

LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

CRISTINA CHURRUCA*

RESUMEN:

El objetivo de este trabajo es por un lado poner de relieve el problema de desprotección de las personas desplazadas internamente. Por otro plantear la necesidad de que la búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente se convierta en una cuestión central de una agenda internacional de construcción de la paz al servicio de la seguridad humana. Señala porqué los PDI se han convertido en una preocupación internacional y que justifica una especial atención en su protección. Explica la emergencia y el significado de un concepto de protección basado en derechos y desde las comunidades frente a conceptos de protección desde las instituciones como la "responsabilidad de proteger". La protección de las PDI implica en última instancia la búsqueda de soluciones duraderas. Sin embargo, como se quiere evidenciar, la práctica de la construcción de la paz y el proyecto de la paz liberal ni priorizan la seguridad humana ni abordan el problema de las PDI de la forma adecuada. Asimismo la crítica de la paz liberal basada en que se trata de un enfoque que prioriza derechos sobre necesidades tiene el peligro de relegar a los más marginados incluso por sus propios gobiernos, las PDI, al papel de simples víctimas sin derecho a una paz justa. Para finalizar se plantean algunas conclusiones y cuestiones que pueden orientar una agenda de investigación.

PALABRAS CLAVE:

Personas desplazadas internamente; protección; seguridad humana; construcción de la paz; derechos humanos.

TITLE:

The protection of internally displaced people and peacebuilding

ABSTRACT:

The aim of this paper is on the one hand to highlight the problem of lack of protection for internally displaced persons. On the other it raises the need that the search for durable solutions for internally displaced persons to become a central issue of an international peace-building agenda at the service of human security. Indicates why the IDPs have become an international concern and justifies particular attention in their protection. It explains the emergence and meaning of a concept of protection based on rights and from communities versus concepts of protection from institutions such as the "responsibility to protect". The protection of IDPs ultimately involves the search for durable solutions. However, as the paper wants to evidence, the practice of peace-building and the liberal peace project do not prioritize human security neither address the problem of IDPs in the appropriate way. Also the critique of liberal peace based on that it is an approach that prioritizes rights over needs has also the danger of relegating the most marginalized even by their own Governments, the IDPs, to the role of simple victims without the right to a just peace. Finally, some conclusions and issues that can guide a research agenda are proposed.

KEYWORDS:

Internally displaced people; protection; human security; peacebuilding; human rights

***Cristina CHURRUCA** es Doctora en Relaciones Internacionales. Directora del Master en Acción Internacional Humanitaria NOHA de la Universidad de Deusto, coordinadora red NOHA. Ha sido profesora e investigadora en el Instituto del Derecho Internacional de la Paz y los Conflictos Armados en la Universidad de Bochum, Alemania.

Introducción

De acuerdo al Centro de Vigilancia para el Desplazamiento Interno (IDCM) del Consejo Noruego de Refugiados (CNR), el número de personas desplazadas de sus hogares a causa de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada y violaciones de derechos humanos a finales de 2010 era de 27.5 millones¹. Esta cifra representa un incremento de casi un millón más de personas en comparación con las estimadas en 2007 y 2008². Más de la mitad de las personas desplazadas internamente (PDI) se localizan en cinco países: Sudán, Colombia, Irak, República Democrática del Congo y Somalia. La región con más personas desplazadas es África con 11.1 millones, el 40% de los PDI del mundo. Alrededor de 2,4 millones de personas siguen desplazadas en Europa. La mayoría huyeron de sus casas hace más de 15 años como consecuencia de los conflictos armados, la violencia y las violaciones de los derechos humanos en Turquía, los Balcanes y el Cáucaso.

El progresivo y alarmante número de personas desplazadas ha convertido el desplazamiento interno en una cuestión de atención creciente por parte de la comunidad internacional, de forma que su situación, asistencia y protección no sólo se entiende como un imperativo humanitario y de derechos humanos, sino como un problema de seguridad regional e internacional³.

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

¹ IDCM, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, Ginebra, abril 2010, pp. 8-10 y ss.

² Mientras el número de refugiados ha ido disminuyendo el número de desplazados ha ido incrementándose paulatinamente desde un total de 17 millones estimados en 1997.

³ Veáanse entre otros: NEWMAN, Edward y VAN SELM, Joanne (eds.), *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, The United Nations University, Hong-Kong, 2003; NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, A/HRC/13/21, de 5 de enero de 2010; COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now: Protecting and empowering people*. Report of the Commission on Human Security, United Nations, Nueva York, 2003, ps. 44-45.

11 de septiembre de 2001, mientras los talibanes restringían la posibilidad de los afganos de moverse libremente dentro de su país, los países vecinos cerraban sus fronteras. Como resultado, las masas de refugiados que se anticipaban en ambos casos no se hicieron realidad.

Los desplazados internos se han convertido en una categoría específica de migración forzada –o involuntaria– junto con los refugiados y otros migrantes forzosos, un subproducto de lo que Roberto Vidal denomina Sistema Global de las Migraciones, que surge a partir de intereses de la comunidad internacional por controlar las migraciones no deseadas⁴. La migración forzada – o involuntaria– incluye un conjunto de categorías legales y políticas. Todas implican que las personas han sido forzadas a escapar de sus hogares y buscar refugio en otra parte⁵. A diferencia de la población refugiada, que cuenta con un sistema establecido de protección y asistencia internacional, las personas desplazadas dentro de sus fronteras nacionales entran dentro de la jurisdicción interna y bajo la soberanía estatal, sin que la comunidad internacional tenga las bases legales o institucionales necesarias para intervenir en su ayuda⁶.

A pesar de la preeminencia de las personas desplazadas sobre las refugiadas en el discurso político internacional y del reconocimiento de su existencia en prácticamente la totalidad de las situaciones de transición o posconflicto⁷, las PDI

⁴ Para un análisis de las diversas formas de migración que se presentan en el contexto mundial y los dispositivos creados por la comunidad internacional para controlarlas, en donde se tienen en cuenta las causas –voluntarias o forzadas– que dan origen a las migraciones y el interés de los Estados –deseadas, es decir, inducidas o permitidas, o indeseadas– para asumirlas o rechazarlas véase: VIDAL, Roberto, *El Derecho Internacional de los refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como campos para la regulación del desplazamiento interno a la medida de los Estados*. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

⁵ La pertinencia o no de incluir los estudios sobre refugiados en el marco más amplio de los estudios de las migraciones forzadas es objeto de debate. Por ejemplo Heathway objeta que esto conduce a no tener en cuenta las especiales circunstancias de la condición de refugiado frente a la emergencia del concepto de personas desplazadas internamente. Véase sobre este debate el número especial del *Journal of Refugee Studies* vol.20, nº3 de 2007 y en particular el artículo de James H. HEATHWAY, "Forced Migration Studies: Could We Agree Just to 'Date'?", ps. 349-369 y la respuesta de Roberta Cohen ps.370-376. En el epígrafe 4 volveremos sobre esta cuestión.

⁶ En general véase: MOONEY Erin, "Towards a protection regime for internally displaced persons" en Edward NEWMAN y Joanne VAN SELM (eds.), *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, The United Nations University, Hong-Kong, 2003, ps. 159-180; y PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

⁷ En este trabajo utilizo el término posconflicto para referirme a situaciones posteriores a un conflicto armado. Prefiero el adjetivo posconflicto al adjetivo posbélico que se significa el momento posterior a una guerra. Desafortunadamente la palabra posconflicto todavía no se encuentra en el diccionario de la Real Academia Española.

son las grandes marginadas y olvidadas en los procesos de construcción de la paz. El hecho de que de los 54 países con población desplazada internamente en 2009, 23 hubieran sufrido desplazamiento por primera vez y al menos en 34 países vivan personas en situación de desplazamiento prolongado es una clara muestra de que la búsqueda de soluciones justas y duraderas para las PDI bien ni ha sido un prioridad ni probablemente se ha abordado de la manera correcta⁸.

Tampoco hay datos disponibles sobre las PDI que alcanzaron soluciones duraderas debido a la falta de un adecuado monitoreo⁹. La primera guía práctica para orientar a las organizaciones internacionales y no gubernamentales humanitarias y de desarrollo sobre cómo asistir a los gobiernos sobre el concepto de soluciones duraderas para las personas desplazadas y como alcanzarlas fue aprobado en diciembre de 2009 por el Comité Permanente Inter-agencias, en inglés, *Inter-Agencies Standing Committee*, (IASC) y publicado en Abril de 2010 después de un largo proceso iniciado en 2007¹⁰. De ello se deduce que hay un gran desconocimiento sobre lo que significa el alcance de las soluciones duraderas y, en general de lo que entraña actualmente el concepto de protección.

A pesar de la magnitud del desplazamiento interno de población y su importancia para el logro de una paz justa y sostenible, como señala el Centro de Estudios para los Refugiados de la Universidad de Oxford en un reciente estudio, hay muy poca investigación académica sobre la búsqueda de soluciones duraderas al mismo¹¹. En nuestra opinión la escasa atención que desde las relaciones internacionales, la resolución de conflictos, los estudios de seguridad y la construcción de la paz se ha dado a esta cuestión deriva en parte de su consideración como un problema esencialmente humanitario. El desplazamiento forzado se entiende fundamentalmente como una consecuencia indeseada de los conflictos, la inseguridad y la inestabilidad. Al considerarse un problema humanitario –la preocupación por sus derechos humanos nace de una preocupación humanitaria– de alguna manera se “despolitiza” y se convierte en un problema que hay que “paliar”, no que hay que afrontar y resolver¹². Otra razón que señala

⁸ Se entiende que las soluciones duraderas se pueden lograr mediante el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual –denominada “retorno”–, la integración sostenible en las zonas donde las personas internamente desplazadas se refugian –integración local– o en otra parte del país. En 2010 se estima que 20 países han sufrido desplazamiento por primera vez y al menos en 40 países viven personas en situación de desplazamiento prolongado. IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2010*, Ginebra, abril 2010, pp. 9 y 28-29.

⁹ *Ibidem*, p.8.

¹⁰ IASC, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, The Brookings Institution –University of Bern Project on Internal Displacement, Washington D.C, abril 2010. Se publicó previamente en 2007, una versión piloto.

¹¹ REFUGEE STUDIES CENTRE, *Forced Migration Research and Policy: Overview of current trends and future directions*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, abril 2010, p.19.

¹² Todos los manuales y guías de protección de las PDI incluido el Manual para la Búsqueda de

Kenyon Lischer es la compartimentación de las distintas áreas, por lo que rara vez se conectan el estudio de las migraciones forzadas con la resolución de conflictos y la construcción de la paz de una forma comprensiva que relacione las causas del desplazamiento y sus consecuencias¹³, y estas con la realización los derechos humanos de las personas desplazadas como elemento central de la construcción de la paz.

Pero no sólo son las razones mencionadas. La migración forzada y en general los movimientos de población están tomando una importancia creciente en el contexto de las actuales transformaciones sociales mundiales¹⁴. Los estados ricos y las agencias internacionales se mueven cada vez más hacia una política de contención diseñada para evitar que los migrantes no deseados y los solicitantes de asilo salgan de sus países de origen. Esto es parte de una agenda de seguridad mucho más amplia en la que el sur excluido se percibe como una fuente de conflicto, terrorismo e inestabilidad. La crítica a las políticas de contención y a la instrumentalización de la acción humanitaria y la asistencia al desarrollo ha relegado a un segundo plano el problema real de desprotección que sufren estas personas.

No obstante la preocupación por los desplazados internos está en el origen de los debates y la práctica de la intervención humanitaria al finalizar la Guerra Fría, y relacionada con la reconsideración de la soberanía como responsabilidad y el surgimiento de nuevos conceptos como la seguridad humana y la protección basada en derechos. Esa preocupación se enmarca dentro de los cambios normativos que se produjeron en el régimen de soberanía y la no intervención y de la emergencia del régimen internacional de los derechos humanos. Por tanto, la forma de responder al problema de las PDI refleja la tensión entre los valores y principios reguladores del sistema internacional. La respuesta al problema de las personas desplazadas se enlaza con discusiones teóricas sobre los límites y los desafíos actuales de la acción humanitaria, los derechos humanos, las amenazas a la seguridad internacional y la

Soluciones Duraderas y así como los Principios Rectores están dirigidos a la comunidad humanitaria y la de desarrollo.

¹³ KENYON LISCHER, Sarah, "Causes and Consequences of Conflict-Induced Displacement", en *Civil Wars*, Vol.9, nº.2, 2007, pp. 142-155.

¹⁴ Stephen Castles da varias razones para explicarlo. En primer lugar, la migración forzada crece en volumen e importancia como resultado de las endémicas violencia y violaciones de los derechos humanos. En segundo lugar, quienes diseñan las políticas intentan instrumentalizar políticas diferenciadas para diversas categorías de migrantes. En tercer lugar, aumenta la comprensión de que la migración, tanto económica como forzada, es parte integral de los procesos de integración económica global y regional. En cuarto lugar, ha quedado claro que los inmigrantes no simplemente se asimilan en las sociedades receptoras, sino que tienden a formar comunidades y a conservar sus propios idiomas, religiones y culturas. Finalmente, la migración se ha tornado altamente politizada y es ahora un tema toral de la política tanto nacional como internacional. Sobre cómo la migración forzada se ha convertido en un tema de política internacional y la evolución de la política de contención, véase: CASTLES, Stephen, "La política internacional de la migración forzada", en *Migración y Desarrollo*, nº1, octubre 2003, pp.1-28.

teoría y la práctica de la construcción de la paz; es decir, enlaza con debates más amplios sobre el poder, la paz y la seguridad, la legitimidad de las intervenciones internacionales y el actual orden internacional. Además es una cuestión que pone de relieve la interdisciplinariedad de las relaciones internacionales como ciencia de la sociedad internacional¹⁵.

El objetivo de este trabajo es poner de relieve que la protección y la búsqueda de soluciones duraderas para las PDI debería ser una cuestión central de una agenda internacional al servicio de la seguridad humana. Se entiende que la seguridad humana es normativa, plantea que hay una responsabilidad ética de reorientar la seguridad hacia el individuo de acuerdo con los derechos humanos¹⁶. Ello implica asumir que su protección se ha convertido en un problema internacional y un elemento fundamental de la construcción de la paz. Aunque el debate político internacional sobre la protección se está centrando en el concepto de la responsabilidad de proteger, en los últimos años ha surgido un concepto de protección basado en derechos y desde las comunidades que no sólo cuestiona el anterior, sino que tiene un potencial transformador que debería ser tenido en cuenta por los enfoques críticos de la construcción de la paz. Sin embargo, como se quiere evidenciar, la práctica de la construcción de la paz y el proyecto de la paz liberal ponen la seguridad humana y en particular el problema de las PDI en la periferia de la política. También los enfoques críticos con la paz liberal a pesar de que denuncian que los sectores más marginados han quedado olvidados, descuidan la importancia de la promoción de los derechos humanos como forma de empoderamiento. Con este fin, en primer lugar, se señala cómo la protección de las PDI se ha convertido en un problema internacional a pesar de que no sea una prioridad. Se explica la emergencia de un concepto de protección basado en derechos que, desde una perspectiva de seguridad humana, entiende que la protección tiene que ver fundamentalmente con las personas. El concepto de protección centrado en las personas se convierte en una agenda comprensiva de construcción de la paz desde y con los más marginados que enlaza con planteamientos críticos transformadores de la construcción de la paz. Para finalizar se plantean algunas conclusiones y cuestiones con el fin de orientar una posible agenda de investigación.

¹⁵ ARENAL, Celestino del, *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid 2007, (4 ed. 1ª ed. 1984), pp. 19-23 y 416-426.

¹⁶ La seguridad humana se entiende, en general, como la priorización de la seguridad del ser humano, en particular su bienestar y su seguridad sobre la de los estados. Aunque no hay una definición común, todas están de acuerdo en que el principal objetivo de la seguridad humana es la protección de las personas desde una perspectiva comprensiva. La seguridad humana como objetivo requiere poner a la persona en el centro del debate. Plantea una agenda emancipadora. Véase: CHURRUCA, Cristina, "Human Security as a policy framework: Critics and Challenges", *Anuario de Accion Humanitaria y Derechos Humanos/Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2007*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2007, pp.15-35.

1. Las personas desplazadas internamente como un problema internacional

El fenómeno del desplazamiento interno forzado no es nuevo. Su historia es tan antigua como la historia de las guerras y violaciones de los derechos humanos que lo causan. Sin embargo las personas desplazadas internamente no se consideran como un grupo específico de personas necesitadas de asistencia y protección hasta principios de los noventa. La creciente preeminencia de las PDI en los años noventa y la primera década del siglo XXI en la agenda internacional surge de la combinación de varios factores interconectados: la creciente apreciación de las graves violaciones de derechos humanos y el desplazamiento masivo de personas causados por conflictos armados de naturaleza mayoritariamente interna, la presión internacional por reducir los flujos de refugiados y de solicitantes de asilo y una aceptación cada vez mayor en las esferas de la política internacional de la responsabilidad de proteger¹⁷. Esta última coincide con tendencias a más largo plazo que desde el derecho internacional y las relaciones internacionales, el desarrollo y la seguridad, empiezan a dar prioridad a las personas –sus derechos, su desarrollo y su seguridad– sobre los estados y a ponerles en el centro de los debates y, por tanto, a cuestionar el principio y la concepción tradicional de la soberanía.

La atención humanitaria por las personas desplazadas internamente se relaciona con la expansión del sistema humanitario internacional y la necesidad de mejorar la eficiencia de la respuesta de Naciones Unidas para la provisión y coordinación de la asistencia y protección de refugiados, personas desplazadas y retornados¹⁸. Según las estimaciones de Cohen y Deng, la población mundial de desplazados internos aumentó exponencialmente, de 1,2 millones en 11 países en 1982, a 25 millones en 40 países a finales de la década de los noventa¹⁹. La cuestión de los desplazados internos desde la perspectiva de la comunidad internacional es que están sujetos a la jurisdicción interna y, por tanto, no están cubiertos por la protección del régimen internacional de los refugiados. El reconocimiento de que en ausencia de claros mandatos y de un organismo internacional con una especial responsabilidad para la protección de las PDI, la respuesta internacional y en particular de las Naciones Unidas había sido “ad hoc, limitada e insatisfactoria”

¹⁷ Véase: BRUN, Catherine, “Research guide on internal displacement”, NTNU Research Group on Forced Migration, Department of Geography, Norwegian University of Science and Technology (NTNU) Trondheim, Noruega, p.2, en www.forcedmigration.org/guides/fmo041/fmo041.pdf. [Accedido el 4 diciembre de 2010]; PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004; O’CALLAGHAN, Sorchá and PANTULIANO, Sara, *Protective action Incorporating civilian protection into humanitarian response*, HPG Report 26, Overseas Development Institute, diciembre 2007.

¹⁸ CUÉNOD, Jacques, “Report on refugees, displaced persons and returnees, submitted to the Economic and Social Council at its second regular session of 1991”: E/1991/109/Add.1, párr.117.

¹⁹ COHEN, Roberta y DENG, Francis M., *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution, Washington D.C., 1998, p 3.

²⁰, conduce a la designación por el Secretario General en 1992 de Francis M. Deng como primer Representante Especial para las Cuestiones de Derechos Humanos relacionadas con las Personas Desplazadas Internamente²¹. Para superar las carencias de la protección de los PDI, el Representante del Secretario General para el Desplazamiento Interno preparó los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos, concluidos en 1998²².

La preocupación por los derechos humanos de las personas desplazadas se enmarca en el contexto de un creciente reconocimiento de la necesidad de abordar la protección de los civiles en los conflictos armados. Crisis como las de Bosnia, Kosovo, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, Congo, o Somalia por citar algunas, evidencian que las víctimas de los conflictos armados necesitan no sólo asistencia material sino fundamentalmente protección personal²³. Esta es una de las razones que lleva a muchos actores humanitarios a cuestionarse el papel de la asistencia humanitaria en los conflictos y a plantearse la necesidad de incorporar la protección de los derechos humanos y la defensa de la dignidad de la persona a la respuesta humanitaria²⁴. La integración de un enfoque de derechos en la acción humanitaria implica reconocer a las víctimas como titulares de derechos, con derecho a la asistencia y a la protección. A diferencia de un enfoque basado en necesidades, un enfoque basado en derechos genera responsabilidades y aspira a asegurar la protección y bienestar de las personas. De esta reflexión va a surgir un concepto de protección consensuado por las agencias humanitarias y de derechos

²⁰ UNITED NATIONS-COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, "Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73": E/CN.4/1993/35, 21 de enero 1993, parr.3.

²¹ Resolución 1992/73 de 5 de marzo de 1992 de la Comisión de Derechos Humanos, aprobada por el Consejo Económico y Social en su decisión 1992/243 de 20 de julio de 1992.

²² "Principios rectores de los desplazamientos internos, publicados en adición al, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos", Documento de Naciones Unidas: E/CN.4/1998/53/Add.2.

²³ O'CALLAGHAN, SORCHA and PANTULIANO, Sara, *Protective action Incorporating civilian protection...*, op.cit., y SLIM, Hugo, "Why Protect Civilians? Innocence, Immunity and Enmity in War", en *International Affairs*, vol. 79, nº3, 2003, ps. 481-501.

²⁴ Sobre este debate véase: DARCY, James, *Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues*, HPG Background Paper, Overseas Development Institute, Londres, 2004; LEADER, Nicholas, *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, Overseas Development Institute, Londres, 2000; MACRAE, Joanna y LEADER, Nicholas, *Shifting Sands: The Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Overseas Development Institute, Londres, 2000; LAGES, Alexandra, "Hacia una acción humanitaria más humana. La protección de los derechos por organizaciones humanitarias en situaciones de conflicto" en *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2006*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, pp.15-36.

humanos basado en derechos²⁵. Lejos de referirse sólo a los refugiados y los civiles y excombatientes en conflicto, la agenda de protección se amplía para incluir a personas desplazadas como consecuencia de cualquier tipo de desastre, así como a un espectro más amplio de poblaciones en riesgo²⁶.

Por otra parte el compromiso humanitario con la protección se corresponde y se refuerza con desarrollos paralelos en la política internacional que, frente a los desplazamientos masivos de población y los flujos de refugiados causados por el conflicto en Irak, la antigua Yugoslavia y Ruanda en la década de 1990, exigen la responsabilidad de los estados en la protección de su población y conducen a que se empiece a ver cada vez más el desplazamiento forzado como una cuestión relativa a la paz y seguridad internacionales. En una serie de resoluciones aprobadas desde 1991, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas comenzó a exigir el acceso internacional a las poblaciones desplazadas internamente y otras poblaciones afectadas por el conflicto y los abusos masivos de derechos humanos, a veces autorizando el uso de la fuerza para garantizar la prestación de socorro²⁷. Por primera vez el Consejo de Seguridad se muestra proclive a autorizar el uso de la fuerza armada para garantizar la distribución de asistencia humanitaria, pero esa disposición no incluye la protección directa de la población perseguida o víctima de un conflicto. El esfuerzo por garantizar la supervivencia *"in situ"* mediante la asistencia obedece principalmente a un propósito inconfesable de evitar o "prevenir" el desplazamiento masivo a través de las fronteras, visto como una amenaza a su seguridad por parte de los estados vecinos²⁸. Como señala Luis Peral *"al menos cuando coinciden las voluntades de los Estados poderosos, la institucionalización de la comunidad internacional permite emprender actuaciones a favor de la población"*

²⁵ Véase el siguiente epígrafe.

²⁶ Véase: SLIM, Hugo, *Protection of Conflict-Induced IDPs: Assessment for Action Protection Cluster Working Group*, Early Recovery Cluster Working Group, 2008.

²⁷ No hay espacio en este trabajo para hacer una crítica de las intervenciones humanitarias de después de la Guerra Fría. Lo que no quiere decir que no se reconozcan las contradicciones entre las prácticas y los discursos que han acompañado las intervenciones humanitarias y el abuso del intervencionismo humanitario al servicio de intereses geoestratégicos en la década de los noventa. Un excelente análisis sobre estas, enmarcadas en los cambios normativos en el régimen de soberanía se encuentra en: RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, *"Las buenas intenciones". Intervención humanitaria en África*, Icaria, Madrid, 2003. Sobre la tensión entre la intervención humanitaria como instrumento de justicia y defensa de los derechos humanos y, otro, como elemento "civilizador" –a la imagen occidental– y de la evolución de la diplomacia coercitiva –el imperialismo altruista– a través del análisis de los casos de Irak, Liberia, Somalia, Ruanda o Kosovo, véase: RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, *Historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*, Los Libros de la Catarata, 2005.

²⁸ Como señala Peral el problema es hasta dónde la nueva forma de intervención concilia en cada caso las exigencias de seguridad con el respeto a los derechos humanos de la población. Para un análisis sobre la legitimidad de la respuesta armada ante situaciones de emergencia que provocaban o podían provocar éxodos de población en los años noventa, véase: PERAL, Luis, *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Trotta, Madrid, 2001.

que desbordan el mínimo necesario para mantener la estabilidad internacional”²⁹. Sin embargo, a pesar del carácter selectivo de las mal llamadas intervenciones humanitarias, este desarrollo va a abrir el camino para entender la soberanía estatal como una cuestión de responsabilidad y no sólo de poder.

El enfoque desarrollado por Francis M. Deng para abordar el problema de las personas desplazadas internamente fue decisivo para avanzar en la comprensión de la soberanía como responsabilidad. Deng argumentaba que para ser legítima la soberanía debe demostrar responsabilidad, lo que significa por lo menos asegurar unos ciertos niveles de protección, proveer las necesidades básicas de las personas y que si los gobiernos no pueden hacerlo por razones de incapacidad, entonces la comunidad internacional tendrá que poner el remedio necesario³⁰.

La idea de la soberanía como responsabilidad va a tener implicaciones más allá de la protección de las PDI. En los informes del Secretario General de 13 de abril de 1998 sobre *“Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África”* (S/1998/318), de 22 de septiembre de 1998 sobre *“La protección de las actividades de asistencia humanitaria a los refugiados y otras personas en situaciones de conflicto”* (S/1998/883) y de 8 de septiembre de 1999 sobre *“La protección de los civiles en los conflictos armados”* (S/1999/957) se señala la preocupación por la protección de la población civil y la especial vulnerabilidad de los refugiados y los desplazados internos, y se reafirma la responsabilidad primordial que incumbe a los estados de garantizar su protección.

Sobre esta base el Consejo de Seguridad reconoce que los sufrimientos humanos en gran escala eran consecuencia de la inestabilidad y de nuevos conflictos, y a veces factores que contribuían a provocarlos. Teniendo en cuenta su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, el Consejo de Seguridad afirmaba la necesidad de que la comunidad internacional prestara asistencia y protegiera a las poblaciones civiles afectadas por conflictos armados y atendiera las necesidades especiales de protección y asistencia de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables en los mandatos de las operaciones de paz³¹.

En este contexto y ante la polémica suscitada tanto por las intervenciones

²⁹ *Ibidem*, p.371.

³⁰ DENG, Francis M., “Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internally Displaced”, en *Leiden Journal of International Law*, nº8, pp. 249-286; y DENG, M. Francis, KIMARO, Sadikiel, LYONS, Terrence, ROTHCHILD, Donald y ZARTMAN, William I., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1996, pp.27-33.

³¹ Véase la Resolución 1265 de 17 de diciembre de 1999 (S/RES/1265/1999), la declaración de su Presidente de 12 de febrero de 1999 (S/PRST/1999/6) y la resolución de 19 de abril de 2000, sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (S/RES/1296/2000).

militares con supuestos fines de protección en Somalia, Bosnia y Kosovo, como por la inacción ante el genocidio en Ruanda y la matanza de Srebrenica, el Secretario General Kofi Annan, hizo un llamamiento a la comunidad internacional para que tratara de alcanzar un nuevo consenso sobre cómo reconciliar el respeto por los derechos soberanos de los estados con la necesidad de actuar ante violaciones masivas de los derechos humanos y el derecho humanitario³². En respuesta a este desafío el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIIS) adoptó el concepto de la responsabilidad de proteger conocida como R2P³³. En línea con el principio de soberanía estatal, esa responsabilidad incumbe, en primera instancia, al estado interesado y sólo si ese estado no quiere o no puede atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención³⁴. El informe sostiene que dicho deber comprende tres tipos de responsabilidades: de prevenir, de reaccionar y de reconstruir³⁵.

La idea central de la R2P no es el derecho de intervención humanitaria sino la obligación del estado de responsabilizarse por el bienestar y la protección de su población y, en el caso de no cumplir este con su responsabilidad, el deber de la comunidad internacional de tomar las medidas adecuadas para ello. En otras palabras es la idea que la soberanía, más que un derecho absoluto, es una noción instrumental y contingente cuya validez depende de que sea una herramienta del estado al servicio de los intereses de la población. Aunque dependiendo de qué perspectiva se adopte se entenderá de una forma u otra. Desde una perspectiva de los derechos humanos, la soberanía se va a convertir en un concepto "*sujeto a condiciones para ser reconocida y aceptada*"³⁶, pero desde la perspectiva de la estructura y articulación del sistema internacional puede interpretarse que se ha abierto la puerta a considerar la soberanía de forma restringida, como un concepto maleable según los intereses de los estados más poderosos³⁷.

³² ANNAN, Kofi, "Two concepts of sovereignty", en *The Economist*, 18 de septiembre de 1999.

³³ Véase: INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001. Sobre el proceso de adopción del concepto y su institucionalización, véase: THAKUR, R., "The Responsibility to Protect after 2001" en WEISS, G. Weiss y THAKUR, Ramesh, *The United Nations and Global Governance: An Unfinished Journey*, Indian University Press, Bloomington, 2009.

³⁴ *Ibid.* p. XI.

³⁵ *Ibid.* y pp. 13-45.

³⁶ ETXEVERRIA, Xavier, *Ética de la Acción Humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, p.54.

³⁷ Como señala Heriberto CAIRO, desde que comenzaron las intervenciones militares occidentales en el mundo tras el fin de la Guerra Fría, hemos asistido al establecimiento de un control "internacional" directo sobre distintos territorios –Bosnia, Kosovo Timor Oriental–, a la implementación de restricciones a la soberanía de algunos países –Irak, por ejemplo, tras la Primera Guerra del Golfo–, a la "tutela" internacional de otros –Afganistán o Irak desde las elecciones–, o a la administración directa de los países ocupados –Irak, tras la Guerra de Irak hasta las elecciones–. CAIRO CAROU,

En la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005 los gobiernos de los estados miembros acordaron su "Responsabilidad de Proteger" a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Con ello subrayaban que su principal preocupación debe ser asegurar la seguridad de las personas, la seguridad humana. Además acordaron la responsabilidad de la comunidad internacional para utilizar los medios humanitarios, además de los diplomáticos y otros medios apropiados para contribuir a ello³⁸. Cinco años antes, en el año 2000, el Acta Constitutiva de la Unión Africana establecía "el derecho de la Unión a intervenir en un Estado Miembro con arreglo a una decisión de la Asamblea y en relación con circunstancias graves como crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad" (Artículo 4 h). Aunque la R2P se limita a los cuatro crímenes mencionados y puede interpretarse de manera regresiva enfatizando solo la posibilidad de una intervención militar, también puede interpretarse de forma comprensiva aludiendo a todas las cuestiones relativas a la protección de civiles y centrándose en la prevención³⁹.

El nuevo mandato del Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos, establecido en 2004 por la Comisión de Derechos Humanos y prorrogado en 2007 por el Consejo de Derechos Humanos, ha permitido integrar mejor los derechos humanos de los desplazados internos en las actividades del sistema de las Naciones Unidas⁴⁰. También se ha reforzado la respuesta internacional con la iniciativa de reforma del sector humanitario impulsada en 2005⁴¹. La aplicación de un enfoque de gestión por grupos temáticos en el que diferentes organizaciones –como el ACNUR para la protección de los

Heriberto, "The Duty of the Benevolent Master: From Sovereignty to Suzerainty and the Biopolitics of Intervention", en *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 31, 2006, ps. 285-311.

³⁸ La Asamblea General aprobó el Documento Final de la Cumbre en su resolución 60/1. En el párrafo 4 de su resolución 1674 (2006), relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados, del Consejo de Seguridad, "reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre respecto a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad". Posteriormente, en el segundo párrafo del preámbulo de la resolución 1706 (2006), relativa a la crisis en Darfur, el Consejo recordó que había reafirmado esas disposiciones.

³⁹ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger Informe del Secretario General*, A/63/677, 12 de enero de 2009.

⁴⁰ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos...*, op.cit., parr.2.

⁴¹ Dada la inexistencia en las Naciones Unidas y en la comunidad humanitaria en general de una organización con un mandato claro de asistencia y protección a los desplazados internos, hasta 2004 se aplicó un enfoque denominado "de colaboración". Esto propiciaba que la intervención de los agentes humanitarios resultara incoherente e impredecible. La iniciativa de reforma del sector humanitario impulsada en 2005 tuvo por objeto subsanar esas deficiencias introduciendo mayor transparencia y coherencia, predecibilidad y rendición de cuentas. *Ibid.* parr. 59.

desplazados internos en situaciones de conflicto– asumen responsabilidades de coordinación en relación con los desplazados internos, ha permitido asignar más claramente las responsabilidades y mejorar la coordinación. Asimismo el marco normativo desarrollado en 1998 para garantizar los derechos humanos de las PDI –los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos– ha sido ampliamente promocionado en los planos nacional, regional e internacional⁴². Los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron unánimemente los Principios Rectores “*como marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países*” en la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, refrendado posteriormente por el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General⁴³.

Tanto por razones humanitarias como por razones estratégicas se ha desarrollado un importante esfuerzo internacional y se han dedicado considerables recursos al mantenimiento y construcción de la paz. Un aspecto clave de estas actividades ha sido la gestión del desplazamiento interno y la protección de las personas desplazadas⁴⁴. Desde el despliegue en enero de 2000 de la primera operación de paz con un mandato de protección en Sierra Leona, casi todas las misiones en contextos inseguros contienen un mandato explícito de protección en el que se menciona a las PDI. Sin embargo, la confusión sobre el significado de la protección y la escasez de recursos, entre otros motivos, ha hecho que en muchas ocasiones no se lograran los resultados esperados. En los casos donde la protección y asistencia de la comunidad internacional a las PDI se han necesitado con urgencia como en Chad, Sudan y la República Democrática del Congo (RDC) por poner algunos ejemplos, la respuesta internacional ha sido insuficiente y no ha evitado las masacres y abusos de derechos humanos⁴⁵. La situación en la

⁴² Las organizaciones regionales y subregionales están contribuyendo en medida creciente a la formulación de los marcos normativos sobre la base de los Principios Rectores. En África, el Protocolo de los Grandes Lagos sobre protección y asistencia de los desplazados internos obliga a sus diez estados miembros a incorporar los Principios Rectores a su ordenamiento jurídico interno. En 2009, la Cumbre Especial de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana (UA) aprobó la Convención para la protección y asistencia de los desplazados internos en África –Convención de Kampala–, la primera convención relativa específicamente al problema de los desplazados que abarca toda una región. Diversos estados bien ya han adoptado, o bien están en vías de adoptar marcos legislativos nacionales, programas y políticas que incorporan o se refieren a los Principios Rectores. *Íbid.*, parr.12-14. y KÄLIN, Walter, “Walter Kälin on the Outlook for IDPs”, en *Forced Migration Review*, Issue 37, marzo 2011, pp.43-45.

⁴³ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 132; resolución 6/32 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 5; resoluciones de la Asamblea General 62/153 (2008), párr. 10; y 64/162 (2010) párr. 11.

⁴⁴ Vease sobre: HOLT, Victoria, TAYLOR, Glyn y KELLY, Max, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Independent study jointly commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Naciones Unidas, Nueva York, noviembre 2009.

⁴⁵ WEIR, Erin A., *The last Line of Defense. How peacekeepers can better protect civilians*, en *Refugees International*, febrero 2010.

República Democrática del Congo (RDC) donde desde 1996 proliferan los conflictos caracterizados por desplazamientos masivos –1.9 millones en 2010– y continúan con impunidad las violaciones de derechos humanos, incluida la violencia sexual, ante la pasividad e incapacidad del gobierno y de la comunidad internacional. En palabras del anterior Subsecretario General para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas, John Holmes, “*un escándalo que ha de acabar*”⁴⁶. Un escándalo similar ha sido la situación en Darfur desde el año 2003⁴⁷.

Por otra parte desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, los líderes de las principales potencias internacionales se han concentrado en hacer frente a lo que consideran la mayor amenaza contra la seguridad mundial –la combinación de armas de destrucción masiva, terrorismo internacional y fragilidad estatal– y la atención internacional sobre los conflictos violentos ha disminuido. Como señalan numerosos informes, a partir del 11-S se han dado ciertas tendencias que han provocado que los civiles sean incluso más vulnerables que antes: continúan los ataques directos a civiles en la mayoría de conflictos y las operaciones militares de estabilización en Irak y Afganistán⁴⁸ han tenido un gran impacto negativo sobre los civiles; se prioriza la ayuda humanitaria para las crisis “prioritarias”; se ignoran consideraciones sobre los derechos humanos en la lucha contra el terror y la utilización de militares en la distribución de ayuda, en Irak y Afganistán, compromete la independencia y la imparcialidad de la ayuda humanitaria⁴⁹.

En conclusión, aunque la toma de conciencia de la crisis mundial del desplazamiento interno y la difícil situación de las poblaciones afectadas, y los cambios normativos producidos en el régimen de soberanía y no intervención que han conducido a un nuevo énfasis en la protección, han puesto el caso de las personas desplazados internamente en la agenda internacional y han creado nuevas oportunidades para la acción internacional, la protección de las PDI no es

⁴⁶ HOLMES, John, “República Democrática del Congo. Un escándalo que ha de acabar”, en *Migraciones Forzadas*, nº36, diciembre 2010, pp.4-5.

⁴⁷ Véase: HUMAN RIGHTS WATCH, *Sudan Entrenching Impunity Government Responsibility for International Crimes in Darfur*, Human Rights Watch, Nueva York, Vol. 17, nº 17(A), diciembre 2005.

⁴⁸ Véase el documento informativo conjunto enviado por 29 ONG que trabajan en Afganistán a los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la cumbre de la OTAN en Lisboa en noviembre de 2010: JACKSON, A., *Nowhere to Turn. The Failure to Protect Civilians in Afghanistan. A joint Briefing Paper by 29 organizations Working in Afghanistan for the NATO Heads of Government Summit, Lisbon, November 19-20*, Oxfam Internacional, Afghanistan, noviembre 2010, Accessible en www.oxfam.org.uk/.../nowhere-to-turn-afghanistan.html. [Accedido en junio de 2011].

⁴⁹ Véase a modo de ejemplo: MACRAE, J. y HARMER, A., *Humanitarian Action and the “Global War on Terror”: a review of trends and issues*, Humanitarian Policy Group report, Overseas Development Institute, 14 de julio de 2003; INTERMÓN- OXFAM, *Más allá de los titulares Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*, Oxfam Internacional, 2003.

aún una prioridad internacional.

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

En abril de 1991 en medio de la primera guerra contra Irak, la imagen de una niña en la ciudad sagrada de Safwan causó una gran impresión en las agencias humanitarias y entre los comentaristas políticos. Entre una multitud de personas desplazadas, esta niña indigente pero digna sostenía un letrero alrededor de su cuello con la inscripción: *"No necesitamos comida, necesitamos seguridad"*⁵⁰.

La toma de conciencia del sufrimiento de millones de civiles en situaciones de conflicto armado en la primera mitad de los noventa obliga a las agencias humanitarias y de derechos humanos a analizar aspectos que iban más allá de las necesidades materiales inmediatas de las personas, y plantearse preguntas más amplias sobre la seguridad personal y la dignidad de las personas. La constatación de que para muchas personas la realidad de la guerra, más allá de su derecho primordial a la vida, supone una absoluta violación masiva de todo el conjunto de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales conduce a una reflexión sobre el concepto de protección. El desafío desde una perspectiva de seguridad humana era y es cómo se pueden prevenir, aliviar y reparar tales violaciones y sufrimientos, más allá del enfoque de ofrecer "sólo ayuda" y "sólo protección física" entendida como la restricción en el uso de la fuerza de acuerdo a las disposiciones del derecho internacional humanitario⁵¹.

La respuesta va a ser el desarrollo de un concepto de protección basado en derechos, sintetizado de manera muy clara en 1999, después del consenso alcanzado por un amplio grupo de agencias humanitarias y de derechos humanos convocado periódicamente por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Ginebra. Fruto de este consenso es la definición de protección ampliamente aceptada hoy en día y adoptada por el Comité Permanente Inter-Agencias, compuesto por las agencias de Naciones Unidas y las principales ONG internacionales humanitarias, y el Grupo de Trabajo del Sector de Protección (Cluster). Este grupo afirmó que la protección es:

"(E)l conjunto de todas las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los

⁵⁰ ROBERTS, A., *Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum*. Adelphi Paper 305, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies (IISS), Oxford, 1996, p. 39. Con esta cita comienza la guía de protección para los trabajadores humanitarios desarrollado por ALNAP, véase: SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección. Una guía ALNAP para las agencias humanitarias*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2006, p.29.

⁵¹ *Ibidem*, p.19.

*refugiados*⁵².

Esta definición más que centrarse en las amenazas que se ciernen sobre los civiles –¿protección frente a qué?–, se centra, desde una perspectiva de seguridad humana, en los derechos fundamentales de los civiles. La protección se entiende así como un marco comprensivo e integral de protección más allá de lo estrictamente humanitario. El concepto de protección basado en derechos pone el énfasis en la seguridad, dignidad, integridad y atribución de poder a las personas⁵³. Se centra en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos. El objetivo es garantizar que la protección no sea sólo “una conversación legal y de programación entre las agencias, los estados y los grupos armados, sino que se cuente con las personas protegidas”⁵⁴.

La protección basada en derechos tiene que ver con desarrollar y fortalecer las capacidades de las personas⁵⁵. Se trata de “ver a las personas que necesitan protección no sólo como objetos del poder del estado sino también como sujetos de sus propias capacidades de protección”⁵⁶. En este marco, el enfoque basado en comunidades tiene por objetivo desarrollar las capacidades de los individuos y las comunidades para tomar decisiones “informadas” y que actúen en su propio nombre para hacer realidad su derecho a la seguridad, a la asistencia, a la reparación, a la recuperación y a la compensación⁵⁷. Como señala John P. Lederach: la participación

⁵² GIOSSI CAVERZASIO, Sylvie, *Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards*. Ginebra, CICR, 2001, p. 19.

⁵³ No es este el lugar para desarrollar el enfoque de derechos humanos. Sólo quiero señalar que este es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Surge de la petición del Secretario General, en el Programa de Reforma de las Naciones Unidas en 1997, a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas para que incorporasen la cuestión de los derechos humanos en sus diversos programas y actividades en el marco de sus mandatos respectivos. Entre los documentos considerados de referencia sobre qué es un enfoque basado en derechos véase por ejemplo: HUGHES, Alexandra, WHEELER, Joanna, EYBEN, Rosalind y SCOTT-VILLIERS, Patta, “Rights and Power Workshop: Report”, Institute of Development Studies, Brighton, 17 febrero 2003; y NYAMU-MUSEMBI, Celestine y CORNWALL, Andrea, “What is the Rights-based Approach all About? Perspectives from the International Development Agencies”, IDS Working Paper 23, 2004. Accesible en: <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp234.pdf>. [Accedido en junio de 2011].

⁵⁴ SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección...*, op. cit., p. 40.

⁵⁵ *Ibidem*. pp. 37-41.

⁵⁶ *Ibid.* p.59.

⁵⁷ Véase. UNHCR, *A Community-Based Approach in UNCHR Operations*, 2008; y OXFAM, *Engaging with Communities. The next challenge for Peacekeeping*, 141 Oxfam Briefing Paper, noviembre 2010.

local, la creación de capacidades y la rendición de cuentas tienen el potencial de transformar las sociedades⁵⁸.

El concepto de protección basado en derechos ha sido ampliamente desarrollado en manuales y guías sobre protección en general y referida a grupos específicos de población como las PDI⁵⁹. Así, la protección se define como todas las actividades dirigidas al a la realización efectiva de los derechos de las personas. La protección, por tanto, puede entenderse en tres dimensiones: como objetivo, como responsabilidad legal y como actividad.

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

La protección es también una responsabilidad legal, principalmente del estado y sus agentes. Como señalábamos, el enfoque desarrollado por Francis M. Deng para abordar el problema de las personas desplazadas internamente fue decisivo para avanzar en la comprensión de la responsabilidad de protección de los estados. Cuando las autoridades nacionales no tienen la capacidad o la voluntad de brindar dicha protección, las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes pertinentes tienen también la responsabilidad, de proteger y ayudar a los desplazados internos. Particularmente en circunstancias de conflicto armado interno, en muchas ocasiones los gobiernos son indiferentes o incluso hostiles a proporcionar protección y asistencia. En estos casos la protección y asistencia de la comunidad internacional se necesitan, a menudo con urgencia, aunque con frecuencia son difíciles de proporcionar. En países donde los desplazados caen en un vacío de responsabilidad creado por las divisiones raciales, étnicas y religiosas acrecentadas por el conflicto violento, o son víctimas de uno u otro lado en el conflicto, la asunción de la responsabilidad de brindar protección y asistencia de los gobiernos es generalmente un mito⁶⁰.

⁵⁸ LEDERACH, John P., *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, US Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997.

⁵⁹ Por ejemplo: UNHCR, *Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*, UNHCR, Ginebra, 2010; BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT, *Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility*, 2004; IASC, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons –University of Bern Project on Internal Displacement*, Brookings Institution Washington D.C., abril 2010; y SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección...*, op. cit.

⁶⁰ DENG, Francis M., "Internally Displaced Populations: the Paradox of National Responsibility", MIT Center for International Studies Audit of the Conventional Wisdom, 7-9 de mayo de 2007, p.1.

La protección es, principalmente, una actividad porque deben adoptarse medidas para garantizar el disfrute de los derechos⁶¹. Se identifican tres tipos de actividades de protección que pueden realizarse de forma simultánea: acciones de respuesta que buscan detener, prevenir o aliviar los peores efectos de los abusos; acciones correctivas para asegurar el remedio a las violaciones, incluido el acceso a la justicia y la reparación; acciones de construcción del entorno que consoliden las normas políticas, sociales, culturales e institucionales que propicien la protección⁶².

La protección así entendida se asemeja con una agenda comprensiva de construcción de la paz. El informe del Secretario General sobre la aplicación de la responsabilidad de proteger de enero de 2009 apunta a “profundizar” en el concepto para abarcar la asistencia internacional y la creación de capacidades en una serie de áreas del desarrollo y la buena gobernanza –un poder judicial competente e independiente, los derechos humanos, la reforma del sector de la seguridad, una sociedad civil vigorosa...– que pueden contribuir también a los objetivos relativos a la responsabilidad de proteger⁶³. En este sentido el énfasis en la creación de capacidades recoge las iniciativas de prevención apuntadas en el informe del CIIS⁶⁴. Pero mientras el concepto de protección basado en derechos es un enfoque de abajo hacia arriba que entiende que la protección tiene que ver fundamentalmente con las personas y enfatiza el cómo desarrollar la protección, no “*en nombre de las personas*” sino apoyando las propias iniciativas de las personas, el concepto de responsabilidad de proteger está muy centrado en las instituciones, enfatizando el quién es responsable de la protección. Se centra en el papel de los estados o las agencias como los principales responsables de la protección desde una perspectiva externa⁶⁵. En definitiva, es un enfoque de arriba hacia abajo en el que las personas son lo que hay que proteger. Utiliza el discurso de los derechos humanos para legitimar su actuación, pero no es un enfoque facilitador⁶⁶.

⁶¹ UNHCR, *Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*, UNHCR, Ginebra, 2010, p.7.

⁶² Este modelo de protección surgido de las discusiones sobre protección entre las agencias humanitarias y de derechos humanos es el llamado “modelo del huevo”. Véase: GIOSSI CAVERZASIO, Sylvie, *Strengthening Protection...*, *op.cit.*, p. 21.

⁶³ *Ibid.* párr.44.

⁶⁴ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect...*, *op.cit.*, 25-26.

⁶⁵ No sólo eso sino que como subraya CHANDLER además pretende imponer un modelo de paz liberal: CHANDLER, David, “The Responsibility to Protect? Imposing the ‘Liberal Peace’”, en *International Peacekeeping*, vol. 11, nº1, 2004, pp. 59-81.

⁶⁶ Agradezco a Cristina De la Cruz que me haya hecho este comentario.

3. La protección de las personas desplazadas internamente.

El enfoque de protección basado en derechos reconoce las necesidades particulares de protección de grupos específicos de personas como son las personas desplazadas internamente. Como señalan reiteradamente las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos desde principios de los noventa y ahora el Consejo, el gran número de desplazados internos en todo el mundo plantea problemas persistentes, *"en particular el riesgo de pobreza extrema y exclusión socioeconómica, su limitado acceso a la asistencia humanitaria, su vulnerabilidad a la violación de los derechos humanos, así como las dificultades que supone su situación particular, como la falta de alimentos, medicamentos o alojamiento y los problemas para reintegrarlos, en particular, si procede, la necesidad de restituir sus bienes o de indemnizarlos"*⁶⁷.

Desde un enfoque de derechos los Principios Rectores han creado un marco único y comprensivo de protección que al relacionar las distintas provisiones del derecho humanitario y de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, establece cómo los desplazados internos deben ser protegidos en todas las fases de su desplazamiento. Les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia y establecen garantías para su regreso, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad⁶⁸. Del marco establecido por los Principios Rectores se deducen tres áreas fundamentales e interdependientes de protección de los derechos de las personas desplazadas donde se hace necesaria la definición y aplicación de políticas: la prevención, evitando su desarrollo hacia el futuro; la reparación efectiva a las personas víctimas del desplazamiento; y la integración de estas personas en la sociedad. En suma, los Principios Rectores son una iniciativa innovadora que muestra lo que puede hacerse para elaborar normas relativas a otras cuestiones de seguridad humana⁶⁹.

A diferencia del concepto de refugiados, el concepto de PDI no requiere una categoría legal sino su visibilidad y operatividad cuando es necesario⁷⁰. La finalidad de los Principios Rectores no es cuestionar el principio de soberanía estableciendo una categoría legal de protección internacional, sino por el contrario subrayar la responsabilidad de los estados sobre su población, estableciendo desde una perspectiva de derechos un marco comprensivo de protección en las diferentes fases de los desplazamientos.

⁶⁷ Véase, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2005/46 de 19 de abril de 2005 y la Resolución A/RES/62/153 aprobada por la Asamblea General, 6 de marzo de 2008.

⁶⁸ Véase: KÄLIN, Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*. The American Society of International Law and the Brookings Institution, Washington D.C., 2000; y PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced...*, *op.cit.*, pp. 39-74.

⁶⁹ Commission on Human Security, *Human Security Now...*, *op.cit.* p. 147.

⁷⁰ PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced...*, *op.cit.*, p. 236.

Algunos analistas y organizaciones ponen en cuestión la necesidad de intervenciones para prestar protección y asistencia especiales a los desplazados internos con el argumento de que con ello se corre el peligro de desatender las necesidades de otras poblaciones afectadas que no consiguen trasladarse a una parte más segura del país. Se puede entender que desde un enfoque humanitario meramente asistencial se pueda plantear esta objeción, dado que las necesidades de las personas desplazadas son similares a las de los refugiados en muchos aspectos. Pero a diferencia de la población refugiada, que cuenta con un sistema establecido de protección y asistencia internacional, las personas desplazadas dependen de sus gobiernos para hacer valer sus derechos. No obstante, dichos gobiernos a menudo no pueden o no están dispuestos a protegerles, de modo que el desplazado se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad y desprotección⁷¹. Como apuntaba Deng en su estudio comprensivo sobre los derechos humanos de las PDI en general, existe una correlación importante entre las causas y las consecuencias del desplazamiento, sus implicaciones en términos de las necesidades que generan y la respuesta de los gobiernos interesados⁷².

Otro argumento en contra de considerar a las PDI como un grupo especial es que esto puede distraer la atención de las verdaderas causas de vulnerabilidad, como la pobreza, el género o la pertenencia a minorías étnicas. Sin embargo este argumento, como el anterior, reduce el desplazamiento a un problema humanitario y de desarrollo, sin indagar en la intencionalidad que en muchas ocasiones puede subyacer al mismo. La evidencia muestra que en muchas ocasiones el desplazamiento es un objetivo en sí del conflicto. En Colombia, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Angola, Ruanda, Congo o Palestina el desplazamiento de población es un elemento crítico en la continuidad de conflicto y la estabilidad. Estas concepciones antes mencionadas condicionan una respuesta asistencialista al desplazamiento que deja impunes las prácticas y los intereses que lo generan, al tiempo que se

⁷¹ La cuestión de si los refugiados y los desplazados deberían estar agrupados en una misma categoría y hasta qué punto la protección ofrecida por las diferentes categorías es efectiva ha sido objeto de debate. La idea que subyace a esta discusión fue expresada con claridad en el estudio comprensivo sobre la situación de las PDI realizado por Deng en 1993: ¿Cómo poner a disposición de los desplazados internos la protección y asistencia que se ofrece a los refugiados sin interferir con la protecciones tradicionales establecidos por el régimen de los refugiados, a saber, el derecho a salir de un país y buscar asilo? Este es, sin duda, como señala el informe “*uno de los mayores desafíos de la post-Guerra Fría*”: UNITED NATIONS-COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, “Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally...”, *op.cit.*, parr. 2. Este debate se planteó a mediados y finales de los noventa en las páginas de la Revista Migraciones Forzadas y sigue abierto. Véase, por ejemplo: BARUTCISKI, Michael, “Tensions between the refugee concept and the IDP debate”, en *Forced Migration*, Review 3, 1998, ps. 11-14; LEE, Luke T., “Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, nº1, 1996, pp.27-42; y más recientemente DARCY, James, WADDELL, Nicholas y SCHMIDT, Anna (ed.), *The uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status*, HPG Report 28, Overseas Development Institute, septiembre 2009.

⁷² “Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to...”, *op.cit.*, parr.32.

limita a paliar una de las consecuencias de sus acciones –los desplazados– sin que los actores que causan el desplazamiento asuman responsabilidad alguna o se vean obligados o comprometidos a dejar de expulsar a la población. A diferencia de un enfoque basado en necesidades, un enfoque basado en derechos genera responsabilidades y aspira a asegurar la protección y bienestar de las personas.

En este contexto el caso de Colombia, por tratarse del país con la legislación más avanzada de protección de las PDI, es paradigmático. El análisis del desplazamiento interno en Colombia muestra sin lugar a dudas que este, no es un problema estructural relacionado con la pobreza o la vulnerabilidad de la población, sino un problema asociado a los riesgos y amenazas que sufren los habitantes de las regiones afectadas por causa del conflicto armado. Todas las partes en conflicto, incluyendo a los grupos guerrilleros, a los nuevos grupos armados que han surgido desde la desmovilización de los paramilitares y a las fuerzas del estado, son corresponsables de los desplazamientos forzosos, violaciones y abusos de los derechos humanos. Sin embargo, el gobierno rechaza la existencia de un conflicto armado interno y caracteriza la situación colombiana como un problema de terrorismo que amenaza la democracia. El Estado colombiano tiende a plantear el desplazamiento como un efecto del conflicto y de la lucha entre grupos irregulares; se muestra a sí mismo como una víctima más, impotente ante la magnitud del fenómeno⁷³.

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

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

⁷³ CHURRUCA, Cristina, "La prevención del desplazamiento y la política de consolidación de la seguridad democrática: implicaciones para la cooperación internacional" en CHURRUCA, Cristina y MEERTENS, Donny (compiladoras), *Desplazamiento en Colombia. Prevenir, asistir, transformar. Cooperación internacional e iniciativas locales*, La Carreta, Bogotá, 2010, pp.70-73.

duradera a su situación de desplazamiento"⁷⁴.

En última instancia la protección de las personas internamente desplazadas, implica garantizar que las PDI puedan reanudar una vida normal mediante el logro de una solución duradera⁷⁵. Se entiende que las soluciones duraderas se pueden lograr mediante el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual –denominada "retorno"–, la integración sostenible en las zonas donde las personas internamente desplazadas se refugian –integración local– o en otra parte del país⁷⁶. Según el *Marco para la Búsqueda de Soluciones Duraderas al Desplazamiento Interno* las personas desplazadas internamente alcanzan una solución duradera cuando ya no requieren una asistencia específica ni tienen necesidades de protección relacionadas con su desplazamiento, y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación por razón del mismo⁷⁷. La búsqueda de cualesquiera de estas soluciones duraderas para los desplazados internos debe entenderse como un proceso gradual y a menudo prolongado; un proceso complejo que atiende a dificultades en cuestiones de derechos humanos, humanitarias, de desarrollo, de reconstrucción y de consolidación de la paz; y por último como un proceso que requiere la participación coordinada y oportuna de diversos agentes.

Un proceso basado en derechos de búsqueda de soluciones duraderas debe lograr que los desplazados internos estén en condiciones de adoptar una decisión fundamentada y voluntaria sobre la solución duradera que más les conviene; que participen en la planificación y la gestión de la solución duradera de modo tal, que se consideren sus necesidades y sus derechos en las estrategias de recuperación y desarrollo; que tengan un acceso seguro, sin obstáculos y oportuno a todos los agentes que respalden el logro de soluciones duraderas, entre otros, los agentes no gubernamentales, humanitarios o de desarrollo; que tengan acceso a mecanismos eficaces para supervisar el proceso y las condiciones sobre el terreno; y que, en situaciones de desplazamiento resultantes de conflictos o violencia, tengan al menos

⁷⁴ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos...*, op.cit., parr. 13.

⁷⁵ IASC, *Framework on Durable Solutions for Internally Displaced...*, op.cit., p.5.

⁷⁶ El derecho de los desplazados internos a una solución duradera está articulado en los principios 28-30 relativos al retorno, reasentamiento e integración. Véase, KÄLIN, Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement...*, op.cit.

⁷⁷ En materia de derechos humanos: las soluciones duraderas deben restablecer los derechos humanos de los desplazados internos que se han visto afectados por su desplazamiento; entre otros, el derecho a la seguridad, a la propiedad, a la vivienda, a la educación, a la salud y a los medios de subsistencia. Para lograrlo, es posible que se deba hacer valer el derecho a la reparación, a la justicia, a la verdad, y a la rectificación de injusticias anteriores mediante una justicia de transición u otras medidas apropiadas. Véase: NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Walter Kälin. Adición Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, , A/HRC/13/21/Add.4, 9 de febrero de 2010, parr. 16.

una participación indirecta en los procesos de paz y las iniciativas de consolidación de la paz, y que estos refuercen las soluciones duraderas⁷⁸. Asimismo los procesos destinados a apoyar una solución duradera deben ser inclusivos y, en pos de una igualdad plena, comprender a toda la población desplazada, en particular a las mujeres, los niños –según su edad y nivel de madurez–, las personas con necesidades especiales y aquellas que puedan llegar a ser marginadas⁷⁹.

4. Las personas desplazadas internamente y la construcción de la paz.

La construcción de la paz en países propensos al conflicto y en contextos de transición o posconflicto, tiene por objeto la prevención de la reanudación o la escalada de conflictos violentos y el establecimiento de una paz duradera y auto-sostenible. El foco de la gestión internacional de conflictos ha pasado crecientemente del mantenimiento de la paz, cuyo objetivo era mantener el *status quo*, a la construcción de la paz que tiene que ver con la gestión del cambio⁸⁰. La construcción de la paz abarca la superposición de agendas para la paz y el desarrollo en apoyo de la prevención de conflictos, la gestión de conflictos y la reconstrucción posconflicto⁸¹.

En este contexto se entiende que la ayuda al regreso, reasentamiento y la reintegración voluntarios de las personas desplazadas puede, simultáneamente, contribuir a resolver las causas profundas de un conflicto y ayudar a prevenir más desplazamientos. Por un lado, los problemas no resueltos de desplazamiento pueden causar inestabilidad y poner así en peligro los procesos de paz, así como los esfuerzos de construcción de la paz. Por otro, las soluciones duraderas, en particular el retorno, no se pueden lograr para los desplazados internos, mientras exista falta de seguridad, la propiedad no se restablezca, y las condiciones para soluciones sostenibles –incluyendo la reconciliación en particular entre las comunidades locales y los repatriados, la reconstrucción posconflicto y el restablecimiento del imperio

⁷⁸ Ibid. parr.22-33.

⁷⁹ *Ibid.* 34-35.

⁸⁰ Estas acciones deben centrarse en el fomento de instituciones y procesos sostenibles en áreas como el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y las desigualdades, la gobernanza transparente y responsable, la promoción de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho y la promoción de una cultura de paz y de no violencia.

⁸¹ Desde el fin de la Guerra Fría se ha convertido en lugar común afirmar que la paz, la seguridad y el desarrollo son interdependientes y que las Naciones Unidas y otros actores internacionales necesitan hacer frente al doble imperativo de la seguridad y el desarrollo a través de políticas y programas integrados. Sobre la evolución de la construcción de la paz como el enlace entre la seguridad y el desarrollo, véase: TSCHIRGI, Necla, *Peacebuilding and the Link Between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?*, International Peace Academy, Studies in Security and Development, Nueva York, diciembre 2003. Para una crítica del discurso sobre la interdependencia de la seguridad y el desarrollo como una tecnología liberal de gobernanza de los “subdesarrollados” o no asegurados, véase: DUFFIELD, Mark, *Security, Development and Unending Wars*, Polity, Londres, 2007; y DUFFIELD, MARK., *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres, 2001.

de la ley y un gobierno legítimo– no ocurran⁸². Por ello la búsqueda de soluciones dignas y duraderas para las personas desplazadas se reconoce como un elemento fundamental para la construcción de la paz y el logro de una paz sostenible y duradera. Sin embargo, aunque ha habido avances normativos y conceptuales en relación al proceso de búsqueda de soluciones duraderas⁸³, el que haya por lo menos 40 países con personas en situación de desplazamiento prolongado, significa que no se ha avanzado en esos procesos y que esas personas viven en condiciones de marginación. Dejar a las PDI en una situación de marginación continua, sin la perspectiva de una solución duradera, puede convertirse un obstáculo para la estabilidad a largo plazo, la recuperación y la reconstrucción en países posconflicto.

Se supone que la construcción de la paz se dirige a atender las necesidades particulares de las sociedades que emergen de un conflicto o han salido de él. No obstante, la atención de la paz liberal no ha estado en los actores locales y las comunidades ni, por supuesto, los grupos más marginados como las personas desplazadas internamente⁸⁴. Los estudios críticos de investigación para la paz han demostrado que la paz liberal se ha orientado hacia los estados, las élites, los actores internacionales, las cuestiones de seguridad y las instituciones liberales y las normas⁸⁵. Los pocos trabajos sobre la participación de las PDI en procesos de

⁸² NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, Informe del Representante del Secretario General. Adición Marco de soluciones..., *op.cit.*, parr. 48-52.

⁸³ Se ha adoptado el Manual para la Búsqueda de soluciones Duraderas y la Guía para Mediadores sobre los desplazamientos internos en procesos de paz y acuerdos de paz: *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements: A Guide for Mediators*, The Peacemaker's Toolkit Series, Instituto para la Paz de los Estados Unidos y Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Washington D.C., 2010.

⁸⁴ El consenso de la paz liberal se caracteriza por la creencia extendida entre los responsables políticos y "constructores de la paz", reflejada y aplicada en las operaciones de paz y zonas de conflicto en general tras el fin de la Guerra Fría, de que la promoción de la democracia, la economía de mercado y el conjunto de instituciones asociadas con el estado moderno son el motor de la construcción de la paz. Se refiere a una concurrencia teórica y política. En el consenso de la paz liberal subyace una idea de paz liberal. La idea de que ciertos tipos de estado, los de constitución liberal con democracia liberal y economía de mercado, tienden a ser más pacíficos.

⁸⁵ Véase, por ejemplo: CHANDLER, David, "Critiquing Liberal Cosmopolitanism? The Limits of the Biopolitical Approach" en *International Political Sociology*, vol. 3, 2009; CHANDLER, David, *Empire in denial: the politics of state-building*, Pluto Press, Londres, 2006; DUFFIELD, Mark, *Security, Development and Unending...*, *op.cit.*; DUFFIELD, MARK., *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development...*, *op.cit.*; HEATHERSHAW, John, "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses" en *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2008, pp. 597-621; PARIS, Roland, 'International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'', en *Review of International Studies*, vol. 28, nº4, 2002, pp.637-656; PUGH, Michael, "The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective", en *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, nº2, 2005, pp.23-42; RICHMOND, Oliver, "The problem of peace: understanding the 'liberal peace'" en *Conflict, Security & Development*, vol. 6, nº 3, 2006, pp. 291-314; RICHMOND, Oliver, *Peace in International Relations*, Routledge, Londres, 2008; RICHMOND, Oliver (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2010.

paz y construcción de la paz constatan que los desplazados internos no suelen ser consultados. Sus circunstancias particulares son a menudo pasadas por alto en el lenguaje de los acuerdos de paz, y en las iniciativas de consolidación de la paz, a menudo se les olvida o se les margina⁸⁶. En el mejor de los casos sólo les reconocen de forma retórica. Las personas se convierten en los “medios” para la estabilidad política en lugar de ser el “fin” de la construcción de la paz⁸⁷. La seguridad humana ha quedado relegada a un lugar secundario. Y sin embargo, como destaca Goodhand basándose en su experiencia en Afganistán y otros conflictos, en última instancia la construcción de la paz se refiere a “*la construcción de la seguridad humana*” en el sentido de la gobernabilidad democrática, los derechos humanos, el estado de derecho, el desarrollo sostenible y el acceso equitativo a los recursos⁸⁸.

Los responsables políticos y los profesionales de la construcción de la paz han empezado a reconocer las limitaciones y desafíos de la construcción de la paz, en particular en el periodo inmediatamente posterior al conflicto⁸⁹. El informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la consolidación de la paz en el periodo inmediatamente posterior al conflicto subraya que “*el período inmediatamente posterior al conflicto ofrece una oportunidad para crear condiciones de seguridad básicas, hacer patentes las ventajas de la paz, reforzar y fomentar la confianza en el proceso político y fortalecer la capacidad nacional básica para llevar la iniciativa en las actividades de consolidación de la paz, sentando de ese modo las bases para un desarrollo sostenible*”⁹⁰. El informe reconoce que, en demasiados casos, la comunidad internacional no ha logrado catalizar una respuesta que ofrezca resultados inmediatos y tangibles. Las capacidades y recursos han sido insuficientes para satisfacer las demandas sobre el terreno “*en particular en las áreas consideradas prioritarias como la asistencia, protección y el apoyo al regreso sostenible y en condiciones de seguridad de los desplazados internos y los refugiados y su reintegración*”⁹¹.

⁸⁶ Véase: KOSER, Khalid, *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*, Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, Washington D.C., abril 2007.

⁸⁷ CONTEH-MORGAN, Earl, “Peacebuilding and Human Security: A Constructivist Perspective”, en *International Journal of Peace Studies*, Vol. 10, nº 1, 2005, p.70.

⁸⁸ GOODHAND, Jonathan. *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, Intermediate Technology Publications, Rugby, 2006, p. 12.

⁸⁹ Cuestiones como la necesidad de coordinación y coherencia, apropiación local, legitimidad creación de capacidades, dependencia, rendición de cuentas y las estrategias de salida son cuestiones discutidas normalmente en los informes de Naciones Unidas y otras organizaciones como la Unión Europea.

⁹⁰ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL-CONSEJO DE SEGURIDAD, Informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos, A/63/881-S/2009/304, 11 de junio de 2009, parr.3.

⁹¹ *Íbid.*, parr. 23.

La construcción de la paz y en particular la reconstrucción posconflicto se entiende actualmente por las Naciones Unidas y otras organizaciones y actores internacionales como una estrategia amplia e integrada, un sistema complejo, que abarca una gama de programas y mecanismos en los ámbitos de la paz, la seguridad, el desarrollo y la acción humanitaria en el corto, medio y largo plazo. Cuestiones como la necesidad de coherencia en la planificación estratégica y los mecanismos de financiación, la coordinación entre los distintos actores, y la apropiación local, entre otras, son cuestiones discutidas normalmente en los informes de Naciones Unidas y otras organizaciones sobre la construcción de la paz⁹². En relación a las PDI se reconoce explícitamente que el desplazamiento prolongado es, en muchas ocasiones, el resultado de “*la indiferencia política de las autoridades nacionales, los agentes de desarrollo y los donantes*”⁹³. En muchos casos, los desplazados internos, después de haber recibido una generosa asistencia humanitaria en los peores momentos de la crisis, se ven olvidados en cuanto termina la violencia armada. Sin asistencia para rehacer sus vidas las PDI entran en un círculo vicioso de dependencia de la ayuda y desplazamiento prolongado⁹⁴. Además los desplazados internos son a menudo alentados u obligados a regresar a sus lugares de origen antes de que sea seguro o sostenible para ellos hacerlo⁹⁵. Está ampliamente reconocido el papel del marco de recuperación temprana, como parte de la respuesta humanitaria, para sentar las bases de iniciativas posteriores, dado que “*protege e invierte en el sustento de la población y el fomento de la capacidad de los líderes comunitarios, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales para crear reductos pacíficos*”⁹⁶. Por ello resulta particularmente preocupante la falta de asistencia para la transición⁹⁷ y las actividades de recuperación que deberían estar enfocadas a

⁹² PARIS, Roland and SISK, Timothy D., “Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding” en PARIS, Roland and SISK, Timothy D. (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Routledge Security and Governance Series, Londres y Nueva York, 2009, pp.3-4.

⁹³ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Walter Kälin..., *op.cit.*, parr.78.

⁹⁴ *Íbid.*

⁹⁵ Es importante señalar que las tres opciones son igualmente importantes, que pueden formar el primer paso hacia una solución duradera para los desplazados internos. No existe ninguna jerarquía entre ellas, ya que emanan del derecho a la libre circulación y el derecho a elegir el lugar de residencia. Sin embargo, la mayor parte de las agencias se centran en el retorno voluntario, como la opción en la que se ha adquirido mayor experiencia operacional y la preferida generalmente por los gobiernos. Véase: IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, Ginebra, mayo 2010, p.47.

⁹⁶ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL-CONSEJO DE SEGURIDAD, *Informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz...*, *op.cit.* parr.47; NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Walter Kälin..., *op.cit.*, parr.19.

⁹⁷ UNDG/ECHA, *Working Group on Transition Issues Report*, February 2004, p.6.

apoyar la apropiación local⁹⁸.

A parte de lo superficiales que resultan estas constataciones si se hace nada o poco para remediar los problemas, la cuestión es que las causas subyacentes a las dificultades encontradas en la búsqueda de soluciones duraderas a las PDI, y por extensión en la construcción de la paz, prácticamente no se exploran o no se reconocen en el discurso oficial. Frente a este, los estudios críticos de investigación para la paz muestran que la falta de éxito de los enfoques de la paz liberal se deben a que los intereses y asunciones liberales occidentales han influido en la formulación de políticas que conducen a resultados contraproducentes e incluso al fracaso⁹⁹.

Entre los distintos enfoques críticos, destacan los que ponen en evidencia que tanto los enfoques institucionales de construcción de la paz y/o reconstrucción postconflicto como la corriente académica dominante, emplean una visión funcionalista Weberiana de la sociedad. Este punto de vista funcionalista presenta una sociedad como un sistema social cuyas partes –instituciones, grupos e individuos– avanzan hacia la estabilidad y un desarrollo ordenado en consonancia con los valores democráticos occidentales liberales. Duffield desarrolló este planteamiento en su trabajo *"The symphony of the damned"*¹⁰⁰. A pesar de sus limitaciones el funcionalismo-cultural sigue siendo el método preferido de la tecnocracia de la asistencia internacional a expensas de un cambio radical. Los conflictos contemporáneos se entienden como una especie de interrupción –temporal– en el modelo ordenado de desarrollo, y la reconstrucción posterior al conflicto como una secuencia temporal de la emergencia desde la rehabilitación hasta el desarrollo. El énfasis en la dimensión temporal se explica por el interés de los donantes en la fijación de límites a sus intervenciones en los conflictos prolongados. Esta perspectiva se centra en los resultados más que en los procesos, sin tener en cuenta que los conflictos violentos dan lugar a procesos de cambio

⁹⁸ Preferimos utilizar el término recuperación y evitar el de "recuperación temprana" porque es un concepto actualmente sujeto a debate y poco claro. Se entiende como la aplicación de los principios de desarrollo de la participación, la sostenibilidad y la apropiación local a las situaciones humanitarias con el objetivo de estabilizar las capacidades locales y nacionales. La recuperación temprana tiene por objeto, desde la asistencia humanitaria, apoyar las iniciativas espontáneas de recuperación de la comunidad y sentar las bases para la recuperación a largo plazo. Además de estarse convirtiendo en un lema "catchword", se está dando una tendencia a instrumentalizar la recuperación temprana con fines de estabilización políticos y militares ajenos a la asistencia y protección de los más necesitados. Véase: BAILEY, Sarah, PAVANELLO, Sara, ELHAWAY, Samir y O'CALLAGHAN, Sorch, *Early recovery: an overview of policy debates and operational challenges*, HPG Working Paper, noviembre 2009.

⁹⁹ Véase nota 83.

¹⁰⁰ Duffield, Mark, "The symphony of the damned: racial discourse, complex political emergencies and humanitarian aid", *Disasters*, vol. 20, nº3, 1996, pp. 173-93. Véase también: LOANE, Geoff, AUSTIN, Lois GIBBONS, P., "Protecting Societies in Transition" in CAHILL, Kevin (ed.) , *The pulse of Humanitarian Action*, Fordham University and The Centre for Humanitarian International Cooperation, Nueva York, 2007, pp.179-201.

político y social, por lo que es ilusorio pretender volver a la situación previa al conflicto¹⁰¹.

Pugh distingue entre una *rehabilitación minimalista* que se centra bien en volver a la situación de la sociedad anterior al conflicto o en un acto de ingeniería social que promueve un mínimo cambio en las estructuras civiles, políticas y demográficas –por ejemplo mediante la rápida celebración de elecciones y el fomento del retorno de los refugiados y desplazados–, y una *rehabilitación transformadora*. Esta última se define como un proceso de adaptación social, política, económica y de apoyo a las condiciones de relativa paz en el que los participantes, especialmente aquellos que han sido postergados y afectados por la violencia, pueden comenzar a priorizar objetivos futuros más allá de la supervivencia inmediata¹⁰². El privilegio de los gobiernos y las agencias internacionales del retorno inmediato de las personas desplazadas a su lugar de origen frente a otras soluciones es un claro ejemplo de acto de ingeniería social¹⁰³. El retorno sin unas mínimas condiciones de sostenibilidad plantea una rehabilitación minimalista que pretende volver a la situación anterior al conflicto sin tener en cuenta ni la complejidad de los procesos de transición ni las necesidades, intereses y los derechos de las personas desplazadas¹⁰⁴.

La rehabilitación transformadora promueve los procesos de cambio poniendo a los afectados por el desastre en el centro del proceso de reconstrucción. Así, critica que la asistencia humanitaria se haya orientado más hacia una ingeniería social que a un desarrollo de la sociedad basado en la apropiación local del proceso de construcción de la paz. Por ello, la rehabilitación transformadora fomenta la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en la asistencia externa a las sociedades devastadas por la guerra y el apoyo a la generación de una sociedad civil local¹⁰⁵. Los programas de capacitación y promoción de los derechos humanos

¹⁰¹ GIBBONS, Pat, *Societies in Transition: Issues and Challenges*, Discussion Paper, University College Dublin, Dublín, septiembre 2010, p.3.

¹⁰² PUGH, Michael, "Post-conflict Rehabilitation: social and civil dimensions", *Journal of Humanitarian Studies*, 3 junio 2000, en <http://jha.ac/1998/12/11/post-conflict-rehabilitation-social-and-civil-dimensions/#toc-rehabilitation-as-the-transformation-of-societies>. [Accedido en junio de 2011].

¹⁰³ Es significativo que el informe sobre el papel del ACNUR en el retorno e integración de las PDI publicado en julio de 2010 reconozca que sólo se refiere al retorno porque es el área donde la agencia de Naciones Unidas ha adquirido la experiencia operacional. Véase, UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES POLICY DEVELOPMENT AND EVALUATION SERVICE (PDES), *The end of the road? A review of UNHCR's role in the return and reintegration of internally displaced populations*, PDES/2010/09, julio 2010, p.12.

¹⁰⁴ El Informe de la IDMC del año 2010 menciona entre otros, los casos de Costa de Marfil, Eritrea, Kirgizistán, RDC, Pakistán, Timor Leste y Uganda. IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments...*, *op.cit.*, pp.17-18.

¹⁰⁵ PUGH, Michael, "Post-conflict Rehabilitation: social and civil dimensions", *Journal of Humanitarian...*, *op.cit.*; LOANE, Geoff, AUSTIN, Lois GIBBONS, P., "Protecting Societies...", *op.cit.*, pp.179-201.

de las personas son fundamentales para cualquier transformación a largo plazo de una sociedad, especialmente para la transformación basada en la propiedad local.

Los estudios críticos de investigación para la paz se han centrado, en general, más en el postconflicto que en el periodo inmediatamente posterior al conflicto¹⁰⁶. Pero es en el momento de transición donde surge la oportunidad de fortalecer la agencia, entendida como autonomía y libre determinación de los sujetos, en particular de los más marginados como las PDI. De ahí la importancia de promover y apoyar los derechos humanos y el empoderamiento de las comunidades para aumentar su cohesión, reducir la violencia y mejorar su resistencia.

Algunos críticos del intervencionismo liberal como Richmond y Chandler, al querer hacer hincapié en el contexto local y la contingencia, quieren poner al descubierto las paradojas y tensiones derivadas de un enfoque “*que prioriza derechos sobre necesidades*”¹⁰⁷. En este sentido Chandler clama contra lo que considera derechos ficticios que separan a los derechos de su sujeto y terminan por restringir más los derechos de las personas que se convierten en no-ciudadanos intervenidos por potencias extranjeras. El problema es que Chandler asume que todas las personas son consideradas ciudadanas con derechos, lo que no es el caso en general de las PDI¹⁰⁸. Entiendo que esta crítica pone al descubierto un desconocimiento de lo que realmente significa un enfoque de derechos. Un enfoque de derechos, a diferencia de uno basado en necesidades aspira a asegurar la protección y el bienestar de las personas. Además reivindica que los más marginados, en este caso la población desplazada, no sean considerados sólo como víctimas, sino también como sujetos de derechos. De esta forma posibilita que se conviertan en un actor social y político empoderado¹⁰⁹.

La crítica a la imposición y al discurso de los derechos humanos no es tanto a los derechos humanos en sí mismos, sino a las ideas de democracia cosmopolita

¹⁰⁶ Paris subraya la complejidad de los procesos de transición y cuestiona que la democracia y la economía de mercado promuevan la paz y la estabilidad sin los adecuados marcos institucionales. PARIS, Roland, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp.40-51.

¹⁰⁷ RICHMOND, Oliver, “Resistencia y Paz Postliberal”, *Relaciones Internacionales*, núm. 16, febrero de 2011, p.17 en <http://www.relacionesinternacionales.info>; publicado originalmente en inglés en *Millennium – Journal of International Studies*: RICHMOND, Oliver, “Resistance and the Post-liberal Peace”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 38 nº. 3, 2010, pp. 665-692.

¹⁰⁸ CHANDLER, David, “The Limits of Human Rights and Cosmopolitan Citizenship” en CHANDLER, David (ed.), *Rethinking Human rights: Critical Approaches to International Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke y Nueva York, 2002, pp. 115-133.

¹⁰⁹ Este argumento lo desarrollamos en CHURRUCA, Cristina y MERTEENS, Donny, “Introducción” en CHURRUCA, Cristina y MERTEENS, Donny, (comps.), *Desplazamiento en Colombia: prevenir, asistir, transformar*, La Carreta, Bogotá, 2010, pp. 5-20.

y gobernanza global –y la idea del ciudadano individual global– a que van ligados en el proyecto de paz liberal. Sin proponérselo, se idealiza la capacidad de resistencia y agencia de lo local al suponer que los sectores más marginados pueden, por si solos, favorecer la movilización política y construir formas híbridas de paz¹¹⁰. La posibilidad de una paz postliberal centrada en la cotidianidad no debe hacernos sobreestimar la capacidad de agencia de los más marginados¹¹¹. Cuando Richmond se pregunta si lo cotidiano es importante y *“si se debe y puede facilitar, guiado y protegido desde arriba, a través de un enfoque a priori basado en los derechos o deberían surgir como resultado de la acción individual y local, y del autogobierno”*¹¹². La respuesta que se nos ocurre es que dependerá del grado de marginación y de la necesidad de emancipación y protección. La libre determinación de los sectores más marginados exige una priorización tanto de las necesidades como de los derechos, porque sino la resistencia no es posible. ¿Se plantean realmente los más necesitados la resistencia como una respuesta postcolonial a las fallas del liberalismo o a las narrativas del poder del estado? ¿Qué pasa si los más marginados, como las PDI, a lo que aspiran es a no sufrir un ataque armado, violencia sexual y de género, separación familiar, privación arbitraria de tierras, viviendas y otros bienes y estigmatización, discriminación o acoso? Para las personas desplazadas en Colombia, por no decir en Chad, Darfur o la RDC, la resistencia es una cuestión de mantenerse con vida¹¹³.

Conclusiones

El objetivo de la construcción de la paz en países propensos a los conflictos, situaciones de transición y los países en situación de postconflicto es establecer una paz duradera y sostenible. Las personas desplazadas internamente son, en muchas ocasiones, a la vez causa y consecuencia de los conflictos. Por lo tanto la búsqueda

¹¹⁰ De alguna manera este planteamiento de ideas y conceptos de la cotidianidad se ajustan a las sociedades occidentales y son difícilmente trasladables a las realidades de las sociedades en transición: *“Por lo general, la política de lo cotidiano ha sido considerada en yuxtaposición a la política conservadora que preserva las relaciones de fuerza existentes entre clases, grupos sociales económicos y grupos de identidad, o a la política liberal que se centra en las estructuras institucionales de gobierno que preservan los marcos del estado (grandes o pequeños) en beneficio de las comunidades e individuos”*. RICHMOND, Oliver, “Resistencia y Paz Postliberal...”, op.cit., p.17 p.25.

¹¹¹ Richmond define la cotidianidad como *“un espacio en que los individuos y las comunidades locales viven y desarrollan estrategias políticas en su entorno local, hacia el Estado y hacia los modelos internacionales de orden. No es la sociedad civil, a menudo un artificio inducido por Occidente, pero es representativa de lo local-local más profundo”*. *Íbidem*, p.19.

¹¹² *Íbid.*, p.24.

¹¹³ La protección acaba entendiéndose como seguridad física y lo que a nivel local puede hacerse desde la comunidad internacional es reforzar y apoyar las estructuras comunitarias. Véase, BONWICK, Andrew, *Protection in Colombia a bottom up approach*, ODI, HPG Background Paper, diciembre 2006; y OXFAM, *Implicarse con la población civil. El próximo reto para el mantenimiento de la paz*, 141 Informe de Oxfam, noviembre 2010.

de soluciones duraderas al desplazamiento interno es una parte fundamental de la construcción de la paz. Sin embargo, a pesar de la preeminencia de las personas desplazadas sobre las refugiadas en el discurso político internacional y del reconocimiento de su existencia en prácticamente la totalidad de las situaciones de transición o posconflicto, las PDI son las grandes marginadas y olvidadas en los procesos de construcción de la paz.

La toma de conciencia de la crisis mundial del desplazamiento interno y la difícil situación de las poblaciones afectadas y los cambios normativos producidos en el régimen de soberanía y no intervención que han conducido a un nuevo énfasis en la protección, ha puesto el caso de las personas desplazadas internamente en la agenda internacional y ha creado nuevas oportunidades para la acción internacional. La mejora de la protección de los civiles no es meramente una labor humanitaria, sino una tarea que exige atención prioritaria y la adopción de medidas en las esferas del mantenimiento de la paz, los derechos humanos y el estado de derecho, así como en el ámbito político, de la seguridad y del desarrollo. Las políticas de protección centradas en las personas desplazadas no pretenden otorgarles un tratamiento preferencial frente a otras poblaciones en riesgo, sino mejorar la calidad de la respuesta desarrollada para los desplazados forzados cuyas necesidades han estado hasta hace poco tiempo inadecuadamente tratadas.

Frente a enfoques de protección desde las instituciones como la R2P, la protección basada en derechos pone el énfasis en la seguridad, dignidad, integridad y atribución de poder de las personas. Se dirige fundamentalmente a las personas como los principales actores de su propia protección. El objetivo es garantizar que la protección no sea sólo una conversación legal y programática entre las agencias, los estados y los grupos armados, sino que se cuente con las personas protegidas. El concepto de protección desde las personas, a diferencia de nociones como la responsabilidad de proteger, ofrece un marco desde el que abordar el problema de la protección de las PDI y la búsqueda de soluciones justas y duraderas. Este enfoque no debe entenderse como un enfoque internacional en el ámbito local, sino como un enfoque que intenta apoyar la agencia local y colaborar con ella¹¹⁴. La protección así entendida se convierte en una agenda comprensiva de construcción de la paz desde y con los más marginados, que enlaza con planteamientos críticos transformadores de la construcción de la paz.

Desde un enfoque de derechos se prima el derecho a la restitución y al retorno o la reintegración, es decir, una justicia restitutiva, para lo cual se deben buscar mecanismos e instituciones que puedan garantizar esos derechos. Es necesario reconocer a la población desplazada en términos de *sujetos de derechos* para su incorporación como tal en las estrategias de verdad, justicia y reparación. A pesar de la dificultad de aplicar en la práctica la definición de protección basada

¹¹⁴ WALDMAN, Matt, *Afganistán: La construcción de la paz a través de comunidades locales, Propuesta para una estrategia nacional*, Oxfam Internacional, febrero 2008.

en un enfoque de derechos por su carácter comprensivo, tanto en las estrategias y métodos mediante las que puede lograrse la protección –“todas las actividades”–, como en el alcance jurídico de la protección –“pleno respeto”– esto no la invalida. Pero se hace necesario avanzar en la comprensión de cómo avanzar desde los derechos humanos de las personas desplazadas hacia la construcción de una paz democrática y sostenible.

Asimismo es fundamental estudiar la relación entre una protección basada en derechos desde las comunidades y una protección desde las instituciones. Cualquier estrategia práctica de apropiación local requiere una doble política de negociación entre los actores internacionales y los actores nacionales, y con los actores estatales y los actores no estatales. Cuando el estado no puede o no quiere cumplir con su responsabilidad, el papel de la comunidad internacional apoyando la protección de los desplazados y asistiendo en su regreso, reasentamiento y reintegración es fundamental. Pero lo que no está claro es como se hace operativa la protección. Se hace necesario, por este motivo, desarrollar una cartografía o mapeo científico de los cambios en el discurso político y jurídico sobre los desplazados internos, junto con un estudio de la toma de decisiones y compromisos institucionales adoptados por gobiernos, organizaciones intergubernamentales y ONG. Es esencial para profesionales y académicos entender la medida en que la soberanía como responsabilidad ha contribuido a los principios y normas en torno al cual convergen las expectativas del estado y cómo se hacen operativas. Sería importante entender mejor el impacto preciso de la idea de la soberanía como responsabilidad, y la protección basada en derechos en la política internacional actual.

Bibliografía

- ANNAN, Kofi, "Two concepts of sovereignty", *The Economist*, 18 September 1999.
- ARENAL, Celestino del, *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid 2007, (4ª ed. 1ª ed. 1984).
- BAILEY, Sarah, PAVANELLO, Sara, ELHAWAY, Samir y O'CALLAGHAN, Sorch, *Early recovery: an overview of policy debates and operational challenges*, HPG Working Paper, noviembre 2009.
- BARUTCISKI, Michael, "Tensions between the refugee concept and the IDP debate", en *Forced Migration Review*, nº3, 1998, ps. 11-14.
- BONWICK, Andrew, *Protection in Colombia a bottom up approach*, ODI, HPG Background Paper, diciembre 2006.
- BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT, *Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility*, 2004.
- BRUN, Catherine, "Research guide on internal displacement", NTNU Research Group on Forced Migration Department of Geography Norwegian University of Science and Technology (NTNU) Trondheim, Noruega en: www.forcedmigration.org/guides/fmo041/fmo041.pdf, [accedido el 4 diciembre de 2010.]
- CAHILL, Kevin (ed.), *The pulse of Humanitarian Action*, The Centre for Humanitarian International Cooperation, 2007.
- CAIRO CAROU, Heriberto, "The Duty of the Benevolent Master: From Sovereignty to Suzerainty and the Biopolitics of Intervention", en *Alternatives: Global, Local, Political*,

- vol. 31, 2006.
- CASTLES, Stephen, "La política internacional de la migración forzada", en *Migración y Desarrollo*, nº1, Octubre 2003.
- CHANDLER, David, "What do we do when we Critique Liberalism? The Uncritical Critique of Liberal Peace", en Millenium Conference, London School of Economics, 17 October, accessible en www.davidchandler.org/pdf/.../Millennium%20Liberal%20Peace.pdf [accedido en junio de 2011].
- CHANDLER, David, "Critiquing Liberal Cosmopolitanism? The Limits of the Biopolitical Approach" en *International Political Sociology*, vol. 3, 2009.
- CHANDLER, David, "The Limits of Human Rights and Cosmopolitan Citizenship" en CHANDLER, David, (ed.), *Rethinking Human rights: Critical Approaches to International Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke & New York, 2002.
- CHANDLER, David, "The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'", en *International Peacekeeping*, vol. 11, nº1, 2004.
- CHANDLER, David, *Empire in denial: the politics of state-building*, Pluto Press, Londres, 2006.
- CHURRUCA, Cristina, "Human Security as a policy framework: Critics and Challenges", en *Anuario de Accion Humanitaria y Derechos Humanos/Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2007*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2007.
- CHURRUCA, Cristina y MERTEENS, Donny, (comps.), *Desplazamiento en Colombia: prevenir, asistir, transformar*, LA Carreta, Bogotá, 2010.
- COHEN, Roberta y DENG, Francis M., *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1998.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now: Protecting and empowering people*. Report of the Commission on Human Security, United Nations, New York, 2003.
- CONTEH-MORGAN, Earl, "Peacebuilding and Human Security: A Constructivist Perspective, en *International Journal of Peace Studies*, Vol. 10, nº 1, 2005.
- COLLINSON, Sarah, DARCY, James, WADDELL, Nicholas y SCHMIDT, Anna (eds.), *The uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status*, HPG Report 28, Overseas Development Institute, septiembre 2009.
- DARCY, James, *Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues*, HPG Background Paper, Overseas Development Institute, 2004.
- DENG, Francis M., "Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internally Displaced", en *Leiden Journal of International Law*, nº8.
- DENG, Francis M., y otros, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1996.
- DENG, Francis M., "Internally Displaced Populations: the Paradox of National Responsibility", *MIT Center for International Studies Audit of the Conventional Wisdom*, 07-09, mayo 2007.
- DUFFIELD, Mark, "The symphony of the damned: racial discourse, complex political emergencies and humanitarian aid", en *Disasters*, vol. 20, nº3, 1996.
- DUFFIELD, Mark, *Security, Development and Unending Wars*, Polity, Londres, 2007.
- DUFFIELD, Mark, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres, 2001.
- ETXEVERRIA, Xavier, *Ética de la Acción Humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.
- GIBBONS, Pat, *Societies in Transition: Issues and Challenges*, Discussion Paper, University Gollege Dublin, Dublín, septiembre 2010.
- GIOSSI CAVERZASIO, Sylvie, *Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards*. ICRC, Ginebra, 2001.

- GOODHAND, Jonathan, *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, Intermediate Technology Publications, Rugby, 2006.
- HEATHERSHAW, John, "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses" en *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2008.
- HOLMES, John, "República Democrática del Congo. Un escándalo que ha de acabar", en *Migraciones Forzadas*, nº36, diciembre 2010.
- HOLT, Victoria, TAYLOR, Glyn y KELLY, Max, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. Independent study jointly commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, United Nations, Nueva York, noviembre 2009.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Sudan Entrenching Impunity Government Responsibility for International Crimes in Darfur*, Human Rights Watch, Nueva York, Vol. 17, nº 17(A), diciembre 2005.
- IASC, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, –University of Bern Project on Internal Displacement The Brookings Institution, Washington D.C., abril 2010.
- IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, Ginebra, mayo 2010.
- IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2010*, Ginebra, abril 2011.
- INTERMÓN-OXFAM, *Más allá de los titulares Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*, Oxfam Internacional, 2003.
- INTERMÓN-OXFAM, *Implicarse con la población civil El próximo reto para el mantenimiento de la paz*, 141 Informe de Oxfam, noviembre de 2010.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.
- JACKSON, A., *Nowhere to Turn. The Failure to Protect Civilians in Afghanistan*. A joint Briefing Paper by 29 organizations Working in Afghanistan for the NATO Heads of Government Summit, Lisboa, 19-20 noviembre 2010. Oxfam Internacional, Afghanistan accessible en www.oxfam.org.uk/.../nowhere-to-turn-afghanistan.html [accedido en junio 2011]
- KÄLIN, Walter, "Walter Kälin on the Outlook for IDPs", en *Forced Migration Review*, Issue 37, marzo 2011.
- KÄLIN, Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*. The American Society of International Law and the Brookings Institution, Washington D.C., 2000.
- KENYON LISCHER, Sarah, "Causes and Consequences of Conflict-Induced Displacement", en *Civil Wars*, Vol.9, nº2, 2007.
- KOSER, Koshier, *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*, – University of Bern Project on Internal Displacement, Brookings Institution, Washington D.C., abril 2007.
- LAGES, Alexandra, "Hacia una acción humanitaria más humana. La protección de los derechos por organizaciones humanitarias en situaciones de conflicto" en *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2006*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.
- LEADER, Nicholas, *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, Overseas Development Institute, Londres, 2000.
- LEDERACH, John P., *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, US Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997.
- LEE, Luke T., "Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, nº 1, 1996.

- MACRAE, Joanna y HARMER, A., *Humanitarian Action and the "Global War on Terror": a review of trends and issues*, Humanitarian Policy Group report, Overseas Development Institute, 14 de julio de 2003.
- MACRAE, Joanna y LEADER, Nicholas, *Shifting Sands: The Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Overseas Development Institute, Londres, 2000.
- MOONEY, Erin, "The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern", en *Refugee Survey Quarterly*, Volume 24, Issue 3, 2005.
- NEWMAN, Edward y VAN SELM, Joanne (eds.), *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, The United Nations University, Hong-Kong, 2003.
- O'CALLAGHAN, SORCHA and PANTULIANO, Sara, *Protective action Incorporating civilian protection into humanitarian response*, HPG Report 26, Overseas Development Institute, December 2007.
- PARIS, Roland and SISK, Timothy D., (eds), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Routledge Security and Governance Series, Londres y Nueva York, 2009.
- PARIS, Roland, 'International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'', en *Review of International Studies*, vol. 28, nº4, 2002.
- PARIS, Roland, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- PERAL, Luis, *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Trotta, Madrid, 2001.
- PICTET, Jean, *The Fundamental Principles of the Red Cross: a Commentary*, Ginebra, Henry Dunant Institute, 1979.
- PUGH, Michael, 'The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective', en *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, nº2, 2005.
- PUGH, Michael, "Post-conflict Rehabilitation: social and civil dimensions", en *Journal of Humanitarian Studies*, 3 junio 2000, en <http://jha.ac/1998/12/11/post-conflict-rehabilitation-social-and-civil-dimensions/#toc-rehabilitation-as-the-transformation-of-societies>, [accedido en junio de 2011].
- PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- REFUGEE STUDIES CENTRE, *Forced Migration Research and Policy : Overview of current trends and future directions*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, abril de 2010.
- RICHMOND, Oliver, "Resistencia y Paz Postliberal", en *Relaciones Internacionales*, núm. 16, febrero de 2011, en <http://www.relacionesinternacionales.info> publicado originalmente en *Millennium – Journal of International Studies*: RICHMOND, Oliver, "Resistance and the Post-liberal Peace", en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 38 nº. 3, 2010.
- RICHMOND, Oliver, "The problem of peace: understanding the 'liberal peace'" en *Conflict, Security & Development*, vol. 6, nº 3, 2006.
- RICHMOND, Oliver, *Peace in International Relations*, Routledge, Londres, 2008.
- RICHMOND, Oliver (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2010.
- ROBERTS, Adams, *Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum*. Adelphi Paper 305, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies (IISS), Oxford, 1996.

- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar *Historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, "Las buenas intenciones". *Intervención humanitaria en África*, Icaria, Madrid, 2003.
- SLIM, Hugo, "Why Protect Civilians? Innocence, Immunity and Enmity in War", en *International Affairs*, Vol. 79, nº 3, 2003.
- SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección. Una guía ALNAP para las agencias humanitarias*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2006.
- TSCHIRGI, Necla, *Peacebuilding and the Link Between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing*, International Peace Academy, Studies in Security and Development, Nueva York, diciembre 2003.
- UNHCR, *Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*, UNHCR, Ginebra, 2010.
- VIDAL, Roberto, *El Derecho Internacional de los refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como campos para la regulación del desplazamiento interno a la medida de los Estados*. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.
- WALDMAN, Matt, *Afganistán: La construcción de la paz a través de comunidades locales, Propuesta para una estrategia nacional*, Oxfam Internacional, febrero de 2008. Washington, DC, Brookings Institution, 1998.
- WEIR, Erin A., *The last Line of Defense. How peacekeepers can better protect civilians*, Refugees International, febrero 2010.
- WEISS, Thomas G. and THAKUR, Ramesh, *The United Nations and Global Governance: An Unfinished Journey*, Indian University Press, Bloomington, 2009.