

LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS Y EL PAPEL DEL ACNUR

I. INTRODUCCIÓN

1. Durante más de treinta años, el ACNUR ha estado involucrado operativamente con la población desplazada forzosamente dentro de sus propios países. Ya en 1972, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) solicitó al Alto Comisionado facilitar asistencia a los refugiados que retornaban al sur de Sudán así como a las "personas desplazadas dentro del país"¹. Reafirmando esta Resolución, la Asamblea General encomió al ACNUR "por su eficiente participación en la coordinación de las operaciones de socorro y reasentamiento de refugiados y otras personas desplazadas"². Inicialmente, la Oficina se ocupó de las personas desplazadas internamente (PDI) en el contexto de situaciones de refugiados o retornados, aún en medio de conflictos armados. Como los imperativos humanitarios de los desplazamientos internos se impusieron por derecho propio, el ACNUR perfeccionó su respuesta institucional al problema y sus actividades fueron recibidas por la comunidad internacional con creciente acogida.

2. Otras Resoluciones recalcarían el valor de poner al servicio de los desplazados internos la experiencia del ACNUR en la prestación de protección, asistencia y búsqueda de soluciones para los refugiados. Cada vez más, la Oficina estaba llamada a actuar y con el tiempo a prestar protección y asistencia a los desplazados internos en África, en particular en Angola, Sierra Leona, Somalia, Mozambique, Chad, Etiopía y Zimbabue. En América Latina, se han beneficiado de las actividades de la Oficina las personas desplazadas internamente en Colombia, El Salvador y Nicaragua. En Oriente Medio, Irak y Líbano han estado presentes grandes operaciones de PDI del ACNUR al igual que en Asia Central y Afganistán. En Europa, la intervención del ACNUR con los desplazados en los Balcanes está bien documentada y actualmente la Oficina trabaja con PDI en la Federación de Rusia y el sur del Cáucaso. La operación permanente más larga del ACNUR ha tenido lugar en Sri Lanka desde principios de 1990.³ En total, la Oficina participa actualmente en operaciones de PDI en unos 22 países de todo el mundo.⁴

3. Sin embargo, la respuesta del ACNUR atrajo algunas críticas por su selectividad. La respuesta mundial a lo que se reconoció como una aguda crisis humanitaria se percibió débil y llena de serios vacíos. En septiembre de 2005, respondiendo a la solicitud de la Asamblea General de un sistema más

¹ Consejo Económico y Social (ECOSOC), Resolución 1705 (LIII), 27 de julio de 1972. Ver también la resolución 1655 (LII), 1 de junio de 1972 del Consejo Económico y Social.

² Resolución 2958 (XXVII) del 12 de diciembre de 1972 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

³ El ACNUR recibió en 1991 la autorización del Secretario General de las Naciones Unidas para colaborar con las PDI en la operación de Sri Lanka. Para obtener una descripción general del trabajo del ACNUR con PDI, ver ACNUR, "Operational Experience with Internally Displaced Persons", 1 de septiembre de 1994.

⁴ ACNUR, "UNHCR IDP Operations: Current Situation and Outlook", en preparación, [febrero] de 2007.

previsible, eficaz y responsable⁵, el Comité Permanente Interagencial⁶ (IASC, por su sigla en inglés) acordó la creación del "enfoque sectorial"⁷. El acuerdo tenía por objeto la creación de un liderazgo más previsible y responsable entre un total de nueve sectores de respuesta.⁸ En línea con su pericia y experiencia, y habida cuenta de su firme compromiso de convertirse en un socio transparente y fiable en la respuesta a la difícil situación de los desplazados internos, el ACNUR aceptó asumir el papel principal en los grupos temáticos de protección, de albergues de emergencia y de coordinación de campamentos y gestión de desplazados internos a causa de conflictos.

4. El nuevo compromiso del ACNUR ha dado lugar a una serie de preguntas. Por encima de todo, los Estados interesados han tratado de entender la visión a largo plazo del ACNUR y sus implicaciones en varios sectores fundamentales. Con respecto a la protección, una serie de cuestiones también han sido objeto de escrutinio en el diálogo con los Estados y con otros actores, y en particular dentro del Grupo de trabajo interagencial sobre protección, como el significado, alcance y contenido de las responsabilidades de la Oficina.

5. Para abordar la cuestión estratégica la Oficina distribuyó recientemente un proyecto de documento que establece la política y la visión del trabajo del ACNUR con los desplazados internos y elabora una serie de implicaciones organizativas, que se extienden desde la estructura de la Oficina y el desarrollo de sus recursos humanos a la movilización de recursos y un nuevo sistema presupuestario⁹. Para complementar este documento la presente nota se centra en los aspectos de protección del papel del ACNUR y trata de aclarar las cuestiones más importantes que protagonizan el

⁵ La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 58/177, 22 de diciembre de 2003, subrayó "la importancia de un sistema de colaboración eficaz, previsible y en que se rinda cuenta de lo que se haya hecho" y destacó "la necesidad de afianzar más los arreglos interinstitucionales y la capacidad interinstitucional de los organismos de las Naciones Unidas y otras entidades pertinentes para que hagan frente a las inmensas dificultades humanitarias que entrañan los desplazamientos internos".

⁶ Este es el marco principal para la coordinación interinstitucional de la asistencia humanitaria que reúne importantes socios de las Naciones Unidas y de otros organismos. El IASC fue creado en 1992 en respuesta a la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 19 de diciembre de 1991. Sus miembros de pleno derecho son los directores ejecutivos de: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Los invitados permanentes (otros organismos y asociaciones de ONG) también forman parte del IASC.

⁷ El enfoque sectorial fue acogido por los Directores del IASC en diciembre de 2005. Para más detalles ver: IASC, "Guía de orientación sobre el uso del enfoque de grupo sectorial ("cluster approach") para fortalecer la respuesta humanitaria", 24 de noviembre de 2006.

⁸ Estos nueve sectores y su coordinador designado para los grupos mundiales son: Nutrición (UNICEF), Salud (OMS), Agua y saneamiento (UNICEF), Albergues de emergencia (ACNUR para las PDI dentro de un conflicto y la FICR (coordinador) para situaciones de desastres), Coordinación y gestión de campamentos (ACNUR para las PDI dentro de un conflicto y OIM para situaciones de desastres), Protección (ACNUR para las PDI dentro de un conflicto y ACNUR, OACNUDH, UNICEF para consultas sobre desastres y civiles afectados por conflictos, distintos de los desplazados internos), Recuperación temprana (PNUD), Logística (PMA), Telecomunicaciones de Emergencia (OCHA, UNICEF, PMA). Ver más adelante la nota al pie 30 para más información sobre los organismos que tienen responsabilidades de liderazgo dentro del grupo de protección.

⁹ ACNUR, "Marco de políticas y estrategias de implementación: El papel del ACNUR en apoyo a una respuesta humanitaria mejorada en situaciones de desplazamiento interno", 9 de febrero de 2007 (en lo sucesivo, "Documento sobre la política del ACNUR"). Ver también EC/57/SC/CRP.18, del 8 de junio de 2006, "Ampliación del papel del ACNUR en apoyo a la respuesta interagencial a las situaciones de desplazamientos internos", así como los documentos presentados a las Reuniones consultivas oficiosas del ACNUR de fecha 11 de enero de 2006, "UNHCR's Engagement Within the Inter-Agency Cluster Leadership Approach", y de fecha 12 de septiembre de 2006, "Ampliación del papel del ACNUR en apoyo a la respuesta interagencial a las situaciones de desplazamiento interno".

debate actualmente. Partiendo de la base para la participación de la Oficina, el llamado "mandato", el documento reitera que la responsabilidad de proteger a los desplazados internos es, ante todo, de los Estados nacionales. Dado que el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado no incluye una responsabilidad específica con PDI, en este documento se examina la afirmación realizada hace mucho tiempo por los Estados, especialmente a través de las Conclusiones del Comité Ejecutivo (ExCom) y de las Resoluciones de la Asamblea General, sobre la cual ha sido fundada la autoridad para su participación. Este documento explica el significado de la protección, tanto a nivel normativo como operacional, antes de seguir con la consideración del enfoque sectorial y sus implicaciones. Al explicar las similitudes con las actividades de la Oficina para proteger a los refugiados, el documento destaca los beneficios para las PDI de la participación del ACNUR. También pondrá de relieve los "beneficios" que la protección de los refugiados ha acumulado, antes de resaltar las diferencias que, sin embargo, deben exigir atención. En este sentido, se aborda la preocupación de que el trabajo del ACNUR con PDI puede afectar desfavorablemente su capacidad para cumplir con las responsabilidades establecidas por su mandato con los refugiados. El ACNUR es consciente de estos riesgos y las estrategias de mitigación de la Oficina se explican en consecuencia. Para concluir, el documento vuelve a la función de protección del ACNUR en el enfoque sectorial y concluye iluminando una serie de retos que aún quedan por resolver, mientras que dicha función se va desarrollando.

II. EL FUNDAMENTO DEL TRABAJO DEL ACNUR CON PDI

6. La protección de las PDI, como personas desplazadas dentro de su propio país, es ante todo responsabilidad de los Estados nacionales involucrados.¹⁰ De hecho, muchos gobiernos tomar en serio sus responsabilidades soberanas en este sentido. En estos casos, la labor del ACNUR y de otras organizaciones internacionales reunidas en torno a una crisis humanitaria de desplazamiento interno será complementaria a las responsabilidades soberanas que evidentemente deben ser cumplidas.

7. Sin embargo la realidad es que las respuestas humanitarias a las crisis de PDI en general han estado caracterizadas por el abandono, los vacíos o las deficiencias. Estas son particularmente graves en situaciones de conflicto armado, durante el cual los gobiernos pueden no estar en condiciones de garantizar la protección necesaria. El desplazamiento puede presentarse en áreas del territorio donde la autoridad del Estado es difícil de ejercer o está ausente, y las políticas de Estado pueden provocar o agravar el desplazamiento forzado u obstaculizar la labor humanitaria. Las deficiencias en los recursos y la capacidad pueden y suelen restringir la pericia y el alcance de la respuesta de las autoridades. Cuando los individuos necesitan protección y asistencia, y los Estados no pueden o no quieren protegerlos, ha resultado ser imperativo y fundamental el papel de la comunidad internacional apoyando la protección de los derechos básicos y garantizando que las necesidades tengan respuesta.¹¹

8. La Resolución 428 (V) de 1950 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que creó la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados no otorga un mandato específico a la organización con los desplazados internos. Sin embargo, el artículo 9 del Estatuto de la

¹⁰ Párrafo 19 del Documento sobre la política del ACNUR, ver nota 9, subraya expresamente este principio y dice: "El ACNUR está dispuesto a trabajar con los Estados en el cumplimiento de esta responsabilidad".

¹¹ Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, señalan también que "[l]a obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales. "[l]as organizaciones humanitarias internacionales y otros partícipes competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos." Ver el Principio Rector 25.

Oficina, adjunto a la Resolución, autoriza al Alto Comisionado a emprender "cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, [...], dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición". De acuerdo con esta disposición, la Asamblea General ha ampliado a lo largo de los años la competencia de la Oficina para incluir a grupos de personas desplazadas forzadamente que no entran en el ámbito de la definición de refugiado del Estatuto ni a nivel individual ni colectivo.

9. La Resolución sobre el sur de Sudán mencionada anteriormente es uno de los primeros ejemplos. En el contexto de la repatriación voluntaria de refugiados al sur de Sudán, los gobiernos, el ACNUR, otras agencias y organizaciones internacionales fueron llamadas a prestar asistencia para la repatriación voluntaria, la rehabilitación y el reasentamiento de los refugiados que regresaban del extranjero y de las "personas desplazadas dentro del país"¹². En el caso del ACNUR, tanto en esta como en las demás Resoluciones que siguieron, su experiencia en proporcionar protección internacional y asistencia humanitaria y encontrar soluciones para los problemas de los refugiados se consideró de especial importancia para la situación de los desplazados internos.

10. Desde el inicio, algunos Estados estaban preocupados por la percibida interferencia en la soberanía nacional o por intervenciones injustificadas. Estas preocupaciones fueron abordadas a través de la exigencia de que la participación del ACNUR, en primer lugar, sería a petición del Secretario General o de los principales órganos competentes de las Naciones Unidas. En segundo lugar, el Estado en cuestión debía dar su consentimiento. Estos criterios básicos se reiteran en de una serie de Resoluciones de la Asamblea General, en particular, 47/105 (1992) y 48/116 (1993) y 49/169 (1994). Por su parte, el Comité Ejecutivo reconoció en 1994 el papel de la Oficina con las personas desplazadas internamente y afirmó que la Resolución 48/116 de la Asamblea General proporcionaba un marco adecuado para su participación.¹³ Se han elaborado políticas operacionales internas del ACNUR teniendo en cuenta estos criterios.

11. Hoy en día, el fundamento para el compromiso del ACNUR con las PDI es ampliamente atribuido a la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 53/125 (1998), párrafo 16, que "reafirma su apoyo a la función de la Oficina del Alto Comisionado de proporcionar asistencia humanitaria y protección a los desplazados internos, sobre la base de solicitudes concretas del Secretario General o de los órganos competentes de las Naciones Unidas y con el consentimiento del Estado interesado, teniendo en cuenta la complementación con los mandatos y los conocimientos técnicos de otras organizaciones pertinentes, y subraya que las actividades que se realicen en favor de los desplazados internos no deben socavar la institución del asilo." La Resolución repite así los principales términos del compromiso establecido en anteriores Resoluciones de la Asamblea General. Subraya el mandato del ACNUR con los refugiados y subraya que la institución del asilo no debe ser socavada por la labor de la Oficina con los desplazados internos. Las situaciones en las cuales el ACNUR podría participar no están circunscritas y se hace especial hincapié en la importancia del trabajo del ACNUR en colaboración con otras organizaciones pertinentes.

12. Tomando nota de esta Resolución, el Comité Ejecutivo reafirmó su apoyo a la función del ACNUR con los desplazados internos sobre la base de los "criterios especificados por la Asamblea General"¹⁴. En 2005, el Comité apoyó explícitamente la ampliación del papel del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno cuando se acojan "propuestas formuladas por el Secretario

¹² Ver notas 1 y 2.

¹³ Comité Ejecutivo, Conclusión No. 75 (XLV), de 1994, sobre personas internamente desplazadas.

¹⁴ Comité Ejecutivo, Conclusión No. 87 (L), de 1999, Conclusión general sobre protección internacional.

General y la Asamblea General de las Naciones Unidas para fortalecer el sistema humanitario de las Naciones Unidas". Tomó nota " de las deliberaciones del Comité Permanente entre Organismos en relación con el seguimiento de los resultados del examen de la respuesta y el logro de una mayor coherencia en la respuesta a las situaciones de emergencias humanitarias" y alentó "al ACNUR a que siga explorando la posibilidad de asumir la responsabilidad de la coordinación de los grupos relacionados con la protección de las personas internamente desplazadas, la gestión de campamentos y refugios en situaciones de conflicto como parte del esfuerzo más amplio de coordinación de las Naciones Unidas en apoyo de los coordinadores de las Naciones Unidas para asuntos humanitarios, con miras a garantizar una respuesta más eficaz, predecible y oportuna a las crisis humanitarias, incluido un sistema de contabilidad".¹⁵

13. El enfoque sectorial no es en sí mismo un mecanismo de concesión de mandato. Se trata de un acuerdo mediante el cual los mandatos existentes de las organizaciones internacionales se reúnen de manera coordinada y predecible. Ya en 1992, la Asamblea General alentó a la Oficina a trabajar "en estrecha cooperación con el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, así como con otras organizaciones de las Naciones Unidas y órganos gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales, para lograr una respuesta coordinada y eficaz respuesta a las complejas situaciones humanitarias de emergencia"¹⁶. Por supuesto, el trabajo del ACNUR con PDI es anterior al enfoque sectorial y muchas operaciones en curso de PDI aún no introducen tal enfoque. De hecho, el enfoque sectorial en sí mismo está aún en desarrollo. Sin embargo, el compromiso del ACNUR con el enfoque es firme. Por otra parte, el ACNUR ve en su determinación de ser un actor más predecible y fiable, la oportunidad de consolidar y avanzar en su papel a favor de los desplazados internos y de contribuir a una mayor coherencia en el sistema humanitario de las Naciones Unidas.¹⁷ El documento sobre estrategia, mencionado con anterioridad, y la presente nota se inspiran en la expectativa de mejorar el diálogo de la Oficina con los Estados y otras partes interesadas para alcanzar este objetivo.

III. EL MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DE PDI

14. Los desplazados internos, como todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, tienen derecho a la plena protección de parte de las leyes nacionales. Además, según el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de sus ciudadanos y otras personas en su territorio o bajo su jurisdicción. Asimismo, en situaciones de conflicto armado se aplica el derecho internacional humanitario. Así, la legislación nacional junto con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario constituyen el marco jurídico básico para la protección de PDI.

15. Entre los instrumentos de derechos humanos que merecen ser mencionados por ser especialmente pertinentes para la protección de las PDI se destacan: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El PIDCP, en particular,

¹⁵ Comité Ejecutivo, Conclusión No. 102 (LVI), de 2005, Conclusión general sobre protección Internacional.

¹⁶ Resolución No. 47/105 (1992), del 16 de diciembre de 1992 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁷ El párrafo 9 del Documento sobre la política del ACNUR, ver nota 9, dice: "El ACNUR está apoyando plenamente el proceso de reforma humanitaria, firmemente comprometido con la tarea de crear una mejor respuesta a las necesidades de las PDI y decidido a ejercer la responsabilidad que ha asumido en relación con esas poblaciones."

expresa que determinados derechos fundamentales no son derogables, incluyendo el derecho a la vida, a no ser sometido a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, al reconocimiento como persona ante la ley y al trato no discriminatorio. En caso de que no pueda impedirse la derogación, el Pacto exige que la "emergencia pública que amenace la vida de la nación" debe ser proclamada oficialmente y la excepción debe ser estrictamente necesaria por las exigencias de la situación. Estos instrumentos universalmente aplicables¹⁸ se respaldan en muchos otros, tanto a nivel mundial como regional, relacionados con campos más específicos de los derechos o con grupos específicos.

16. En cuanto al derecho internacional humanitario, los instrumentos principales son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977. Los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I constituyen un marco normativo para la protección general de los civiles durante los conflictos armados internacionales. El Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio de Ginebra) es de particular importancia para la protección de las PDI. Tanto el derecho internacional humanitario consuetudinario como el basado en los tratados, obliga a los Estados Partes a distinguir en todo momento, en un conflicto, entre la población civil y los combatientes, y dirigir las operaciones únicamente contra objetivos militares.

17. Los conflictos armados no internacionales están cubiertos por el artículo 3 común a los Cuatro Convenios de Ginebra y el II Protocolo Adicional. Juntos, prevén la protección de las poblaciones civiles contra, entre otras cosas, ser objeto de ataques; desplazamientos que no sean por seguridad o por razones militares imperiosas; violencia contra la vida y la persona, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones y la tortura; la toma de rehenes; los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de abuso sexual; el castigo corporal; y el castigo colectivo. El derecho internacional humanitario es vinculante tanto para los Estados como para los grupos armados organizados.

18. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos creados en 1998,¹⁹ también merecen una mención especial. Si bien no constituyen una fuente jurídica independiente, reflejan y respetan la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados²⁰. Por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas los ha reconocido "como marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas".²¹ Los principios son así un "medio importante"²² y el marco oficial para la identificación de los derechos, garantías y normas relacionadas con la protección de las personas en situaciones de desplazamiento interno.

19. Se han dirigido diversas resoluciones del Consejo de Seguridad a la comunidad internacional para hacer frente a las situaciones de PDI, y explícitamente han creado excepciones para el ACNUR

¹⁸ Ver Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, A/CONF.157/24 (Parte I), cap. III, artículo 5.

¹⁹ Ver Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, en la nota 11.

²⁰ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, ver la nota 11, Nota de presentación del Representante del Secretario General para los derechos humanos de los desplazados internos, ver también la Introducción a los Principios Rectores que, en el apartado 3, establece que: "Estos Principios reflejan y respetan la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional".

²¹ Resolución A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

²² Ver, por ejemplo, Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2005/46, E/CN.4/RES/2005/46 (19 de abril de 2005) apartado 7.

en este sentido.²³ Las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujeres, niños y la protección de civiles en general también son importantes para la protección de los desplazados internos. Como hemos visto, existen varias declaraciones de las Naciones Unidas y resoluciones de la Asamblea General que han abordado una serie de cuestiones y aspectos relacionados con el desplazamiento interno, dando así, junto a instrumentos similares de otros organismos internacionales o regionales, un importante compendio de "derecho blando" de especial relevancia para la protección de los desplazados internos.

IV. EL ALCANCE Y CONTENIDO DE LAS ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN

20. Con el fin de promover un enfoque coherente y consecuente con la "protección", el IASC ha definido la protección como una función que abarca todas las actividades dirigidas a obtener el pleno respeto de los derechos del individuo sin discriminación de ningún tipo, de conformidad con la letra y el espíritu de los instrumentos jurídicos pertinentes del derecho de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de refugiados.²⁴ Las actividades de protección deben ser ante todo diseñadas para proteger contra las amenazas a la vida, prevenir la tortura o la discriminación, y promover el respeto de la dignidad y la preservación de la unidad familiar. La protección también involucra la creación de un entorno propicio para que estos objetivos tengan la más razonable posibilidad, dadas las circunstancias, de ser alcanzados.

(a) El ámbito personal de las actividades de protección de PDI del ACNUR

21. El trabajo del ACNUR con PDI dentro del enfoque sectorial es principalmente con desplazados a causa del conflicto armado. En situaciones donde el desplazamiento interno se debe exclusivamente a desastres naturales o causados por el hombre, los acuerdos del IASC prevén que se lleven a cabo consultas sobre el terreno entre el ACNUR, la UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) bajo la dirección general del Coordinador Residente o Humanitario para acordar cuál de las tres agencias puede asumir mejor el papel principal de protección.²⁵

22. Las actividades del ACNUR en la coordinación del grupo temático de protección se explicarán brevemente.²⁶ El ámbito de aplicación personal de estas actividades tiene como objetivo, en primer lugar, el bienestar de las PDI. Para garantizar su éxito, las actividades también suelen llevarse a cabo mediante el apoyo a las comunidades de PDI o la recepción de quienes retornan a sus lugares de origen.

23. Además de beneficiar a los desplazados internos, el anterior enfoque también ayudará al ACNUR en el cumplimiento de sus responsabilidades dentro del enfoque sectorial con las poblaciones que se ven afectadas por el desplazamiento interno pero que no necesariamente son desplazadas. En

²³ Ver por ejemplo, el párrafo 11 (K) de la Resolución 1244 (1999) sobre Kosovo, 10 de junio de 1999, que se refiere a las responsabilidades de la presencia civil internacional, y en el anexo 2 se refiere al papel de supervisión del ACNUR con respecto al retorno de los refugiados y las personas desplazadas.

²⁴ La definición fue desarrollada originalmente en una serie de talleres de protección del CICR en los que participaron unos cincuenta actores de derechos humanos y humanitarios, y más tarde fue adoptada por el IASC. Ver Comité Permanente Interagencial, IASC, "*Protection of Internally Displaced Persons-Inter-Agency Standing Committee Policy Paper Series*", No. 2, 2000 a 2 p.

²⁵ Reunión de Directores del IASC, "*Cluster Working Group on Protection, Progress report*", 12 de diciembre de 2005.

²⁶ Ver más adelante párrafos 31 y 33.

este sentido, es importante afirmar que el ACNUR reconoce que las poblaciones afectadas, definición en la que se incluye a las personas o comunidades en “riesgo de desplazamiento”, se encuentran dentro de las responsabilidades de coordinación que ha contraído dentro del grupo temático. Se reconoce que han surgido preguntas e incluso preocupaciones sobre esta categoría y sobre la naturaleza y el alcance de las respuestas de protección y las actividades operacionales que conllevan. El sistema integrado de consultas aludido anteriormente debe traducirse en la identificación de la agencia que tiene el mandato de protección adecuado, particularmente a la luz del respectivo mandato de la Oficina del Alto Comisionado y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Por último, debe ser otorgado el consentimiento del Estado en cuestión.

(b) El ámbito material de las actividades

24. El ámbito de aplicación material de las actividades del ACNUR dependerá en gran medida de las necesidades de las PDI y la capacidad del gobierno para hacerles frente y garantizar los derechos de las PDI en el país en cuestión. El ámbito de aplicación material también dependerá de las relaciones de las PDI con el gobierno o con las autoridades de facto, la situación de seguridad y las perspectivas de soluciones a largo plazo. La disponibilidad de fondos y otros recursos también afectarán las posibilidades de realizar actividades.

25. Los Estados siguen siendo en última instancia, responsables de la protección de las personas que están dentro de su territorio o jurisdicción. La participación del ACNUR y otros actores internacionales en situaciones de desplazamiento interno, por lo tanto, no es una delegación de la responsabilidad del Estado a los organismos internacionales. Su propósito no es "sustituir, sino fortalecer los esfuerzos nacionales para proteger y asistir a los desplazados internos".²⁷

26. Además de abordar las necesidades humanitarias más urgentes, las actividades del ACNUR están dirigidas a capacitar a los Estados y las sociedades afectadas para abordar con eficacia los desafíos del desplazamiento. Basándose sobre todo en la alianza con el gobierno en cuestión, las ONG nacionales y otros actores pertinentes de la sociedad civil y, por supuesto, las comunidades de desplazados internos, la Oficina trabaja en estrecha colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como con organizaciones intergubernamentales y ONG internacionales en programas multisectoriales integrales. Sobre la base de un Memorando de Entendimiento, el ACNUR también participa y desarrolla su alianza estratégica con Representante sobre los derechos humanos de los desplazados internos del Secretario General de las Naciones Unidas, con miras a promover la protección de los desplazados internos a nivel mundial y nacional, así como la búsqueda y movilización de recursos humanos y financieros.

27. Los programas del ACNUR para la asistencia y protección de los desplazados internos tradicionalmente han cubierto una amplia variedad de situaciones y actividades. Ya que el conflicto armado y las deficiencias o abusos en materia de derechos humanos son las principales causas de los desplazamientos, las actividades del ACNUR han supuesto la presencia en zonas afectadas por disturbios graves o conflictos, donde la seguridad física es de fundamentales preocupación.²⁸ Estas actividades se centran en la vigilancia y la intervención directa para proteger a los vulnerables,

²⁷ Ver el Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, *Marco de responsabilidad nacional*, E/CN.4/2006/71/Add.1, (23 de diciembre de 2005), párrafo 49.

²⁸ Este es un punto fundamental en el Documento sobre la política del ACNUR, ver la nota 9, que le dedica una parte especial al problema, párrafos 46 a 48.

especialmente mujeres y niños cuya exposición a la violencia sexual y de género (VSG) está aumentado seriamente en situaciones de conflicto. El ACNUR también ha sido llamado a organizar la evacuación de los civiles en situaciones de amenazas para la vida; negociar el paso seguro de los suministros de emergencia; intervenir con las entidades locales para impedir el retorno involuntario de los desplazados internos a zonas de peligro; facilitar la libertad de movimiento, incluyendo la posibilidad de que las personas en peligro puedan solicitar asilo; y abogar ante las partes en conflicto, trabajando en estrecha colaboración con socios como el CICR. En el trabajo con UNICEF, se ha abogado en particular contra el reclutamiento de niños por grupos armados. En algunas situaciones, el ACNUR ha sido llamado por el gobierno interesado para controlar o intervenir en el tratamiento de los grupos de las minorías amenazadas a fin de movilizar la acción preventiva. En 2005, el ACNUR fue designado como el organismo líder sobre el tema del VIH/SIDA con personas desplazadas, incluidas las PID, en una división de trabajo de ONUSIDA.

28. Se ha mejorado la protección jurídica de las PID mediante la asistencia a las autoridades para desarrollar legislación nacional y mecanismos apropiados de apoyo administrativo, a fin de fortalecer el marco para la identificación de PID, promover su trato no discriminatorio y proteger sus derechos. El ACNUR también ha asistido a las autoridades nacionales y a otros actores para ampliar los servicios esenciales a PDI, en particular en las zonas rurales, incluyendo la entrega de artículos no alimentarios de asistencia, la creación de centros de atención básica de salud y el suministro de albergue. Aprovechando la experiencia que el ACNUR ha adquirido asistiendo a refugiados y retornados, otra área fundamental de apoyo a las autoridades nacionales ha sido el fortalecimiento de los servicios de registro civil, apoyando los sistemas móviles de registro civil y facilitando el acceso a la justicia a PDI a través de tribunales móviles.

29. El ACNUR desarrolla con sus socios evaluaciones de la situación de protección y diseños de respuestas específicas a nivel comunitario. Sosteniendo estas actividades está el enfoque transversal de edad, género y diversidad, así como el enfoque de participación y desarrollo comunitario, a través de los cuales son identificadas y abordadas las necesidades de grupos específicos de individuos, especialmente mujeres, niños, adultos mayores y personas con discapacidad. Los proyectos comunitarios se han creado para mejorar las habilidades de afrontamiento, promover la integración con las comunidades de acogida, y fortalecer las habilidades para encontrar medios de subsistencia y la autosuficiencia, en particular de las mujeres. También se han creado programas para proporcionar asistencia a las víctimas de violencia, incluida la violencia sexual y basada en género, a través de mecanismos de información y de los servicios de apoyo psicosocial. En algunas operaciones, la Oficina, en estrecha colaboración con las autoridades, UNICEF y las ONG, ha contribuido a crear escuelas y ha procurado atender las necesidades específicas de los niños no acompañados y separados, incluyendo la búsqueda y reunificación familiar. El ACNUR ha organizado y coordinado en varios países misiones interinstitucionales de evaluación sobre el tema del VIH/SIDA y las PDI.

30. El ACNUR explora soluciones duraderas en consulta con las PDI y el gobierno involucrado, así como con las comunidades de acogida de PDI o del lugar donde serán reubicados. Las soluciones se encaminan, ante todo, a la restauración de los derechos. Esto puede lograrse mediante el retorno al lugar de origen con seguridad y dignidad o la integración *in situ* o en otro lugar del país. En este sentido, el ACNUR ha intercedido con los gobiernos involucrados para permitir el retorno de PDI a sus hogares, la concesión de tierras en zonas seguras para que puedan instalarse, o facilitar su derecho a integrarse en otros lugares. El ACNUR también ha realizado importantes actividades en lo que respecta a la restauración de la propiedad de las PDI retornadas, incluso mediante la facilitación de mecanismos para presentar demandas de forma adecuada. Las actividades del ACNUR destinadas a

consolidar la paz y la reconciliación en el contexto de los retornados también es de importancia para sus actividades en favor de las PDI.

31. ¿Cuáles son las responsabilidades y actividades del ACNUR dentro del grupo temático de protección del IASC, del cual ha asumido el liderazgo de coordinación?²⁹ Hay que recordar que dentro de este grupo temático se han identificado nueve áreas con necesidad de una particular respuesta. En cada uno de ellos la agencia ha designado un "punto focal" para trabajar en paralelo con la coordinación general del ACNUR del grupo temático.³⁰

32. A nivel mundial, el ACNUR es responsable de liderar el desarrollo de normas y políticas para la protección de PDI, contribuyendo al fortalecimiento institucional de los organismos participantes y coordinando la asistencia operativa para emergencias nuevas y en curso. La Oficina garantiza que todas las actividades realizadas en el marco del enfoque sectorial, más allá del grupo de protección, se llevan a cabo con un "objetivo de protección". Existe pues un *derecho de observar* a otros grupos, para garantizar que las estrategias y las actividades que promueven no tengan un impacto negativo en la protección. El ACNUR está trabajando actualmente con diversos puntos focales de agencias para promover una mejor comprensión de las responsabilidades de protección a través de herramientas de desarrollo. La elaboración de un manual para la protección de PDI está siendo coordinada por el ACNUR como un esfuerzo colaborativo.

33. Como agencia líder del grupo temático de protección a nivel nacional, el ACNUR es tanto el coordinador general como punto focal específico para tres áreas, a saber: la protección de las personas con necesidades específicas de protección; prevención y respuesta a las amenazas a la seguridad física y otras violaciones de derechos humanos (con OACNUDH) y el apoyo logístico y de gestión de la información. Las responsabilidades del ACNUR incluyen asegurar que los miembros del grupo temático y de otros socios operativos participen en una específica situación de PDI en forma coordinada y estratégica, aportando sus respectivas pericias para desempeñarse de manera complementaria en el tratamiento de las prioridades identificadas. La función de coordinación implica también el apoyo y la colaboración con las autoridades nacionales y los organismos participantes para realizar evaluaciones de las necesidades, utilizando un enfoque participativo y comunitario que incorpore aspectos de edad, género y diversidad. Como organismo líder del grupo temático, el ACNUR también es responsable de garantizar que las estrategias de respuesta maximicen las capacidades y los recursos de los diversos actores. Después de consultar a los miembros del grupo temático y el Coordinador Humanitario, el ACNUR podría ser un "proveedor de último recurso" cuando las deficiencias de protección sigan siendo críticas y los socios designados no puedan actuar.

²⁹ Ver IASC "Nota de orientación sobre el uso del enfoque de grupo temático para fortalecer la respuesta humanitaria", ver la nota 7, y Reunión de Directores del IASC, "Grupo de trabajo temático sobre Protección. Informe de progreso", ver la nota 25.

³⁰ Estos son: Estado de derecho y justicia (PNUD y OACNUDH), prevención y respuesta a la violencia sexual y de género (UNFPA y UNICEF); protección de la infancia (UNICEF), protección de otras personas con necesidades específicas (ACNUR), prevención y respuesta a las amenazas a la seguridad física y otras violaciones de los derechos humanos (ACNUDH y ACNUR), remoción de minas (UNMAS), tierra, vivienda y cuestiones de propiedad (ONU-HABITAT), promoción y facilitación de soluciones (PNUD) y apoyo en la logística y la gestión de información para el grupo temático (ACNUR).

V. RELACIÓN ENTRE PROTECCIÓN DE PDI Y PROTECCIÓN DE REFUGIADOS

(a) Sinergias

34. Es fundamental para la participación del ACNUR que sus actividades de protección de PDI no se consideren como un sustituto del derecho a solicitar y gozar del asilo más allá de las fronteras. Sin embargo, la protección de PID es un imperativo por derecho propio. No es sólo un complemento de la protección de los refugiados. En este sentido, la experiencia del ACNUR ha demostrado claramente la importancia de que la seguridad, la libertad, la dignidad y las necesidades humanitarias de las personas que son especialmente vulnerables debido a los desplazamientos internos sean abordadas en un marco de protección internacional. Aunque es un desafío, la participación representa una diferencia real y positiva en términos de protección.

35. La experiencia del ACNUR ha demostrado que esta participación ha producido también beneficios claros y tangibles para los refugiados, tanto para quienes están en los países de operación con PDI como para quienes encontraron asilo en otros países. La colaboración con las autoridades podría ser mucho más estrecha, trayendo consigo mayores posibilidades de mejorar el acceso a un amplio espectro de interlocutores, no sólo a los ministerios y las autoridades locales, sino a niveles más altos dentro de los gobiernos. Especialmente cuando los beneficios de la participación del ACNUR con PDI están a la vista, estos contactos pueden tener un efecto positivo en materia de asilo y de protección en el país en cuestión. En los casos en que los ciudadanos de este país pueden ser refugiados en otras partes, existen contundentes ventajas en operar en el corazón de lo que podría ser la real área de origen. El ACNUR trata de obtener un óptimo conocimiento de los factores que causan el desplazamiento externo mejorando así la gestión del asilo, especialmente en lo que se refiere a los procedimientos de elegibilidad. De vital importancia es que se ha mejorado la capacidad de elaborar estrategias y promover posibilidades para la repatriación, constituyendo un marco integral de soluciones.

36. No se trata de restar importancia a las diferencias a las que es necesario prestar atención y que se explican brevemente. Es importante destacar, sin embargo, que las PDI se han desplazado por las mismas razones que llevaron a otros a cruzar una frontera internacional y que han sufrido experiencias similares. Sus necesidades serán, en su carácter más esencial, con frecuencia las mismas: la supervivencia básica, la seguridad física, la prevención y respuesta de la violencia sexual y basada en género, y los problemas derivados de particulares vulnerabilidades. Cuando se brinda protección a nivel comunitario, las normas de los derechos humanos en relación con categorías específicas de personas, como las mujeres y los niños, son aplicables de igual manera en ambos contextos. Varios tipos de metodologías para la evaluación de necesidades son aplicables a PDI como a refugiados, incluyendo la participación comunitaria y el enfoque de edad, género y diversidad, así como los tipos de respuestas diseñadas, que incluyen proyectos destinados a apoyar a las comunidades de acogida. Aunque existen diferencias fundamentales entre la repatriación voluntaria de refugiados a sus países y de PDI a sus hogares, muchas de las complejidades de la reintegración en la comunidad son similares en el caso de los refugiados repatriados y de las PDI que retornan. No sólo es positivo en términos estratégicos que a través de su participación más decidida con PDI, el ACNUR pueda reconocer y explorar todas las sinergias posibles, sino que en última instancia genera más espacio y patrocinio para el asilo.

(b) Diferencias

37. Evidentemente, el marco normativo internacional es diferente. Si bien el término "refugiado" es una clasificación jurídica que denota un estatuto jurídico alcanzado por el cumplimiento de ciertos criterios internacionalmente aceptados, no existe tal estatuto en el plano internacional para las PDI. Los derechos y obligaciones de los refugiados están regulados de manera muy específica por instrumentos universales y regionales vinculantes. En cuanto a la función del ACNUR en este contexto, su mandato con los refugiados está conferido por la Asamblea General, a través de un Estatuto en el cual el término "refugiado" se define específicamente y las funciones de la Oficina se designan con respecto "a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto". Estas funciones se extienden al papel de la Oficina de supervisión de los tratados internacionales relativos a los refugiados, a saber, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. El mandato del ACNUR con los refugiados es pues de amplio alcance y autoriza al ACNUR como "principal" agencia para los refugiados, un evidente grado de independencia de acción. Esta es una clara responsabilidad por mandato de la cual la Oficina tiene la autoridad legal. El ACNUR continuará tratando tal responsabilidad con la especial importancia que requiere y merece.

38. Por el contrario, como se ha visto ya, las responsabilidades del ACNUR con las PDI se encuentran en evolución. Evidentemente, los principios de los derechos humanos internacionales y del derecho humanitario ofrecer nada menos que una fidedigna base para la protección de las PDI. Sin embargo, la relación entre los Estados y el ACNUR y con otros organismos de protección en el marco de la protección de PDI es, por un lado, menos específica y más cualificada en su alcance y, por otra parte, aún está evidentemente en desarrollo. Ambos casos se clasifican principalmente en los marcos permisivos sustentados esencialmente, como hemos visto, por la Asamblea General y las Conclusiones del ExCom, de ahí el reconocimiento de la importancia del diálogo y la cooperación en el desarrollo de este marco.

39. También se reconoce que las situaciones de PDI más que las operaciones de refugiados involucran el trabajo del ACNUR y otros organismos en ambientes frágiles, incluso aquellos que no están controlados totalmente por las autoridades nacionales. Las dinámicas de las intervenciones deberán tener en cuenta la interacción con los grupos armados y/o las autoridades de facto. Trabajar con las partes en un conflicto y garantizar la neutralidad de la Oficina es vital, y la seguridad de los funcionarios está frecuentemente entre las preocupaciones más importantes. Estas complejidades puede hacer que la entrega y la medición de los éxitos de la protección en situaciones de PDI sea eminentemente más difícil que en situaciones de refugiados.

40. Los enfoques de las soluciones duraderas también pueden diferir. Aunque, como se ha visto ya, puede haber muchas similitudes en la dinámica de la reintegración de los refugiados retornados y en la reintegración de PDI retornados, en el contexto de los refugiados, la repatriación voluntaria se basa en el derecho legal de una persona a regresar a su propio país y en la correspondiente responsabilidad de los Estados de aceptar a sus nacionales. Sin embargo, las PDI están en su propio país, y sin la existencia de una dimensión internacional, la base jurídica de las soluciones se fundamenta, entre otras cosas, en el derecho a la libertad de circulación dentro de un Estado y en el derecho a elegir su lugar de residencia.

41. Con respecto a la solución duradera de la integración local de los refugiados, esta tiene lugar en un entorno extranjero con una consecuente mayor complejidad en el proceso de integración, involucrando significativos componentes jurídicos y socio-culturales. La integración *in situ* de PDI tiene lugar dentro del propio país de los individuos. Cuestiones de estatuto legal, así como las dimensiones socio-culturales, en principio, deberían ser menos complejas que las relativas a los

refugiados. En cuanto al reasentamiento, que implica la salida permanente a otro país, no existe un programa establecido para PDI similar al de los refugiados.

42. La realización de soluciones también se ve afectada por los diferentes parámetros que se aplican cuando se considera que una situación de desplazamiento ha cesado y cuando la necesidad de un compromiso internacional ha terminado. Existen indicadores más claros en las situaciones de refugiados que los que existen actualmente en el contexto de PDI. Mientras que "refugiado" denota un estatuto jurídico susceptible de "cesar" mediante el retorno y el restablecimiento en el país de origen, "PDI" como tal no es un estatuto legal y, por consiguiente, no "cesa". En cuanto a la protección, el desafío de la "desconexión" es más adecuada vinculada a la capacidad real de acceso y disfrute de plenos derechos de los ciudadanos de su país en todos los sectores vitales.

(c) Preservar el asilo y la protección de los refugiados

43. Resoluciones pertinentes de la Asamblea General y las Conclusiones del Comité Ejecutivo³¹ estipulan que "las actividades en favor de las personas internamente desplazadas no deben socavar la institución del asilo, incluido el derecho a solicitar y obtener asilo en otros países en caso de persecución". Este es también un importante componente de la visión que la Oficina ha elaborado en su trabajo con PDI.³² Sin embargo, las funciones con los refugiados y las PDI no deben verse como contradictorias. El espíritu es más bien mantener el derecho internacional establecido de solicitar y disfrutar del asilo al mismo tiempo que los dos conjuntos de responsabilidades entran en sinergia. Esta es la luz bajo la cual el ACNUR ha desarrollado sus estrategias para mitigar las posibles situaciones de riesgo que ha identificado. Se explican a continuación.

(i) Cuando la participación con PDI podría ser invocada para negar a los individuos que desean abandonar el país por motivos de persecución el derecho a solicitar y obtener asilo en otros países

44. La participación del ACNUR o de cualquier otro organismo en la protección y asistencia de PDI podría ser aprovechada para justificar medidas de carácter nacional, bilateral o regional para retener dentro de las fronteras nacionales a los desplazados internos u otras personas que de otra manera solicitarían asilo en países vecinos. Cada decisión del ACNUR sobre su participación en una situación de PDI dará consideración prioritaria a este riesgo. La Oficina llevará a cabo un control sistemático de la situación tanto al inicio de la toma de decisiones como durante toda la operación de PDI de forma continua. Indicadores de la existencia del riesgo incluyen:

- Cierre de fronteras;
- Despliegue a gran escala de personal de seguridad o de inmigración en las fronteras;
- Políticas o medidas que limitan o impiden la salida del país;
- Negación de admisión en las fronteras;
- Devolución;

³¹ Por ejemplo, la Conclusión No. 75 (XLV) del Comité Ejecutivo, ver la nota 13.

³² Ver el Documento sobre la política del ACNUR, nota 9, párrafos 17 y 18: "El ACNUR garantizará que su papel en situaciones de desplazamiento internacional no vaya en detrimento de sus actividades encomendadas en relación con los refugiados, y tratará de maximizar las sinergias y economías de escala que enlazan las dos funciones".

- Acciones para crear enclaves "seguros", obligando a las personas que huyen del conflicto a trasladarse o regresar a estas zonas dentro del país de origen;
- Negar el acceso del ACNUR a las personas que han cruzado la frontera.

45. En cualquiera de estos casos, la Oficina, en colaboración estrecha con otras partes interesadas, realizará firmes gestiones para garantizar que siempre esté disponible la opción y la capacidad de acceder al asilo. La participación de la Oficina en la protección de PDI también irá acompañada de la divulgación de información actualizada periódicamente sobre la situación en el país de origen para el beneficio de las operaciones de asilo cuando el desplazamiento interno esté acompañado por movimientos transfronterizos de solicitantes de asilo.

(ii) Cuando, sobre la base de la participación del ACNUR, los países de asilo tratan de limitar sus obligaciones de protección hacia los refugiados y solicitantes de asilo

46. El riesgo especial que el ACNUR ha considerado a este respecto se refiere a que los países de asilo podrían argumentar que la respuesta de protección de las Naciones Unidas en el país de origen ofrece una "alternativa de huida interna". La política de la Oficina y la doctrina sobre este concepto no son compatibles con el argumento de que cualquier operación de las Naciones Unidas a favor de personas desplazadas internamente equivale a una alternativa a solicitar asilo. Una vez más, el seguimiento del ACNUR se orientaría a evaluar si la participación a favor de las PDI en el país de origen conduce a un deterioro del espacio del asilo para los refugiados oriundos de ese país, y/o deriva en presión para retornar al lugar de origen. Los indicadores relevantes incluyen:

- Negar el acceso a los procedimientos de asilo;
- Rechazo sistemático de la condición de refugiado o de cualquier otro estatuto protegido para aquellos que han abandonado sus países de origen como resultado del conflicto;
- Decisiones tomadas por órganos judiciales que concluyan que estas personas tienen una "alternativa de huida interna" y entonces no necesitan protección internacional;
- Uso sistemático de la detención o de restricciones a la libertad de movimiento específicamente para las personas que huyen de un determinado conflicto interno.

47. Estos indicadores se emplean para comparar el trato recibido por las personas que huyen de un específico conflicto interno y el de otros solicitantes de asilo o refugiados, esto con el fin de determinar si los primeros son objeto de un enfoque diferenciado considerado discriminatorio a la luz de todas las circunstancias del caso.

(iii) Riesgos para la neutralidad de la labor del ACNUR

48. Si bien, en lo que se refiere a su trabajo con refugiados, garantizar el carácter apolítico de sus actividades no suele ser en sí mismo un factor de complicación para el ACNUR en un país de asilo, es mucho más complejo en el contexto de situaciones de PDI, donde el ACNUR y los organismos internacionales tienen que trabajar en zonas afectadas por conflictos en medio de las partes en el conflicto. La Oficina está muy atenta del riesgo que podría representar ser percibida como favorecedora de una o la otra parte para la protección y asistencia a las PDI, quienes podrían no ser consideradas como "civiles" por una de las partes. El cuestionamiento o la impugnación de la neutralidad o la imparcialidad del ACNUR en esta forma podrían tener graves consecuencias. El acceso humanitario a las poblaciones de refugiados asistidos por el ACNUR puede ser restringido y la

seguridad de los funcionarios puede convertirse en un problema. En ambos casos, la función de la Oficina de protección de los refugiados en el país corre el riesgo de ser disminuida.

49. La estrategia del ACNUR para la mitigación de este riesgo se encuentra, en primer lugar, en la demostración escrupulosa y transparente de la Oficina de la imparcialidad que inspira su trabajo. Una estrategia de creación de redes y líneas abiertas de contacto y comunicación con todas las partes es esencial. Las operaciones humanitarias, especialmente las relacionadas con la distribución de recursos materiales, tendrán que ser controladas y supervisadas rigurosamente, incluso por altos directivos. La Oficina también supervisará la situación de protección de los refugiados para conocer cualquier cambio adverso o negativo a raíz de su participación con las PDI en el país afectado. Entre los indicadores relevantes están:

- Acusaciones o denuncias contra el ACNUR o el sistema de las Naciones Unidas;
- Rendición de cuentas sobre distribución y utilización de bienes y servicios humanitarios;
- Que el goce de los refugiados de sus derechos no haya sufrido un impacto negativo;
- Facilidad o dificultad del ACNUR para acceder a los refugiados y solicitantes de asilo;
- Ataques contra las PDI beneficiarias;
- Cooperación continua con las autoridades nacionales y otras partes en un conflicto (regularidad, calidad e impacto del diálogo);
- Ataques contra funcionarios, bienes o instalaciones de la ONU y/o del ACNUR;
- Perspectivas de repatriación de los refugiados procedentes de un país que no haya sido afectado negativamente;
- Medidas de fortalecimiento de la confianza, amnistías, etc.

50. Como se indicó, cada uno de estos escenarios será objeto de una investigación proactiva y de un claro proceso interno de toma de decisiones para garantizar que los procesos necesarios sean implementados. Además, los Directores del IASC han aprobado un mecanismo dentro del enfoque sectorial para garantizar la identificación oportuna de otro organismo que asuma el liderazgo en la protección en caso de que el ACNUR determinara que la protección de los refugiados o el derecho a solicitar asilo están siendo socavados. En tales circunstancias, UNICEF y OACNUDH se reunirán y decidirán de inmediato qué organismo alternativo está dispuesto y preparado para asumir el liderazgo del grupo temático de protección. En caso de determinar que el ACNUR no está en condiciones de participar o de continuar en actividades en favor de las PDI en una situación determinada, este mecanismo será activado inmediatamente.

VI. RETOS PENDIENTES

51. Se ha señalado ya que la gran mayoría de las operaciones del ACNUR con PDI no se están aplicando dentro del marco del enfoque sectorial. Esto podría seguir sucediendo durante algún tiempo mientras se consolida el enfoque sectorial. Es, sin embargo, el mecanismo mediante el cual el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, incluido el ACNUR, se ha comprometido con el desarrollo de su respuesta permanente a las emergencias de desplazamiento interno. En consonancia con su compromiso en este sentido, el ACNUR seguirá trabajando con otros organismos de las Naciones Unidas y sus socios, en el marco del IASC, para definir mejor su papel como agencia líder del grupo temático. Se reconoce que este proceso, inevitablemente, tendrá que encontrar un acuerdo con una serie de retos fundamentales que están empezando a emerger. Estos se describen a continuación.

- (a) Aclarar el alcance de la participación

52. Anteriormente se ha señalado que el grupo temático de protección prevé el trabajo con tres categorías específicas de personas "no desplazadas" denominadas "poblaciones afectadas". Estas son: las comunidades que acogen a las PDI, las comunidades del lugar donde las PDI retornan, y otros "en riesgo de desplazamiento". La cuestión previamente subrayada de la naturaleza estratégica y operativa y el alcance de las respuestas de protección en las potenciales situaciones de desplazamiento sigue atrayendo la atención y afectando un importante aspecto del papel del ACNUR como organismo coordinador de este grupo temático. Evidentemente, para una organización cuyo motivo vital de participación es el desplazamiento, ésta particular situación invoca cuestiones de competencia legal e institucional. Sin embargo, el ACNUR también cree que a lo largo de las líneas esbozadas en el párrafo 23 *ut supra*, estas cuestiones se pueden resolver de manera que satisfaga todas las inquietudes y garantice que el punto crítico de vulnerabilidad que conduce directamente a los desplazamientos sea abordado dentro de un marco nacional e internacional coherente.

(b) Garantizar la protección como una preocupación transversal

53. Como agencia líder del grupo temático de protección, el ACNUR tiene la responsabilidad particular de garantizar que las actividades dentro de este grupo temático y en otros se lleven a cabo dentro del marco de protección y sean compatibles con las normas internacionales. Por una parte, trabajar con varias agencias socias, quizá con diferencias en los conocimientos, capacidades y puntos de vista sobre la protección, constituye un particular desafío para la coherencia y la regularidad de estrategias, ejecución y rendición de cuentas relacionadas con la protección. Por otra parte, esta multiplicidad de mandatos tiene una fuerza única, ya que las ventajas comparativas de cada organismo designado pueden aportarse para responder a un problema enorme y complejo. La protección no puede ser proyectada sólo como sector único y específico. Tiene que ser promovida como el fundamento y el objetivo primordial de todas las actividades llevadas a cabo en favor de las PDI beneficiarias.

(c) Incremento de recursos para la protección de las PDI

54. La visión recalcada en el Documento sobre política es que el ACNUR debe ser un socio previsible y plenamente comprometido con el nuevo enfoque en las situaciones de desplazamiento interno. Sin embargo, también reconoce que las responsabilidades con las PDI hasta la fecha no han atraído la mayoría de recursos. En el caso particular de la protección, la preocupación es que las limitaciones de financiación y de recursos no limiten el alcance de las actividades que deben realizarse, creando una situación donde no puedan satisfacerse ni siquiera los estándares básicos. La solución para este problema es el mismo que el Documento sobre política ha proyectado para la cuestión de los recursos en general para las PDI, a saber, una estrategia de movilización proactiva de recursos que, en particular, "aproveche las oportunidades de financiación asociadas con el proceso de reforma humanitaria". Obviamente, en este contexto, se deberá asignar una especial prioridad a las necesidades de protección.

(d) Evitar un enfoque excesivamente burocrático en la prestación de protección

55. El enfoque sectorial ha suscitado críticas en algunos segmentos por ser excesivamente burocrático. El objetivo del ACNUR es que, especialmente en el ámbito de la protección, las estructuras, procesos y modalidades deberán ser lo más simples, flexibles y sensibles como sea posible. Evidentemente, un sistema que tiene tantos actores y opera a nivel mundial y nacional, especialmente en las fases iniciales, requiere que se le dediquen evaluaciones, reuniones y consultas

para elaborar una estrategia bien coordinada. Sin embargo, en el ámbito de la protección este trabajo de base debe ser equilibrado cuidadosamente y, finalmente, se justificará por la capacidad de garantizar realmente la implementación de las actividades que producen un impacto tangible en la situación de las PDI.

(e) Precisar la colaboración interagencial y el papel de "proveedor de último recurso"

56. El dispositivo de "proveedor de último recurso" se ha unido al sistema de grupos temáticos como elemento fundamental de la rendición de cuentas. Dentro del grupo temático de protección, ya se ha hecho sentir el reto de garantizar que las agencias socias involucradas traduzcan concretamente su predisposición de actuar a nivel mundial como socios previsibles en la respuesta de protección sobre el terreno. La Oficina considera que es especialmente decisivo que todas las agencias socias puedan ejercer sus responsabilidades operativas automáticamente, de modo que cualquier participación en las operaciones del ACNUR en relación con las áreas de responsabilidades en el grupo temático de protección sean un "último recurso". Con el fin de maximizar la capacidad y evitar la duplicación, deberán desarrollarse criterios para guiar la "activación" del papel de "último recurso".

(f) Retirarse de las operaciones de PDI

57. La retirada de las operaciones de PDI a menudo se ha vinculado con una cuestión más jurídica relativa al "final" del desplazamiento. Ya se ha indicado en este documento la perspectiva del ACNUR, a saber, que las soluciones duraderas en el contexto de PDI son, ante todo, la restauración y la capacidad real de ejercer sus derechos de manera efectiva. Por supuesto, tanto en estos como en otros casos para anunciar la "retirada", como cuando se juzga que la participación del ACNUR no produce beneficios significativos de protección para las PDI, será necesaria la colaboración y las consultas con el Coordinador de Ayuda de Emergencia y otros socios, haciendo que la retirada sea más compleja de lo que sería si la agencia hubiera actuado sola.

VII. CONCLUSIÓN

58. Los problemas más graves del desplazamiento resultan de la incapacidad o negativa de las partes directamente interesadas de garantizar la seguridad y el bienestar de las comunidades y el derecho de las personas de permanecer en la seguridad en sus hogares. Más importante aún, estos problemas son resultado del fracaso en alcanzar una solución pacífica de los conflictos que provocan el desplazamiento. La restauración de la paz y la protección de los derechos humanos son las mejores maneras de proporcionar una protección realmente eficaz a los desplazados internos. Estas son, en última instancia, responsabilidad de los gobiernos. Las formas de protección y asistencia humanitaria que pueden ser proporcionadas por el ACNUR a las personas dentro de su propio país, deben servir principalmente para promover o reforzar la protección nacional, la cual deberá ser proporcionada por las autoridades nacionales. Las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel de apoyo, pero no pueden sustituir a los gobiernos en la protección de su propio pueblo.

59. Varias Resoluciones de las Naciones Unidas reconocen y solicitan la función del ACNUR en apoyo de las personas desplazadas internamente. La Oficina acoge los esfuerzos por consolidar su papel general con estas poblaciones. El ACNUR considera que es posible lograr esto de una manera constructiva, satisfaciendo las preocupaciones de los gobiernos, respetando y desarrollando los presentes esfuerzos de coordinación implementados por la comunidad humanitaria y, lo más

importante, ofreciendo una visión coherente que responda a las necesidades reales de las poblaciones afectadas.

ACNUR

21 de febrero 2007