

LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS INTERNAMENTE DESPLAZADAS

*Virginia Trimarco**

Introducción

La señora Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, en octubre de 1994, en el Informe presentado con motivo del 45° Período de Sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, refiriéndose al Mandato de la Oficina decía:

“Encontrándose en una coyuntura decisiva entre paz y conflicto, ayuda y desarrollo, la acción humanitaria debe conservar su integridad, neutralidad e imparcialidad. Su búsqueda debe continuar siendo la protección y el bienestar de las víctimas de la guerra, la violencia y la persecución. Protegiendo a las personas reducimos las tensiones en la sociedad e incrementamos la seguridad del ser humano a nivel mundial. Fue esta toma de conciencia lo que dio vida al mandato único del ACNUR.”

Y terminaba diciendo:

“Señor Presidente, he reseñado brevemente los desafíos que hoy enfrenta mi Oficina protegiendo refugiados y resolviendo sus difíciles situaciones. No podemos desempeñar nuestro rol en soledad. Nuestra acción debe ser parte de una estrategia global para la paz y seguridad, los derechos humanos y el desarrollo económico y social a nivel internacional. Pero esto trae nuevas presiones e impone límites mayores a mi Oficina, reduciendo así nuestro espacio humanitario. En tales situaciones, ¿cómo

* Las opiniones aquí expuestas son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las del ACNUR.

hacemos para defender los derechos de las víctimas? A la larga, las víctimas de los desastres de la humanidad no son sólo las vidas humanas, sino también la paz y el progreso.”

“Creo que el mandato humanitario de la Oficina sólo puede estar a salvo a través de un mayor compromiso de los gobiernos, de una mayor cooperación con los organismos internacionales y no-gubernamentales, con una mayor claridad de roles y responsabilidades y también de una más innovadora capacidad para construir y administrar las nuevas situaciones.”

Finalmente proponía una Agenda Humanitaria en los siguientes términos:

“El cambio fundamental experimentado en el rol de las Naciones Unidas en general, ha tenido también una nueva dimensión en nuestra labor. Cuando la paz se rompe y el desarrollo fracasa, la acción humanitaria se mueve para entroncarse en el sufrimiento humano. Mientras que los conflictos étnicos se extiendan y las soluciones políticas se tornen esquivas, existirá el riesgo que las operaciones humanitarias se prolonguen, agotando los recursos limitados y provocando un indecible sufrimiento. Para evitar esto, debemos desarrollar una estrategia de visión y un plan de acción. Complementando una agenda para la Paz y una agenda para el Desarrollo, con una agenda para la Acción Humanitaria. Quizás el momento haya llegado para esta última. “

Situación General

En esta década se encuentran en marcha procesos de consolidación democrática en todos los países de América del Sur, lo que conlleva una disminución en el fenómeno de refugiados.

En algunos países los procesos de retorno y reinserción se encuentran todavía inacabados, como es el caso de Chile. En otros, dada la fragilidad de algunas democracias, comienzan síntomas de inestabilidad interna que podrían ser el origen de nuevos fenómenos de refugiados. Se perfilan nuevas figuras necesitadas de la protección internacional, tales como posibles solicitantes de refugio provenientes no ya de regímenes militares de facto, sino de regímenes democráticos frágiles. Los solicitantes de esta década, encuentran un mundo cada vez más renuente a aplicar políticas liberales a los movimientos migratorios. Con creciente interés, los países presionan para tratar de prevenir los movimientos migratorios; y por ende, se acentúa la posibilidad de actuar en los propios países de origen con los desplazados internos.

La presencia del Alto Comisionado se encuentra más arraigada en el Sur de América Latina que en décadas anteriores. Todos los países son parte de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, instrumentos básicos de protección internacional, y han dictado legislaciones internas para aplicar los principios que los mismos establecen o se encuentran en proceso de establecerlos.

La situación de los desplazados internos por los conflictos, es similar a la de los refugiados que han cruzado la frontera de su país de origen en búsqueda de asilo y protección. La violencia y la persecución son el motivo central del abandono de sus comunidades de origen, al igual que lo requiere el artículo 1 de la Convención de 1951 en su definición de refugiado. Ambos fenómenos, los refugiados y los desplazados, pueden ser el fruto de una situación de conflicto interno. Igualmente el retorno voluntario a las comunidades de origen, constituye una solución al problema de los desplazados.

En relación con los aspectos específicos de protección, debe señalarse que la protección y la búsqueda de soluciones duraderas son elementos esenciales del Mandato del ACNUR. Por ende, la salida del país y la necesidad de protección

constituyen la base y la razón de ser de este mandato del ACNUR en favor de los refugiados. Cuando se pide al ACNUR que asuma la responsabilidad de encargarse de los desplazados internos, en vista de los conocimientos y la experiencia específicos de la Oficina, las actividades que se solicitan deben ser compatibles con este mandato básico de protección y solución duradera.

Aun cuando la prestación de asistencia humanitaria suele ser un complemento importante en los programas del ACNUR en favor de los desplazados internos, estos programas incluyen generalmente actividades de protección encaminadas a mejorar la seguridad y garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas afectadas.

La intervención del ACNUR en cada situación específica, dependerá del tipo de desplazamiento, de la necesidad de protección y asistencia y de las soluciones previstas. Las actividades específicas emprendidas por el ACNUR y otros organismos en favor de los desplazados internos, dependerán así de su situación y de sus necesidades inmediatas, como así también de los factores que provocaron el desplazamiento, de las relaciones entre los desplazados y sus gobiernos, con las autoridades locales de hecho o con ambos, sea en su lugar de origen como en las zonas en que se encuentran tras el desplazamiento. Las perspectivas inmediatas y a largo plazo de encontrar soluciones específicas y de los acuerdos y compromisos concertados entre el ACNUR y el Gobierno son también importantes. Una de las variables esenciales para hacer frente a las soluciones, es hasta qué punto continúan el conflicto o las violaciones de los derechos humanos que causaron el desplazamiento o si se han resuelto total o parcialmente, considerando, por encima de todo, los deseos de los propios desplazados. Es éste un primer panorama de la complejidad de elementos a considerar en el análisis de la situación de desplazamiento, previo a la intervención.

Evolución

Durante décadas, los principios de protección se han referido tradicionalmente a la etapa de asilo, tratando el problema de los refugiados exclusivamente en los países de asilo. Tradicionalmente la aplicación del Mandato humanitario y apolítico del ACNUR fue entendida como excluyente de actividades en el país de origen.

La evolución del rol del ACNUR a través de la experiencia en otras partes del mundo y en América Central, ha demostrado que el Mandato es suficientemente flexible para permitir la adaptación a las nuevas circunstancias. Más aún, el Mandato apolítico no significa ausencia de todo contenido político. Aún requiriendo neutralidad, debe ir acompañado de una exhaustiva comprensión de la situación actual y las realidades que la rodean, facilitando así las acciones que se emprendan.

La tendencia de los años 90 se orienta a la prevención y a la alerta temprana, tratando el problema de los refugiados desde sus raíces, llevando el tratamiento de los principios de protección a nuevas áreas como las de prevención y solución de movimientos de refugiados, en los propios países de origen. En este sentido conviene recordar las resoluciones de la Asamblea General ampliando el Mandato a situaciones específicas en Asia o en Africa y en América Latina (América Central). En ellas el Mandato de otorgar protección internacional y el buscar soluciones al problema de los refugiados, va unido al impulso de estimular y llevar a cabo acciones que previenen o reducen la salida de refugiados.

En Centroamérica, la profundización de los procesos de paz y desarrollo de la Región llevaron al ACNUR al tratamiento de la situación de los refugiados, desplazados y repatriados de un modo global, entendiendo que los acontecimientos políticos, sociales y económicos influyen en el fenómeno del desplazamiento de personas y viceversa. Por ende, la solución debe abarcar esta realidad de manera completa. En el resto de

América Latina, el tema del desplazamiento interno es aun sujeto de discusión y análisis y han habido pocas experiencias que requieran la participación.

En este sentido, me parece oportuno recordar las acciones llevadas a cabo por el gobierno peruano con el fin de obtener ayuda para las poblaciones desplazadas internas. En julio de 1991, el Primer Ministro del Perú solicitó en una carta dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por ese entonces, que se dispusiera lo conveniente a fin de que el ACNUR, el PNUD y otras organizaciones de las Naciones Unidas presten el mayor apoyo humanitario posible a las poblaciones desplazadas en el Perú. Más tarde, otras gestiones en el mismo sentido se realizaron en diversas ocasiones ante la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, enfatizando que, en razón a su experiencia en la materia, el ACNUR podría tener el liderazgo en la operación.

En febrero de 1993, el Primer Ministro, S. E. señor Oscar de la Puente Raygada, se entrevistó con la Alta Comisionada, señora Sadako Ogata, y renovó la solicitud, indicando que, en opinión del gobierno del Presidente Fujimori, las condiciones internas del país habían mejorado y requerían de la colaboración de los organismos internacionales y en particular del Alto Comisionado, para que apoyen al gobierno en su tarea de refuerzo de las estructuras democráticas y sus gestiones con miras a la obtención de la paz interna. El Primer Ministro recalcó nuevamente la valiosa experiencia del Alto Comisionado en las operaciones en América Central con el retorno y re inserción de desplazados y refugiados.

La última gestión fue en noviembre de 1993, cuando el Primer Ministro, señor Efraín Goldenberg Schreiber renovó su solicitud para un programa de asistencia al Secretario General de las Naciones Unidas, señor Boutros Boutros Ghali, quien en carta del 31/01/94 le responde:

“... que la responsabilidad del programa queda en manos del Representante Residente del PNUD en el Perú, trabajando en estrecha colaboración con las pertinentes agencias de las Naciones Unidas”.

El Secretario General se refiere al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, diciendo que la Oficina se compromete a continuar contribuyendo a estos esfuerzos.

También le dice que ha solicitado al Subsecretario General para Asuntos Humanitarios, que asuma la responsabilidad total en este asunto, en particular en lo que se refiere a la coordinación de las actividades.

Las actividades del ACNUR en favor de los desplazados internos abarcan una amplia gama de situaciones. Los conflictos armados y los abusos sistemáticos de los derechos humanos son causas importantes de los desplazamientos, por lo que las actividades del ACNUR en beneficio de las personas desplazadas y de las personas amenazadas con desplazamiento, exigen cada vez más su presencia en zonas en que hay graves tensiones, estallidos de violencia o guerras civiles.

En muchos programas de asistencia humanitaria y rehabilitación, el ACNUR ha ayudado a los desplazados internos a regresar a sus zonas de origen, en particular cuando estos retornan junto con refugiados que se repatrian.

Tareas específicas de la protección se han realizado en distintas situaciones, comprendiendo, a petición de los gobiernos interesados: la vigilancia sobre la forma en que se trata a los miembros de los grupos minoritarios (o mayoritarios) amenazados, la notificación de las violaciones de los derechos humanos y la intervención ante las autoridades competentes para que se apliquen medidas de protección.

También se ha trabajado sobre la investigación y enjuiciamiento en casos concretos de abusos, en la asistencia y

protección de hecho de los desplazados en centros provisionales de socorro; en la promoción de la localización de las familias de los niños no acompañados y su reunión con ellas, y además en la prestación de asistencia a los gobiernos para que proporcionen documentación personal.

En situaciones graves se ha organizado la evacuación de civiles, en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), e intervenido ante las autoridades locales, para impedir el regreso involuntario de los desplazados internos a las zonas de peligro; también para facilitar una verdadera libertad de circulación, incluyendo la posibilidad de que las personas que corren peligro pidan asilo y promoviendo el derecho de los desplazados internos a regresar voluntariamente -o incluso a no regresar- a sus hogares.

En otras situaciones el ACNUR ha participado en iniciativas de mediación y reconciliación entre personas desplazadas que regresaban y los residentes locales, interviniendo también como parte interesada en la negociación de acuerdos de repatriación de personas desplazadas internamente, además de refugiados, y se ha ocupado de garantizar su cumplimiento. En casos como El Salvador y Camboya, el ACNUR ha trabajado en estrecha cooperación con los equipos de vigilancia de los derechos humanos enviados por las Naciones Unidas y organismos regionales, así como con organizaciones de desarrollo y fuerzas de mantenimiento de paz.

Las experiencias recientes demuestran con gran claridad que las iniciativas y la presencia humanitarias por sí solas no pueden poner fin a los conflictos, impedir las violaciones de los derechos humanos ni ofrecer una protección eficaz si las autoridades competentes no quieren o no pueden hacerlo. Por lo que la actitud de las mismas pasa a ser un factor esencial para la más acabada protección a las víctimas.

Cuestiones planteadas

Para la Oficina, la cuestión planteada se refiere a dos aspectos diferentes de la misma problemática.

Por un lado, el de cumplir con el Mandato de otorgar protección internacional a los solicitantes de refugio en los países de asilo, en general de los países vecinos, tarea que venimos realizando conjuntamente con las Conferencias Episcopales Nacionales. A título de información general, de acuerdo con fuentes informales, en la región del sur de América Latina existen aproximadamente 60.000 ilegales peruanos (cifra no oficial). De ellos sólo 770 han sido reconocidos como refugiados y reciben asistencia del Alto Comisionado. Vemos que, del universo de ilegales, sólo una minoría solicita refugio. La mayoría, que podría estar necesitada de protección y asistencia, son los desplazados internos, aquellos que se encuentran en su propio país, y que de acuerdo con estudios realizados en el Perú ascendería a 400.000 personas.

El Alto Comisionado necesita, para su participación en esos programas, la autorización de la Asamblea General y/o del Secretario General para tal ejercicio. Esto tiene sus fundamentos en la Resolución 2956 (XXVII Periodo de Sesiones) que se refiere a actividades del Alto Comisionado en relación directa con su experiencia y conocimiento humanitario. En los casos de protección preventiva a personas desplazadas en sus países de origen con el fin de prevenir su salida hacia terceros países, requiere además recursos humanos y financieros en considerable escala, que deberán ser solicitados a la comunidad internacional.

En casi todas las situaciones en que el ACNUR interviene en favor de desplazados internos, la tarea no es sólo de un organismo, sino es un esfuerzo interagencial. La Oficina colabora estrechamente con otras organizaciones y organismos de las Naciones Unidas, intergubernamentales y no gubernamentales, a menudo como parte de amplios programas multisectoriales.

Al igual que en los programas de asistencia para los refugiados, los programas de asistencia humanitaria y de otro tipo en favor de los desplazados internos, comprenden muchas disposiciones diferentes de cooperación y coordinación entre organismos. Esto es así, pues no hay ningún organismo que desempeñe una función similar a la que el ACNUR realiza en favor de los refugiados y de las personas desplazadas dentro de su propio país. La forma en que la comunidad internacional ha respondido a situaciones que provocan desplazamientos forzados, incluye además operaciones políticas y de mantenimiento de la paz, realizadas por las Naciones Unidas, conteniendo a menudo elementos de derechos humanos.

Entre los organismos que no pertenecen a las Naciones Unidas, el CICR se encarga en especial de prestar socorro humanitario y de proteger a los civiles en situaciones de conflicto armado y de promover la observancia del derecho humanitario internacional, responsabilidades de gran importancia para las personas desplazadas o que corren peligro de ser desplazadas a consecuencia de las guerras. El mandato de la Organización Internacional para las Migraciones también incluye actividades en favor de los desplazados internos. Hay muchas organizaciones locales e internacionales que se ocupan de los desplazados.

Como no hay ningún organismo con un mandato global en favor de los desplazados, es evidente que conseguir una división adecuada del trabajo entre las organizaciones pertinentes tiene considerable importancia para atender a las necesidades de asistencia humanitaria, protección y facilitación de soluciones.

Más aún, hay situaciones en que no hay un vínculo directo entre las medidas para aliviar la suerte de los desplazados internos y la solución o prevención de un problema de refugiados, pero en que hay poderosas razones humanitarias para que el ACNUR intervenga; por ejemplo, porque ya tiene una presencia en la región, porque tiene una experiencia particular o porque se plantea la necesidad de responder inmediatamente a una

emergencia grave. En tales situaciones, como es natural, el ACNUR podría considerar la posibilidad de intervenir. Pero en los casos en que no hay un vínculo claro con el Mandato de la Oficina del ACNUR, las actividades que el ACNUR pudiere realizar, sólo deben servir para complementar actividades humanitarias de otras organizaciones internacionales.

Resumiendo, la participación del Alto Comisionado con desplazados internos depende de ciertas condiciones y criterios, entre ellos la recomendación de que exista un vínculo con la protección de los refugiados o la solución de sus problemas y la condición de que se disponga de recursos. Como cuestión previa debe decidirse qué organismo asumirá la función directora, cuando existan actividades a realizar en que los Mandatos puedan superponerse.

Así por ejemplo, cuando hay pocos refugiados o repatriados, pero las actividades en favor de los desplazados podrían contribuir a impedir un problema de refugiados al mejorar la situación en su país, la participación del ACNUR dependerá de la disponibilidad de recursos, pero también de la disponibilidad y capacidad de los demás organismos para atender a la necesidad.

Conviene recalcar que la aplicación de los mencionados criterios no puede ser automática. Incluso en situaciones que parecen cumplir todas las directrices aplicables, es preciso evaluar cuidadosamente las solicitudes para que el ACNUR intervenga en favor de los desplazados internos, teniendo debidamente en cuenta todos los factores mencionados, incluida la capacidad de la Oficina del ACNUR en cualquier momento concreto para responder efectivamente en una determinada situación y al mismo tiempo seguir atendiendo a las necesidades urgentes de asistencia humanitaria y protección en otras partes.

Cuestiones de Normativa Legal

A esta altura merece recordarse que el Mandato del ACNUR establece que las funciones primordiales de la Oficina son las

de asegurar la protección internacional a los refugiados y facilitar soluciones duraderas a sus problemas. Si bien el objetivo último de la protección -ofrecer soluciones duraderas- no ha variado, las nuevas dimensiones del problema mundial de los refugiados durante el último decenio han acentuado preferencias en favor de la repatriación voluntaria. Siendo ésta, cada vez, con más frecuencia, la solución elegida. Con el fin de dar estabilidad al retorno, se comienza a actuar en los países de origen evitando la renovación del ciclo de exilio/retorno .

La comunidad internacional, por su parte, como lo mencionáramos, se muestra cada vez más interesada en la necesidad de prevenir las circunstancias que obligan a las poblaciones a huir, y a tomar medidas al respecto, trabajando así en las causas de la salida (alerta temprana). Más aún, la insolubilidad de muchos problemas de refugiados y la aparición de nuevas y complejas situaciones de refugiados, están en la base que puso de relieve la importancia de los esfuerzos encaminados a encontrar nuevos planteamientos e instrumentos de protección.

En ello, en América Central, el rol de la Declaración de Cartagena, que cumple 10 años este año, ha sido preponderante.

Pero no debemos olvidar que, en relación con las normas jurídicas que se aplican a las personas desplazadas por la fuerza, los desplazados internos continúan viviendo en su propio país, por lo que no disfrutan de la protección que el derecho internacional da a los refugiados. En principio, sólo tienen derecho a la protección que les confieren las leyes de su propio país.

Las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos y las disposiciones del derecho humanitario internacional pueden beneficiar esta categoría de personas, en particular cuando están en situaciones de conflicto armado. Los principios contenidos en esos instrumentos se consideran vinculantes para todos los Estados y también para las autoridades

de hecho, en tanto que normas o elementos obligatorios de derecho consuetudinario internacional y, cuando procede, como obligaciones de los tratados.

El ACNUR puede invocar, e invoca, estas normas reconocidas internacionalmente en sus actividades de asistencia y protección humanitaria. La aplicación por las autoridades de las leyes nacionales pertinentes es, desde luego, un elemento esencial. A menudo los compromisos oficiales específicos asumidos por las autoridades competentes, constituyen otra base jurídica de protección, por ejemplo algunos elementos de acuerdos de paz, acuerdos de repatriación, memorandos de entendimiento o acuerdos específicos con el ACNUR o con otros organismos de las Naciones Unidas u organizaciones internacionales, los que también están a la base de esta protección jurídica.

En los debates celebrados en los foros internacionales respecto de las necesidades de protección de los desplazados internos, se sigue tratando de determinar si las disposiciones actuales de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario, constituyen una buena base para promover esa protección o si hay lagunas que deberían colmarse.

Uno de los argumentos aducidos es que las normas jurídicas existentes, especialmente las contenidas en el derecho humanitario internacional, son teóricamente adecuadas a pesar de sus limitaciones y son lo mejor que puede conseguirse en el actual contexto internacional. Algunos de los principios del derecho de los refugiados pueden también adaptarse por analogía, invocando los principios correspondientes de los instrumentos de derechos humanos, a fin de promover la protección de los desplazados internos. Por ejemplo, el principio de no devolución es más explícito y específico que el derecho humano a la libertad de circulación y a la libertad de residencia formulado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Empero la práctica demuestra

que el principal problema no es sólo la imperfección de los principios jurídicos existentes sino el incumplimiento o la no aplicación de esos principios por los gobiernos, las autoridades de hecho y otras partes.

No obstante, se debe considerar una falla, en la actual situación jurídica, la falta de un conjunto único de principios y normas que protejan de modo específico a los desplazados internos, equivalente al Derecho Internacional de Refugiados, aun cuando conviene recordar que se concedió a los refugiados un estatuto especial porque son extranjeros que no disfrutaban de la protección de ningún gobierno. Los desplazados internos, como nacionales residentes en su propio país, necesitan sobre todo que las autoridades respeten y observen los derechos que les corresponden como ciudadanos cabales, incluido el derecho a la libertad de circulación y a la libertad de residencia en el lugar del que fueron desplazados o en cualquier otro lugar. Quizá no les beneficiaría tener un estatuto jurídico específico diferente del de los demás ciudadanos.

Por otra parte, podría ser útil codificar las protecciones jurídicas contra el desplazamiento, así como los remedios y protecciones para las personas que han sufrido el desplazamiento, incluido el derecho de regresar a sus hogares si así lo desean.

En esta temática jurídica, el ACNUR ha considerado oportuna la propuesta formulada por el Representante del Secretario General sobre las cuestiones de Derechos Humanos relacionadas con los desplazados internos, señor Francis Deng, que se compilen las reglas y normas actualmente en vigor, se redacte un código de conducta con los principios rectores que rigen el trato de las personas desplazadas en el interior de un país y se estudie la posibilidad de preparar una declaración internacional. Sin duda ésta podría ser una contribución importante al tratamiento del tema.

Conclusión

A modo de resumen y conclusión, el marco de referencia para las actividades del ACNUR permanece en los principios fundamentales de protección; la Oficina continúa promoviendo el derecho de todos los refugiados a buscar y recibir asilo y, al mismo tiempo, ser tratados de acuerdo con los principios humanitarios básicos establecidos en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo Adicional de 1967, siendo esencial en esta materia el principio de no-devolución. La garantía del respeto de los derechos de los refugiados constituye la esencia de la protección. En este mismo sentido, toda contribución para fortalecer la observancia de los derechos humanos fundamentales constituye un importante aspecto de las actividades de protección del ACNUR, al contribuir a prevenir las circunstancias que obligan a los refugiados a huir y a facilitar las condiciones que les permitan regresar.

La tarea de la Oficina en el país de origen se orienta principalmente en el marco de la repatriación voluntaria. También puede, en un estudio de caso a caso, extenderse a personas desplazadas por razones similares a las de los refugiados y otras víctimas de los conflictos armados, a menudo internos. La atención a estas personas se basa en las crecientes necesidades humanitarias en las que se encuentran.

Sería alentador que se continuaran elaborando normas jurídicas internacionales contra el desplazamiento forzado y para la protección de las personas desplazadas sobre la base de la protección que ya ofrecen los instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario. Pero al mismo tiempo debe reconocerse que los problemas más graves relativos a la protección de las personas desplazadas o amenazadas con el desplazamiento en su propio país no se centran en la falta de normas legales o a que éstas sean deficientes, sino a que las partes interesadas a menudo no respetan o no cumplen estas normas.

Para la asistencia humanitaria y la protección de los desplazados internos, al igual que para la protección internacional de los refugiados, se requiere la colaboración de los Estados directamente afectados. Cuando las partes no dan su consentimiento, las disposiciones jurídicas por sí mismas no pueden garantizar un acceso eficaz. Las normas jurídicas internacionales tienen un poder de persuasión y una autoridad moral importantes y las leyes nacionales y los acuerdos firmados constituyen valiosos instrumentos de protección práctica, pero el acceso y la protección humanitarias dependen, en la práctica, de la capacidad y de la voluntad política de la comunidad internacional para persuadir a los Estados de que acepten y respeten su responsabilidad de garantizar el bienestar y la seguridad de todas las personas que estén en su territorio, tanto si son refugiados como repatriados, personas desplazadas o personas que nunca abandonaron sus hogares.

Las tareas en el país de origen sólo pueden llevarse a cabo en un esfuerzo coordinado con otras agencias del sistema de Naciones Unidas, pero también, y a fin de llevar a cabo una protección más efectiva, con el apoyo de las Iglesias y de las ONG trabajando en conjunto. Acercando también el apoyo de instituciones académicas, los medios de comunicación y otros segmentos influyentes de las comunidades nacionales, reforzando así la protección con la participación de la comunidad toda, con un comprometido apoyo. Apoyo que debe renovarse en ambos lados de las fronteras de los Estados concernidos; es decir, tanto en los países de origen como en los de asilo.