

# MIGRACIONES FORZOSAS

4

Abril-Septiembre  
1999

incorpora la RPN

revista

Publicada en inglés por el Refugee Studies Programme en asociación con el Global IDP Survey  
Edición en castellano publicada por HEGOIA, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la  
Economía Internacional, Universidad del País Vasco



## Seguridad en el trabajo humanitario



### Además:

- acompañamiento en Colombia
- refugiados urbanos en Tanzania
- presas y desplazamiento
- debate desplazados internos/refugiados
- últimas noticias
- conferencias
- investigación
- publicaciones
- páginas web

La **Revista sobre Migraciones Forzosas** proporciona un foro para el intercambio de experiencia práctica, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, y los que trabajan con ellos. Se publica tres veces al año en inglés, castellano y árabe por el Refugee Studies Programme/Universidad de Oxford en asociación con el Global IDP Survey del Consejo Noruego para Refugiados. La edición en castellano es realizada por Hegoa, Universidad del País Vasco.

#### EDICIÓN EN INGLÉS

##### Directoras

Marion Couldrey y Sharon Ford  
**Encargada de suscripciones**  
Sharon Westlake

##### Revista sobre Migraciones Forzosas

RSP, Queen Elizabeth House,  
21 St Giles, Oxford OX1 3LA, R.U.  
Tel: + 44 (0)1865 280700  
Fax: + 44 (0)1865 270721  
Correo electrónico: fmr@qeh.ox.ac.uk

##### Global IDP Survey

Chemin Moïse-Duboule 59  
CH-1209 Ginebra  
Suiza

Tel: + 41 22 788 8085  
Fax: + 41 22 788 8086

Correo electrónico: idpsurvey@nrc.ch

El material y la información contenidos en la *Revista sobre Migraciones Forzosas* reflejan las opiniones de los autores, pero no reflejan necesariamente las del RSP, el Global IDP Survey o Hegoa. El material de la *Revista sobre Migraciones Forzosas* puede ser reproducido libremente, pero por favor cite la fuente. Las fotografías deberían reproducirse sólo en el contexto de los artículos en los que aparecen.

##### Próximos números:

Octubre 1999: Seguridad - Parte II:  
Kosovo como estudio de caso.  
Diciembre 1999: El arte y la cultura de las comunidades desplazadas.

Les animamos a que envíen material en inglés, castellano o árabe relacionado con el tema de cada número o con cualquier aspecto de la migración forzada. Por favor, pónganse en contacto con las Directoras para solicitar una Guía para Colaboradores. Se puede acceder a los artículos (en inglés) de la RMF en las páginas de internet del RSP en <http://www.qeh.ox.ac.uk/rsp/fmr/fmr.html> y del Global IDP Survey en <http://www.nrc.no/idp.htm>

#### EDICIÓN EN CASTELLANO HEGOA

Facultad de Ciencias Económicas  
Lehendakari Agirre 83  
48015 Bilbao, España.  
Tel: +34 944473512  
Fax: +34 944762653  
Correo electrónico:  
bhzpulic@bs.ehu.es  
Coordinador: Carlos Puig Lizarraga  
D.L.: BI/859-95

Impresa por Idazkide S.A.L. sobre papel ecológico  
100% libre de cloro

# de las directoras

**E**ste número presenta la Parte I de nuestra serie especial sobre seguridad, con un énfasis particular en la seguridad del personal de la ayuda. La Parte II, en el número 5, ampliará el debate para discutir cuestiones de relaciones internacionales, inspirándose en Kosovo como estudio de caso. Si desean presentar observaciones sobre los dilemas y cuestiones que rodean la crisis de refugiados de Kosovo, pueden enviarnos un mensaje de correo electrónico o un fax lo antes posible.

Sharon Ford va a abandonar la *Forced Migration*

*Review* para vivir en Brasil. Sharon se nos unió en 1997, desempeñando un importante papel en el rediseño y relanzamiento de la *Forced Migration Review*, y le deseamos todo lo mejor para el futuro. Damos la bienvenida a su sucesor, Tim Morris. Tim ha trabajado durante muchos años en Oriente Medio y África en tareas de ayuda y desarrollo, incluyendo a poblaciones desplazadas.

El número 6 de la *Revista sobre Migraciones Forzosas* (diciembre de 1999) incluirá una sección con un artículo especial sobre el arte y la cultura de las comunidades desplazadas, examinando cuestiones tales como la adaptación cultural, la asimilación, el papel del arte/teatro/música en programas de desarrollo con poblaciones desplazadas, y el uso de imágenes en el retrato del exilio. Si quieren colaborar, por favor, pónganse en contacto con las directoras (detalles en la columna de al lado). Fecha límite para la recepción de artículos, informes, noticias y anuncios: 4 de octubre.

Con nuestros mejores deseos.  
Marion Couldrey y Sharon Ford  
Directoras



Tamsin Salehian

## De la edición HEGOA

Este nº 4 se ha podido editar en castellano por la colaboración y financiación de las instituciones **CAFOD, World Vision (UK), Trocaire y Oxfam GB**. La distribución de esta publicación en castellano se hace de forma gratuita porque tiene como objetivo informar, documentar, sensibilizar sobre la situación de los derechos humanos, los refugiados, desplazados y las migraciones forzosas en diversas partes del mundo. Desde hace cuatro años Hegoa publica en castellano esta revista (anteriormente RPN), trabajando en consorcio con el Refugee Studies Programme de Oxford, que es la editora de la revista en inglés. Además, en la edición inglesa participa el Global IDP Survey.

Durante estos años la distribución de la edición en castellano se ha dirigido hacia los países latinoamericanos y a las organizaciones españolas interesadas en este tema, ONGD e instituciones públicas, universidades, etc. Esperamos poder seguir publicando la revista en castellano siempre que desde las instituciones europeas posibiliten su cofinanciación para dar a conocer estas realidades.

Agradeciendo la colaboración de las organizaciones latinoamericanas y europeas interesadas en estos temas, recibid un cordial saludo.

Carlos Puig Lizarraga  
Coordinador HEGOA

**Fotografía de portada:** Desactivación de minas en Angola (Sean Sutton/MAG),  
**Convoy de ayuda en Kosovo** (ACNUR/U. Meissner), **Trabajadora de la ayuda en Zaire** (Panos Pictures)

# Sumario



Seguridad de las ONG sobre el terreno  
por Randolph Martin 4

Formación en seguridad: ¿dónde estamos ahora?  
por Koenraad Van Brabant 7

Lápices de colores y seguridad  
por Sue Dwyer 11

Seguridad en operaciones sobre el terreno del CICR  
por Philippe Dind 13

Acompañamiento en Colombia: protección internacional  
de los derechos humanos de los desplazados internos  
por Luis Enrique Eguren 16

La urbanización y sus descontentos: refugiados urbanos en Tanzania  
por Marc Sommers 19

El Proyecto de Presa de Itaparica en el nordeste de Brasil:  
modelos y realidad  
por John Horgan 22

## Debate

Respuestas de Bonaventure Rutinwa, Michael Kingsley-Nyinah,  
Jon Bennett y Marc Vincent al artículo de Michael Barutciski,  
"El conflicto entre el concepto de refugiado y el debate  
sobre los desplazados internos", en el número 3. 26

Refutación de Michael Barutciski 32

## Secciones habituales

Noticias del RSP 25

Cartas 33

Últimas noticias 34

Conferencias 37

Noticias del Global IDP Survey 39

Publicaciones 40

Directorio de páginas web y bibliografía 43

# Seguridad de las ONG sobre el terreno

por Randolph Martin

En un entorno de aumento de la exposición, deterioro en las reglas de la guerra y pérdida de la neutralidad percibida, la comunidad de ONG que operan en emergencias complejas se está enfrentando con riesgos significativamente aumentados para la seguridad del personal.

Las crisis humanitarias están aumentando en número, duración e impacto sobre la sociedad civil. En la primera mitad de los años noventa, 70 estados estuvieron implicados en 93 guerras. Más de la mitad de estos conflictos duró más de 10 años, y una cuarta parte ha durado más de 20 años<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, los civiles son cada vez más los blancos del conflicto más bien que simplemente víctimas desventuradas: las bajas civiles de la guerra han aumentado del 10% al final del pasado siglo, el 50% en la Segunda Guerra Mundial, a más del 75% en conflictos contemporáneos. Desde 1980, el número de refugiados ha aumentado de 2,4 a 14,4 millones<sup>2</sup>, mientras que los DI (desplazados internos) han aumentado de 22 a 38 millones<sup>3</sup>. La magnitud y duración de las crisis ha dejado a los grupos beneficiarios dependientes de la asistencia internacional durante extensos periodos de tiempo. También se ha sugerido que el cambio de guerras entre ejércitos nacionales a guerras entre milicias y grupos guerrilleros ha contribuido a la pérdida de las normas de conducta de la guerra. Finalmente, a medida que los civiles son cada vez más los blancos de la guerra, es menos probable que aquellos que vienen en su ayuda - las ONG- sean percibidos como imparciales y neutrales.

Aunque hay pocas estadísticas disponibles, hay una abundante evidencia anecdótica que indican claramente que los trabajadores de la ayuda son cada vez más víctimas de secuestros, asesinatos, explosiones de minas y robos además de la continua exposición a amenazas para sus vehículos y para su salud.

El International Rescue Committee (IRC) -Comité Internacional de Rescate- hace frente a su parte de este mar de fondo en desafíos de seguridad y se ha peleado para desarrollar políticas y

protocolos que maximicen la seguridad de su personal asignado a entornos inseguros. Hemos sido afortunados al poder inspirarnos en el excelente trabajo reflexivo y práctico de varios de nuestros colegas en la comunidad de ONG. Nuestros protocolos de seguridad contra las minas terrestres se inspiran en gran parte en el excelente trabajo de CARE en este campo; la información intercambiada por las ONG participantes en la InterAction's Security Task Force -Fuerza especial de seguridad de InterAction- y su subsiguiente programa de formación han sido una importante fuente de ideas e inspiración; y el concepto de "Triángulo de Seguridad", que es la pieza fundamental de los protocolos de seguridad del IRC -y de este artículo-, fue concebido por Koenraad Van Brabant en el Overseas Development Institute, y más desarrollado por el InterAction Security Task Force. Como tal, este artículo no procura proporcionar pensamiento original, sino más bien añadir carne al importante trabajo que ya se ha hecho.

## ¿Por qué corren peligro los trabajadores de la ayuda humanitaria?

Aunque hay muy poco a modo de estudio o documentación, está claro que ha habido un aumento en el número y grado de las amenazas a los trabajadores de la ayuda humanitaria en los últimos años. Hay muchísimas razones para esto.

- Aumento en el número y la duración de los conflictos.
- Ausencia de normas de conducta: Los conflictos se combaten cada vez más por fuerzas más pequeñas y menos disciplinadas, que luchan con frecuencia por el control de recursos, más bien que por ideología o legitimación. Los conflictos son cada vez más intraestatales que internaciona-

les, lo que significa que es menos probable que los combatientes y el mundo exterior consideren el conflicto como sujeto a profundo examen internacional.

- Impunidad: Las agencias de ayuda son percibidas como blancos "blandos" que pueden ser atacados con impunidad debido a su falta de vínculos comunales o políticos con los combatientes.
- Erosión de la neutralidad: A medida que el desplazamiento de la población civil se ha convertido cada vez más en el propósito y no en un subproducto de la guerra, así también las agencias de ayuda que acuden en su auxilio han perdido su aura de neutralidad.
- Competencia y cultura de las ONG: La competencia entre agencias de ayuda puede aumentar la presión para "llegar allí primero" y trabajar la más cercana a las líneas de enfrentamiento. Además, la cultura de los trabajadores de las ONG está con demasiada frecuencia mal dispuesta hacia la disciplina necesaria para protocolos de seguridad apropiados. Esto tanto refleja como perpetúa la falta de desarrollo de criterios profesionales y "mejores prácticas" en el campo de la seguridad.

## Safety contra security<sup>4</sup>

Para nuestros propósitos aquí, el término "safety" se relaciona con la protección de enfermedades y accidentes, mientras que "security" se relaciona con la protección de actos de violencia y crimen. Mientras que la *security* del personal, activos y programas de las ONG requiere necesariamente la inversión de tiempo y recursos considerables, es importante no perder de vista el hecho de que los máximos riesgos al bienestar del personal de las ONG surgen no de amenazas a la *security* sino de cuestiones de *safety*. *Amenazas a la safety tales como accidentes con vehículos, malaria, enfermedades transmitidas por el agua, VIH y otras amenazas a la salud continúan siendo con mucho las causas más importantes de bajas entre los trabajadores de la ayuda.*

## El impacto del mandato y la misión sobre la seguridad

La exposición de una ONG a amenazas de seguridad está directamente relacionada con su mandato y misión, siendo *mandato* el propósito global de la organización y *misión* su razón para operar en una situación en particular. Por ejemplo, una organización cuyo *man-*

*dato* implique la evangelización obviamente corre un riesgo superior en algunos entornos que una organización secular. De un modo parecido, organizaciones de derechos humanos y "solidaridad" puede que corran un riesgo superior que organizaciones de prestación de servicios. Una organización cuya *misión* en un país dado sea servicios médicos para salvar vidas debe estar preparada para resistir niveles superiores de riesgo que una organización implicada en desarrollo económico. Es importante para el liderazgo de una ONG sopesar su mandato y su misión local tal como se relaciona con el entorno local. El mandato del IRC es la asistencia a refugiados. En países donde los refugiados son percibidos como amenazadores o son un grupo perseguido dentro del país anfitrión, puede que el IRC sea visto como cómplice de un enemigo. Donde la misión del IRC es salvar vidas, debemos estar preparados para resistir un nivel superior de amenaza que en países donde nuestra misión es, por ejemplo, llevar a cabo proyectos de confianza en sí mismos o de reconstrucción.

### El Triángulo de Seguridad: Aceptación-Protección-Disuasión

Desgraciadamente, la seguridad se conceptualiza con frecuencia en términos de modelos militares o policiales que parecen (aunque superficialmente) enfatizar equipo y táctica. Aunque hay mucho que podemos aprender de estos modelos, la seguridad de la ONG es mucho más compleja. Equipo de comunicaciones de lujo, capacidades de logística y seguridad del recinto tienen su lugar, pero son sólo una pequeña parte de lo que constituye la seguridad para los trabajadores de la ayuda.

En el IRC, cada oficina sobre el terreno debe adaptar un protocolo de seguridad local que incluye cada uno de los tres elementos del triángulo de seguridad: aceptación, protección y disuasión. Un protocolo de seguridad local eficaz debe equilibrar los tres elementos. Una fuerte estrategia de aceptación con protección que apoye y elementos de disuasión es ideal. Sin embargo, donde las condiciones locales limitan la eficacia de las estrategias de aceptación, es necesario construir capacidades más fuertes de protección y disuasión.

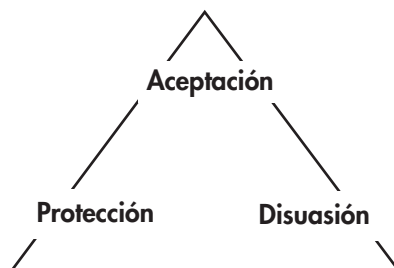
#### 1. Aceptación: debilitar la amenaza

Esto es cuando la comunidad en la que está trabajando una ONG acepta y apoya la presencia de la ONG, y de esa aceptación se deriva la seguridad<sup>2</sup>. Para que la "aceptación" no parezca demasiado utópica, anotemos que las estrategias de aceptación incluyen la seguridad que pueda ser proporcionada por las autoridades locales encargadas de hacer cumplir la ley. Algunos de los elementos de la aceptación son:

- Las partes beligerantes/los combatientes o las autoridades oficiales o *de facto* en la zona de trabajo de la

ONG dan su consentimiento a las actividades de la ONG.

- La comunidad tiene intereses en el programa y participa activamente.
- La comunidad ha estado implicada en la valoración y el diseño del programa.
- La comunidad está implicada en la evaluación del programa.
- La misión de la ONG es transparente y es comunicada en términos generales.
- Las actividades de la ONG son percibidas como imparciales.
- El personal y la presencia de la ONG son cultural y políticamente sensibles.
- El programa de la ONG refleja prioridades locales.
- La ONG ha desarrollado buenas relaciones de trabajo con las autoridades gubernamentales locales, incluso con la policía y los militares donde sea apropiado.
- Los programas de la ONG reflejan conceptos de desarrollo básicos y una disposición a invertir el tiempo y el esfuerzo para implicar a la comunidad en cada faceta de valoración, planificación, puesta en práctica y evaluación del proyecto.



La aceptación es la piedra angular de la seguridad para las ONG con un mandato de desarrollo, pero se desafía con frecuencia bajo los marcos temporales y las circunstancias políticas en las que tienen lugar los esfuerzos de socorro de las ONG. En operaciones de socorro en tiempos de guerra, la aceptación por la comunidad beneficiaria puede parecer que está enormemente eclipsada por la hostilidad de uno o más de los combatientes. Por ejemplo, la aceptación bosnia de las operaciones de las ONG en Sarajevo fue eclipsada por la hostilidad serbia, haciendo necesario que las ONG construyeran fuertes estrategias de *protección y disuasión*.

En operaciones de emergencia, la presión para conseguir que los programas se muevan puede que limite la capacidad del personal para implicar a fondo a la comunidad local. Sin embargo, es imperativo que las ONG no permitan que una visión limitada de la *misión* oscurezca este elemento crítico en el triángulo de seguridad y elemento esencial en la programación de calidad: la implicación de la comunidad.

#### 2. Protección: fortalecer el blanco

Éste es el elemento que muchas personas asocian más fácilmente con la seguridad, aunque no es, de ningún modo, el elemento más importante del

triángulo. Los elementos de "protección" se presentan bajo tres encabezamientos principales:

#### Dispositivos de protección: los materiales y el equipo necesarios para proporcionar una seguridad adecuada, tales como:

- Equipo de comunicaciones
- Vehículos fiables e instalación de mantenimiento
- Dispositivos de seguridad del perímetro que incluyen muros, alambre de espinos y sistemas de alarma
- Chaquetas y cascos para fuego anti-aéreo
- Uso (o no uso) del emblema de la ONG (u otros símbolos)

#### Políticas y procedimientos operacionales: los mecanismos institucionales que acrecientan la seguridad, tales como:

- Políticas de personal nacional claras y equitativas -incluyendo procedimientos de queja- que sean comunicadas al personal y puestas en práctica coherentemente. *Incidentes que implican a personal descontento son una de las causas más importantes de infracciones de la seguridad para las ONG*
- Políticas y procedimientos financieros claros que incluyan división de la responsabilidad en la contabilidad, y procedimientos prudentes de traslado de dinero en efectivo
- Políticas de operaciones con vehículos claras y estricta disciplina referente a las operaciones con vehículos
- Toques de queda y zonas de acceso prohibido donde sea apropiado
- Desarrollo de y/o participación en un "sistema guardián" o pirámide de comunicaciones para transmitir mensajes de emergencia
- Protocolo de comunicaciones, formación y uso disciplinado de la radio
- Orientación de seguridad para el personal entrante y sesiones informativas de seguridad rutinarias para el personal, incluyendo formación en seguridad personal
- Protocolo de operaciones en convoy
- Protocolo de selección de visitantes
- Disciplina clara y coherente para infracciones de la política de seguridad, con la inclusión de la conformidad con la seguridad en revisiones de la actuación rutinaria

#### Operaciones coordinadas: las actividades que las ONG son capaces de llevar a cabo juntas, creando por ello una estrategia de "fuerza numérica", tales como:

- Condición de miembro activo en organismos coordinadores de ONG
- Relación y coordinación activa con las Naciones Unidas
- Operaciones de convoy en colaboración
- Comunicaciones integradas
- Control en colaboración, servicio de policía comunitario, etc.

Algunos elementos de protección son

importantes en todas las situaciones, incluso en marcos estables donde la aceptación es la estrategia primaria. Buenas comunicaciones, sólidas estructuras de política y coordinación entre agencias son siempre señal de operaciones de calidad. Las estrategias de *protección* tienen que ser realizadas si las condiciones se deterioran y las estrategias de *aceptación* se vuelven menos eficaces, pero nunca se deberían considerar como una alternativa al fuerte apoyo comunitario.

### 3. Disuasión: plantear una contraamenaza

La mayoría de las ONG no son suficientemente grandes, ni un actor apropiadamente adecuado, para plantear solas una contraamenaza creíble. El centro de las estrategias de disuasión son las relaciones que somos capaces de construir con instituciones regionales o internacionales más grandes.

**Disuasión diplomática:** Ésta es el producto de la relación de una ONG con actores internacionales más grandes que pueden ejercer presión diplomática en nuestro nombre, influyendo sobre autoridades y actores locales que o plantean ellos mismos amenazas de seguridad o que están bien situados para promover los intereses de seguridad de las ONG, pero no lo están haciendo adecuadamente. Éste es un elemento muy importante en la estrategia de seguridad en cualquier país de operaciones. Los elementos incluyen:

- La calidad de nuestra relación con misiones diplomáticas claves
- La calidad de nuestra relación con Naciones Unidas
- La calidad de nuestra participación en organismos coordinadores de ONG que sean capaces de presentar un frente unificado

**Guardias:** El uso de guardias es una estrategia disuasiva común en instalaciones de ONG en todo el mundo. Extrañamente, hay muy pocos casos en que las ONG hayan desarrollado directivas profesionales enérgicas para esta fuerza disuasiva muy común. Uniformes, formación básica,

informe sobre incidentes y suministro de equipo básico (que va de una porra y una linterna a radios de VHF) están entre las piedras angulares. El control coordinado entre agencias fortalece enormemente el efecto de los guardias.

**Disuasión militar:** Ésta es la forma menos común de estrategia disuasoria, que suele aparecer conjuntamente con misiones de pacificación cuando las ONG coordinan formalmente actividades con fuerzas militares internacionales externas. Hemos sido testigos de esto en el norte de Iraq, en Somalia y en Bosnia. En cada caso, las ONG han trabajado estrechamente con coaliciones militares internacionales que han proporcionado un paraguas de seguridad militar bajo el cual las ONG han sido capaces de poner en práctica programas de asistencia humanitaria. Huelga decir que las estrategias disuasivas militares no son ni mucho menos ideales y sólo se deberían seguir cuando los otros elementos del triángulo de seguridad sean claramente insuficientes.

### Valoración de amenazas y respuesta

La valoración de amenazas debería acompañar a cualquier valoración inicial del programa, y ser proseguida continuamente durante las operaciones del programa. Como las valoraciones del programa, las valoraciones de amenazas a la seguridad deberían incluir una amplia variedad de aportaciones de las Naciones Unidas, las embajadas y el gobierno nacional, pasando por otras ONG, gobierno local y líderes comunitarios y finalmente individuos en la comunidad. En los términos más sencillos, es una cuestión de identificar qué amenazas a la seguridad son de la más alta probabilidad y máxima consecuencia para las operaciones de una ONG, y asignar, en consecuencia, con prioridad recursos a estas amenazas.

### El triángulo de seguridad en la práctica

Hay un lugar apropiado para cada punto del triángulo de seguridad bajo cualquier tipo de amenaza a la segu-

ridad, desde las minas terrestres al robo con allanamiento de morada, aun cuando pueda cambiar el énfasis entre aceptación, protección y disuasión.

Liberia, Somalia y Afganistán están entre aquellos países donde el robo de coches ha significado no sólo una pérdida de propiedad sino también un riesgo de seguridad para el personal. Viendo que uno de los atractivos para el robo de propiedad de una ONG en estos contextos ha sido el conocimiento de que las ONG no tomarían represalias por medio de una *vendetta*, el IRC ha limitado el riesgo alquilando vehículos de la comunidad local en lugar de adquirir nuevos vehículos. Un beneficio indirecto de este planteamiento es que entran más fondos en la economía local, calmando una cuestión que, con frecuencia, amarga a las comunidades locales. Esta estrategia de aceptación que enfoca una comunidad local puede que sea de uso limitado cuando se viaja entre ubicaciones distantes. En estas situaciones, se vuelven mucho más importantes estrategias de protección tales como sólidos protocolos de vehículos que rigen las rutas tomadas, los momentos del viaje, las comunicaciones en el camino, el uso de convoys, etc. Las estrategias disuasorias también desempeñan un papel; en Afganistán, el IRC se coordinó con otras ONG para suspender la asistencia a un distrito en particular hasta que la comunidad devolvió varios vehículos robados.

El hostigamiento oficial es típico en situaciones donde una ONG está ayudando a un grupo perseguido por el gobierno anfitrión, o donde las ONG están operando a través de las líneas de enfrentamiento. El soborno no es una buena estrategia aquí, ya que sólo exacerba con el tiempo el problema para todos los interesados. Las estrategias de aceptación pueden funcionar en estas circunstancias. Durante la guerra en Bosnia, el IRC hizo frente a grandes dificultades al traer asistencia al Sarajevo rodeado por los serbios. Abrir programas de asistencia sanitaria primaria y un programa de calefacción para el invierno en la Republika Srpska acrecentó enormemente la capacidad del IRC para negociar su paso, mientras que no comprometía nuestro mandato en la región. De un modo parecido, escoger a grupos de refugiados o retornados de una comunidad más grande que podría también estar desesperadamente necesitada puede también socavar la seguridad. Los programas de salud del IRC en el Norte de Sudán han procurado proporcionar asistencia de una manera equilibrada a los del Norte así como a los del Sur. De un modo parecido, nuestros programas en curso para refugiados serbios en Yugoslavia puede que proporcionen un grado de aceptación para el IRC en el Kosovo

Kabul, Afganistán



posterior al conflicto o para operaciones actuales en Montenegro. Las estrategias de protección pueden también mitigar el hostigamiento oficial. Es útil la formación del personal en métodos de difusión del conflicto. El personal tiene que estar bien orientado en el mandato y la misión de la agencia y ser capaz de representar a la ONG de una manera madura y no amenazante. Finalmente, las estrategias de disuasión se centran en la relación entre la ONG y los actores políticos más grandes, que puede que sean capaces de engatusar a un gobierno hostil cuando falla todo lo demás.

### Conclusión

Estos breves ejemplos sugieren estrategias adaptadas para cada amenaza. Hay claramente ventajas y desventajas para cualquier estrategia, que deben ser sopesadas dentro del contexto de cada entorno local. En Liberia, por ejemplo, la mala calidad de los coches alquilados y sus conductores planteaba finalmente un riesgo mayor que el robo de coches, y se abandonó la política. Así, la flexibilidad y el control local sobre las políticas de seguridad son un imperativo. Cuando se desarrollan políticas de seguridad, los gestores sobre el terreno deberían primero identificar los riesgos clave en el entorno local basados en probabilidad y consecuencia. Riesgos de alta probabilidad y/o alta consecuencia deberían ser el foco primario de atención y recursos de la agencia. En segundo lugar, para cada uno de estos riesgos clave, el gestor sobre el terreno necesita considerar cuidadosa y creativamente cada una de las tres estrategias -aceptación, protección y disuasión- al concebir una respuesta local apropiada.

La seguridad para las operaciones del personal humanitario se ve con demasiada frecuencia en términos de modelos militares o, peor aún, se pasa por alto como un aspecto inevitable e inalterable del trabajo en crisis humanitarias. De hecho, se puede hacer mucho para acrecentar la seguridad en operaciones humanitarias. Sin embargo, la seguridad en operaciones humanitarias exige un nuevo paradigma que sopesa no sólo el equipo y la tecnología de seguridad familiares, sino también la dinámica de apoyo comunitario, coordinación entre agencias e influencia diplomática.

**Randolph Martin es Director Superior de Operaciones en el International Rescue Committee -Comité Internacional de Rescate-, Nueva York.**

1. Dan Smith con el International Peace Research Institute -Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz-, *The State of War and Peace*, Myriad Editions Limited, 1997, pág. 13.

2. UNHCR, *State of the World's Refugees* 1995, Oxford University Press, pág. 26.

3. Smith, op. cit., pág. 26.

4. N. del T.: Mantenemos los términos "safety" y "security" en inglés por no existir en castellano para ambos más que una única palabra: "seguridad".

5. Van Brabant, K., "Cool ground for aid workers. Towards better security management in aid agencies", *Disasters* 22 (2), págs. 109-125, 1998.

# Formación en seguridad: ¿dónde estamos ahora?

por Koenraad Van Brabant

En años recientes, ha crecido rápidamente la preocupación por la seguridad del personal de la ayuda que trabaja en entornos violentos.

Hay varias razones para esto. En primer lugar, hay una percepción de mayor inseguridad con más personal que es herido o asesinado. Aunque no se pueden valorar exactamente las tendencias ya que la mayoría de las agencias no llevan registros apropiados, es la inseguridad percibida la que incita a la acción. Un importante factor en esto es la percepción de que los trabajadores de la ayuda corren ahora más riesgo de ser elegidos deliberadamente como blancos, o por razones políticas o porque son presa fácil para los criminales, y esto altera drásticamente la percepción del riesgo. En segundo lugar, como la atención de los medios de comunicación se pega a dramáticos secuestros y asesinatos de trabajadores de la ayuda, las agencias se están preocupando más por su reputación y su capacidad para reclutar. En tercer lugar, algunas agencias han sido demandadas por personal herido o por los miembros de las familias de personal fallecido; no resulta infrecuente que las agencias no tengan una adecuada cobertura de seguro.

## 1. Responder al riesgo

La formación para la seguridad es sólo una respuesta entre otras. En los últimos tres años poco más o menos, ha habido varios acontecimientos que han aumentado la conciencia. IRC y ECHO, por ejemplo, han organizado seminarios sobre seguridad; ECHO ha desarrollado un documento de fondo para la Comisión Europea; y ha habido debate en el Comité de Asuntos Exteriores del Senado de los EE.UU. Las agencias operacionales han tomado también medidas internas. Éstas incluyen el desarrollo de "directivas" o "manuales de seguridad" para personal sobre el terreno y gestores sobre el terreno<sup>1</sup>, y revisiones de medidas de seguridad en un marco en particular o de los procedimientos organizativos más amplios y sus puntos fuertes y débiles. Algunas agencias han nombrado también a una persona

de "seguridad" con plena dedicación dentro de la propia agencia. Digna de mención también es la investigación orientada a la práctica de Jonathan Dworken en el US Centre for Naval Analysis -Centro de los EE.UU. para el Análisis Naval- (sobre tendencias), este autor (sobre un marco de gestión para la seguridad) y la Humanitarian Security and Protection Network -Red de seguridad y protección humanitaria- (sobre información de incidentes y análisis de modelos de incidentes<sup>2</sup>).

Hay también un creciente interés en la formación en seguridad y un gradual aumento en los cursos ofrecidos. Organismos de la ONU tales como el ACNUR y el PMA están organizando formación sobre seguridad dentro del propio organismo. UNSECOORD en Nueva York envió sobre el terreno a un equipo para que llevara a cabo formación en Asia Central y Sudoriental. Entre los proveedores de formación en ONG están RedR en el Reino Unido, Bioforce en Francia, CINFO en Suiza y Kontakt der Kontinenten en los Países Bajos. La seguridad está integrada en el exhaustivo programa de formación dentro del propio comité del CICR.

Aún faltan dos cosas importantes. En primer lugar, necesitamos criterios sectoriales acordados que aclaren los requisitos mínimos en términos de conciencia, conocimiento y habilidad con respecto a cuestiones de seguridad para trabajadores de la ayuda, y requisitos mínimos semejantes para organizaciones que envían personal a entornos peligrosos. El Principio 7 del Código de Mejores Prácticas para la Gestión y Apoyo del Personal de la Ayuda de People in Aid<sup>3</sup> es un primer intento, y la US Office for Foreign Disasters Assistance (Oficina de los EE. UU. para la Asistencia en Desastres Exteriores) (OFDA) ahora requiere contractualmente a las agencias que financian que se remitan a las directivas sobre seguridad de InterAction, pero hace falta más trabajo. En segundo

lugar, hay una proliferación de iniciativas inconexas a ambos lados del Atlántico; lo que se necesita es una activa red internacional para reunir las con el fin de evitar duplicación, identificar lagunas, e intercambiar aprendizaje sobre buenas prácticas.

## 2. Formación en seguridad: necesidad-demanda-oferta

Accidentes de circulación y afecciones médicas, incluso el VIH, son una causa común de lesión y muerte entre trabajadores de la ayuda. Son necesarios una conducción segura, sexo seguro y conocimientos prácticos de primeros auxilios. A esto lo llamaremos "formación en *safety*". "La formación en *security*" se relaciona con la protección contra la violencia en el entorno, y la necesidad de ella es aguda. Hay miles de trabajadores de la ayuda en entornos violentos que casi no han tenido ninguna formación en seguridad. Esa necesidad no está siendo satisfecha porque hay problemas con la demanda y con la oferta.

Generalmente la demanda de formación en seguridad expresada refleja una comprensión inadecuada de la gestión de seguridad apropiada para el mundo de la ayuda. Típicamente es para cursos breves, de uno o dos días, porque a los trabajadores de la ayuda les parece que no tienen "tiempo" para dedicar a formación en seguridad. Todo lo que uno puede hacer "sin tiempo", sin embargo, es aumentar la conciencia, no formar a

## *La mayoría de los cursos... tienden más a aumentar la conciencia que a desarrollar habilidades en gestión de seguridad.*

la gente para que se comporte de manera que mejoren su seguridad. La demanda es también de formación en "seguridad personal": una mezcla de formación en *safety*, manejo del estrés, y unas pocas cosas que hay que hacer y otras que no en el comportamiento individual, pero las personas están inseguras en un marco operacional más amplio. La demanda es también con frecuencia de formación específica para la agencia, pero la gestión de seguridad sobre el terreno tiene importantes dimensiones entre agencias. Por último, la demanda es de "hojas de respuestas": un plan de seguridad que, si se sigue, se cree que proporcionará protección; hay algunas directivas genéricas para seguridad pero, en general, el "comportamiento seguro" requiere pensamiento y juicio.

El problema es agravado porque la oferta no se corresponde con la necesidad. Dado el tamaño del grupo objeto, el número de cursos en el sector de la ayuda sigue siendo muy pequeño. La mayoría no tienen lugar cerca del terreno y hay pocos recursos de formación desarrollados. Las directivas y manuales de las agencias no son manuales de formación. Hay, sin embargo, buenas series de diapositivas sobre minas terrestres, y el CICR tiene algunos vídeos sobre seguridad que están disponibles. A fines de 1999, la Relief and Rehabilitation Network -Red de Socorro y Rehabilitación- en el ODI en Londres espera publicar una revisión de buenas prácticas para la gestión de la seguridad operacional. Pero se podría invertir útilmente más tiempo y dinero en desarrollar recursos de formación.

Hay también una escasez de formadores cualificados. La formación en seguridad para agencias de ayuda es ofrecida en su mayor parte por personas con antecedentes en trabajo de ayuda pero sin formación especializada en seguridad, o por personas que proceden del sector de la seguridad profesional -policía y militares- unas veces con experiencia en trabajo de ayuda y agencias de ayuda y otras veces sin ella. La formación para agencias de ayuda es ofrecida también por varias compañías de seguridad privadas. Hay una mucha mayor diversidad entre éstas de lo que los trabajadores de la ayuda creen típicamente y algunas han sido muy útiles. Lo importante no son tanto los antecedentes de los formadores sino si comprenden los requisitos y la cultura organizativa específicos de las agencias de ayuda. Necesitan comprender que las agencias de ayuda tienden a tener un planteamiento diferente de la seguridad que la policía o los militares (aun cuando muchas agencias de ayuda se verían en apuros para articularlo), y ser capaces de relacionarse con eso, en el lenguaje, el estilo y la orientación que ofrecen.

Financiar medidas de seguridad, incluyendo la formación, puede ser un problema. Varios donantes oficiales están mostrando mejor disposición a apoyar medidas de seguridad, incluyendo formación. A veces, sin embargo, los cuarteles generales de la agencia no asignan presupuestos para medidas de seguridad y formación en seguridad.

## 3. Desarrollo del currículum

La mayoría de los cursos están preocupados por lo "básico", y tienden más a elevar la conciencia que a desarrollar habilidades en gestión de seguridad. Hay sitio para formación básica en seguridad para todos pero, como en los puestos de asistencia sanitaria primaria, hay una necesidad de apoyo de respaldo. Éste tiene que proceder de formación sobre gestión de seguridad opera-

cional (para aquellos con cargos sobre el terreno) y mejoras en la gestión de la seguridad organizativa, para las que la orientación podría venir vía seminarios.

## a. Formación básica en seguridad

La mayoría de los cursos actuales afirman que ofrecen formación "básica" en seguridad. Se extienden durante medio día a dos días. Los temas comúnmente incluidos en el currículum son: seguridad del vehículo, hacer funcionar una radio, pasar un control de carretera, conciencia de las minas, manejo del estrés y "planificación de contingencias" (en la práctica suele ser sólo un breve resumen sobre evacuación). Algunos incluyen seguridad de la casa, para oficinas y residencias. Aunque estos temas son pertinentes, la razón fundamental que hay detrás de este currículum está poco clara. ¿Por qué no se incluyen otras amenazas a la seguridad, tales como el secuestro de coches, el asalto sexual y el ser atrapado en el fuego cruzado?

¿Manejar guardias no es un tema útil? Varias "habilidades personales" son también componentes esenciales del comportamiento seguro: mantener la eficacia personal, construcción de equipos, conducta y comportamiento personales, sensibilidad cultural y estilos de negociación.

Las agencias operacionales parecen no comprender tampoco que puede que sea el personal de menor antigüedad el que necesite más formación en seguridad. Son con frecuencia los más jóvenes y menos experimentados quienes están más cerca del sitio peligroso: en el campo de refugiados, acompañando al convoy de alimentos, trabajando en el puesto de salud detrás de la línea del frente. Ellos, así como conductores e intérpretes, puede que también tengan el contacto más regular con las partes en guerra y con la población local. Estarán tomando decisiones sobre el programa cotidiano que puede que tengan implicaciones de seguridad. Y puede que tengan responsabilidad de primera línea de otro personal, inclusive de su seguridad. Serán los que proporcionen información desde la línea del frente sobre condiciones de seguridad e incidentes de seguridad. ¿Debería estar limitada su formación a lo "básico"? No se debe abordar todo esto en cursos genéricos de formación en seguridad, pero las agencias de ayuda harían bien en seguir el ejemplo de algunas de las mejores escuelas de formación para pacificadores, y añadir una sesión de información intensiva específica para la misión e incluso formación para la formación genérica. La sesión de información o la formación específica para la misión no se tiene que confundir con orientación sobre los procedimientos y requisitos financieros y administrativos generales de la agencia que les envía, y una visión general de



sus programas en un lugar en particular. Es una sesión informativa sobre el entorno en el que la persona estará operando: político, cultural, institucional y de seguridad.

Es útil considerar durante un momento el debate sobre la "exposición". Muchas agencias de ayuda tienen cuidado con la simulación demasiado realista en cursos fundamentales o cursos básicos de formación en seguridad, especialmente para nuevos reclutas sin ninguna experiencia previa de trabajo en entornos peligrosos. Temen que podría asustar e incluso ahuyentar al recluta urgentemente necesitado. Esto es irresponsable. Los reclutas tienen derecho a saber qué podrían experimentar, y es en interés de todo el mundo que cualquier desgana o incapacidad para ocuparse de la inseguridad sea reconocida antes del despliegue antes que descubierta en el terreno. La exposición aquí significa tener un arma que te apunta, oír fuego de armas y explosiones, entrar en un campo de minas falso, confrontación con la agresión. No todo el mundo necesita formación en supervivencia en el campo de batalla o supervivencia como rehén, aunque aquellos que estén desplegados donde existen esos riesgos probablemente la necesitarían. Hay evidencia de que la exposición previa, en una simulación, acrecienta la calidad de la respuesta del trabajador de la ayuda en el terreno, porque es menor la conmoción de la sorpresa total. Finalmente, la formación en seguridad que sólo asuste no ha comprendido lo importante y ha fracasado en su objetivo primario: demostrar a los que siguen el cursillo de formación que los riesgos de seguridad se pueden reducir por medio de gestión y acciones apropiadas.

## b. Formación en gestión de seguridad operacional

El único curso, conocido por este autor, sobre gestión de seguridad operacional en entornos violentos es el desarrollado como un proyecto de OFDA/InterAction en 1998. Ha sido sometido a prueba en dos cursos piloto y elementos de él están consiguiendo entrar en los currículos de otros proveedores de cursos tales como Bioforce y RedR. RedR se está preparando para ofrecer ocho cursos a nivel de gestión, cada uno apoyado potencialmente por dos más breves para personal sobre el terreno, en los dos próximos años. El curso de gestión dura cinco días (véase el diagrama en la página 10 para la ilustración del concepto). Los puntos fuertes del curso son: **en primer lugar**, proporciona un concepto global y estructurado para la gestión de la seguridad, integrando los muchos aspectos tangibles e intangibles de la seguridad, y entendiendo la gestión de la seguridad como una dimensión de todos los aspectos de la presencia de



Curso de formación en seguridad del ICRC en Chatigny, Ginebra

una agencia en un entorno violento. **En segundo lugar**, aspira no a proporcionar la hoja de respuestas normativas, sino más bien la "hoja de preguntas" y directivas para las respuestas. En otras palabras, aspira a desarrollar las habilidades analíticas, de juicio y de toma de decisiones de personas con una responsabilidad de gestión operacional para la seguridad.

El énfasis en el juicio de la situación es crucial. Lo que es seguro hacer en un entorno puede que realmente aumente el riesgo en otro. En ciertos países, el consejo será parar cuando tu vehículo atropelle a alguien en la carretera; en otro marco, el consejo será, desde luego, no parar hasta el próximo puesto de policía. Llevar una radio portátil en un lugar aumentará tu seguridad; en otro, te convertirá en un blanco de ladrones o de la milicia. Incluso algo tan sencillo como subir seguramente a tu coche en un entorno hostil no puede ser prescrito fuera de contexto. Todo depender de cuáles sean las amenazas. ¡Adoptarás diferentes procedimientos dependiendo de si la amenaza es de fuego de francotiradores, secuestro de un coche, rapto o una trampa explosiva!

## c. Buena práctica organizativa

La seguridad del personal y la propiedad es, sin embargo, una responsabilidad organizativa más amplia. Hay mucho que el director sobre el terreno puede hacer. Las organizaciones de ayuda que se toman en serio la seguridad necesitan ocuparse de ella de dos maneras.

Por un lado, se necesita que la seguridad "se incorpore a la corriente principal". Se convierte en parte de la elaboración de presupuestos y la recaudación de fondos. Se convierte en parte de la gestión general del personal y es una consideración en el reclutamiento y redespiegue de individuos, en la supervisión y apoyo

al personal, y en las acciones disciplinares. Y se aseguran los riesgos de seguridad. La seguridad está también integrada en las valoraciones exploratorias de la misión, y en la planificación y revisión del programa en curso. A medida que grupos armados acceden cada vez más a las noticias mundiales, consideraciones de seguridad también se convierten en uno de los frenos y equilibrios sobre las declaraciones públicas de las agencias.

Por otro lado, las organizaciones de ayuda necesitan también tomar medidas específicas sobre seguridad. Éstas incluyen la articulación de criterios organizativos y responsabilidades hacia el personal que estará expuesto a peligro, incluyendo al personal nacional. También explica qué pueden esperar de la organización las familias de trabajadores de la ayuda secuestrados, mutilados o asesinados. Organizaciones que envían personas a zonas de peligro deben también revisar regularmente su gestión de seguridad organizativamente, en términos de políticas, procedimientos y prácticas, y seguimiento sobre puntos débiles identificados. Se requieren políticas específicas sobre información de incidentes y análisis de incidentes dentro de la organización, y sobre colaboración entre agencias en seguridad. La organización necesita decidir cómo desarrollar la pericia interna en seguridad. Idealmente la gestión de seguridad se integra dentro de la gestión general. Pero puede que sea valioso designar puntos focales para la seguridad, cuya tarea sea proporcionar orientación, respaldo y, quizás, formación. Eso requiere decisiones de los directivos superiores para invertir recursos.

El estado de preparación para incidentes de seguridad implica además que las organizaciones han planificado su gestión de crisis: ¿quién manejar las crisis a nivel de cuartel general y cómo, y qué

apoyo pueden movilizar los cuarteles generales para los que están sobre el terreno? Las organizaciones puede que no tengan la pericia interna para ocuparse de incidentes especiales de seguridad, tales como un secuestro, pero hay profesionales en el sector de la seguridad a los que se puede pedir y se ha pedido asistencia. Las agencias, por tanto, necesitan identificar -de antemano- a tales expertos. También se puede pedir a expertos externos que ayuden con el apoyo a las víctimas, como después de casos de violación o secuestro. El testimonio de trabajadores de la ayuda, sin embargo, indica que la competencia y el estilo del "especialista" individual es muy importante; a algunos el encuentro con el "especialista de apoyo" les resultó otra experiencia traumática.

A medida que las organizaciones despiertan a la seguridad, muchas han estado tomando iniciativas, con frecuencia *ad hoc* más bien que sistemáticas. Hay campo de acción para una revisión de la gama de planteamientos y experiencias organizativas, para identificar buena práctica que pueda entonces ser adaptada a la medida de las capacidades y necesidades específicas de diferentes organizaciones.

**Koenraad Van Brabant ha trabajado con diversas ONG en Afganistán, Etiopía y Sri Lanka. Actualmente es investigador en el Overseas Development Institute, Londres, y el coordinador de la Relief and Rehabilitation Network (RRN). Durante los dos años pasados ha estado activamente implicado en investigación y formación sobre gestión de seguridad. Contacto: k.brabant@odi.org.uk o fax +44 (0)171 393 1699.**

**Este artículo será desarrollado en un Occasional Briefing Paper (Documento ocasional para sesiones informativas) conjunto de Forced Migration Review/RRN que estará disponible a su debido tiempo en el ODI.**

1. MSF-Bélgica, MSF-Holanda, Save the Children Fund (Reino Unido), World Vision (EE.UU.), Catholic Relief Services, ACNUR y UNICEF son algunos ejemplos.
2. La Humanitarian Security and Protection Network - Red de Seguridad y Protección Humanitaria-, bajo el paraguas de VOICE, está sometiendo a pruebas piloto la introducción de un sencillo formato informatizado de información de incidentes. Éste puede ser adoptado sobre la base de una agencia individual, pero el propósito es alimentar una base de datos de incidentes centralizada, sobre el terreno y a nivel del cuartel general. Se garantiza la confidencialidad. Las pruebas piloto están teniendo lugar en Sierra Leona y en Angola. El director del proyecto es Pierre Gallien, c/o Action contre le Faim - Acción contra el hambre-, 9 Rue Dareau, 75014 Paris. Correo electrónico: pgallien@club-internet.fr
3. RRN (1997) Londres, documento n. 10 de Relief and Rehabilitation Network. Véase "Bibliografía" en la pág. 47 para detalles de contacto con People in Aid.

## Becas para visitantes

Las becas para visitantes en el RSP están abiertas a profesionales en ejercicio superiores y a mediados de su carrera y elaboradores de políticas que deseen pasar un periodo de estudio y reflexión en un entorno académico conductivo, y a profesores universitarios y otros investigadores que estén trabajando en campos relacionados con la migración forzada. A cada becario normalmente se le asigna un tutor académico y se espera que emprenda un programa específico de estudio autodirigido o investigación. Las becas pueden disfrutarse durante uno, dos o tres trimestres en cualquier año académico.

**Para más información, por favor, pónganse en contacto con: The Visiting Fellowships Administrator, RSP, Queen Elizabeth House, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, Reino Unido**  
 Tel: +44 1865 270265  
 Fax: +44 1865 270721  
 Correo electrónico: rsp@qeh.ox.ac.uk

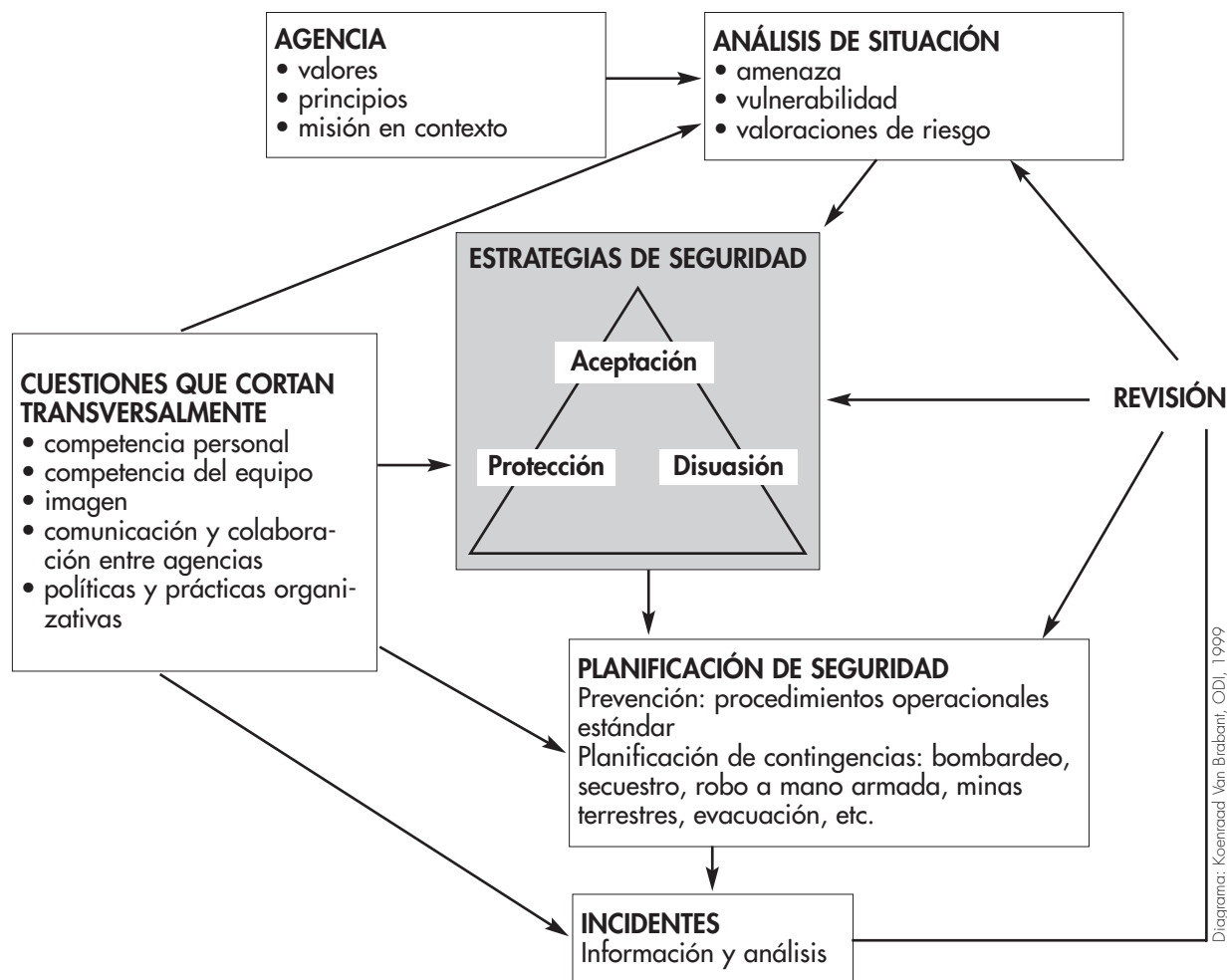


Diagrama: Koenraad Van Brabant, ODI, 1999

# Lápices de colores y seguridad

por Sue Dwyer

Hasta recientemente he pensado en la seguridad en términos de guardias, radios, ventanas y puertas enrejadas, estrecha coordinación con otras ONG internacionales y una enérgica política de seguridad organizativa. Esto fue hasta que asistí al curso de formación en seguridad de InterAction/OFDA en Londres en septiembre de 1998.

He vivido en ultramar desde hace ya seis años, que incluyeron tareas en Uganda, Serbia, Bosnia y ahora Liberia. He pensado en la seguridad en términos diferentes en cada uno de estos países. En Uganda, cuando hubo una oleada de robos de casas en nuestro barrio, nuestra respuesta fue reforzar el enrejado en nuestras puertas y ventanas. En Serbia redujimos nuestra presencia durante los bombardeos de la OTAN. En Bosnia aparcamos nuestros todoterrenos por la noche en una zona custodiada. En Liberia hemos cercado nuestras oficinas y casas y contratado guardias para las veinticuatro horas del día. Como Directora para el país del International Rescue Committee -Comité Internacional de Rescate- (IRC) en Liberia soy responsable de desarrollar y poner en práctica la estrategia de seguridad de la organización. Después de asistir al curso de formación en seguridad de InterAction/OFDA en Londres empecé a examinar la seguridad en un contexto mucho más amplio y la estrategia de seguridad del IRC en un contexto diferente. Antes no hubiese pensado nunca en una tarde de colorear con niños locales como una actividad de seguridad.

En el curso de seguridad de InterAction/OFDA, se presentó un Marco de Estrategias de Seguridad para ayudar a pensar sistemáticamente en combinaciones de planteamientos de seguridad para su uso ante diferentes tipos de amenazas a la seguridad:

"Básicamente hay tres maneras principales de reducir riesgos:

1) Aceptación: se puede reducir o eliminar la amenaza ganando extensa

aceptación para la presencia y el trabajo propios;

2) Protección: se puede reducir el riesgo haciéndose menos vulnerable con procedimientos protectores y dispositivos protectores, es decir, radios, guardias, rejas;

3) Disuasión: se puede reducir el riesgo conteniendo y disuadiendo la amenaza con una contraamenaza, es decir, sanciones legales, económicas o políticas y/o acción armada".

Este marco me fue muy útil al desarrollar la estrategia de seguridad del IRC en Liberia.

Al regresar a Liberia presenté una sesión de formación en seguridad de tres horas al personal en Ganta, una de nuestras oficinas sobre el terreno, para incorporar a nuestro trabajo algo de lo que había aprendido en Londres. Resultó ser muy instructivo para mí y los 30 participantes. Lo primero que hicimos fue hablar sobre el concepto de seguridad y qué palabras nos venían a la mente. Salieron guardias, radios, armas, etc. Luego discutimos la seguridad en un contexto más amplio y adaptamos la definición "exención de peligro y riesgo" a nuestro propio concepto de trabajo "libertad para que todo el personal del IRC trabaje y viva sin daño en Liberia".

Entonces llevamos a cabo una valoración de amenazas. El grupo identificó la máxima amenaza a la seguridad del IRC en Ganta como robos con allanamiento de morada en la oficina y en las casas. Pasamos a llevar a cabo una valoración de vulnerabilidad tal como se presentaba en el curso de InterAction/OFDA:

## Riesgo = Amenaza x Vulnerabilidad

En esta ecuación sólo podemos aminorar nuestro riesgo reduciendo nuestra vulnerabilidad, ya que no tenemos ningún control sobre la amenaza misma. Después de pasar por este ejercicio, presenté al grupo el Marco de Estrategias de Seguridad del curso de seguridad de InterAction/OFDA y discutimos cuánto de nuestros esfuerzos debería ser dirigido hacia cada elemento (aceptación, protección y disuasión) del marco, en relación con nuestro riesgo. El grupo decidió que IRC debería invertir el 65% de sus esfuerzos en la aceptación y el 35% en la protección. Esto no quiere decir que la disuasión no deba desempeñar un factor en nuestros esfuerzos: desde luego el IRC debería abogar por la continuidad de la presencia del ECOMOC (Fuerza de Pacificación Africana Occidental, una eficaz fuerza policial), pero dentro de la pequeña comunidad de Ganta, el personal del IRC decidió poner todos sus esfuerzos en la aceptación y la protección y dejar a la oficina principal en Monrovia que abogue por los factores de disuasión.

Tuvimos una larga discusión sobre una estrategia de aceptación y qué influye en la percepción por la comunidad del IRC en esta ubicación. Ya que el grupo decidió que el 65% de nuestros esfuerzos deberían ser hacia la aceptación, es crítico que tengamos una imagen positiva en la comunidad. Pedí al personal (del cual todos excepto dos eran liberianos -la mayoría de los liberianos no son de Ganta sino de Monrovia, y tienen así poca relación con la comunidad local-) que imaginaran al IRC desde el punto de vista de la comunidad. Pregunté cuál pensaban que era la percepción que tenía la comunidad del IRC. Un resumen de sus respuestas es:

*"Tenemos muchos vehículos, mucho personal, cuatro o cinco casas y oficinas en la ciudad, damos muchas vueltas a la ciudad en nuestros vehículos y regalamos cubos de la basura a la ciudad de Ganta".*

Aunque el IRC mantiene 15 clínicas del Ministerio de Sanidad en zonas rurales fuera de Ganta (la clínica más cercana está a dos horas de distancia en vehículo), el personal dijo que la comunidad local no sabe esto. Mi respuesta fue:

"Así que la gente de Ganta ve que el IRC tiene cuatro camiones con tracción a las cuatro ruedas, treinta miembros del personal, cuatro oficinas y casas; y

¿el apoyo que proporcionamos con todos estos recursos durante el año pasado son ocho cubos de la basura?”

El grupo rió tonta y nerviosamente y asintió con la cabeza. También declararon que la comunidad local realmente no veía ningún beneficio en la presencia del IRC en la comunidad ya que, además de los ocho cubos de basura donados y alguna vaga conversación sobre un programa de salud, realmente no sabían qué estaba haciendo allí el IRC.

A los participantes les parecía que los elementos de protección del IRC eran fuertes, es decir, buenos sistemas de radio, guardias las veinticuatro horas, cercas alrededor de todos los recintos, ventanas y puertas enrejadas, así que continuaron nuestras discusiones por lo que se refiere a la imagen del IRC y al nivel de aceptación de nuestro trabajo y presencia. Un solo miembro del personal declaró que un vecino local estaba molesto porque cuando se levantó la cerca alrededor de una casa del IRC no hubo ninguna discusión con los vecinos y cortaba un camino del vecindario. Otro declaró que el IRC había contratado a “otros” para traer las cañas para la cerca cuando el vecindario podía haberlo hecho y ganado un poco de dinero y haberse beneficiado. Lentamente todos empezamos a darnos cuenta de qué problema de imagen y aceptación teníamos.

Esto fue darnos cuenta de algo muy serio, ya que el grupo declaró que se-

rían nuestros vecinos y la comunidad local quienes podían ayudar a disuadir a nuestra máxima amenaza, el robo con allanamiento de morada en oficinas y casas alertándonos de extraños en la zona, ayudándonos a vigilar nuestros recintos e identificando amenazas locales.

Entonces mandé al grupo que identificara estrategias para mejorar nuestro nivel de aceptación y nuestra imagen en Ganta. Propusieron planes para proporcionar seminarios de orientación sobre el IRC en las escuelas y la comunidad, organizar un programa para el Día Mundial del Sida en las escuelas, interacción con la comunidad por medio de deportes, promoción del trabajo del IRC en cada oportunidad -iglesia, mercados, bares-, y por último la directora expatriada del programa, Tatiana Garakani, decidió organizar una tarde de coloreado en su patio para niños locales una vez cada dos semanas. El primer día llegaron más de 100 niños.

La sra. Garakani también se fijó en que cuando sus luces de seguridad estaban encendidas en su recinto por la noche, los vecinos arrastraban sus ollas y taburetes más cerca de la valla para captar la luz. Se reunió con los vecinos y les dijo que podía añadir una luz extra que podía dar a su recinto si querían. Ya que no hay electricidad en Ganta (el IRC usa generadores), y la luz por la noche es tanto una necesidad como un lujo, los vecinos apreciaron mucho este gesto. Es importante obser-

var que estas nuevas actividades basadas en la comunidad eran añadidas a reuniones formales e informales regulares con funcionarios del gobierno local.

Por supuesto, la seguridad no es la única razón para tener aceptación y una imagen positiva en una comunidad. Es parte de los criterios de trabajo de la mayoría de las ONG y, en el caso del IRC, nuestra metodología de trabajo gira en torno a la programación basada en la comunidad. En una comunidad como Ganta, sin embargo, donde el IRC tiene una oficina pero ningún programa, la aceptación y una imagen positiva puede ser bastante difícil y se necesita un esfuerzo especial.

IRC Liberia ahora examina la seguridad en términos diferentes. Se respetan aún los elementos duros de la protección, pero se están reforzando los elementos más blandos de apoyo y aceptación comunitarios. Estos nuevos elementos más blandos, orientados a la aceptación, están cambiando la imagen del IRC en la comunidad. Y con estos cambios viene una disminución de la vulnerabilidad a la amenaza de robo con allanamiento de morada de la oficina y las casas y una estrategia de seguridad más eficaz.

**Sue Dwyer es Directora para el País para el International Rescue Committee (IRC) Liberia.**

1. InterAction/OFDA NGO security manual.



Tatiana Garakani/IRC-Liberia

# Seguridad en operaciones sobre el terreno del CICR

por Philippe Dind

En el transcurso de los últimos 20 años el número de personal expatriado del CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) que trabaja sobre el terreno y el número de operaciones llevadas a cabo por la organización se han multiplicado por diez; el número de personal contratado localmente ha subido en más o menos la misma proporción. Además, como las actividades de los delegados del CICR les llevan más cerca del combate que antes, sus condiciones de trabajo se han vuelto más peligrosas.

El entorno del conflicto también ha cambiado considerablemente. Por ejemplo, la cadena de mando entre los combatientes se ha debilitado hasta el punto de que con frecuencia es difícil distinguir entre las fuerzas armadas y bandas de bandidos. Todos estos factores combinados hacen extremadamente difícil para el CICR adherirse a sus métodos de trabajo tradicionales. El número de personas con las que se tiene que poner en contacto para asegurar que una operación marche sobre ruedas ha subido bruscamente, sin que esto tenga ningún efecto favorable sobre la seguridad, más bien con el efecto opuesto.

Esta evolución ha incitado a que el CICR concentre aún mayor atención en cuestiones relativas a la seguridad de sus operaciones sobre el terreno. Lo que sigue es un esbozo del planteamiento general de seguridad de la organización.

El primer dogma de la política de seguridad del CICR es que el peligro no es la excepción. El peligro es inherente a las condiciones de trabajo del personal del CICR y eliminarlo completamente

significaría retirar a todo el personal de su entorno de trabajo. Se debería, por tanto, tener siempre en cuenta en decisiones operacionales.

El segundo dogma es que, aunque la seguridad tiene sus aspectos técnicos, es, sobre todo, una cuestión política. Ninguna regla de seguridad y ninguna medida protectora puede sustituir al establecimiento de una red de contactos entre todas las partes de un conflicto para convencerles de la neutralidad, imparcialidad e independencia del CICR. La neutralidad -y, sobre todo, la percepción por los combatientes de esa neutralidad, una percepción que deriva de la independencia e imparcialidad de la organización- es la mejor garantía para las partes en guerra de que el CICR no constituye una amenaza.

Las reglas de seguridad se deben entender y aplicar con estos dos dogmas en mente. La conformidad a las reglas rebaja el riesgo a un nivel aceptable, pero no lo puede eliminar completamente.

**Por regla general, las medidas de seguridad están dirigidas a:**

- Evitar incidentes graves eliminando la posibilidad de que ocurran. Se pueden eliminar blancos potenciales, por ejemplo, evitando los traslados de dinero en metálico; asegurándose de que los expatriados se quedan fuera de zonas de acceso prohibido; o prohibiendo el viaje por carretera donde pueda haber minas terrestres.
- Reducir el riesgo por medio de elementos disuasorios tales como protección del perímetro, guardias y refugios antibombas, o por medio de medidas preventivas que promuevan respeto por las actividades, el personal y la propiedad del CICR (por ejemplo, negociaciones con las partes en guerra, uso del emblema del CICR, sistemas de notificación, etc).
- Limitar las consecuencias de un incidente si, no obstante, ocurre (por medio de evacuaciones médicas, seguro, etc.).

Con independencia de las medidas tomadas, sigue siendo inevitable un cierto grado de riesgo, y el personal expatriado tiene que aprender a vivir con él. Reconocer este hecho no se debería interpretar como una falta de resolución para garantizar su seguridad, todo lo contrario: el hecho de que sólo quede un elemento residual significa que se ha hecho todo lo posible para minimizar el riesgo.

Puede que se consideren aceptables algunos niveles de riesgo, si están justificados por el impacto humanitario de la operación. Ese impacto se debería medir no sólo en términos de beneficios inmediatos (distribución alimentaria, por ejemplo) sino también con vistas al largo plazo (estudios, etc.). No se debería asumir ningún riesgo por mantener una presencia o por razones de competición.

## Formación para todos

La mejor manera de mejorar la seguridad es dar especial prioridad a la formación, con vistas a crear conciencia de los riesgos, asegurar la coherencia de las medidas de seguridad, e impartir el conocimiento técnico y las habilidades requeridas para que cada individuo asuma sus responsabilidades a este respecto.

## La formación debería ser:

- impartida al personal expatriado y al local igualmente;
- adaptada al contexto y a los riesgos específicos con que se enfrenta cada individuo;
- adaptada a las tareas y deberes concretos de cada persona;
- impartida en cuarteles generales y en las delegaciones.

## Los siete pilares de la seguridad

La política de seguridad del CICR para operaciones sobre el terreno confía en los siete "pilares" descritos más abajo. Los primeros son prácticamente exclusivos del CICR, mientras que los últimos son adoptados por todas las organizaciones o corporaciones multinacionales para proteger a personal expatriado. El orden de importancia asignado a cada uno de ellos variará según el tipo de amenaza con el que se tropiece. En particular, la elección de medidas protectoras activas o pasivas (pilar número 7) dependerá claramente por entero de la situación local.

### 1. Aceptación del CICR

El concepto de aceptación es de suma importancia para el CICR. Para ser capaz de operar, la organización tiene que ser aceptada por las partes del conflicto. La desintegración de estructuras sociales y el surgimiento de señores de la guerra y crimen organizado hace indispensable que el CICR sea aceptado no sólo por las autoridades de un Estado constitucional sino también por todos los grupos que ejerzan cualquier poder. Tal aceptación está inextricablemente vinculada al mandato del CICR como un intermediario neutral, y a su *status* como una organización humanitaria imparcial e independiente. El CICR no tiene ningún medio de ejercer presión para imponer sus actividades. La persuasión y la influencia son sus únicas armas. Vista desde este ángulo, la vulnerabilidad, paradójicamente, ofrece una forma de protección.

Los medios usados para lograr aceptación son negociación, proyección de una imagen coherente, y esfuerzos para propagar el conocimiento del derecho humanitario internacional y los

Principios Fundamentales de la Cruz Roja/Media Luna Roja. Estas actividades se tienen que llevar a cabo a todos los niveles. En muchas, pero no en todas, las situaciones, se usan otros dos medios para fortalecer la aceptación: la promoción de actividades del CICR haciéndolas lo más visibles posible; y la información en emisiones de radio y televisión a una amplia gama de públicos a través de los medios de comunicación locales.

Otro factor que acrecienta la seguridad es la aceptación por los expatriados de la cultura en la que están trabajando. Si aprenden a comprender el sistema local de valores y costumbres pueden actuar de una manera coherente con su entorno. Esta comprensión es esencial si tienen que ser capaces de adaptarse a diferentes situaciones y a la manera en la que funciona una sociedad en particular, sin tener que convertirse en parte de ella. Todos los expatriados tienen el deber de pasar el tiempo necesario para familiarizarse con las características políticas, sociales y culturales del país al que han sido asignados, especialmente leyendo. La familiaridad con los grupos armados que operan en el entorno del CICR, y cómo funcionan, es también vital para ajustar las medidas de seguridad a los peligros predominantes.

### 2. Identificación

El segundo pilar es una consecuencia lógica del primero: una vez que se ha aceptado su papel especial, el CICR debe ser identificable. La identificación confía principalmente en el emblema de la cruz roja. Para distinguirse de otros actores "humanitarios" que usan o abusan de la cruz

roja, el CICR usa un logotipo que consiste en una cruz roja rodeada por dos círculos negros concéntricos entre los cuales aparecen las palabras "Comité International Genève". Vehículos que operan en situaciones sensibles izan una bandera con este logotipo del CICR, para atraer especial atención; sin embargo, se debe tener cuidado de no usar en exceso este medio de protección.

Para complementar la identificación visual, se notifican a todas las partes del conflicto los edificios usados por el CICR y los movimientos del personal en el terreno. Como los métodos modernos de guerra hacen posible destruir un blanco mucho tiempo antes de que se haya establecido contacto visual, la notificación es a veces el único método eficaz de protección. Esto es particularmente importante cuando se usa aviación. Se pueden usar medios técnicos especiales tales como lanzadestellos azules y emisores de señales por radar para identificar barcos hospital o aviación médica.

### 3. Información

En cualquier situación de alto riesgo, la información es un elemento fundamental de la seguridad. La información fiable hace posible anticiparse a los acontecimientos y reaccionar de una manera apropiada cuando se desarrollan las situaciones o cuando surgen peligros durante viajes en el terreno. La información debería, por tanto, fluir en todas direcciones: del personal superior hacia abajo y viceversa, y entre los colegas del CICR y contactos externos.

Todo el personal sobre el terreno debe adquirir el reflejo condicionado de recoger y transmitir tanta información



Curso de formación en seguridad del CICR en Chatigny, Ginebra

ICR/Thery Cassinam

ción como sea posible sobre asuntos de seguridad, sea relativos a la situación pasada o presente o a tendencias que se están desarrollando. Se debe informar de todos los incidentes de seguridad oralmente o por escrito, dependiendo de su importancia, de manera que la delegación puede dar pasos para evitar cualquier suceso similar en el futuro o anticiparse a otros más graves. Se debe prestar especial atención a cualquier signo de que la situación se está deteriorando, y se debe tener cuidado de no acostumbrarse a tales signos, para no elevar inconscientemente el umbral de tolerancia y peligro. El personal contratado localmente no sólo tiene derecho a ser mantenido al corriente de la evolución, sino que es también una fuente muy importante de noticias locales e informes sobre cambios en el clima global.

Con respecto al intercambio de información entre el CICR y otras organizaciones y entidades, es esencial adoptar una actitud que sea lo más abierta posible. No obstante, se debe tener cuidado de no sobrepasar los límites de la confidencialidad, por ejemplo, no procurando nunca obtener o transmitir información de naturaleza militar.

#### 4. Reglamentos de seguridad elaborados por delegaciones individuales del CICR

Cada delegación tiene sus propias reglas de seguridad que prescriben el comportamiento apropiado y son específicas del país al que conciernen. Donde sea necesario, las subdelegaciones también tienen que redactar reglas de seguridad aplicables a la situación local. Las reglas deberían establecer sólo las precauciones básicas y dejar algún espacio para la maniobra. No son, de ninguna manera, un sustituto de la responsabilidad que todo individuo debe asumir hacia sí mismo y aquellos afectados por sus decisiones.

Las reglas deben ser tan concisas y, sin embargo, tan exhaustivas como sea posible. Deberían cubrir todos los temas pertinentes mientras declaran sólo lo esencial, para asegurarse de que no pierdan su pleno impacto. Las reglas de seguridad deberían ser constantemente actualizadas de acuerdo con la situación, y ocuparse tanto de medidas preventivas como de reacciones apropiadas en caso de un incidente de seguridad.

#### 5. Personalidad

La seguridad de las actividades sobre el terreno del CICR depende en gran parte de los atributos personales de su plantilla, los más importantes de los cuales son solidaridad y sentido de la responsabilidad.

En situaciones peligrosas o amenazadoras o en otras circunstancias difíciles, la seguridad de varios individuos

puede que dependa de las reacciones y la actitud de una sola persona. Lo que se necesita no es tanto una personalidad extraordinariamente equilibrada sino una conciencia de los propios límites, la capacidad para permanecer tranquilo y lúcido, y la aceptación de cualquier punto débil que se pudiera revelar en el transcurso de la misión. A este respecto, descubrir en el calor de la acción que alguien no está hecho para el trabajo y abandonarlo demuestra valor y sentido de la responsabilidad.

Mantener un estilo de vida saludable es una manera más de combatir la fatiga y la tensión nerviosa y preservar el bienestar físico y psicológico.

Es importante reconocer signos de estrés físico o mental y hablar sobre ellos abiertamente. Frente al peligro, estas reacciones pueden que sean normales y pueden desempeñar un papel útil en alertarnos y regular el estrés. Si se reconocen y discuten, se disipan pronto. Si se hace caso omiso de ellas y se reprimen, conducen a la asunción de riesgos innecesarios. Hablar sobre las preocupaciones y emociones propias es siempre la mejor manera de mantener un sentido de la perspectiva.

En relación con esto, la solidaridad es de importancia fundamental: el personal se debe apoyar mutuamente en las delegaciones, y durante las operaciones sobre el terreno.

#### 6. Telecomunicaciones

Las telecomunicaciones desempeñan un papel importante en la seguridad facilitando la transmisión de información, el control y la comprobación de movimientos en el terreno, dando aviso de un deterioro en la situación, u ocupándose de cualquier crisis que pueda surgir.

Las facilidades puestas a disposición deberían estar adaptadas a la situación específica, en términos tanto de calidad como de cantidad:

- equipo moderno, fiable, que se pueda hacer funcionar independientemente de la infraestructura local y sea mantenido por el CICR;
- una red apropiada a la situación geográfica, con personal del CICR en el sitio para crear y desarrollar el sistema de telecomunicaciones tal como se requiera; escucha de la radio que dure las veinticuatro horas, si las circunstancias lo requieren.
- formación de los usuarios, facilitada por el máximo nivel posible de estandarización.

#### 7. Medidas protectoras pasivas y activas

Las medidas protectoras, sean pasivas o activas, se toman sólo en situaciones

donde no hay ninguna otra manera de garantizar la seguridad. Lamentablemente, tales situaciones van en aumento. Se dividen en dos categorías principales:

- (a) Cuando hay un riesgo de ataques indiscriminados contra la población civil, el CICR ya no está protegido por su *status* especial. Para propósitos preventivos, las delegaciones optarán por locales que no estén en una posición expuesta, y que tengan facilidades protectoras pasivas, principalmente refugios antibombas. No se usan normalmente medidas protectoras individuales tales como chalecos antibalas, por dos razones: el CICR no acepta que su personal pueda ser blanco potencial, y no quiere que asuma mayores riesgos porque se sienta protegido. Cualesquiera que sean las medidas protectoras tomadas, son siempre lo más discretas posible y nunca deben ser de aspecto militar.
- (b) En situaciones donde abundan el crimen y el banditaje, el personal expatriado del CICR está en la misma posición que cualquier otro extranjero que viva en el país. En esta clase de contexto el emblema no ofrece ninguna protección. La vulnerabilidad se convierte en un factor de riesgo y las delegaciones deben asegurarse de que son blancos duros adoptando medidas protectoras tales como barreras físicas, sistemas de alarma, guardias, etc. Medidas protectoras activas incluyen escoltas armadas, que se usan sólo en circunstancias muy excepcionales y con la aprobación de los cuarteles generales.

#### Conclusión

La eficacia de los reglamentos de seguridad se puede comparar con la fuerza de una cadena, que es tan fuerte como su eslabón más débil. La seguridad sobre el terreno depende de la coherencia entre los siete factores descritos anteriormente, y los jefes de delegación son responsables de asegurar su aplicación apropiada por todos los miembros del personal sin excepción.

#### **Philippe Dind es el delegado encargado de la seguridad en la Dirección de Operaciones del CICR.**

Extracto resumido reproducido con permiso de la *International Review of the Red Cross*, n. 323, junio de 1988.

# Acompañamiento en Colombia: la protección internacional de los derechos humanos de los desplazados internos

Luis Enrique Eguren

El despliegue de observadores internacionales puede disuadir de modo efectivo contra las violaciones de los derechos humanos de la población desplazada y de quienes trabajan con ella. Este artículo trata del papel que organizaciones como Peace Brigades International desempeñan en la protección de los derechos humanos sobre el terreno.

Peace Brigades International (PBI) es una ONG, con sede en Londres y grupos nacionales en 12 países, que mantiene equipos de observadores/acompañantes internacionales en áreas de conflicto, siempre a petición local. Desde 1994, PBI mantiene un equipo en Colombia, que actúa en tres regiones (Bogotá, Magdalena Medio y Urabá), en las que trabajan unos 20 observadores/acompañantes internacionales. Sus objetivos son la protección del espacio político de los/as defensores/as de derechos humanos y de la población desplazada, así como la formación en temas de reparación psicosocial y reconstrucción del tejido social.

## El desplazamiento interno en Colombia

El conflicto en Colombia ha desplazado a un millón de personas en los últimos diez años. El Magdalena Medio y Urabá son dos de las regiones más afectadas por las amenazas y ataques de actores armados sobre la población civil. En líneas generales, el desplazamiento registra dos modalidades: un

desplazamiento gradual "familia por familia", por el que las familias se desplazan de forma anónima hasta las barriadas de grandes ciudades, y desplazamientos masivos, en los que varios centenares o miles de familias se desplazan a áreas cercanas a su lugar de residencia.

En Urabá (región en la costa Atlántica del norte de Colombia), uno de los mayores desplazamientos masivos se produjo a partir de finales de 1996, cuando más de 10.000 personas se vieron obligadas a huir por un operativo del ejército y de grupos paramilitares en una zona de presencia guerrillera. Los desplazados se agruparon mayoritariamente en las áreas de Turbo y Pavarandó, mientras que otros grupos se desplazaron a otras localidades e incluso se refugiaron en Panamá. Otro foco de desplazamiento se produjo en el área de San José de Apartadó.

Aunque el proceso de desplazamiento ha continuado (en menores cantidades), la población desplazada se fue organizando, con la colaboración de ONG<sup>1</sup> y la diócesis de Apartadó. Como

resultado, se han establecido negociaciones con el gobierno y se han creado varias Comunidades de Paz entre la población desplazada, que se declaran al margen de todos los actores armados y reivindican la protección que les otorga su *status* de población civil<sup>2</sup>.

En el caso del Magdalena Medio, ha habido recientemente varios desplazamientos masivos. Algunos han sido espontáneos y otros organizados (los denominados éxodos campesinos) con el objetivo de llamar la atención sobre sus denuncias de ataques por paramilitares. Aunque los organizadores de los éxodos han conseguido llegar a acuerdos con el gobierno, permanece la incertidumbre sobre la seguridad de la zona, en disputa entre la insurgencia y el ejército y los paramilitares.

En ambas regiones, las ONG y otras entidades colombianas (algunas vinculadas a la Iglesia católica) realizan un trabajo fundamental de denuncia y seguimiento de la situación, así como asistencia legal y humanitaria a la población desplazada, y gestión del retorno o de la reubicación. Debido a su trabajo, todas estas organizaciones sufren presiones y ataques por los actores armados. Las ONG internacionales ejecutan buena parte de su trabajo mediante las ONG y entidades locales. El gobierno colombiano ha puesto en marcha varias iniciativas sobre el desplazamiento, pero las ONG colombianas critican unánimemente la insuficiencia de las mismas<sup>3</sup>.

## El acompañamiento internacional.

La mera presencia física de expatriados (por ejemplo, en asistencia humanitaria) no es suficiente para procurar una adecuada protección<sup>4</sup>. La protección por observadores requiere de una estrategia *ad hoc*, de actuaciones específicas y de una formación del personal que no están incluidas en los planes habituales de ONG internacionales de derechos humanos ni de ayuda



humanitaria. Sin embargo, el despliegue de observadores internacionales consigue una disuasión más efectiva contra las posibles violaciones. Los observadores mantienen una presencia permanente o periódica en diferentes escenarios, se entrevistan regularmente con las autoridades y otras entidades y publican información periódicamente. En esto consiste el acompañamiento, y sólo así la presencia de personal internacional puede convertirse en un factor de protección para la población desplazada.

### Los objetivos de PBI Colombia.

Debido al mandato de PBI, al relevante papel que desempeñan las entidades colombianas en la protección de la población desplazada y al grado de organización local, la intervención de PBI está enfocada a proteger los frágiles espacios de actuación de las ONG y organizaciones de desplazados locales. Sus objetivos son:

**I.** Evitar la necesidad de un desplazamiento actuando sobre las causas inmediatas que lo producen (protegiendo a los actores sociales que a su vez actúan frente a las violaciones de derechos humanos).

**II.** Proteger a ONG y población desplazada de las violaciones de los derechos humanos que se producen durante el desplazamiento.

refugio.

**III.** Facilitar el proceso de retorno, proporcionando protección durante el mismo y durante el reasentamiento.

### La estrategia de PBI Colombia

**I.** Proporcionar acompañamiento y presencia internacional.

**a.** Protección internacional de los derechos humanos de: i) ONG y entidades colombianas que trabajan a su vez en torno a protección de derechos humanos, y ii) la población desplazada. Esta protección consiste en el acompañamiento internacional a miembros de las ONG directamente amenazados (de 24 horas al día en períodos de crisis), visitas de seguimiento de la situación de seguridad, acompañamiento a misiones de investigación sobre el terreno y observación de actos públicos (como reuniones de las comunidades y manifestaciones); asimismo incluye la presencia internacional en los albergues-refugio (de modo que éstos sean lugares seguros) y durante los procesos de retorno y reasentamiento, especialmente en las áreas de Urabá, Chocó y Magdalena Medio.

**b.** Participación, como observadores internacionales, en comisiones de verificación y mesas de negociación mixtas (compuestas por autoridades, organismos del estado, ONGs y desplazados). La presencia internacional en estos espacios de diálogo y verificación constituye un factor de garantía y un recordatorio de los compromisos ante todas las partes, especialmente autoridades y actores armados.

**II.** Interlocución y *lobby* con autoridades civiles y militares, instituciones, cuerpo diplomático, organismos internacionales, y otros, con el fin de:

i) asegurar que los sectores implicados conozcan lo mejor posible cuáles son los objetivos del acompañamiento internacional, y  
ii) expresar las debidas preocupaciones sobre la situación de la población desplazada. Durante 1998 PBI ha realizado unas 500 reuniones de este tipo.

**III.** Producción y distribución periódica de información.

**IV.** Participación en las coordinaciones de ONGs internacionales que trabajan en el área del desplazamiento. En estos espacios se da un importante intercambio de información y un cierto

nivel de integración de las actuaciones de las diferentes ONG internacionales, lo que facilita el trabajo en el terreno y mejora la situación de seguridad de las ONG y de la población desplazada.

**V.** Reconstrucción del tejido social: apoyo psicosocial, rehabilitación del tejido social y resolución de conflictos. El Equipo de Formación de PBI Colombia realiza series de talleres para miembros de varias entidades y organizaciones colombianas de defensores de derechos humanos y desplazamiento, de modo que éstas puedan aplicarlo en su quehacer cotidiano, en torno a los núcleos temáticos de trauma, duelo e intervención psicosocial, memoria colectiva y análisis de conflictos.

### Otros casos de acompañamiento internacional de población desplazada.

En El Salvador, los refugiados salvadoreños que regresaban de Honduras y los desplazados internos que retornaban a sus casas tuvieron también acompañamiento internacional por ONG, sobre todo de 1987 a 1992. Las caravanas de autobuses era acompañadas por miembros de ONG internacionales (PBI entre ellas) y de las Iglesias cristianas, que permanecían con ellos en sus nuevos asentamientos durante varios meses. Este movimiento, más bien improvisado, evolucionó y se desarrolló considerablemente en la vecina Guatemala. A principios de los 90, PBI acompañó a las primeras delegaciones de las Comunidades de Población en Resistencia (CPR, la población que había permanecido desplazada en las montañas desde las operaciones del ejército de los años 80) cuando empezaron a viajar a la Ciudad de Guatemala para negociar con el gobierno su retorno. El acompañamiento por ONG internacionales fue incluido en los Acuerdos de retorno firmados por el gobierno y los guatemaltecos refugiados en Méjico; desde entonces, docenas de voluntarios extranjeros han vivido y viajado con los refugiados y desplazados en las selvas que antes habían sido el área de guerra reservada del ejército.

Ambos casos de acompañamiento internacional reflejan una herramienta que ha requerido de una cierta reflexión y del desarrollo de estrategias y tácticas hasta poder constituirse en un factor real de protección para la población desplazada. El caso del acompañamiento internacional de desplazados en Colombia es un avance más en este desarrollo; sin embargo, es necesario dar nuevos pasos, tal y como se sugiere al final de este artículo.



Oxfam/James Hawkins

## Sobre la eficacia del acompañamiento internacional

Es siempre difícil medir el impacto de la protección otorgada por la presencia de observadores internacionales. Un indicador puede ser la continuidad en la demanda de acompañamiento por ONG y organizaciones de desplazados colombianas. PBI Colombia ha recibido peticiones de presencia por parte de todas las ONG colombianas que trabajan con población desplazada en las áreas mencionadas de Urabá y Magdalena Medio. De hecho, la demanda de presencia y acompañamientos es superior a la respuesta que los equipos de PBI pueden ofrecer.

En dos conferencias internacionales organizadas en 1996 (por Amnistía Internacional) y 1998 (por el Servicio Internacional por los Derechos Humanos y la Comisión Colombiana de Juristas) en Colombia, las conclusiones recogieron que el acompañamiento internacional es una de las herramientas eficaces de protección, lo que también es reconocido por varias entidades internacionales.

En todo caso, la presencia de observadores/acompañantes de ONG internacionales es un factor más en un conjunto de actividades de protección, factor que gana en eficacia si se integra debidamente en ese conjunto, pero que en ningún caso es absoluto en sus resultados respecto a la protección de población desplazada. Los desplazados y los acompañantes internacionales transitan por áreas en disputa entre el ejército, grupos de autodefensa o paramilitares y la guerrilla. No se han registrado hasta el momento ataques contra desplazados u ONG locales cuando tenían acompañamiento internacional estructurado. Los procesos de reasentamiento iniciados en Urabá o los retornos de los éxodos del Magdalena Medio se ven hipotecados por la presión paramilitar, del ejército y de la guerrilla. Las declaratorias de Comunidades de Paz siguen estándares internacionales en cuanto a área exenta de actores armados, pero este supuesto consentimiento de los actores armados no se cumple de modo consistente, y esto reduce el espacio de seguridad que podrían ofrecer dichas comunidades. Uno de los casos más sombríos es el de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó (Urabá), de la que han sido asesinadas -según las denuncias, por grupos paramilitares y, en menor grado, por la guerrilla- casi cuarenta personas en su primer año de existencia. En todos estos

escenarios, el acompañamiento internacional es un factor más que se suma a la protección de un conjunto de actuaciones.

La protección que puede otorgar el acompañamiento internacional no es válida para todos los escenarios de conflicto. Un prerrequisito es que el transgresor debe verse afectado por la presión internacional que puede generar una ONG internacional. Esto implica que el acompañamiento internacional es válido sobre todo si el transgresor de la norma es el estado o un actor sobre el que el estado puede actuar. Esto implica también que en dicho escenario de actuación el gobierno ha de ser capaz de mantener su papel ejecutivo dentro del estado. En aquellas situaciones de conflicto abierto en que el estado o el gobierno no cumplen su papel (como por ejemplo en Somalia a principios de los 90), las ONG internacionales no tienen el adecuado receptor, susceptible ante la presión internacional, sobre el que actuar.

## Conclusiones

El acompañamiento internacional es una herramienta versátil y adaptable, un eslabón importante en la cadena de actuaciones para la protección de la población desplazada. Forma parte de un sistema integrado que además incluye la ayuda humanitaria, apoyo legal y social, etc., y que en buena parte es ejecutado por un tejido de

organizaciones locales. Desde un punto de vista internacional, sería necesario desarrollar la cooperación entre las ONG internacionales de asistencia humanitaria y aquellas que, como PBI y ONG locales, llevan a cabo un trabajo especializado en protección sobre el terreno. Esta cooperación sería un factor clave para mejorar los resultados de la protección sobre el terreno de la población desplazada.

Además, las ONG deberían colaborar para conseguir: a) desarrollar un mandato y estrategias comunes, de modo que la mencionada cooperación pudiera ser puesta en marcha fácilmente en escenarios diversos, y b) la formación del personal de las ONG internacionales de ayuda humanitaria en la protección de los derechos humanos de la población desplazada. De este modo, la población desplazada y las organizaciones locales podrán tener en las ONG internacionales un factor de protección de los derechos humanos.

**Luis Enrique Eguren, médico, trabaja con PBI en el Comité del Proyecto de Colombia. Es también investigador independiente en el campo de la observación internacional.**

Agradecimientos:

A Carlos M. Beristain y Elena Rey, por sus revisiones de la versión original en castellano de este artículo.

Para correspondencia sobre el artículo o para contactar con PBI Colombia, por favor dirigirse a: PBI Colombia Project, 1b Waterlow Road, London N19 5NJ. Tfno/fax +44 171 272 44 48. Correo electrónico: pbi colombia@gn.apc.org

1. Comisión Intercongregacional de Justicia, Paz Centro de investigación y Educación del Pueblo.
2. Ver la *Revista sobre Migraciones Forzadas* 1, p. 15, para la descripción de las Comunidades de Paz y san José de Apartadó en particular
3. Éxodo(1998). "Los derechos civiles y políticos y el desplazamiento interno en Colombia". GAD (Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados). *Bulletin on internal displacement in Colombia*, nº 9, September 1998. Bogotá
4. Cohen, Roberta (1991) *Human Rights Protection for Internally Displaced Persons*, Refugee Policy Group, Junio 1991, Washington, EE.UU. Mooney, Erin (1995), "Prestance, ergo Protection?", *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, nº 3, Oxford University Press. Mahony, Liam y Eguren, Enrique (1997), *Unarmed Bodyguards. International Accompaniment for the Protection of Human Rights*, Kumarian Press, CT, EE.UU.



Oxfam/James Hawkins

# La urbanización y sus descontentos: refugiados urbanos en Tanzania

por Marc Sommers

Este artículo explora las diferentes etiquetas bajo las cuales se puede clasificar por categorías a los refugiados en Dar es Salaam. Identifica y perfila diferentes grupos de refugiados urbanos en Dar es Salaam y considera algunas suposiciones comunes sobre los refugiados urbanos.

Parece que hay cuatro categorías distintas de refugiado urbano: **(1)** los pocos que son definidos oficialmente como refugiados y tienen permiso para residir en ciudades; **(2)** aquellos definidos oficialmente como refugiados pero carentes de derechos legales a residencia urbana; **(3)** aquellos que han llegado a una zona urbana para solicitar asilo como refugiado en una oficina del ACNUR; y **(4)** aquellos que afirman que son refugiados pero viven sin ningún reconocimiento o asistencia institucional.

El artículo está basado en investigación sobre el terreno en Dar es Salaam en 1990-1992 y 1996. Además de entrevistar a funcionarios del gobierno tanzano y agencias que trabajan con refugiados (tales como el ACNUR y el Tanganyika Christian Refugee Service), y refugiados de una diversidad de países que tenían permiso para vivir en Dar es Salaam, también entrevisté a somalíes que solicitaban estatuto de refugiado y la protección y provisiones que ofrecía, burundeses de campos de refugiados que rehuían el reconocimiento de su identidad de refugiados por otros, y mozambiqueños que afirmaban que eran refugiados sin buscar nunca sanción oficial. Los siguientes son breves perfiles de estas cuatro categorías de refugiados.

## **(1) Refugiados urbanos con sanción legal**

En países que acogen refugiados, funcionarios de agencias humanitarias y

gobiernos anfitriones pueden suponer que la mayoría de los refugiados en las ciudades tienen permiso para estar allí. La mayoría de los funcionarios de agencias internacionales y del gobierno local entrevistados en Dar es Salaam creían que esto era verdad. Los refugiados registrados en Dar es Salaam eran de una diversidad de países, tales como Sudáfrica, Burundi, Uganda, Ruanda y las islas Comores. Con la excepción de los refugiados somalíes -que en 1990-1991 estaban saliendo a raudales de su patria-, estos diversos grupos eran pequeños en número pero estaban generalmente unidos por la clase. Casi todos ellos eran miembros bien educados y relativamente ricos de sus respectivas comunidades nacionales. Además, si se descubrían sólo refugiados urbanos en oficinas del ACNUR, que los refugiados visitan periódicamente para discutir cuestiones específicas, se podría conjeturar que la mayoría de los refugiados urbanos eran familias encabezadas por un varón, porque pocas cabezas de familia femeninas hacían sentir su presencia allí. Algunos funcionarios en Dar es Salaam trazaron consecuentemente una propuesta del típico refugiado urbano como un padre de familia pudiente, de clase alta.

Funcionarios de agencia y gubernamentales en Dar es Salaam también tendían a suponer que refugiados del mismo país compartían perspectivas semejantes sobre cuestiones básicas que les afectaban a todos. Pero el caso de

Burundi en particular demostró que esto no se aplica necesariamente. La sociedad de refugiados burundeses de Dar es Salaam, que comprende hutus étnicos, es sigilosa. Aunque analistas tales como Malkki<sup>1</sup> suponen que la solidaridad étnica es particularmente fuerte entre grupos hutus centroafricanos, los refugiados burundeses en Dar es Salaam desplegaban una clara falta de cohesión interna y mostraron lo divididos que pueden llegar a estar los grupos étnicos -y de refugiados-. Una notable diferencia de clase separaba a refugiados con permiso para residir en la capital de aquellos que no lo poseían. A diferencia de los burundeses, en gran parte educados y politizados, que mantenían derecho legal a residencia urbana, la mayoría que vivía en Dar es Salaam ilegalmente eran jóvenes con escasa educación y apolíticos de orígenes rurales<sup>2</sup>.

La separación entre estas dos clases de refugiados burundeses también se mostró en sus profesiones urbanas. Debido a su permiso para vivir en Dar es Salaam, muchos refugiados de clase superior pudieron obtener empleo en el sector formal. Aunque muchos mantenían que los tanzanos se negaban a contratarles, otros encontraron trabajo en organizaciones internacionales u obtuvieron la documentación legal necesaria para dirigir pequeñas empresas en el sector formal. Sin embargo, la mayoría de la población burundesa en Dar es Salaam, como veremos, participaba exclusivamente en el sector informal.

## **(2) Refugiados burundeses: refugiados urbanos sin sanción legal**

Los refugiados puede que sólo sean capaces de emigrar a las ciudades desde los campos ilegalmente. Puede parecer que vale la pena arriesgarse por el traslado: a pesar del potencial de peligro e incertidumbre en una vida urbana, muchos refugiados pueden, al menos, abandonar el entorno institucional y reglamentado que comúnmente distingue la existencia del campo de refugiados, esperar aumentar su situación económica, y obtener una medida de autonomía en el proceso. Las zonas urbanas pueden también proporcionar

a los refugiados la oportunidad de reinventarse como recién llegados urbanos.

El grupo más numeroso de refugiados residentes en Dar es Salaam eran refugiados burundeses, quienes, durante mi periodo inicial de investigación sobre el terreno a principios de los años noventa, eran también el grupo de refugiados más numeroso en Tanzania. En aquella época, la población entera se estimaba oficialmente en 155.000, pero funcionarios que trabajaban con refugiados burundeses especulaban con que la cifra real fuera probablemente de 250.000 o más. La mayoría de los refugiados burundeses que se dirigían a Dar es Salaam eran jóvenes que habían crecido en uno de los tres asentamientos para refugiados burundeses en Tanzania central (Katumba, Ulyankulu y Mishamo). Éstos eran refugiados del "genocidio selectivo" de 1972 en su tierra natal<sup>3</sup>. La comida era generalmente abundante en los asentamientos pero era difícil conseguir dinero en metálico. Como resultado, muchos padres refugiados se esforzaban por conseguir mandar a sus hijos mayores a la capital para que encontrarán trabajo y les enviarán de vuelta remesas. La mayoría de los jóvenes refugiados burundeses que conocí en la ciudad se alegraban de estar allí, ya que la migración a la capital les confería *status* social en la sociedad de refugiados, y constituía una tremenda aventura también. Aunque la vida era extraordinariamente difícil y potencialmente peligrosa en Dar es Salaam, pocos parecían arrepentirse de su cambio a la ciudad.

El problema central para jóvenes refugiados burundeses en la ciudad, a sus ojos, era evitar la identificación como refugiado. Recurriendo a su familiaridad con la sociedad tanzana, se presentaban como tanzanos. Carentes de un documento de identidad que estableciera su ciudadanía, trabajaban en la economía informal. Su comportamiento clandestino también significaba que el ACNUR ignoraba totalmente su ubicación o actividades. Refugiados de este grupo percibían a los funcionarios del ACNUR como aliados de las autoridades tanzanas, a las que procuraban evitar. Estos jóvenes refugiados creían que el ACNUR y los funcionarios del gobierno simplemente les "repatriarían" a los asentamientos de refugiados si eran descubiertos; entonces estarían a merced del Comandante del Asentamiento, de quien los refugiados necesitaban un permiso de salida para viajar legalmente fuera de los asentamientos.

Basada en entrevistas con funcionarios del ACNUR y gubernamentales, esta valoración era probablemente bastante exacta. Las entrevistas también revelaron una especie de contradicción "de círculo vicioso" dentro del marco del derecho sobre refugiados de Tanzania de principios de los años noventa. Los refugiados en asentamientos necesitaban un permiso de su comandante, un funcionario del gobierno tanzano, para emigrar a la ciudad. Un cambio permanente a la ciudad era prácticamente imposible de obtener, pero incluso los permisos temporales eran difíciles de conseguir, porque el gobierno tanzano, con apoyo del ACNUR, quería generalmente que los 150.000 refugiados burundeses que vivían en campos se quedaran allí. Al mismo tiempo, sin embargo, funcionarios del Ministerio del Interior explicaban que un refugiado que pudiera probar que él o ella era económicamente autosuficiente en Dar es Salaam podía recibir permiso legal para residir allí. Lo que no mencionaban, por supuesto, era que los refugiados tenían que violar el derecho tanzano precisamente para llegar a la capital<sup>4</sup>.

### (3) Somalíes en Dar es Salaam: los solicitantes de asilo

Otra categoría común de refugiado urbano es el solicitante de asilo: personas que entran en una ciudad en busca de reconocimiento y

apoyo del ACNUR. En Dar es Salaam, si el Oficial de Protección del ACNUR identificaba a un somalí como refugiado, entonces el ACNUR presentaba el perfil del refugiado al Comité de Elegibilidad, que estaba compuesto por funcionarios gubernamentales tanzanos de diversos ministerios. Caso por caso, este comité decidía a quién se le concedería permiso para residir en Tanzania y dónde se les permitiría vivir. El comité permitió a muy pocos refugiados somalíes quedarse en Dar es Salaam.

El ACNUR está obligado a encontrar otra nación anfitriona que acepte a refugiados que no pueden quedarse en su primer país de asilo. A medida que pasaban los meses mientras funcionarios del ACNUR buscaban otro país de asilo para somalíes que carecían de permiso para quedarse en Tanzania, el ACNUR proveyó a los somalíes de un estipendio semanal hasta que se resolvieran sus casos. En 1990-1991, cuando continuaban llegando barcos cargados de somalíes a las costas tanzanas, funcionarios del ACNUR se preocuparon de que los solicitantes de asilo estuvieran ocupando una proporción creciente de su limitado presupuesto para este país. Esto alimentó su sospecha de que somalíes que eran tanzanos naturalizados se estaban describiendo a sí mismos como refugiados para obtener el estipendio semanal.

### (4) Mozambiqueños como refugiados culturales

Los refugiados mozambiqueños en Dar es Salaam se diferencian de aquellos en las tres primeras categorías en que los mozambiqueños ni fueron certificados oficialmente como refugiados ni intentaron nunca obtener certificación. De hecho, aunque decenas de miles de mozambiqueños habían sido registrados como refugiados en Tanzania meridional para principios de los años noventa, funcionarios gubernamentales tanzanos y del ACNUR relataban que raramente interactuaban con mozambiqueños en Dar es Salaam en aquella época. Sin embargo, muchos de los mozambiqueños que conocí en la capital de Tanzania afirmaban rotundamente que eran refugiados.

Se cree generalmente que clasificar por categorías a la gente como refugiados es una cuestión legal. Sin embargo, investigar esta clase de refu-



Oxfam

giados abre consideraciones teóricas y etnográficas del "refugiado" como un concepto con significados y referencia locales y culturales, una empresa separada de examinar las percepciones y la difícil situación de las personas que han sido identificadas como refugiados en el marco legal e internacional más amplio.

Al considerar este nuevo esfuerzo tal como existe en Dar es Salaam, es instructivo explorar el significado del término "refugiado" en swahili (*mkimbizi*), la lengua predominante de la ciudad. La propia palabra *mkimbizi* deriva no del acto de buscar refugio, como en inglés, sino de *kukimbia*, un verbo que significa "correr". Literalmente *mkimbizi* significa "una persona que corre", lo que implica cobardía. Muchos refugiados burundeses despreciaban su etiqueta de "*mkimbizi*" por esta razón. Por otro lado, jóvenes inmigrantes urbanos tanzanos frecuentemente se llaman a sí mismos refugiados económicos, ya que el término tanto llama la atención sobre las horribles situaciones económicas en los pueblos rurales de los que están huyendo, como hace valer su derecho a residir en la capital.

La tierra natal tradicional étnica makonde queda a ambos lados de la remota y porosa frontera entre Mozambique y Tanzania. Mientras cruzar esta frontera puede ser un asunto casual -y pocos makondes llevan pasaportes-, en términos culturales los dos países son distintos. La tierra de Mozambique, que la mayoría de los jóvenes makondes en Dar es Salaam tienen aún que visitar, ha sido configurada culturalmente como un lugar donde se continúan practicando las viejas tradiciones makondes, sin trabas por los cambios del siglo XX. Un makonde "mozambiqueño" describe a una persona que sigue viejas tradiciones étnicas, y los makondes de más edad que llevan *chalechale*, una forma distintiva de tatuaje facial, son considerados particularmente "mozambiqueños", sin tener en cuenta su concreto lugar de origen. A la inversa, un makonde "tanzano" confiere una descripción no tradicional o "moderna" a una persona.

Sin tener en cuenta las distinciones percibidas entre makondes mozambiqueños y tanzanos, la mayoría de los makondes aún consideran a Mozambique su auténtica tierra natal. Así, me dijeron en 1991, sólo después que las partes entonces en guerra de Mozambique -Renamo y Frelimo- hicieran las paces regresarían los makondes tanzanos al "hogar" en Mozambique.

Las reivindicaciones makondes de una identidad nacional y de refugiado se hacen, por tanto, sobre una base enteramente diferente de la de cualquiera de los otros grupos de refugiados discutidos arriba. Incluso los refugiados burundeses que nacieron dentro de las

fronteras de Tanzania pueden reclamar la nacionalidad burundesa porque sus padres recibieron su identidad de refugiados del ACNUR cuando entraron en Tanzania en 1972-1973. Pero una combinación de factores ha creado una clase de informalidad internacional para los makondes que viven a lo largo de la frontera Mozambique-Tanzania que deja a los makondes espacio no sólo para reivindicar afiliación nacional según sus propias condiciones sino también, en algunos casos, redefinir el significado de refugiado.

### Conclusión: suposiciones sobre refugiados urbanos que se ponen en duda

Al principio de este artículo, revisaba tres suposiciones comunes mantenidas por funcionarios que interactúan con refugiados urbanos: (i) que la mayoría de los refugiados en ciudades tienen sanción legal para residir allí; (ii) que los refugiados urbanos son principalmente hombres de clase alta y sus familias; y (iii) que refugiados que proceden del mismo país o grupo étnico tienden a tener perspectivas semejantes sobre cuestiones de interés comparado. Los hallazgos proporcionados aquí argumentan en contra de dos suposiciones adicionales comúnmente mantenidas sobre la identidad y conducta de los refugiados urbanos.

Primero, se suele suponer que los refugiados buscan los derechos, protecciones y provisiones que puede proporcionar una identidad de refugiado reconocida oficialmente. Tales supuestos derechos no llegan necesariamente. La capacidad del ACNUR para proteger a los refugiados es limitada -una oficina de protección del ACNUR de dos o tres personas puede ser responsable de proteger a cientos de miles de refugiados. Vivir en campos como refugiados puede realmente convertir a las personas en blancos de explotación frente a la que no tienen ninguna protección. Los refugiados burundeses que viven clandestinamente en Dar es Salaam, por ejemplo, hablaban frecuentemente sobre funcionarios gubernamentales tanzanos que se aprovechaban de ellos en sus hogares en los asentamientos para refugiados. Para ellos, era mejor vivir en una ciudad, ser visto como un nacional tanzano y ocultar su molesta identidad de refugiado. Al mismo tiempo, algunos makondes étnicos entrevistados a principios de los años noventa habían abandonado una zona de guerra en Mozambique y podían haber satisfecho los requisitos como refugiados en Tanzania. Sin embargo, no tenían ningún interés en buscar tal reconocimiento oficial aun cuando afirmaban abiertamente que eran refugiados.

Segundo, no se debiera suponer que "refugiado" sólo significa lo que la definición oficial contiene, o lo que debiera contener. Porque como los casos de los makondes étnicos y el migrante rural-

urbano tanzano revelan, los significados vernáculos de "refugiado" se diferencian de la definición aceptada internacionalmente. En Tanzania, por ejemplo, una persona puede afirmar que es un refugiado sin cruzar nunca una frontera: el "temor" que un emigrante puede sentir surge de la dificultad económica, no de la persecución política o la guerra. Al mismo tiempo un makonde puede convertirse en un "refugiado" como una cuestión de elección personal, ya que confiere una relación con su tierra natal percibida al otro lado de una frontera cercana.

Es también una cuestión de elección personal la que conduce en primer lugar a tantos refugiados a las ciudades. Los refugiados son víctimas, pero procuran no seguir siendo tomados como víctimas. En lugar de esperar pasivamente durante años o décadas para regresar a sus hogares, la mayoría de los refugiados tratan de sacar el mejor partido de las cosas durante su exilio forzado, aceptando con frecuencia grandes riesgos. En África, esto significa cada vez más entrar furtivamente en ciudades, y es a la luz de esto como se debiera ver el aumento de las poblaciones de refugiados urbanos africanos: como una dramatización del intenso deseo entre crecientes números de africanos, y sus homólogos de igual mentalidad a través del globo, de urbanizarse. Los refugiados que emigran a zonas urbanas son realmente una clase particularmente vulnerable de emigrante urbano -refugiados emigrantes, quizás- y deberían ser considerados de una manera que explique sus aspiraciones, sus derechos y sus relaciones con la comunidad más amplia de la nación anfitriona donde residen.

**Marc Sommer es asesor e investigador en el African Studies Center, Universidad de Boston, EE.UU.**

**Su libro de próxima publicación, titulado *Fear in Bongoland: Burundi Refugees in Urban Tanzania*, describe los atractivos de Dar es Salaam, o "Bongoland", para jóvenes emigrantes y refugiados burundeses y detalla las vidas clandestinas de refugiados burundeses que residen allí. Está previsto que sea publicado por Berghahn Books a fines de 1999.**

#### Notas

1. Malkki, L. H., 1995, *Purity and exile: violence, memory and national cosmology among Hutu refugees in Tanzania*, Chicago y Londres, University of Chicago Press.
2. El contexto y las implicaciones de esta cuestión son abordados en detalle en: Sommers, M., 1995, "Representing Refugees: Assessing the Role of Elites in Burundi Refugee Society", *Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management* 19(1): 19-25 (Marzo).
3. Lemarchand, R. y Martin, D., 1974, "Selective genocide in Burundi" (Report No 20). Londres: The Minority Rights Group.
4. La relación entre el gobierno tanzano y todos los refugiados que residen allí está experimentando actualmente cambios, ya que el gobierno tanzano se prepara para promul-

# El Proyecto de Presa de Itaparica en el nordeste de Brasil: modelos y realidad

por John Horgan

El desplazamiento provocado por el desarrollo representa uno de los principales desafíos a organizaciones internacionales y ONG que trabajan con desplazados hoy. Este artículo examina críticamente el modelo en ocho etapas del Dr. Michael Cernea de los procesos implicados que conducen al empobrecimiento de aquellos que han sido desplazados.

**D**urante los últimos 10-15 años, un mínimo de entre 80 y 90 millones de personas han sido desplazadas sólo por construcción de presas y proyectos de transporte urbano, y cada año diez millones más son desarraigadas por proyectos de desarrollo en general. Dado que es probable que la creciente industrialización, electrificación y urbanización en zonas del Sur aumente más esta cifra, organizaciones internacionales y ONG están elaborando actualmente estrategias para ocuparse de las repercusiones humanas de estos procesos.

En septiembre de 1996, profesores universitarios y profesionales de 24 países se reunieron para abordar el problema en la Segunda Conferencia Internacional sobre Desplazamiento y Reasentamiento, en la Universidad de Oxford. Se basaron en modelos existentes para mitigar el coste humano de proyectos de desarrollo y se mejoraron, y el Informe de la Conferencia declara que "el descubrimiento técnico más significativo es que el desplazamiento no tiene que conducir necesariamente al empobrecimiento". Un modelo detallado fue presentado a la Conferencia por el Dr. Michael Cernea, entonces Asesor Superior del Banco Mundial sobre Política Social y Sociología, quien identifica ocho procesos diferentes en el desplazamiento provocado por el desarrollo, el efecto convergente y acumulativo de los cuales es el rápido comienzo

del empobrecimiento<sup>2</sup>: (i) desposesión de la tierra, (ii) falta de trabajo, (iii) carencia de hogar, (iv) marginación, (v) incremento de la morbilidad y la mortalidad, (vi) inseguridad alimentaria, (vii) pérdida de acceso a la propiedad común y (viii) desarticulación social.

Cernea recomienda que se use el modelo como un instrumento para anticipar los principales riesgos del desplazamiento provocado por el desarrollo, explicar las respuestas de comportamiento de los desplazados, y guiar la reconstrucción de sus sustentos. El modelo proporciona un medio por el cual pueden ser abordados los problemas afrontados por los desplazados por el desarrollo. Este artículo, sin embargo, pone en duda si el modelo carece de recomendaciones específicas para la puesta en práctica de cualquier plan de acción concebido desde él, con particular referencia a la experiencia de los desplazados por la presa de Itaparica, en el nordeste de Brasil, un proyecto que ha sido citado con frecuencia como un ejemplo de buena práctica.

## Antecedentes históricos

El río São Francisco, en el nordeste de Brasil, captó la atención de los planificadores tanto para generación de energía como para proyectos de riego. Las dos primeras presas en el valle -Paulo Afonso I (1955) y la presa Paulo Afonso

IV en Sobradinho (1974)- fueron construidas con ayuda del Banco Mundial. Para la mayoría rural de los desplazados por la segunda presa la experiencia fue desastrosa, al ser limitada la indemnización en metálico a aquellos granjeros que tenían título legal para su tierra. En total, aproximadamente 120.000 personas fueron desplazadas por la presa, y alrededor de la mitad de éstas no recibieron ninguna indemnización. Muchos se convirtieron prácticamente en indigentes de la noche a la mañana, dependientes enteramente de programas alimentarios y de alojamiento de emergencia.

## El Proyecto de la Presa de Itaparica

La Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco (CHESF), una rama de la agencia estatal de energía Centrais Elétricas Brasileiras, SA (Eletrobras), planificó la presa de Itaparica a mediados de los años setenta. Cuarenta mil personas iban a ser desplazadas, tres cuartas partes de ellas dependientes de la agricultura. Las expropiaciones de terrenos empezaron en 1977 y la construcción de la presa en 1979. Inicialmente, la CHESF no tenía planes de reasentamiento para la mayoría de los desplazados: a 10.000 habitantes urbanos se les iba a proporcionar nueva vivienda junto al lago, pero a los 30.000 rurales se les iba a ofrecer sólo compensación financiera. Teniendo en mente la experiencia de Sobradinho, la población local montó protestas esporádicas y se negó a cooperar con los agrimensores. Esto pronto condujo a la formación de Polosinsindical, una federación de comunidades locales y 13 sindicatos rurales, apoyada por sectores radicales de la Iglesia católica y ONG internacionales. Polosinsindical hizo campaña para que la CHESF hiciera públicos sus mapas y planes de manera que se pudiera calibrar exactamente el impacto de la presa, y se celebraron mítines públicos en Petrolândia, la principal ciudad de la región, para exigir que se crearan e hicieran públicos planes de reasentamiento. La CHESF publicó sus planes y mapas después de la ocupación pacífica de sus oficinas en Petrolândia.

Para 1985, sin embargo, se habían hecho relativamente pocos progresos

en términos de una estrategia adecuada de reasentamiento. La CHESF había establecido un grupo de trabajo de reasentamiento, que elaboró un plan de reasentamiento, pero no se consultó a Polosindical, que opinaba que la mayoría de los emplazamientos propuestos eran inapropiados para la agricultura de regadío debido a la salinidad del suelo. Mítines públicos fueron reforzados por una campaña internacional por ONG, muy especialmente el Environmental Defence Fund -Fondo de Defensa Medioambiental- (EDF) con base en EE.UU., que formuló enérgicas protestas al Banco Mundial. En 1985 funcionarios del Banco Mundial concluyeron que el plan de reasentamiento de Itaparica era sustancialmente defectuoso, y que hacían depender la aprobación del segundo y tercer tramos del préstamo al sector energético acordado previamente (en total 500 millones de dólares USA) del desarrollo de una estrategia adecuada para mitigar el impacto del desplazamiento en Itaparica. En 1986, el Banco Mundial elaboró el Proyecto de Reasentamiento e Irrigación de Itaparica, y en 1987 prestó 132 millones de dólares USA al proyecto (complementando esto en 1991 con otros 100 millones de dólares USA).

A fines de 1986, a continuación de la ocupación del solar durante seis días por miles de futuros desplazados, la CHESF y Polosindical finalmente firmaron un acuerdo que incluía muchas de las exigencias de Polosindical. Éstas incluían fechas específicas para adquisición de tierra; indemnización vinculada a la inflación; parcelas regadas más grandes; y, quizás lo más importante, pagos de manutención de aproximadamente 75 dólares USA por mes, hasta la primera cosecha después del reasentamiento. Finalmente se empezó a poner en práctica el Proyecto de Reasentamiento. Entre principios y mediados de 1988, cinco mil familias rurales se habían trasladado a 109 nuevas *agrovilas* (pueblos agrícolas), cada

una con una casa y una parcela regada, y una infraestructura de saneamiento, salud, educación y carreteras. Trescientas familias rurales se habían trasladado a nuevas ciudades; 500 habían optado por la indemnización en metálico. Dos mil familias urbanas se habían trasladado a nuevas ciudades. Las compuertas se cerraron en febrero de 1988, y el lago resultante inundó 18.000 hectáreas. Otras 40.000 hectáreas iban a ser usadas para agricultura alimentada por la lluvia y pastoreo.

### Análisis

Aunque no se usó el modelo de Cernea para diseñar el Proyecto de Reasentamiento de Itaparica, el Proyecto señaló un importante avance en la manera en la que el Banco Mundial trataba a personas desplazadas, y, en efecto, hay un grado sustancial de coincidencia entre los dos. Volviendo al modelo, Cernea recomienda que "lo hagamos girar sobre su cabeza" para crear una matriz de acción para reconstruir los sustentos e ingresos de aquellos que han sido desplazados, con cuatro elementos distintos, como sigue:

#### 1) De la desposesión de la tierra al reestablecimiento basado en la tierra; de la carencia de trabajo al reempleo.

Cernea describe el proceso de reestablecer personas sobre tierra cultivable o en empleo generador de ingresos como "el meollo de la cuestión al reconstruir sustentos"<sup>3</sup>. El Proyecto de Reasentamiento de Itaparica ofrecía una diversidad de nuevos sustentos, que se extendían de opciones basadas en la tierra en pueblos agrícolas construidos con tal propósito, a reasentamiento en nuevas ciudades. Sin embargo, la experiencia concreta de muchos de aquellos reasentados resultó notablemente diferente.

La construcción de las obras de regadío se detuvo en 1989 debido a la falta de

fondos, y no se reanudó hasta 1991. Las primeras parcelas regadas no empezaron a funcionar hasta 1993. Como resultado, cuando se les había proporcionado nueva vivienda, muchas personas se sentían infelices al ser incapaces de trabajar la tierra y tener que depender de limosnas. En 1997, Polosindical presentó una solicitud al Grupo de Inspección del Banco Mundial para que investigara el Proyecto de Reasentamiento<sup>4</sup>. Una de sus quejas se refería a los problemas engendrados por sistemas de regadío incompletos o que funcionaban mal.

En este caso, el retraso en la puesta en práctica de un plan detallado y exhaustivo para reconstruir sustentos tuvo como resultado, de hecho, dependencia y pérdida de dignidad para los desplazados.

#### 2) De carencia de hogar a reconstrucción de casas.

Cernea cita la mejora de las condiciones de alojamiento como "una de las mejoras relativamente más fáciles de lograr al reconstruir los sustentos de los reasentados"<sup>5</sup>, aunque modifica esto señalando que es aún relativamente raro. El Proyecto de Reasentamiento de Itaparica implicaba construir vivienda nueva y de calidad relativamente alta. De nuevo, sin embargo, surgió una brecha entre teoría y práctica.

Polosindical se quejó de que se habían deteriorado edificios en las nuevas *agrovilas*, con hondas grietas desarrollándose en las paredes en algunos casos. De nuevo, la falta de puesta en práctica apropiada -en este caso trabajo de construcción mal hecho- redujo un plan para nuevas moradas construidas con materiales modernos a una situación en la realidad que correspondió tan poco a las intenciones como para que tuviera como resultado peligro físico para algunos habitantes.

#### 3) De desarticulación social a reconstrucción de la comunidad; de marginación a inclusión social; de expropiación a restauración de los activos de la comunidad.

Cernea se refiere a estas facetas de la reintegración social como receptoras sólo de una baja prioridad en los planeamientos actuales, y señala a la falta de planificación sensible para reconstruir el capital social, facilitando la reintegración y compensando por la pérdida de activos poseídos por la comunidad. El Proyecto de Reasentamiento de Itaparica, sin embargo, intentó mantener las comunidades



Paul Quayle/Panos Pictures

La presa de Sardar Sarovar sobre el río Namada, la India, sumergirá la tierra de esta mujer y de su hija.



**La primera cosecha para granjeros cuyas tierras fueron inundadas por la presa de Itaparica; hicieron falta siete años antes de que recibieran el equipo de riego prometido para permitirles cultivar la tierra a la que fueron trasladados**

consultando a la gente sobre quiénes les gustaría por vecinos. La práctica, de nuevo, sin embargo, correspondió muy poco a la teoría.

Aunque los desplazados habían sido consultados acerca de a quiénes querían como vecinos, esto no siempre resultó en la práctica, y muchos antiguos vecinos vivían en *agrovilas* distantes. También fueron fundamentales para la desintegración social que se produjo la ociosidad forzada y las dudas sobre el futuro.

Polosindical formuló las siguientes quejas:

- i. Los beneficiarios estaban viviendo en peores condiciones sociales y económicas que antes de la reubicación.
- ii. El retraso en la puesta en práctica de los sistemas de riego contribuyó a un aumento de la violencia, el alcoholismo y la descomposición familiar<sup>6</sup>.

Así, el fracaso en poner en práctica planes de reubicación detallados y participativos, así como los efectos desmoriladores de la dependencia causada por el fracaso en establecer con éxito los sistemas de riego, tuvieron como resultado la descomposición de la comunidad después de la reubicación, que se podía haber evitado si se hubieran adherido al plan.

#### **4) De inseguridad alimentaria a nutrición adecuada; de incremento de la morbilidad a mejor asistencia sanitaria**

Cernea declara que “los niveles nutricionales y la asistencia sanitaria dependerán a largo plazo en gran parte del progreso en la recuperación económica de los reasentados (tierra y/o empleo)”<sup>7</sup>. Modifica esto, sin embargo, aconsejando que puede que sea necesario socorro

de emergencia a corto plazo, antes de que se puedan disfrutar los efectos de la recuperación económica.

Desplazados de Itaparica, por otro lado, opinaban que los pagos de la seguridad social a corto plazo eran insatisfactorios, y hubo cólera extendida ante el aumento de la dependencia.

Claramente, la falta de puesta en práctica del programa de riego, si no se repara, puede tener como resultado una falta de seguridad alimentaria y de asistencia sanitaria a largo plazo para los desplazados, siendo estas necesidades dependientes en el fondo, como dice Cernea, de la restauración de los sustentos. Polosindical creía que una gran parte de la responsabilidad por los problemas de Itaparica incumbía al Banco Mundial, por fracasar en asegurar la puesta en práctica:

“En vista de lo anterior, creemos que el BIRD-Banco Mundial, como institución financiera, es responsable del estado actual del proyecto, por omisión, por no supervisar y controlar adecuadamente el progreso en la puesta en práctica de reasentamientos y sistemas de riego. El Banco Mundial obviamente no es el único responsable, ya que el gobierno brasileño, Eletrobras y CHESF son prestatarios y ejecutores de la obra. Sin embargo, el BIRD es responsable en una parte importante por haber financiado la obra sin asegurarse de que prestatarios y ejecutores cumplan con políticas de reasentamiento y trato a comunidades desplazadas involuntariamente por presas”<sup>8</sup>.

El cumplimiento de las solicitudes del Banco no fue siempre suficiente, y ocurrieron muchos retrasos desmedidos.

El Banco Mundial rechazó las conclusiones de Polosindical, y resumió su propia postura como sigue:

“El Banco ha cumplido con todas las políticas pertinentes en el diseño y puesta en práctica del Proyecto de Reasentamiento de Itaparica. Es verdad que el cumplimiento de las solicitudes del Banco no fue siempre suficiente y ocurrieron muchos retrasos desmedidos debido a una acumulación de factores. Sin embargo, la historia de este proyecto muestra que la Dirección y el personal hicieron esfuerzos significativos para detectar y corregir problemas a medida que se planteaban y tomaron medidas apropiadas y oportunas para remediar problemas. La situación actual dista mucho de ser ideal, pero los defectos que señala la Solicitud no surgieron del fracaso del Banco en seguir sus políticas”<sup>9</sup>.

#### **Conclusión**

En conclusión, si el Proyecto de Reasentamiento de Itaparica *per se* se evalúa en comparación con el modelo de Cernea, parece que es un plan ideal, que implica participación y consulta, y que se ocupa no sólo del capital físico sino también del social. Sin embargo, hay una discrepancia muy amplia entre intenciones y resultados en Itaparica, que, según la confesión del Banco Mundial, se puede hacer remontar a una incapacidad para imponer la puesta en práctica de sus recomendaciones.

En el párrafo con que concluye, Cernea describe la mejora de la puesta en práctica como uno de los factores “aptos para hacer posible la reconstrucción socioeconómica y el desarrollo de los sustentos de los reasentados”<sup>10</sup>. Su consideración precedente de esta cuestión, sin embargo, está limitada a un breve comentario en el sentido de que se puede usar el modelo para controlar la puesta en práctica. El conocimiento de que las autoridades están limitando sus acciones a ejercicios de control es improbable que sea de mucho consuelo para desplazados que observan que sus vidas se caen a pedazos. El modelo de Cernea, por tanto, es insuficiente al no contener ninguna disposición activa para facilitar la puesta en práctica, respaldada, si fuera necesario, por sanciones adecuadas. Las garantías de que las autoridades tomarán nota de los problemas que afrontan los desplazados por el desarrollo simplemente no bastan. En efecto, una estrategia que fracasa al considerar medios para asegurar la puesta en práctica puede, de hecho, que tenga como resultado un aumento del empobrecimiento en el futuro, al poder crear una falsa sensación de seguridad y alentar la creación de proyectos de desarrollo cada vez más numerosos y más grandes.

No está en discusión el valor del modelo como un instrumento en la construcción de un plan de reasentamiento realista, factible. Cernea enumera diversas



restricciones prácticas que se relacionan con cada elemento del modelo. Éstas se refieren más, sin embargo, a la posibilidad de puesta en práctica que a la puesta en práctica, y debemos tener cuidado con hacer la falsa suposición de que porque un plan sea práctico y factible, será, por tanto, necesariamente puesto en práctica con éxito. El hecho sigue siendo que la posibilidad de puesta en práctica no garantiza la puesta en práctica, que puede que sea obstaculizada por factores externos tales como vacilante compromiso del prestario o falta de coordinación entre las agencias (dos factores importantes en Itaparica). Es la identificación de las estrategias para ocuparse de estos factores y otros semejantes en la que se debiera concentrar la investigación futura.

Se debiera, por tanto, añadir un noveno riesgo al modelo: "fracaso en la puesta en práctica". Se podrían identificar estrategias para minimizar este riesgo en la práctica usando el mismo método que Cernea usó para establecer los otros riesgos -una detallada comparación de un gran número de estudios de casos que buscan establecer factores comunes en ejemplos de puesta en práctica de proyectos tanto adecuada como inadecuada. Los hallazgos entonces serían usados no para dar forma al plan como tal, ya que éste no es el campo donde reside el problema, sino más bien para identificar las mejores prácticas en el manejo del plan.

**John Horgan fue un Visiting Study Fellow -miembro en visita de estudios- en el RSP durante 1997-1998. Está trabajando actualmente con refugiados en el Reino Unido.**

Notas

1. Downing, T., y Mc Dowell, C. (1996), "Conference Statement/Report" (Declaración/Informe de la Conferencia), Second International Conference on Displacement and Resettlement, 9-13 de septiembre de 1996, organizada por la RSP, Universidad de Oxford, pág. 1.
2. Cernea, M. (1996), "The Risks and Reconstruction Model for Resettling Displaced Populations", ponencia presentada en la International Conference on Reconstructing Livelihoods: Towards New Approaches to Resettlement, Refugee Studies Programme, Universidad de Oxford.
3. *Ibid.*, pág. 29.
4. "Request for the World Bank inspection panel to investigate the project for resettlement of persons affected by the Itaparica dam", Polosindical, 12 de marzo de 1997.
5. Cernea, *op. cit.*, pág. 31.
6. Polosindical, *op. cit.*
7. Cernea, *op. cit.*, pág. 37.
8. Polosindical, *op. cit.*, pág. 7.
9. Report and recommendation on request for inspection: Brazil: Itaparica resettlement and irrigation project (loan 2883-1 BR), Banco Mundial, 24 de junio de 1997, pág. 17.
10. Cernea, *op. cit.*, pág. 38.



Refugee  
Studies  
Programme

# noticias

## Proyectos sobre desplazamiento provocado por el desarrollo y reasentamiento: lanzamiento del proyecto de investigación del RSP e informe sobre el taller inicial.

Un proyecto de investigación del RSP financiado por el DFID sobre "Addressing policy and legal constraints and improving outcomes in development-induced displacement and resettlement projects" (Abordar restricciones de política y legales y mejorar resultados en el desplazamiento provocado por el desarrollo y proyectos de reasentamiento) fue lanzado con un taller inicial en Oxford, 3-5 febrero de 1999. El proyecto, coordinado por el profesor Chris de Wet de la Rhodes University, Sudáfrica, consiste en dos Estudios sobre el papel. Los autores del Estudio sobre el papel Uno sobre "Policy frameworks, resettlement and funding guidelines and implementation" (Marcos de política, directivas y puesta en práctica del reasentamiento y la financiación) son el profesor Alan Rew y la doctora Eleanor Fisher, ambos del Centre for Development Studies, Universidad de Gales en Swansea; Michael Barutskiski del RSP es autor del Estudio sobre el papel Dos sobre "Legal frameworks and the rights of the displaced" (Marcos legales y los derechos de los desplazados).

En la primera sesión de orientación del taller, la discusión se centró en torno a:

- i) qué es específico del reasentamiento provocado por el desarrollo, cómo se relaciona con otras clases de desplazamiento, y cómo se debería tener en cuenta éstas en el proyecto;
- ii) cómo determinar quién debería ser considerado como persona afectada por el proyecto (PAP), y cómo se debería entender e incluir en la planificación y puesta en práctica de proyectos de desarrollo la posición de otras PAP diferentes a aquellas directamente reasentadas;
- iii) los criterios para la evaluación de éxitos y fracasos de proyectos que impliquen reasentamiento.

Siguieron luego discusiones sobre el Estudio sobre el papel Uno y los participantes en el taller apoyaron las preocupaciones de los autores de incluir ejemplos urbanos así como rurales en la India y África Oriental, y orientar su estudio sobre el papel hacia la recogida de tantos datos de primera mano como sea posible por medio de discusiones con elaboradores y practicantes de políticas en estas dos regiones. Las prioridades que surgieron se relacionaban con la necesidad de una comprensión más profunda de lo que se podría calificar de una "antropología de la toma de decisio-

nes" en relación con proyectos de reasentamiento y, consecuentemente a favor de mayor claridad sobre:

- i) cómo han cambiado durante estas últimas décadas los marcos de las políticas e institucionales
- ii) cómo interactúan los diversos niveles de las políticas
- iii) qué clase de cambios es probable que conduzcan a un marco de políticas eficaces.

Las cuestiones que surgieron como requerentes de atención durante la discusión sobre el Estudio sobre el papel Dos incluían:

- i) Maneras en las que se podría hacer cumplir las directivas sobre reasentamientos.
- ii) Mecanismos legales que podrían permitir que las PAP impugnaran la puesta en práctica de proyectos que les son impuestos, así como la manera de tal puesta en práctica.
- iii) Cuestiones de derechos con respecto a la propiedad y a la compensación. Se necesita claridad sobre la manera en la que diferentes sistemas legales nacionales definen derechos de propiedad, así como sobre diferencias entre conceptos de propiedad nacionales legales y locales indígenas. Cómo impactan estas diferencias sobre los derechos de las PAP es particularmente pertinente en sistemas a nivel local que operan sin derechos de propiedad individual formalizados.
- iv) La interacción entre sistemas legales y conjuntos de derechos internacionales y nacionales, así como diferencias entre los sistemas legales de diferentes países con diferentes historias coloniales y herencias legales.

Están planificados dos estudios más sobre el papel. La dra. Dolores Koenig (American University, Washington DC) y el prof. Anthony Oliver-Smith (University of Florida en Gainesville) dirigieron discusiones sobre las propuestas de estudio sobre el papel que están preparando actualmente sobre los riesgos de empobrecimiento implícitos en el proceso de reasentamiento (Koenig) y sobre conflicto y resistencia al desplazamiento y al reasentamiento (Oliver-Smith). Se está buscando actualmente financiación para éstos.

**Para más detalles, pónganse en contacto con Chris de Wet en [C.deWet@ru.ac.za](mailto:C.deWet@ru.ac.za) o Sean Loughna en el RSP (detalles en la pág. 2; correo electrónico: [loughna@qeh.ox.ac.uk](mailto:loughna@qeh.ox.ac.uk))**

En esta sección de Debate, publicamos cuatro respuestas al artículo de Michael Barutciski sobre "Tensiones entre el concepto de refugiado y el debate sobre los desplazados internos" del número 3 de la *Revista sobre Migraciones Forzosas*.

## ¿Cómo de tensa es la tensión entre el concepto de refugiado y el debate sobre los desplazados internos?

por Bonaventure Rutinwa

En RMF 3, Michael Barutciski se fija en el intento de extender a los desplazados internos (DI) protección semejante a la concedida a los refugiados y argumenta que tal evolución es innecesaria e indeseable, dando las siguientes razones. Primero, los refugiados son una categoría distinta de personas cuya cualidad importante es estar fuera de sus países de origen. Los DI no cumplen este requisito y hubo buenas razones por las que fueron excluidos de los beneficios del Convenio sobre Refugiados de la ONU de 1951. Segunda, siendo extranjeros los refugiados, muchos derechos que les son concedidos están restringidos, y no tiene sentido extender derechos tan restringidos a DI que son ciudadanos en su propio país. Tercera, la extensión de la protección a los refugiados para que abarque a los DI va en contra de la manera en la que los Altos Comisarios para los Refugiados han enfocado tradicionalmente su mandato. Cuarta, el intento de traer a los DI dentro del régimen de los refugiados puede que tenga consecuencias negativas sobre los refugiados, tales como reforzar las políticas de no entrada. Quinta y última, el deba-

te sobre los DI no añade nada al régimen legal existente que es adecuado para cubrir su situación. Estos argumentos son examinados por turno más abajo.

### (1) El carácter distinto de refugiados y DI como categorías conceptuales y legales

Al rechazar la asimilación de los DI a los refugiados se puso mucho énfasis en la definición de refugiado según el Convenio sobre Refugiados de Naciones Unidas de 1951 y dentro de ella el requisito de que un refugiado debe estar fuera de su país de origen: "...estando fuera de su país, los refugiados están en una situación totalmente diferente según el ordenamiento jurídico internacional. Una importante consecuencia de este simple hecho es que el acceso de la comunidad internacional a los DI puede ser limitado o restringido. Éste no es el caso con los refugiados".

La base de esta afirmación parece ser que la comunidad internacional no puede acceder a los DI sin que se viole la soberanía de ese estado. Sin embar-

go, no es el caso que cada vez que la comunidad internacional accede a los DI se viole la soberanía de su estado. Tal acceso es posible con el consentimiento del estado soberano o bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, en cuyo caso no equivaldría a una violación. En efecto, incluso en el caso de refugiados, ningún miembro de la comunidad internacional distinto al país en cuyo territorio están situados los refugiados tiene un derecho automático de acceso a ellos. Otros actores, con la posible excepción del ACNUR, deben tener el permiso del estado anfitrión.

Sobre el mismo punto de la definición, el artículo de Barutciski observa que: "Ser una víctima de desplazamiento no es la cualidad que ha justificado históricamente protección adicional en derechos humanos para refugiados. Es más bien la cualidad de ser un extranjero que ha escapado de la persecución" <sup>2</sup>.

Esta declaración no manifiesta adecuadamente la esencia de la condición de refugiado. Ser un extranjero que ha escapado de la persecución no es *per se* la razón que justifica la protección al refugiado sino la extranjería del estado perseguidor como resultado de la cual la persona perseguida requiere protección sustituta de otros miembros de la comunidad internacional. Es defendible que una persona que sea desplazada interna a causa del temor a manos de su propio estado o que se encuentra en una zona remota en las costuras de un estado que se desintegra donde ninguna autoridad reconocida ejerza poder esté prácticamente alienada de su estado y sea merecedora de protección sustituta.

El artículo observa correctamente que aquellos que redactaron el Convenio sobre Refugiados de 1951 estaban mucho más preocupados por proporcionar protección y estatuto legales a desplazados externos. Sin embargo, estar fuera del país no era como tal la consideración primaria por la que sólo personas así situadas eran seleccionadas para la protección a los refugiados. *The Law of Refugee Status* (El derecho del estatuto de refugiado) de James Hathaway está entre las mejores monografías sobre las secciones definitorias del Convenio de 1951. En este libro, el autor observa que, durante la redacción

debate **debate** debate **debate** debate **debate** debate

del Convenio, se consideró la cuestión en cuanto a si la protección se debiera extender a todos los desplazados o restringirse a aquellos fuera de sus países de origen, y se tomó la segunda opción por tres razones.

La primera razón eran los recursos limitados. La segunda razón era impedir que los estados pasaran la responsabilidad del bienestar de sus poblaciones a otros estados, lo que, a su vez, habría disuadido a otros estados de participar en el proyecto del Convenio. La tercera razón y, según Hathaway, la más fundamental era la ansiedad de que cualquier intento de responder a las necesidades de los refugiados internos constituiría una infracción de la soberanía nacional del estado dentro del cual residían los refugiados.

Así, ninguno de los tres factores que dictaron la exclusión de los refugiados internos era tanto una cuestión de principio conceptual. Mientras que las restricciones relacionadas con los recursos puede que hayan estado justificadas en la era de la posguerra, son indefendibles en esta edad de derechos humanos universales -inclusive el derecho a la vida- particularmente cuando pueden ser manipuladas por países bastante ricos para mantener alejados de sus costas a indigentes en peligro.

La única razón que conserva validez es la de no intervención en los asuntos internos de los estados en cuyos territorios se encuentran DI. Sin embargo, incluso el escudo de la no intervención ya no es tan invulnerable como lo era hace 50 años antes de la era de los derechos humanos. Además, como ya se ha señalado, no toda intervención en nombre de los DI constituiría una violación del principio de no intervención.

### (2) ¿Es apropiado extender los derechos de los refugiados a los DI?

El artículo observa correctamente que algunos de los derechos concedidos a los refugiados según los convenios sobre refugiados están limitados y pone en duda si sería apropiado requerir al estado que ha desplazado a su población que les conceda tales derechos restringidos. Este argumento parece estar basado en la suposición de que si se fuera a traer a los DI dentro del ámbito de la protección internacional, se les concederían exactamente los mismos derechos que a los refugiados. Pero esto no es lo que están exigiendo los defensores de los derechos de los DI. Por ejemplo, mientras el Convenio de 1951 da a los refugiados un derecho limitado a trabajar, el Principio 22 de los Principios Rectores sobre

Desplazamiento Interno extiende a los DI un "derecho" no restringido "a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en actividades económicas"<sup>3</sup>.

Se argumenta también que los derechos de los refugiados según el Convenio incluyen derechos que permiten a los refugiados sobrevivir en un país extranjero donde no tienen derechos de ciudadanía, y que, en consecuencia, estos derechos serían redundantes si se concedieran a ciudadanos en su propio estado. En efecto, éste es el mismo argumento expuesto más tarde en el artículo, que los derechos que se procura que sean extendidos a los DI ya están previstos según otras normas existentes. El argumento ser examinado en la última sección de esta reseña.

### (3) ¿Cómo han enfocado tradicionalmente su mandato los Altos Comisarios para los Refugiados?

Como ulterior prueba de la separación de las cuestiones de refugiados y DI, el artículo observa que, desde sus comienzos, la Oficina del Alto Comisario para los Refugiados siempre se ha concentrado en la protección a los refugiados y se ha abstenido de actividades de tipo intervencionista tales como intentar evitar los flujos de refugiados o ayudar a personas que aún están en su propio país. El artículo da el ejemplo de Fridtjof Nansen pero la experiencia de un solo Alto Comisario no basta para establecer el "planteamiento tradicional" tal como está implícito en el subtítulo de la sección en la que aparece el ejemplo. Hay otros Altos Comisarios, como James McDonald, que no siguieron el planteamiento de no intervención de Nansen.

Además, desde 1972, Altos Comisarios han aceptado la responsabilidad de ofrecer asistencia a DI y otras personas que no responden a la descripción de refugiado según el Convenio de 1951. Aunque esta intervención ha sido con el consentimiento del estado implicado, es, como Hathaway señala correctamente, "no obstante indicativa de un reconocimiento realizado de un papel internacional en la protección a los refugiados internos"<sup>4</sup>. Desde los años noventa, se ha pedido regularmente al ACNUR que extienda sus servicios a los DI. Tan significativo ha sido el papel del ACNUR en la cuestión más amplia del desplazamiento que a partir de enero de 1997 casi la mitad de las personas de interés para el ACNUR no eran refugiados: el 36 % estaban dentro de sus propios países, de los cuales el 21 % eran DI y el 15 % retornados<sup>5</sup>.

Por supuesto, se podría decir que esta implicación con los DI por la actual Alta Comisaria es precisamente la cuestión. Sin embargo, como se ha señalado, el ACNUR ha estado implicado con no refugiados desde 1972, más de 26 de sus casi 50 años de existencia. Excluir la práctica de una institución durante la mitad de su vida al determinar su "planteamiento tradicional" plantea la pregunta con respecto a cuándo acaba una tradición y empieza una nueva.

### (4) Las consecuencias de aceptar la categoría de DI

El artículo observa que, cuando en los años noventa se hicieron por primera vez llamamientos a favor de que se abordara la difícil situación de los DI, la idea era que muchas lagunas legales percibidas serían colmadas por la redacción de un tratado internacional que protegiera a los DI y que el desplazamiento mismo sería declarado ilegal por la promoción de un llamado "derecho a quedarse" o "derecho a no ser desplazado". Esto, según Barutckiski, puede que se haya usado para reforzar políticas de no entrada y justificar estrategias de contención. Aunque es verdad que el debate sobre los DI estuvo en parte influido por un creciente interés internacional en la prevención de movimientos transfronterizos y la protección a los DI, es erróneo sugerir que ésta fuera la expresión práctica del "derecho a quedarse" excepto cuando se tiene un concepto erróneo de esta noción. Este autor suscribe la concepción de Goodwin-Gill del derecho a quedarse como comprensivo de "la sensación de no tener que convertirse en un refugiado, no tener que huir, no ser desplazado por la fuerza o la necesidad, junto con la seguridad sentida que viene con ser protegido"<sup>6</sup>. Si tiene que haber alguna objeción al derecho a quedarse así concebido, es que actualmente es difícil de realizar.

Además, cualquiera que pudiera haber sido el pensamiento sobre la noción de los DI a principios de los años noventa, el concepto tal como se entiende actualmente no excluye o sustituye al asilo. Los Principios Rectores disponen expresamente que los Principios no serán interpretados como restrictivos, modificadores o deterioradores de los derechos de los individuos según el derecho internacional y municipal y en particular: "...estos Principios son sin perjuicio del derecho a solicitar y disfrutar asilo en otros países"<sup>7</sup>. Las políticas de no entrada no tendrán ningún lugar si se cumple fielmente con este principio.

Por contraste, es el énfasis en la condición de estar fuera del país de uno para convertirse en refugiado lo que realmente ha animado a los estados a adoptar políticas de no entrada.

Estratagemas tales como requisitos de visado y la responsabilidad de los transportistas están diseñadas para asegurar que las personas perseguidas que satisfagan todos los demás criterios para ser refugiados no cumplan esa mágica condición de cruzar fronteras internacionales y convertirse en la responsabilidad de la comunidad internacional. La extranjería es la única condición en la definición de refugiado que pueden controlar y manipular potenciales estados anfitriones. Si hay un dispositivo que requiere ser reconsiderado en interés de los refugiados, no es el concepto de DI sino la estricta adhesión al requisito de extranjería.

### (5) ¿Aportan algo el debate sobre los DI y los Principios Rectores a la protección internacional?

Se argumenta finalmente en el artículo que todas las materias que se procura que sean cubiertas por el concepto de DI están ya abordadas adecuadamente por el derecho internacional existente y que los Principios Rectores anotados anteriormente no colman ninguna laguna legal; simplemente declaran e interpretan normas existentes. Aunque es verdad que los Principios reflejan en gran parte derecho existente -un hecho que se admite en la propia introducción a los Principios-, esto no disminuye su significación. El mero hecho de que ciertas materias ya estén cubiertas bajo otras áreas del derecho no es una buena razón por la que no se les puede dar cuerpo en un código. Si ése fuera el caso, no habría habido ninguna necesidad de instrumentos como el Convenio sobre eliminación de la discriminación contra las mujeres o el Convenio sobre los derechos del niño, ya que todas las materias que cubren están ya previstas bajo la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (la carta internacional de derechos). Incluso muchas de las disposiciones del Convenio de 1951 eran ya parte del derecho internacional general. Además, aun cuando hoy se tenga que volver a visitar este Convenio, como se ha propuesto en algunos círculos, nadie argumentaría que sus disposiciones tales como aquellas relativas a la no discriminación, al derecho a la propiedad, al movimiento, a la religión y a la asociación, etc. debieran ser cercenadas porque éstas ya se aplican ahora a

todos según la carta internacional de derechos.

Hay buenas razones por las que algunas veces se juzga necesario introducir instrumentos especializados y dirigidos a un objetivo aunque puedan encerrar materias ya cubiertas bajo otros instrumentos. La primera razón es reunir principios dispersos en diversos instrumentos para proporcionar orientación fácilmente accesible a aquellos que se supone que les aplican así como a aquellos que se supone que se benefician de ellos. La otra razón y la más importante es desarrollar y aclarar cómo se aplican disposiciones que se encuentran en instrumentos de naturaleza general a categorías específicas de personas o en situaciones específicas y en ciertos casos para acrecentar su cumplimiento y aplicación. Éstos son los objetivos declarados de los Principios Rectores y el punto hasta el

ción de que la extensión de la protección internacional a los DI implica necesariamente restringir la protección para los auténticos refugiados. Sin embargo, esto no tiene que ser el caso.

Recientemente, el ACNUR ha estado cada vez más implicado con los DI y esto no parece haber afectado a su habilidad para movilizar recursos para refugiados o a su capacidad para ofrecerles protección. Con tal que se pongan a disposición recursos, y se apliquen directivas apropiadas, no debería haber ningún problema en ocuparse de la difícil situación de los refugiados y DI juntos. Es por esta razón que la publicación de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno es un acontecimiento bienvenido.

**Bonaventure Rutinwa, Profesor de Derecho, Universidad de Dar Es Salaam y doctorando, Lincoln College, Universidad de Oxford.**



Niños desplazados internos, Angola

UNHCR/C. Sathberger

cual se satisfagan estos objetivos, esa es la aportación de los Principios para realzar el sistema de protección internacional para los DI.

### Conclusión

Aunque es verdad que, desde un punto de vista legal, refugiados y DI son grupos de personas diferentes, la distinción entre ellos no es ni conceptual ni de principio. Además, el efecto perjudicial de ampliar el ámbito de la protección internacional para que abarque a los DI en la protección a los refugiados es una cuestión de percepción más que de realidad. Los temores de que la asimilación de las nociones de refugiado y DI socavaría la protección a los refugiados están basados en la falsa suposi-

### Notas

1. Barutckski, M., "Tensions between the refugee concept and the IDP debate", *Revista de Migraciones Forzosas*, n. 3, diciembre de 1998, pág. 12.
2. Ibid.
3. Guiding Principles on Internal Displacement, Principle 22, pág. 11.
4. Hathaway.
5. ACNUR, *State of the World's Refugees, 1997-1998* (Estado de los refugiados del mundo, 1997-1998), pág. 2. Véanse también las págs. 116-118 para la reciente implicación del ACNUR con los DI y sus propios principios rectores.
6. Goodwin-Gill, S., "The right to leave, the right to return and the question of a right to remain", en Gowland-Debbas, V., *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues* (1995), 93-108 en pág. 104.
7. Guiding Principles on Internal Displacement, Principle 2, pág. 2.

# ¿Qué se puede tomar prestado? ¿Qué es nuevo?

por Michael Kingsley-Nyindah

Estos últimos años han visto una verdadera explosión en el interés por la respuesta humanitaria al desplazamiento interno. La razón para esto reside en la triste realidad de que el derecho internacional existente ha fracasado en evitar alarmantes incrementos en el número y el sufrimiento de los DI. Es este fracaso el que ha inspirado el pelearse por planteamientos frescos de cuestiones de desplazamiento interno.

A los ojos de un escéptico, sin embargo, la reciente lluvia de conferencias, actividades promocionales y escritos sobre cuestiones de desplazamiento interno puede que a veces tome el aspecto de un "arrimarse al sol que más calienta" o una "industria en crecimiento". El artículo de Michael Barutciski es un oportuno recordatorio de que planteamientos actuales de la cuestión hasta ahora no suscitan aprobación unánime, y que defensores de estos planteamientos -tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas- harán bien en articular sus conceptos y métodos más cuidadosamente.

En este estilo, el artículo en cuestión hace varias observaciones pertinentes. Argumenta a favor de una escrupulosa observancia de las distinciones legales y prácticas entre el desplazamiento interno y el estado de refugiado. Señala que la mera articulación de criterios para la protección a los DI no garantiza la observancia de aquellos criterios, particularmente en entornos donde se violan deliberada y severamente los derechos humanos y el derecho humanitario. El artículo también exige circunspección en el planteamiento de la protección a los DI. En una era en que los estados frecuentemente buscan maneras de abreviar o evitar el cumplimiento de principios básicos de la protección a los refugiados, puede que sea probable que la protección a los DI sea un ardid para restringir más la protección a los refugiados.

El artículo es valioso porque toca una nota de cautela para aquellos que puede que sean demasiado apresura-

dos o demasiado radicales al trazar un nexo entre la protección a los refugiados y la protección a los DI. Es también una llamada a que despierten aquellos que puede que estén inclinados por complacencia a pasar por alto el apremiante desafío de traducir a la práctica los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno.

Mis dificultades con la el texto de Barutciski residen más en el campo del método que en el de la sustancia, en que sus prescripciones, aunque válidas en sí mismas, están erigidas sobre premisas discutibles. Mi preocupación es que aquellas premisas no reflejan exactamente aspectos importantes de planteamientos actuales del desplazamiento interno. Esta breve reseña se concentra en las declaraciones del autor por lo que se refiere a la "extensión" del régimen de los refugiados para que cubra a los DI, y su afirmación de que los principios rectores no colman ninguna laguna legal. Estas dos opiniones están abiertas a serio desafío.

## 1) ¿Está el régimen de los refugiados realmente "extendido" para cubrir a los DI?

El artículo transmite la impresión engañosa de que se está, de hecho, intentando realmente "la extensión del régimen de los refugiados para que abarque al desplazamiento interno", o que los defensores de un régimen de protección para los DI están ciegos a la necesidad de distinguir entre cuestiones de asilo y las de desplazamiento interno. Simplemente no es éste el caso. Por razones que se argumentan persuasivamente en el propio artículo, el régimen de los refugiados es, por definición, incapaz de extensión como tal. Esto es en gran parte porque el Convenio de 1951 tendría poco sentido si fuera transportado al por mayor al mundo del desplazamiento interno. Además, todas las definiciones legales existentes de "refugiado" requieren la salida del país de origen como el disparador para la protección a los refugiados, y las fronteras del país de ori-

gen siguen siendo una característica *sine qua non* y definitoria del estatuto de refugiado.

El carácter distinto del régimen de protección a los refugiados se reconoce claramente en los Principios Rectores. Las palabras "...y que no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente" aparecen en la descripción de las personas que caen dentro de su campo de aplicación. En particular, los Principios Rectores estipulan que el derecho de una persona a solicitar y disfrutar de asilo en otros países no está comprometido por el hecho de ser desplazado interno (Principios 2 y 15).

Resoluciones de la Asamblea General y Conclusiones del Comité Ejecutivo que fijan los parámetros para la implicación del ACNUR con los DI han afirmado consecuentemente que tal implicación no debiera quitar fuerza a la protección a los refugiados. Se hacen eco de este énfasis en las instrucciones del ACNUR a las oficinas sobre el terreno.

La evidencia sugiere que se reconocen plenamente las distinciones entre el reino de los refugiados y el mundo del desplazamiento interno. Como el artículo de Barutciski no reconoce adecuadamente tal evidencia, carece de equilibrio, y deja al lector con la equivocada impresión de que ya está en curso la "extensión" del régimen de los refugiados.

Observar las distinciones entre el régimen de los refugiados y la protección a los DI no debiera significar que los conceptos y mecanismos de protección a los refugiados no puedan, con ajustes apropiados y el debido cuidado, ser puestos al servicio de los DI. Tampoco debieran las distinciones excluir comparaciones alusivas o simbólicas entre la situación y las necesidades de los refugiados y la de otras personas necesitadas de protección internacional.

Para tomar un solo ejemplo, la esencia del principio de *non-refoulement* [no expulsión] de la protección a los refugiados es que no se debiera devolver a la fuerza a personas a situaciones donde sus vidas o seguridad puedan estar amenazadas. No es difícil imaginar situaciones actuales de desplazamiento interno (Colombia, por ejemplo, nos viene a la mente) en las que el respeto por este precepto acrecentaría la seguridad de los DI. Aunque las dificultades de asegurar el cumplimiento seguirán siendo, sin duda, una importante preocupación, estas dificultades

no disminuyen la pertinencia de la *non-refoulement* para la protección a los DI. Tal préstamo o adaptación desde luego no acarrea extender -mucho menos socavar- el régimen de los refugiados.

## (2) ¿Qué hay de nuevo en los Principios Rectores?

Se debe estar en desacuerdo con la afirmación de Barutciski de que "los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno no colman realmente ninguna laguna legal; simplemente declaran e interpretan normas existentes". Esta afirmación es contradicha por un respetable cuerpo de opinión. En 1996, el Representante para Desplazados Internos del Secretario General presentó a la Comisión de Derechos Humanos una Compilación y análisis de normas legales pertinentes para la protección a desplazados internos (E/CN.4/1996/52/Add. 2). La Compilación analizaba extensamente el derecho existente y concluía que había, en efecto, unos pocos campos en los que la protección legal para los DI o era inadecuada o estaba ausente.

Según la Compilación, se podían encontrar lagunas en campos tales como la restitución de -o adecuada compensación por- propiedad perdida como consecuencia del desplazamiento interno; el deber de los estados de aceptar ofertas de asistencia e intervención de organizaciones humanitarias; y los deberes de actores no estatales por lo que se refiere a la protección a los DI. Aparte de éstos, la Compilación también identificó varios campos donde existían normas generales, pero donde había una necesidad de reafirmar o articular derechos específicos para abordar necesidades de protección peculiares del contexto del desplazamiento interno. Éstas incluían los campos de devolución a situaciones de peligro inminente; no discriminación; protección en situaciones de disturbios o desastres que caen por debajo del umbral para la aplicación de los Convenios de Ginebra y dejan un margen para la derogación de garantías de derechos humanos; y actos por fuerzas disidentes no cubiertos por el Protocolo II de los Convenios de Ginebra.

La negación por Barutciski de cualquier novedad a los Principios Rectores es desmentida por la extensión en que abordan directamente lagunas identificadas en la Compilación. Esto indica que la aportación potencial de los Principios Rectores al derecho existente debiera haber recibido atención más cuidadosa de la que le fue concedida en su artículo.

## (3) Conclusión

La dura realidad de hoy es que, a pesar de marcos bien desarrollados de derechos humanos y derecho humanitario, continúa ocurriendo el desplazamiento arbitrario, que trae inmenso sufrimiento humano tras de sí. Ésta es la realidad que ha incitado a la búsqueda de nuevos planteamientos. En esta búsqueda, no hay ninguna razón por la que no se pueda ver la experiencia acumulada de protección a los refugiados como un valioso recurso de principios, conceptos y estrategias que pueden, con adaptación apropiada, ser aplicados para apuntalar la protección a los DI. La condición previa absoluta para tal préstamo es que se debiera respetar y salvaguardar el carácter único y la inviolabilidad de la protección a los refugiados, y que no se debiera desvirtuar o comprometer la institución del asilo en nombre de la protección para aquellos que son desplazados internos.

En el análisis final, debiéramos acordarnos de que nuestros fines puntos de polémicas eruditas no debieran ser fines en sí mismos. La necesidad más urgente es concentrarse en la traducción de los criterios de protección en protección para los DI. Éste seguirá siendo el auténtico desafío durante muchos años venideros.

**Michael Kingsley-Nyinah es un Asesor Jurídico Superior en la Sección de Protección Internacional del ACNUR. Escribe aquí a título personal.**

# Derechos y fronteras

por Jon Bennett

El argumento de Michael Barutciski en el artículo titulado "Tensiones entre el concepto de refugiado y el debate sobre los DI" en *RMF 3* es persuasivo en dos aspectos. Primero, identifica correctamente la esencia del concepto de refugiado: la de ser un extranjero necesitado de medidas específicas de protección legal. No es en virtud de ser desplazado como se activan los convenios sobre refugiados; más bien, es en virtud de haber cruzado una frontera. Segundo, Barutciski tiene razón al sugerir que la noción de protección según los convenios sobre refugiados presupone que no se contravenga la soberanía. En otras palabras, una

vez que los refugiados abandonan su país, las agencias internacionales a las que se confía su protección no tienen que enfrentarse con la ira de una nación soberana por intervenir en su territorio.

El debate sobre los DI, sin embargo, no surgió de una preocupación por extender el régimen de los refugiados, como insinúa Barutciski. Es verdad que examinó atentamente el aparato legal de ese régimen, pero también miró leyes y convenios sobre derechos humanos así como derecho humanitario internacional. En algunos aspectos es útil dividir los imperativos para asistencia y protección. Las preguntas cruciales son éstas: ¿puede la asistencia internacional (alimento, refugio, medicina) evitar las fronteras? Y si es así, ¿no podríamos desarrollar también un conjunto de medidas de protección específicas para los DI que simplemente reconfirman el derecho nacional e internacional existente? Los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de Naciones Unidas son una nueva exposición compuesta de leyes existentes; no son "adicionales". En efecto, más bien que ser un convenio o una declaración, han sido redactados muy cuidadosamente como "directivas" con, hasta ahora, ninguna noción clara de cómo se podrían imponer de otra manera que por el consenso y la persuasión. Son bienvenidos, por ejemplo, por el CICR, cuya misión sobre el terreno es defender el respeto a los convenios de derecho humanitario internacional existentes. Pero pueden también ser usados como un punto de partida en el debate sobre cómo la ONU y las ONG podrían defender y mejorar sus propias medidas para proteger a civiles desplazados.

Es demasiado pronto. El Comité Permanente Interorganismos de Naciones Unidas ya ha empezado a explorar "mejores prácticas" en la asistencia y protección a los DI. Organismos individuales de Naciones Unidas (especialmente UNICEF y PMA - Programa Mundial de Alimentos-) están emprendiendo una revisión de sus propias prácticas a este respecto. No se puede permitir que las cuestiones más amplias de intervención y soberanía, aunque útiles en sí mismas, se anticipen a medidas muy prácticas que se pueden tomar sobre el terreno. Dios no quiera que los DI en Kosovo, Angola o Birmania tengan que esperar al consenso entre los expertos legales antes de que se aborde su difícil situación.

**Jon Bennett está emprendiendo actualmente una revisión de las políticas y planteamientos hacia los DI del Programa Mundial de Alimentos.**

# Protección y asistencia a desplazados internos

por Marc Vincent

El artículo de Michael Barutciski planteó algunos puntos interesantes, pero varias de sus afirmaciones fueron algo mistificadoras, especialmente aquellas que pintaban los esfuerzos para una mejora de la protección a los DI como un intento de extender, desviar o debilitar el régimen de protección a los refugiados. Nadie ha sugerido nunca "expandir la definición de refugiado para incluir a los DI" o que refugiados y DI sean términos sinónimos dentro del concepto de protección legal. Tales afirmaciones o argumentos implícitos tienden a confundir la cuestión más que a aclararla. ¿Está el sr. Barutciski "inventando" argumentos sólo para ser capaz de desmantelarlos?

Lo que los defensores de los DI han argumentado coherentemente es que debiera haber un planteamiento exhaustivo de los problemas del desplazamiento que aborde tanto la protección como las necesidades de asistencia de los DI y tenga en cuenta el hecho de que los gobiernos son responsables en el fondo de la protección de sus propios ciudadanos, inclusive los DI. Desgraciadamente la realidad es que los DI, frecuentemente tomados como víctimas por sus propios gobiernos, caen por lagunas en el derecho internacional que les dejan aislados e indefensos. Sin difuminar la distinción entre refugiados y DI, la comunidad internacional debe continuar encontrando maneras de mejorar tanto la protección como la asistencia a los DI. Entre las respuestas ha estado la formación de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno.

El argumento de que no hay ninguna forma significativa y específica de protección legal que se pudiera conceder a los DI que no exista ya en el derecho internacional no es correcto. [Este punto es argumentado anteriormente por Michael Kingsley-Nyinah.] Los Principios Rectores intentan abordar lagunas en la protección legal pero son también un intento de proveer a gobiernos y organizaciones internacionales de orientación sobre cómo responder a las necesidades de los DI. Por ejemplo, el Principio 15 de los Principios Rectores declara que hay un derecho que tiene que ser protegido

contra la devolución forzosa a zonas de peligro. Aunque las disposiciones jurídicas de derechos humanos sobre libertad de movimientos proporcionan de verdad protección limitada a los DI, afirmando claramente que los gobiernos no debieran forzar a la gente a zonas donde sus vidas estarían en riesgo, el Principio no sólo fortalece el concepto de libertad de movimientos sino que también proporciona clara orientación a los gobiernos.

Barutciski argumenta que los Principios carecen de sentido ya que el actor no estatal que desplaza a comunidades como una táctica política o el estado que desplaza a individuos por medio del abuso de los derechos humanos no es probable que acaten un "ideal" no vinculante. Esto es, en el mejor de los casos, corto de vista. Es verdad que los Principios son difíciles de hacer cumplir, pero esto es igualmente cierto de grandes secciones del derecho internacional. Si el derecho internacional fuera articulado sólo para situaciones donde se esperaba que los estados lo acataran, entonces desaparecería la mayoría del derecho internacional tal como lo conocemos. Lo importante es establecer reconocimiento internacional así como nacional de que es inaceptable que, por ejemplo, un estado mueva DI a punta de pistola de un campo para actuar como una zona de amortiguador humano en otra parte del país.

El planteamiento del artículo depende profundamente de referencia histórica que se parece poco a las crisis de desplazamiento actuales. La lección sobre Fridtjof Nansen y su estrategia para el mandato del Alto Comisario en 1921 está demasiado alejada de la realidad actual para ser de mucha ayuda, y hace caso omiso de la nueva evolución dentro del régimen de protección a los refugiados. Lo que está claro es que la creciente complejidad del desplazamiento hace imposible plantear la protección o la asistencia según un modelo que Nansen usó en Turquía hace más de 70 años o según las condiciones predominantes en la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La afirmación, por ejemplo, de que no es posible combinar la promoción del

concepto de asilo con intervenciones en problemas políticos internos que causan desplazamiento se burla de la política de protección a los refugiados como ha evolucionado y es actualmente definida por el Alto Comisario de Naciones Unidas para los Refugiados. En las crisis modernas, la protección a los refugiados no se detiene en la frontera cuando un refugiado regresa, sino que, de hecho, continúa mucho después de que un refugiado ha regresado. Obviamente la búsqueda de soluciones duraderas requiere mucha más atención a la situación de los derechos humanos dentro del país de origen si los refugiados y otras personas desplazadas tienen que ser capaces de reconstruir sus vidas con alguna esperanza de sostenibilidad.

Aunque es comprensible mantener una distinción legal entre DI, refugiados y otras víctimas de la violencia, las realidades operacionales en situaciones de retorno hacen con frecuencia de la clasificación por categorías un proceso frustrante y vacío con ganancia limitada. En la mayoría de sus experiencias de retorno el ACNUR ha encontrado necesario examinar asistencia y protección desde una perspectiva comunitaria.

Puede ser saludable e instructivo reconceptualizar una cuestión pero es también importante mantener la perspectiva. ¿Qué es lo que cuenta en la protección? ¿es definir y proteger principios legales loables que no se parecen nada a la realidad? ¿o es responder a crisis y ayudar a víctimas? La definición enteramente legal de protección es una cosa del pasado y debatir si los derechos de los refugiados se vuelven "incoherentes" una vez que los refugiados cruzan fronteras pierde de vista evoluciones modernas así como el hecho de que estas personas son víctimas y necesitan protección.

Al final, limitar el papel de protección del ACNUR al que era en los años veinte o limitar la protección a los DI al derecho existente no proporciona mucha esperanza para las poblaciones actualmente desplazadas del mundo.

**Marc Vincent, Coordinador del Global IDP Survey**

# Cuestionamiento de las tensiones entre los conceptos de "refugiado" y "desplazado interno": una refutación

por Michael Barutciski

En su reacción a mi artículo, Vincent afirma que he "inventado" un argumento para poder rebatirlo fácilmente. Tanto él como Bennett enfatizan que nadie sugiere que se debiera expandir el régimen de los refugiados para incluir a los desplazados internos (DI). ¿Nadie? Rutinwa lo hace en su reacción a mi artículo... como Luke Lee en un artículo citado con frecuencia publicado en la *Journal of Refugee Studies* (Vol. 9, N. 1, 1996). Incluso la Alta Comisaría de Naciones Unidas para los Refugiados ha pronunciado recientes discursos insinuando que se podría extender su mandato más generalmente para incluir el desplazamiento interno. Cualquiera familiarizado con los debates académicos de principios de los años noventa recordará que la pertinencia de la distinción entre refugiados y DI fue puesta en duda con frecuencia para fomentar formas semejantes de protección para todas las víctimas del desplazamiento.

Kingsley-Nyinah sugiere que mi artículo no está equilibrado porque no reconoce la evidencia que sugiere que "las distinciones entre el reino de los refugiados y el mundo del desplazamiento interno son reconocidas plenamente". Esto es difícil de hacer cuando la Alta Comisaría de Naciones Unidas para los Refugiados hace declaraciones tales como la siguiente: "Tomen Kosovo, por ejemplo. Allí, la clasificación por categorías de aquellos que huyen de sus hogares en refugiados, desplazados internos u otros grupos no es muy significativa, dado que todos aquellos que huyen tratan de llegar a la zona segura más cercana, sin que tomen en consideración el *status* que adquirirán al hacer esto" (octubre de 1998). Aunque muchos juristas de Naciones Unidas son ahora muy conscientes de la necesidad de distinguir a refugiados de DI, algunos especialistas aparentemente no

han captado por qué tiene sentido la distinción. Kingsley-Nyinah también afirma que mi artículo deja la falsa impresión de que está actualmente en curso una expansión del régimen de los refugiados. Hasta el punto de que el mandato del ACNUR incluye ahora muchas actividades en países de origen que no eran parte del mandato original establecido por ley centrado en el asilo, está relativamente claro que el régimen se está expandiendo. Esto no es necesariamente una evolución negativa; el artículo simplemente trata de plantear algunos problemas en el trabajo que acarrea esta expansión.

Los intentos de contestar a mis argumentos históricos a favor de un planteamiento más cauto parecen algo poco convincentes. Vincent simplemente declara que el trabajo de Nansen no se puede comparar con las crisis actuales, pero realmente no expone ningún argumento. Es, en efecto, difícil hacer caso omiso de las semejanzas entre la "limpieza étnica" y los intercambios de población de los Balcanes en los años noventa y Asia Menor en los años veinte. Esperemos que los actores internacionales hayan considerado al menos las diversas respuestas de políticas exploradas durante todo el siglo. Igualmente, la referencia hecha por Rutinwa al Alto Comisario James McDonald simplemente confirma mi argumento sobre actividades no políticas, precisamente porque McDonald dimitió en 1936 a continuación de la publicación de sus críticas. Fue en cierto sentido su "último reproche al despedirse".

Los argumentos legales contra mi postura están también algo imprecisamente articulados. El resumen de mis puntos y la presentación de contraargumentos por Rutinwa indica que en gran parte ha leído mal los matices en mi artículo.

Kingsley-Nyinah parece aceptar la idea principal y los elementos prescriptivos del artículo pero hace objeciones "en el campo del método" porque las prescripciones están aparentemente "erigidas sobre premisas discutibles". Identifica dos "premisas discutibles". La primera concierne a la cuestión de la extensión del régimen abordada anteriormente. La segunda concierne a una declaración secundaria mía: "los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno no colman realmente ninguna laguna legal; simplemente declaran e interpretan normas existentes". Sin embargo, la reserva "realmente" es importante en este contexto. En la frase precedente declaro que "no hay ninguna forma significativa y específica de protección legal que se pudiera conceder a los DI que no exista ya en el derecho internacional". Kingsley-Nyinah representa ligeramente mal mi opinión cuando pretende que hago la "afirmación de que los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno no colman ninguna laguna legal". Mientras que Vincent observa también lagunas percibidas en el derecho internacional, mantengo que no son significativas ni específicas para situaciones de DI. En el contexto actual en el que es problemático incluso el respeto a normas fundamentales, me parece que las reglas adicionales redactadas en Ginebra o Nueva York son de pertinencia limitada. Se debiera reconocer también que estas nuevas reglas conciernen a cuestiones que afectan a todas las poblaciones civiles en tiempos de conflicto y no sólo a aquellas que han sido desplazadas. Como menciono en mi artículo, todas estas situaciones ya implican infracciones reconocidas al derecho de los derechos humanos. Los problemas básicos de solicitud de asilo o intervención humanitaria no son nuevos y sigo sin estar convencido de que avancemos significativamente en el debate añadiendo los "nuevos" derechos identificados en las respuestas por Vincent o Kingsley-Nyinah.

Sin embargo, Kingsley-Nyinah y Bennett tienen razón al subrayar que el debate no debiera volverse excesivamente "académico" y debiera mantener un claro centro en realidades básicas. Es precisamente en este espíritu como el artículo procura hacer ciertos comentarios conceptuales generales y advertir a los que ejercen una profesión que es improbable que su difícil trabajo cambie en alguna manera fundamental a pesar de la evolución positiva en la redacción legal.



Estimada directora,

Intervengo en el debate sobre campos de refugiados para introducir una dimensión que parece que ha sido descuidada tanto por Crisp & Jacobsen (en *RMF* 3) como por Richard Black (en *RMF* 2 y 3). Los campos de refugiados son instituciones en los que las violaciones de los derechos humanos son endémicas, y esto no es simplemente la consecuencia de "malos" campos que se debería tratar de mejorar. Las violaciones de los derechos humanos de los refugiados en los campos son quintaesenciales a la naturaleza misma de los campos, y he tratado de demostrar esto en un artículo de próxima publicación en el *Journal of Refugee Studies* ("Human Rights and Refugees: The Case of Kenya"), vol. 12, n.º 1, 1999).

Crisp & Jacobsen en un punto afirman que "expertos legales han reconocido que los estados anfitriones sí que tienen derecho a alojar a refugiados en campos especiales o zonas designadas" pero nunca justifican realmente esto -el pasaje en el *The Refugee in International Law* de Goodwin-Gill al que se refieren no apuntala de ninguna manera tan audaz opinión. Los refugiados son forzados a residir en campos o por medidas declaradamente restrictivas -inclusive alambre de espino alrededor de los campos o la imposición de sanciones, con frecuencia de naturaleza penal, sobre refugiados que abandonan la zona designada- o por medio de medidas más subrepticias que logran el mismo resultado poniendo la ayuda a disposición sólo de refugiados que elijan quedarse en campos. En este segundo caso, los refugiados son obligados a convertirse en partes de un pacto no escrito en el que renuncian a sus libertades -muy especialmente a la libertad de movimiento- a cambio de ayuda. Estas medidas tienen como resultado una violación de la libertad de movimientos de los refugiados, un derecho humano fundamental que está protegido tanto según el derecho de refugiados como según el derecho de derechos humanos. Es también importante recordar que, según el derecho de derechos humanos, la libertad de movimiento abarca el derecho a elegir el lugar de residencia (Artículo 12, Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos 1966).

Pero los campos no sólo tratan de restricciones indebidas a la libertad de movimiento de los refugiados -y, tristemente, esto es lo que incluso la mayoría de los activistas de derechos humanos fallan en percibir-. De hecho, aunque la estructura administrativa de diferentes campos puede variar, una característica definitoria de los campos es su "separación" del entorno social así como legal-administrativo. Nunca se puede enfatizar suficientemente que esta "separación" significa que los campos constituyen espacios en los que el derecho del país anfitrión prácticamente deja de ser aplicado, a pesar de la ausencia de cualquier justificación legal para esto. Agravado por la ausencia de cualquier forma de control judicial y por el escudo del derecho de la inmunidad que protege a las organizaciones internacionales, los campos se convierten en espacios que están prácticamente más allá del imperio de la ley y en los que las vidas de los refugiados acaban siendo gobernadas por una mezcla sumamente opresiva de las reglas establecidas por las agencias humanitarias y las prácticas consuetudinarias de las diversas comunidades. La opinión de que las agencias humanitarias estarían haciendo un favor a los refugiados eximiéndoles de la aplicación del derecho de países que son con frecuencia autoritarios es insostenible: incluso en un país como Kenia, con todos sus fracasos institucionales y judiciales crónicos, la injusticia sufrida por los refugiados fuera de los campos a manos de las autoridades kenianas es teórica y concretamente más "remediable" que la injusticia perpetrada en los campos.

A este respecto así como en otros, la llegada de refugiados -acompañada como lo es por ayuda, observadores internacionales y organizaciones humanitarias- podría ser una oportunidad positiva y catalizar mejoras en la situación del país anfitrión incluso en términos de respeto general por los derechos humanos.

**Guglielmo Verdirame**

*(Doctorando en la London School of Economics and Social Science; anteriormente investigador en la RSP, donde llevó a cabo un estudio sobre el terreno acerca de la protección a refugiados en Kenia).*

Estimada directora,

Hay un peligro de que las excelentes aportaciones de Jeff Crisp & Karen Jacobsen y Richard Black en los números de agosto y diciembre de 1998 de la *RMF* pudieran ser mal interpretadas y atascaran el reciente progreso en la mejora de las opciones de asentamiento temporal para migrantes forzosos.

Las preguntas inmediatas que afronta la comunidad de ayuda son, en cualquier situación dada: si es apropiada una respuesta de asentamiento temporal; cómo identificar la forma apropiada de la gama de opciones; y cómo implicar y ganar el apoyo para la decisión de los refugiados/desplazados internos, gobiernos anfitriones y donantes. Aún se tienen que dejar claros a la comunidad de ayuda las oportunidades e impactos presentados por la gama de opciones. Sin embargo, lecciones de las respuestas dadas durante los últimos 45 años ofrecen todas las permutaciones necesarias para empezar esta tarea.

El personal sobre el terreno requiere urgentemente instrumentos de valoración, coordinación, recursos y financiación más adecuados para emprender una selección de emplazamientos más sofisticada en la fase de emergencia, ya que es esta decisión la que define la forma de asentamiento temporal que se ha de defender y poner en práctica.

Se han hecho recientemente progresos significativos para responder a estas necesidades: se están desarrollando directivas para la valoración de emergencias por, entre otros, el ACNUR y WEDC; RedR (<http://www.redr.org>) acaba de presentar su Needs Assessment Service -Servicio de Valoración de Necesidades-, con personal técnico experimentado disponible con poco tiempo de antelación; los nuevos Sphere Standards -Criterios Sphere- (<http://www.sphereproject.org>), apoyados mundialmente por la mayoría de las ONG, describen un proceso de selección del emplazamiento, planificación física y gestión del asentamiento que equilibra necesidades de los refugiados, del anfitrión y medioambientales para identificar una respuesta apropiada que pueda luego ser presentada a gobiernos anfitriones y donantes; el ACNUR ha publicado directivas medioambientales que enfatizan la necesidad de considerar la densidad y la dispersión de los asentamientos, esenciales para gestionar los recursos medioambientales durante los cinco años que dura una situación de refugiados media; y Oxfam está desarrollando actualmente directivas operacionales sobre selección de emplazamientos que se inspiran en esta evolución positiva y acentúan la necesidad de considerar una respuesta por fases al establecimiento de asentamientos temporales.

**Tom Corsellis**

*(Investiga la selección de emplazamientos en la Universidad de Cambridge, en colaboración con Oxfam)*

# últimas noticias

## Kosovo

El próximo número de la *Revista sobre Migraciones Forzadas* (nº 5) presentará una crónica especial sobre la crisis de Kosovo. Dentro de este marco examinaremos cuestiones de seguridad internacional, el papel de la ONU y la OTAN, la ética de la intervención, el asilo, y las implicaciones para la respuesta humanitaria.

## Violencia y desplazamiento en Indonesia

La violencia que ha estallado en Indonesia durante los últimos seis meses es tanto más alarmante por su impredecibilidad. Los choques étnicos y religiosos en las islas Molucas y, más recientemente, Kalimantan Occidental nacen de las mismas frustraciones que condujeron a protestas estudiantiles y disturbios antes de la destitución de Suharto en mayo del año pasado. Sin Suharto en quien concentrarse, los descontentos han recurrido a buscar chivos expiatorios y a resentimientos de cosecha propia para desahogar frustraciones causadas por una economía moribunda y el paso lento del cambio político. Añádase a esto la crisis que brota en Timor Oriental en la precampaña para un referéndum sobre la autonomía previsto para el 8 de agosto y se tiene una crisis de ubicaciones a través del archipiélago donde el conflicto de bajo nivel combinado con la intimidación a los no participantes ha causado considerable desplazamiento interno.

Un cálculo aproximado por ACNUR Indonesia de los números de desplazados de Kalimantan Occidental y las Molucas es de 50.000. Es difícil conseguir cifras exactas, dadas las dificultades para medir el movimiento de personas dentro de las fronteras nacionales y la naturaleza particularmente fluida del movimiento de personas a través de Indonesia. En el caso de Timor Oriental, el número de



UNHCR/R. LeVoyne

aquellos que han huido de actos de violencia perpetrados por la milicia pro-integración se supone entre 10.000 y 15.000, pero muchos más transmigrantes indonesios han abandonado completamente el territorio. La caída en la actividad económica sugiere que mucho más de la mitad de los 200.000 colonos de Timor Oriental han regresado a sus islas natales.

El grupo más estático de desplazados son los 33.000 madureses que se refugian en Sambas, en Kalimantan Occidental. Un informe elaborado por un equipo de Gestión de Desastres de Naciones Unidas a principios de abril sugirió que el gobierno estaba prestando ayuda inmediata adecuada y que la situación de seguridad, aunque tensa, estaba controlada.

Lo que es más perturbador es que donde ha estallado el conflicto allí les han pisado los talones informes de agitación por grupos que buscan desestabilizar Indonesia. Nada menos que la revista *The Far Eastern Economic Review* informó en su número del 25 de marzo que la violencia en Amboina tenía mucho que ver con las actividades de un grupo con conexiones con la familia Suharto.

A las alegaciones de apoyo dado a la milicia pro-integración por sectores de los militares indonesios en Timor Oriental se les dio crédito por el Primer Ministro de Australia cuando dijo en la televisión nacional, después de las matanzas en Dili el 17 de abril, que "uno se tendría que preguntar si estos milicianos pro-integración no están recibiendo alguna clase de respuesta permisiva de los militares indonesios".

En Kalimantan Occidental y en Amboina y las islas circundantes podríamos haber visto lo peor de la lucha por ahora, aunque es difícil imaginar que todos los desplazados regresen a sus hogares en el futuro próximo dada la brutalidad de algunos de los ataques. Sin embargo, el potencial para más choques en Timor Oriental es muy real, a pesar de esfuerzos de paz por el gobierno y los militares, junto con una escalada de violencia en Aceh e Irian Jaya, donde existen fuertes presiones a favor de la independencia de Indonesia.

**Jon Greenaway**  
*Jesuit Refugee Service Asia Pacific*



## Colombia: elección como blancos de organizaciones locales e internacionales

Ha habido un aumento en el número de incidentes de seguridad que implican a organizaciones tanto locales como internacionales en la zona de Urabá en Colombia, donde varias ONG internacionales están apoyando a los desplazados de la región del Chocó. Grupos relacionados con los paramilitares y otros "grupos de autodefensa" han acusado a organizaciones locales e internacionales de ponerse de parte de y apoyar a las guerrillas en la región. Se han dirigido amenazas a la Iglesia Católica, y la tensión está subiendo.

Las diversas comunidades de paz en la región [véase el artículo de Eguren en las páginas 16-18], hasta ahora consideradas un modesto éxito al ser capaces de proteger del conflicto a la población civil, experimentaron graves reveses en abril. Tres personas de San José de Apartadó fueron brutalmente ejecutadas delante de la población de la aldea durante el fin de semana de Pascua de Resurrección, y también fue asesinado el líder del consejo de paz en San Francisco de Asís. Además, el 7 de abril, 12 personas, con inclusión de líderes comunitarios, fueron secuestrados por la fuerza de las Comunidades de Paz de Villahermosa y Clavellino, en el departamento del Chocó. Se desconoce su paradero [en el momento en que escribo estas líneas] pero se informa que el caudillo paramilitar nacional Carlos Castaño ha reconocido, en un anuncio a la prensa el 8 de abril, que sus fuerzas les están reteniendo y que sus fuerzas elegirían como blancos a otras comunidades de paz y activistas de derechos humanos que trabajan con ellas.

Miembros del ejército y las fuerzas de seguridad colombianas y sus aliados paramilitares continúan cometiendo con impunidad graves violaciones de derechos humanos. Durante los cinco últimos años varios miles de civiles han sido asesinados por grupos militares por todo el país. Cientos de miles han sido desplazados de sus hogares. Aunque en 1989 el gobierno suprimió la base legal para que las fuerzas armadas colombianas crearan estos grupos paramilitares, no obstante han

crecido y se han consolidado en organizaciones nacionales. Continúan operando, en muchos casos, con el apoyo o la aquiescencia de las fuerzas armadas colombianas. El gobierno colombiano no ha dado ningún paso eficaz para controlarles o considerarles responsables de sus acciones criminales.

Fuentes: Eigil Olsen, Norwegian Refugee Council; Amnistía Internacional

## Simulación de humillación

Un enfoque innovador para transmitir las pruebas y tribulaciones de los refugiados ha sido promocionado por una exposición en París. Un Viaje Inhabitual, una gigantesca partida de juego de rol, organizada por diez organizaciones de derechos humanos y apoyada por ACNUR, se propuso "llevarse el debate sobre el asilo de los especialistas y traerlo a la gente".

A visitantes de una inmensa tienda en Parc de la Villette les fueron presentadas biografías de 12 solicitantes de asilo de la vida real y luego se les pidió que ocuparan su puesto. Los niños eligieron con frecuencia a Vesna, una chica de 12 años de Bosnia que perdió a su padre en la guerra y se separó de su familia. Otras personas ofrecidas incluían a un somalí que huía de la guerra civil con su esposa y siete hijos, un médico argelino amenazado por los fundamentalistas, un colombiano perseguido por su homosexualidad, y un ruso víctima del antisemitismo.

Los participantes, agrupados con otros visitantes que han elegido el mismo personaje, se embarcan en un viaje incierto desde la guerra o la persecución. En el camino abusan de ellos soldados, son aterrorizados por campos de minas, enviados a la cárcel, hechos arrastrarse y suplicar, explotados por contrabandistas, obligados a trabajar en fábricas donde se explota al obrero, ayudados por trabajadores de la ayuda y voluntarios, e increpados por la policía. Todos los viajes conducen a una oficina de inmigración francesa, un surtido de burócratas malhumorados que se ocupan de los solicitantes de asilo y del interminable papeleo y espera. Para añadir fuerza al viaje de 90 minutos, algunos actores -muchos de ellos refugiados ellos mismos-

hacen de soldados, trabajadores de la ayuda, policía y funcionarios de la administración. Una conmovión final aguarda a los participantes. Sólo cuatro de los 12 personajes consiguen estatuto oficial de refugiado, lo que refleja lo que sucedió a sus homólogos de la vida real. Los otros o pasan a la clandestinidad o son obligados a abandonar Francia.

La mayoría de los visitantes se lanzaron con entusiasmo a sus papeles. Unos pocos lucharon ferozmente para conseguir sus documentos. Algunos se identificaron tanto con sus personajes que comenzaron a hablar en un pseudo-dialecto que asociaban con la lengua de esa persona. Las reacciones de los visitantes han sido positivas. Según un estudiante francés: "Nos sentíamos como peones. Estábamos perdidos. Éramos como pelotas de ping-pong, rechazados por todas las diferentes administraciones, y no comprendíamos por qué". Un visitante inglés, impresionado por los paralelos con la complejidad de la burocracia británica, advirtió cómo los funcionarios sólo gritaban cada vez más alto cuando eran incapaces de hacerse entender por los refugiados.

Más de 20.000 personas se embarcaron en el viaje y el éxito de la exposición ha generado peticiones desde lugares tan lejanos como España, EE.UU., Israel, Rusia y Suecia.

Para más información, pónganse en contacto con CIRE (Coordination et Initiatives pour réfugiés et étrangers -Coordinación e Iniciativas para refugiados y extranjeros-) en 80/82 rue du Vivier, 1050 Brussels, Bélgica Tel: + 32 2 644 1717. Fax: +32 2 646 8591. Correo electrónico: cire.net@ping.be

## 40 aniversario del levantamiento tibetano

El 10 de marzo de 1959, se manifestaron tibetanos en el exterior de las puertas del palacio de verano del Dalai Lama, el Norbulingka en Lhasa, temiendo que estuviera a punto de ser secuestrado por el Ejército de Liberación Popular. Siguieron unos disturbios y murieron varios tibetanos, pero, mientras tanto, el Dalai Lama escapó por una puerta trasera del palacio y empezó su viaje al exilio en la India.



Al menos entre 65.000 y 87.000 tibetanos fueron asesinados durante la toma de posesión del Tíbet por los chinos, y la partida del Dalai Lama del Tíbet en 1959 fue seguida por un éxodo masivo de tibetanos en 1959-60, principalmente a la India, donde formaron el núcleo de la comunidad exiliada originaria. Hay ahora unos 100.000 exiliados tibetanos en la India; 25.000 en Nepal; 2.000 en Bután; 2.000 en Suiza; 1.500 en los EE.UU.; y 600 en Canadá.

Esta fecha -10 de marzo- es conmemorada en toda la diáspora tibetana y hubo grandes manifestaciones en el exterior de embajadas chinas alrededor del mundo este año. Muchos tibetanos pensaban que su viaje al exilio era un traslado temporal, pero ahora se encuentran celebrando 40 años lejos de casa.

Los tibetanos son ahora una minoría en el Tíbet. Su cultura está siendo borrada, la persecución religiosa es cada vez más severa, monjes y monjas son encarcelados, y los padres mandan a sus hijos en arriesgados viajes por las montañas para alcanzar la libertad y al Dalai Lama en la India. Los bosques han sido devastados, ciudades y pueblos arrasados, monasterios destruidos y los militares han construido extensas instalaciones.

En un discurso para conmemorar el 40º aniversario del levantamiento, el Dalai Lama pidió apoyo internacional e hizo especial referencia a los EE.UU. Los EE.UU. han estado desarrollando relaciones comerciales con China, pero el presidente Clinton planteó la cuestión del Tíbet en su visita a China en 1998 y se ha nombrado recientemente a un nuevo subsecretario de Estado con especial responsabilidad sobre el Tíbet. El Dalai Lama hizo resaltar esto como un signo importante en un momento en que la mayoría de los países occidentales tratan de evitar cuestiones relacionadas con el Tíbet y los derechos humanos en China por miedo a poner en riesgo oportunidades comerciales.

Fuentes: Britt-Marie Mattsson (artículo en *Gothenburg Post*, 11 de marzo de 1999); Dra. Clare Harris Profesora/Conservadora, Museo Pitt Rivers, Oxford; página web de la International Campaign to Save Tibet - Campaña Internacional para Salvar al Tíbet- en [www.savetibet.org](http://www.savetibet.org)

## La guerra Etiopía-Eritrea

La guerra entre Etiopía y Eritrea empezó en mayo de 1998 cuando fuerzas eritreas ocuparon Badme, en la región del Tigré de la Etiopía septentrional.<sup>1</sup> Estalló otra vez en febrero de este año con intensos combates en varios puntos a lo largo de la frontera entre los dos países.

Para fines de marzo, estimaciones conservadoras calculaban el número de soldados muertos, heridos o capturados como resultado de la reanudación de las hostilidades en 15.000 en cada bando. El número de civiles desplazados por los combates sólo en el lado etíope de la frontera se estima (por el gobierno etíope) que está en unos 390.000. La gran mayoría de éstos han sido acogidos por familias locales, siendo política del gobierno evitar crear grandes concentraciones de gente en asentamientos temporales que pudieran convertirse en blancos para el ataque aéreo. Si se supone que al menos otros 100.000 han sido desplazados en el lado eritreo de la frontera y luego se añaden aquellos que han sido deportados como "extranjeros enemigos" durante los pasados 12 meses -aproximadamente 50.000 en cada bando- parece que es probable que el número total de personas desplazadas por la guerra hasta ahora esté entre 600.000 y 700.000.

Es imposible llegar a una imagen detallada de cómo son realmente las condiciones en el frente y entre la población civil afectada, a causa del estricto control ejercido por ambos bandos sobre la difusión de noticias y sobre el movimiento de observadores exteriores, sean personal expatriado de agencias de ayuda o periodistas. Se ha prestado ayuda alimentaria desde la USAID -Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional- y el WFP -Programa Mundial de Alimentos para su distribución por la Relief Society of Tigray -Sociedad de Socorro de Tigré- y la Ethiopian Disaster Prevention and Preparedness Commission -Comisión Etíope para la Prevención y la Preparación para Desastres- (anteriormente la Relief and Rehabilitation Commission -Comisión de Socorro y Rehabilitación-), pero pocas, si es que alguna lo era, organizaciones exterior-

res, inclusive el CICR -Comité Internacional de la Cruz Roja-, estaban operando en la zona en el momento en que escribo estas líneas.

La guerra entre los dos "estados sucesores" que resultaron del hundimiento de la Etiopía socialista de Mengistu Haile Mariam parece haber cogido desprevenidos a todos los observadores -e incluso a los principales protagonistas-. Mientras el ataque contra Badme por fuerzas eritreas debe verse como su causa inmediata, puede ser que el liderazgo eritreo no esperase que su incursión al otro lado de la frontera en Tigré se generalizase en una guerra a gran escala con Etiopía. El liderazgo de Etiopía dominado por tigríñas, por otra parte, puede que también haya sido sorprendido por el punto hasta el cual este ataque por su ex aliado en la lucha contra Mengistu ha inspirado una respuesta unida, panetíope, a pesar de sus intentos durante los pasados ocho años de atrincherar divisiones étnicas en la estructura política federal de Etiopía.

Esfuerzos de mediación por la OUA, respaldados por diversas resoluciones del Consejo de Seguridad, se han quedado en nada hasta ahora, a pesar de los enormes costes humanos y económicos de la guerra (ambos países están entre los diez más pobres del mundo en términos de consumo calórico medio per cápita y se dice que la guerra está costando sólo a Etiopía 1 millón de dólares al día). Como con todas las guerras, sin embargo, hay, sin duda, beneficios estratégicos y políticos a corto plazo que son ganados por el liderazgo en ambos bandos, mientras que corren con los gastos, tanto directa como indirectamente, aquellos con menos poder para influir en el curso de los acontecimientos.

**Dr. David Turton,**  
**Director, Refugee Studies Programme**

1. Véase "Última hora", *Revista sobre Migraciones Forzadas* 2, pág. 34.

### Presentación de material para "Últimas Noticias"

Los artículos de "Últimas Noticias" no debieran ser de más de 500 palabras. Pónganse en contacto con las Directoras para los detalles.



# conferencias

## 6ª Conferencia de la IRAP (International Association for the Study of Forced Migration) (Asociación Internacional para el Estudio de la Migración Forzosa): 13-16 de diciembre 1998: Jerusalén

Los temas de la 6ª reunión de la IRAP, organizada localmente por el Programa de Salud Mental de la Comunidad de Gaza, incluían la Diáspora palestina; refugiados y desplazamientos en la región de los Grandes Lagos y África Oriental; impactos psicosociales de la condición de refugiado, el regreso y el reasentamiento; procedimientos de asilo y cuestiones de seguridad; planteamientos europeos de las migraciones forzadas; y migración forzada en Asia meridional y Asia sudoriental.

**Faisal Hussein**, Ministro para Asuntos de Jerusalén de la Autoridad Nacional Palestina, se dirigió a la sesión plenaria inaugural y trazó las líneas generales de cuestiones de desplazamiento que afectan a los palestinos desde 1948. Se volvió a la situación palestina en el plenario final cuando el doctor Lex Takkenberg, Subdirector de la UNRWA, [United Nations Relief and Works Agency] describió el trabajo de la UNRWA, y las características que distinguen su papel específico del trabajo más amplio del ACNUR. Otras sesiones plenarias vieron discusiones más amplias de cuestiones globales de migración forzada; la primera fue abordada por Patrick Taran (Consejo Mundial de las Iglesias) y el profesor James Hathaway (Universidad de Michigan), la segunda por Eduard Nazarski (Consejo Holandés para los Refugiados) y el profesor Barry Stein (Universidad del Estado de Michigan).

**Patrick Taran** abordó tres temas -globalización, migración y derechos humanos- que, sugirió, forman el eje del conflicto hoy. Hizo resaltar una percepción de creciente exclusión de todos los emigrantes como inmigrantes ilegales, y exigió una expansión en los instrumentos legales apropiada para ocuparse del aumento de la migración. Esta expansión debiera ampliar nuestra clasificación por categorías de los emigrantes para envolver a todas las "personas desarraigadas" en un régimen de derechos humanos más fuerte que acentuara la posición central de la supervivencia de la gente.

**James Hathaway** argumentó que el proyecto de derechos humanos y el proyecto de asilo o protección son necesariamente distintos, aunque con fines que se solapan. La protección a los refugiados no debería significar migración permanente, una percepción errónea reforzada por el involucramiento del asilo dentro de un proyecto amplio

de derechos humanos. Esta confusión conduce a políticas inapropiadas tales como "zonas seguras" en Bosnia Herzegovina, cuando el "derecho a quedarse" sobrepasa a preocupaciones de protección y supervivencia. La necesidad de protección para aquellos que huyen de un conflicto es una necesidad mientras dure su riesgo, y el mandato de protección a los refugiados debería evolucionar pro-activamente dentro de las asociaciones regionales existentes. Se deberían desarrollar planteamientos que respondan a preocupaciones sobre inmigración "por la puerta falsa" y alienen a la responsabilidad regional en el reparto de cargas. La protección mientras dure el riesgo debería significar protección temporal, una apreciación de matices intraestatales en los regímenes de protección y derechos y habilitaciones garantizados para aquellos que son protegidos.

**Barry Stein** describió planteamientos regionales de la migración forzada usando ejemplos recientes de África Oriental y Europa, mientras que **Eduard Nazarski** dio una visión general de la evolución europea desde 1989. Nazarski pintó un cuadro de crecientes restricciones que han cambiado la imagen de la migración europea de una de no salida a otra de no entrada. Sugirió que el asilo mismo necesita ser protegido, y el reasentamiento en Europa expandido. Hace falta que se desarrollen políticas de integración y se armonicen las disposiciones de asistencia social para refugiados de la UE. Advirtió que retratar a los refugiados como un activo positivo para la sociedad o insistir en los imperativos morales parece ser ineficaz e instó a las ONG a que muestren a personas corrientes en circunstancias corrientes.

*Para más información, lista de participantes y resúmenes vean la página web de los organizadores locales, Programa de Salud Mental de la Comunidad de Gaza, en <http://www.gcmhp.net>*

Informe de Joanne van Selm - Thorburn, Universidad de Amsterdam.

**Para ingresar en la IASFM pónganse en contacto con Wolfgang Bosswick (Secretario) en: European Forum for Migration Studies - Foro Europeo para Estudios sobre la Migración, Katharinenstr. 1, D-96052 Bamberg, Alemania. Correo electrónico: [wolfgang.bosswick@sowi.uni-bamberg.de](mailto:wolfgang.bosswick@sowi.uni-bamberg.de). Página web de la IASFM: <http://www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/lasinfo.htm>**

## Taller sobre los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno

29-31 de marzo de 1999: Kampala, Uganda

Este taller, del que fue anfitrión el gobierno de Uganda, fue organizado por el Consejo Noruego para los Refugiados, en cooperación con el Alto Comisario de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sus objetivos eran: i) promover y difundir los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno; ii) promover el diálogo sobre la protección y las necesidades asistenciales de los desplazados internos en Uganda; iii) animar a organizaciones que trabajan con los desplazados internos a que compartan entre ellas mismas su experiencia de trabajo y mejores prácticas; iv) hacer operacionales los Principios Rectores sobre el terreno; y v) someter a prueba, promover y seguir desarrollando un manual de formación eficaz y útil para que sea usado en otros talleres a nivel nacional.

El taller estuvo basado en una serie de temas extraídos de los Principios Rectores e intentó incorporar experiencia práctica y propuestas para respuesta por medio de un formato de discusiones y recomendaciones de grupo de trabajo. En los grupos de trabajo, se pidió a los participantes que identificaran problemas y cuestiones de interés a las que se enfrentan los desplazados internos (DI) que se plantean antes y durante el desplazamiento. Las preocupaciones fueron agrupadas en un planteamiento basado en derechos según las siguientes categorías: problemas de discriminación; amenazas a la libertad de movimientos (inclusive protección contra el desplazamiento arbitrario, movimientos durante el desplazamiento y el derecho a marcharse); seguridad física; y otras necesidades esenciales y básicas (inclusive necesidades de subsistencia, salud, documentación y propiedad).

Está disponible un informe de 19 páginas del taller con recomendaciones y Módulos de Formación para organizar un taller similar.

Contacto: Global IDP Survey, NRC, Chemin Moise-Duboule 59, CH-1209 Ginebra, Suiza. Tel: +41 22 788 8085 Fax: +41 22 788 8086 Correo electrónico: [idsurvey@nrc.ch](mailto:idsurvey@nrc.ch)

## El mandato de protección del ACNUR

18 de septiembre de 1998: La Haya, los Países Bajos

Esta conferencia internacional, organizada por el Working Group on International Refugee Policy -Grupo de Trabajo sobre Política Internacional de Refugiados-, proporcionó un foro de debate sobre las implicaciones de la expansión de las actividades del ACNUR durante la última década. El debate dio origen a cuestiones de definición y reveló la necesidad de una definición más clara de "protección". La reunión demostró claramente que las cuestiones que rodean la evolución del mandato de protección del ACNUR tocan aspectos mucho más amplios que sólo la protección a los refugiados; respuestas y soluciones, por tanto, implican a varios actores, no sólo al ACNUR. En este contexto, se expresó la necesidad de una articulación más clara de los mandatos del ACNUR, el CICR y la Oficina del Alto Comisario para Derechos Humanos (OHCHR). Se sugirió que otros que el ACNUR, especialmente el CICR, deberían estar más ocupados en asistencia a los DI, mientras que se previó para la OHCHR un papel más activo referente a la observación de los refugiados.

La conferencia reafirmó el mandato de protección del ACNUR e hizo varias sugerencias para salvaguardar su papel a este respecto. El ACNUR debería, por ejemplo, definir más claramente sus referencias y objetivos de protección; mayor claridad, transparencia y coherencia probablemente aumentarían la disposición de los estados a atenerse a políticas de protección tal como se promueven por la organización. En el aspecto institucional, se sugirió que se debería realzar y fortalecer tanto la Sección de Protección Internacional como la capacidad de protección de las oficinas regionales. Se animó además al ACNUR a que continúe enfatizando la responsabilidad de los estados en el debate sobre la protección y revigore el apoyo estatal para su mandato de protección. Por otro lado, se sugirió que se podría desarrollar más el papel de la sociedad civil y las ONG como aliados del ACNUR, con el ACNUR haciendo mejor uso de recursos locales.

Para el informe completo de 14 páginas, pónganse en contacto con: Frederiek de Vlaming, WGIRP, c/o Dutch Refugee Council -Consejo Holandés para los Refugiados-, PO Box - Apartado de Correos- 2894, 1000 CW Amsterdam, Países Bajos.  
Tel: +31 20 346 7200  
Fax: +31 20 617 8155  
Correo electrónico: FdeVlaming@VluchtelingenWerk.nl

## Arreglándose para sobrevivir: solicitantes de asilo, refugiados y gestión de la vivienda en caseros sociales registrados

Solicitantes de asilo y organizaciones que les proporcionan cuidados y prestan apoyo en el Reino Unido han sido las víctimas de importantes cambios en la legislación y la política en estos últimos años. Un nuevo estudio de Roger Zetter y Martyn Pearl, de la Oxford Brookes University, confirma que legislación clave en 1996 -la Housing Act (Ley de Vivienda) y la Asylum & Immigration Act (Ley de Asilo e Inmigración)- ha creado barreras insuperables, en ninguna parte más evidentes que en controlar el acceso a vivienda social y pública para este vulnerable grupo de clientes. Este estudio demuestra que las asociaciones de vivienda han surgido como los principales proveedores, pero que la buena práctica es desigual e inconsecuente. Dado que es probable que el papel de las asociaciones de vivienda se incrementa con el Libro Blanco del gobierno recientemente publicado -*Fairer, Faster and Firmer* (Más justo, más rápido y más firme)- es vital que se aborden rápidamente los defectos. Zetter y Pearl examinan temas de buena práctica, del papel de los grupos de la comunidad de refugiados y las respuestas de los clientes, y hacen varias recomendaciones.

Pónganse en contacto con Roger Zetter y Martyn Pearl en School of Planning, Oxford Brookes University, Gipsy Lane, Oxford OX3 0BP, Reino Unido. Correo electrónico: rzetter@brookes.ac.uk  
o: mspearl@brookes.ac.uk

## Desmovilización en Camboya

La desmovilización -la desmilitarización y la recogida de armas- en un país como Camboya requiere considerable sensibilidad. Camboya ha conocido la guerra durante casi cuatro décadas, las armas están en todas partes y hay aún muchas tensiones en la sociedad. La desmovilización es esencial, sin embargo, si tiene que retornar la paz y debería ser una prioridad ahora, después de las elecciones. El doctor Didier Bertrand, becario de investigación de la CE en el RSP, está investigando los vínculos entre desmovilización y desarrollo. La desmovilización debería ser un programa de desarrollo de base popular, que incluya estrategias para abordar las necesidades sociales y de salud mental de los ex soldados. Además, hay la cuestión de si es o no mejor conservar la jerarquía militar y

la organización social; los jefes militares tienen habilidades que podrían ser aprovechadas para la vida civil, y algunas unidades militares podrían ser conservadas como compañías para emprender obras públicas, en China y Vietnam. Habiendo evaluado las habilidades y las esperanzas para su futuro de los soldados, la meta principal de un programa de desmovilización sería removilizarles de una manera más provechosa para ellos mismos y para la sociedad.

Para más información, pónganse en contacto con Didier Bertrand en RSP, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, Reino Unido.  
Tel: +44 (0)1865 270722  
Fax: +44 (0)1865 270721  
Correo electrónico: didier.bertrand@qeh.ox.ac.uk

## Proyecto Capacidades Locales por la Paz

Los trabajadores de la ayuda han aprendido muchas lecciones prácticas sobre cómo interactúa la ayuda con el conflicto. Usando estas lecciones, pueden mejorar el trabajo futuro para asegurar que la ayuda que den haga el bien que está destinada a hacer sin, al mismo tiempo, alimentar y exacerbar inadvertidamente el conflicto. Por medio del Local Capacities for Peace Project (Proyecto de Capacidades Locales por la Paz, un esfuerzo en colaboración empezado en 1994 que implica a muchas ONG, siete gobiernos donantes y varios organismos de las Naciones Unidas), se derivaron estas lecciones de la experiencia basada en el terreno de numerosos proyectos y programas de ayuda alrededor del mundo.

De esta diversidad de experiencias surgieron claros modelos de interacción entre ayuda y conflicto. Éstos han sido publicados en un reciente volumen titulado *Do No Harm: How Aid Can Support Peace -Or War* de Mary B. Anderson (detalles más abajo)

Para más información sobre el *Local Capacities for Peace Project* y/o para encargar *Do No Harm*, visiten la página web del Proyecto en [www.cdainc.com](http://www.cdainc.com) o pónganse en contacto con Mary Anderson en The Collaborative for Development Action Inc, 26 Walker Street, Cambridge, MA 02138, EE.UU. Correo electrónico: mba@cdainc.com

Para encargar el libro por correo (ISBN 1-55587-834-2; 16.95 US\$), pónganse en contacto con: Lynne Rienner Publishers, 1800 30th Street, Suite 314, Boulder, CO 80301, EE.UU. Tel: +1 303 444 6684. Fax: +1 303 444 0824.



Norwegian Refugee Council

# Global IDP Survey



Norwegian Refugee Council

## Los Principios Rectores y el concepto de protección

Entre los debates interesantes que tienen lugar hoy está el intento de definir el concepto de protección. Tal como están las cosas el concepto significa muchas cosas para muchas personas. Reuniendo a varios expertos en el campo para llegar a un entendimiento común, el Comité Internacional de la Cruz Roja y algunas otras ONG están encaminándose en una dirección alentadora.

Para algunos el término "protección" aún implica una presencia física, como en un agente de policía que está realmente entre un agresor y una víctima potencial. La proximidad física como tal está implícita cuando se habla de presencia internacional para evitar o reducir abusos contra los derechos humanos. Para otros la protección está aún limitada a la idea de protección a los refugiados tal como se define por el Convenio sobre Refugiados de 1951. Para profesores universitarios y profesionales interesados en problemas de desplazamiento interno, el término "protección" ofrece algunos interesantes desafíos, especialmente ya que la protección legal a los desplazados internos (DI) requiere encontrar un terreno neutral entre los conceptos que se oponen de soberanía estatal e intervención internacional.

Se requiere entonces una gran cantidad de reflexión para definir la protección a los DI y fortalecer el papel de protección de la comunidad humanitaria internacional. Además, si la comunidad humanitaria se tiene que implicar más en la protección a los DI requiere los instrumentos con los que hacerlo.

Sobre el primer punto, el de la reflexión, el CICR en tres talleres anuales ha contemplado la definición de protección y la ha definido de una manera progresivamente general. En su taller de 1996 sobre protección, concluyó, por ejemplo, que la protección era:

"todas las actividades que consisten en recoger información sobre violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario internacional (y el código de ética profesional) para dar a las autoridades competentes los medios para impedir, poner fin a, o evitar la repetición de tales violaciones y convencerlos de que tomen las medidas apropiadas"<sup>1</sup>.

En 1998, concluyó:

"La protección, en el caso de actores humanitarios, incluye todas las actividades concebidas para ayudar a las autoridades competentes a impedir, poner fin a o evitar que ocurran o se repitan violaciones de los derechos humanos inter-

nacionales, el derecho humanitario y el derecho sobre refugiados y asegurarse de persuadirlos de que tomen las medidas apropiadas"<sup>2</sup>.

Según el informe posterior a la conferencia, a los participantes les parecía que la definición de arriba era demasiado restrictiva y concentrada en situaciones de crisis. Había también preocupación de que una definición no debería poner demasiado énfasis en ayudar a las autoridades competentes. Para el taller de 1999 se presentó otra definición formulada como una declaración de intenciones:

"El concepto de protección abarca todas las actividades dirigidas a obtener pleno respeto por los derechos del individuo de acuerdo con la letra y el espíritu de los cuerpos jurídicos pertinentes (es decir, derecho de los derechos humanos, derecho humanitario internacional, derecho sobre refugiados)"<sup>3</sup>.

**En todos los casos las definiciones enfatizan un papel activo para las organizaciones humanitarias en la completa gama de actividades de protección que incluyen prevención y disuasión del abuso de derechos así como respuesta a las violaciones.** La definición alienta claramente un concepto de protección que va más allá de la idea tradicional y limitada de protección por presencia. El taller mismo y la definición también establecen la protección como una responsabilidad más amplia de las organizaciones humanitarias y no la competencia exclusiva de ONG de derechos humanos, u organizaciones tales como el ACNUR, el CICR o el Alto Comisario para Derechos Humanos.

Con un espacio establecido para que las organizaciones humanitarias no gubernamentales se impliquen en la protección, la cuestión para la protección a los DI es también si los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno serán instrumentos adecuados para el cometido. A continuación de su aprobación por la Comisión de Derechos Humanos, el desafío es el hacer operativos los principios y su incorporación al conjunto de instrumentos de la protección. Claro, las conclusiones de la Conferencia de Addis Abeba<sup>4</sup> indican que las ONG tienen muchas ganas de ayudar en la difusión de los principios para lograr la más amplia audiencia posible. Sin embargo, el auténtico desafío será si las ONG humanitarias y de socorro quieren ir más allá de la simple promoción y difusión de los Principios Rectores. En ausencia de una institución internacional responsable de los DI, ¿estará la comunidad de ONG, por ejemplo, preparada para usar los Principios Rectores como el núcleo de un aumento de su

implicación para mejorar la protección de aquellos que son desplazados internos?

**Hay diversas maneras en las que las ONG humanitarias pueden usar los Principios Rectores como un instrumento de protección.** MSF-Holanda, una de las agencias de socorro más orientadas a la protección, ha estado mucho tiempo en el primer plano de la incorporación de la protección en sus programas esenciales y ofrece varias maneras de integrar los Principios Rectores por medio de su política de *temoignage* o testimonio. El ejemplo de People's Voice for Peace (La voz del pueblo por la paz), una ONG ugandesa, también ilustra una ruta valiente para ONG nacionales dispuestas a documentar abusos a los derechos humanos y confrontar a los gobiernos con sus responsabilidades. El Consejo Noruego para los Refugiados, que ha estado implicado con DI durante los últimos 20 años, también muestra ejemplos de trabajo de protección a DI tales como su programa de derechos civiles en Eslavonia oriental, Croacia, o el Project Counselling Service -Servicio de Asesoramiento de Proyectos- en Colombia, e incluso un programa de radio en Burundi que combina educación sobre el VIH/SIDA con promoción de los derechos humanos. Evidentemente la mayor implicación de las ONG en la protección y el uso de los Principios Rectores como un instrumento de protección de las ONG son temas controvertidos con ramificaciones de mucho alcance. No todas las ONG humanitarias o de socorro tienen muchas ganas de llegar a estar "más implicadas". Una de las razones para la reticencia ha sido siempre una creencia de que las cuestiones de protección son demasiado sensibles. Esa perspectiva, sin embargo, está desapareciendo gradualmente a medida que las ONG se dan cuenta de que tienen un importante y profundo papel de protección, en efecto, una responsabilidad. Sin duda, la protección es una empresa sensible, pero desglosada en pequeños componentes o actividades no es una tarea tan abrumadora como parece.

**Marc Vincent, Coordinador, Global IDP Survey**

Notas

1. Protection Toward Professional Standards -La protección hacia criterios profesionales-, Report of the Workshop -Informe del taller-, 17-19 de marzo, 1998, CICR, pág. 21.
2. *Ibid.*, pág. 22.
3. ICRC Background Paper for the 3rd Workshop on Protection -Documento de Fondo del CICR para el 3er Taller sobre Protección-, celebrado en Ginebra del 18 al 20 de enero de 1999.
4. Internal displacement in Africa (Desplazamiento interno en África), Informe de un taller celebrado en Addis Abeba, Etiopía. Para solicitar una copia pónganse en contacto con Jeff Crisp, ACNUR, CP 2500, CH-1211 Ginebra 2, Suiza. Correo electrónico: crisp@unhcr.ch

**Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises**

de Thomas G Weiss. 1999. 279 págs.  
ISBN 0-8476-8746-5 (rústica) 18,95 US\$  
ISBN 0-8476-8745-7 (cartoné) 55,00 US\$

*Military-Civilian Interactions* examina las fuerzas armadas y la acción humanitaria pasada y presente, y presenta un marco para estimar costes militares y beneficios civiles de la intervención. Siguen estudios de cinco casos: Iraq septentrional (1991-1996), Somalia (1992-1995), Bosnia (1992-1995), Ruanda (1994-1995) y Haití (1991-1996). Concluye con un capítulo sobre la intervención humanitaria: costes, beneficios, dilemas.

*Pónganse en contacto con Rowman & Littlefield Publishers Inc en: 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, EE.UU. Tel: +1 800 273 5720 o en: 12 Hid's Copse Road, Cumnor Hill, Oxford OX2 9JJ, Reino Unido.*

**Refugees: Perspectives on the Experience of Forced Migration**

En edición de Alastair Ager. 1999. 256 pp. ISBN 0-304-33923-7 (en rústica) 13,60 libras esterlinas (incluye 20% de descuento de prepublicación si se encarga antes del 30 de junio de 1999). Franqueo y embalaje 5 libras más en el Reino Unido; en otras partes, añadir el 15% del valor del pedido.

Esta publicación reúne autores de una gama de disciplinas para analizar las fuerzas políticas, sociales y psicológicas clave que dan forma a la experiencia contemporánea de la migración forzosa. Considera dimensiones globales, sociales y personales del desplazamiento, demostrando su estrecha interrelación en forjar la experiencia del refugio. Temas recurrentes incluyen la importancia de valorar los recursos, capacidades y significados indígenas de las comunidades de refugiados, y la vinculación íntima de lo personal y lo político en las vidas de los refugiados. Además de proporcionar una penetración más profunda en los desafíos y tensiones de la experiencia del refugiado, este libro procura proporcionar un fundamento para un debate más informado sobre la asistencia a los refugiados y las políticas y práctica del asilo.

*Pónganse en contacto con: Catherine Johnston, Cassell Academic, Wellington House, 125 Strand, London WC2R 0BB, Reino Unido.*

*Tel: +44 (0)171 420 5555.*

*Fax: +44 (0)171 240 8531.*

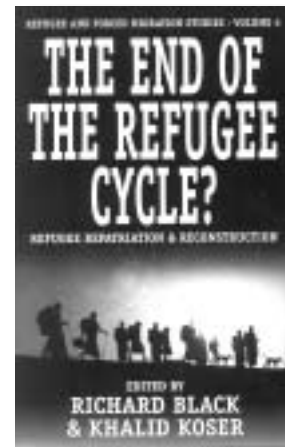
*Para encargar en EE.UU., pónganse en contacto con: Cassell & Continuum, PO Box 605, Dulles, Virginia, VA 20172.*

*Tel: + 800 561 7704.*

*Fax: + 800 703 661 1501.*

**The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction**

En edición de Richard Black & Khalid Koser. *Refugee & Forced Migration Studies*, Vol. 4. Berghahn Books en asociación con el RSP. 1999. 275 pp. ISBN 1-57181-715-8 (rústica). 14,50 libras esterlinas (rústica); 40,00 libras esterlinas (cartoné).



Se esperaba que los años noventa se convirtieran en la "década de la repatriación". Sin embargo, aunque más de nueve millones de refugiados fueron repatriados mundialmente entre 1991 y 1995, hay razones para creer que puede que no sea necesariamente una solución duradera para los refugiados. Con su perspectiva global, este libro reúne conclusiones de variadas experiencias de repatriación de refugiados y define la repatriación y la reconstrucción como parte de un ciclo de los refugiados más amplio e interrelacionado de desplazamiento, exilio y retorno. Los estudios de casos incluyen Camboya, Afganistán, Eritrea, Mozambique, Bosnia-Herzegovina, los tamiles suizos, Zaire, Rusia, Angola y Guatemala.

*Pónganse en contacto con: Berghahn Books, 55 John Street, 3rd Floor, New York, NY 10038 EE.UU. Tel: + 1 212 233 1075 Fax: +1 212 791 5246 Correo electrónico: BerghahnUS@aol.com*

**Enfances**

Publicado por Enfants Réfugiés du Monde. Fotografías de Christophe Kuhn. Texto de J.M.L. Le Clézio.

Contacto: Enfants Réfugiés du Monde, 34 rue Gaston Lauriau, 93512 Montreuil Cedex, Francia. Tel.: + 33 01 48596029. Fax: + 01 48596488.

Correo electrónico: erm@club-internet.fr



Libro de fotografías que reflejan las diferentes situaciones de los niños refugiados en diversas partes del mundo.



### Anuario CIP 1999

Guerras en el sistema mundial: Kosovo, Oriente Medio, África, América Latina, China y Rusia, Ayuda Humanitaria... Ed.: Icaria Editoria. Centro de Investigaciones para la Paz. Fundación Hogar del Empleado. Duque de Sesto 40. Tel.: 91 4310280. Fax: 915779550. Correo electrónico: cip@fuhem.es



El Anuario del CIP presenta estudios de la mayor parte de los conflictos armados actuales, análisis de las tendencias sobre guerra y paz en las relaciones internacionales y evaluación de las respuestas humanitarias, desde Kosovo hasta Kurdistán, pasando por Indonesia, América Latina, África Subsahariana y Oriente Medio. En esta edición se ofrece además una amplia sección sobre Kosovo.

### El laberinto humanitario

Publicado por Médicos sin Fronteras. Ed.: Acento Editorial. Comercializa CESMA SA Aguacate, 44 - 28044 Madrid. ISBN: 84-483-0421-7. 218 pp.



Este libro se ha basado en los contenidos y conclusiones del seminario "Los retos de la acción humanitaria ante el siglo XXI" celebrado en El Escorial el pasado año, en el cual participaron diversas instituciones y ONGD. Su objetivo es contribuir a mejorar la calidad y la diversidad del debate humanitario. Su contenido incluye temas

como la ética de la ayuda humanitaria, las finanzas de la ayuda humanitaria., la crisis de la salud, la lucha contra la violencia, abordando finalmente los retos del fin del siglo.

### Contra la impunidad en defensa de los derechos humanos

Publicado por la Plataforma argentina contra la impunidad, de Barcelona. Editorial Icaria, Ausias Marc 16, 3º 2º, 08010 Barcelona. Correo electrónico: icarioep@terrabit.icnet.es. ISBN:84-7426-379-4. 304 pp.



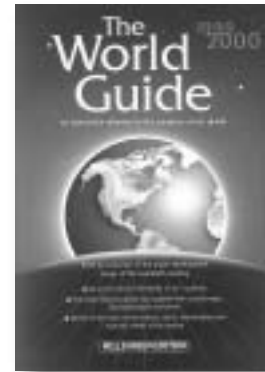
Este libro es producto del trabajo de la Plataforma Argentina contra la Impunidad de Barcelona, que en 1997 organizó un simposio en Barcelona, con la presencia de juristas, escritores, profesores y víctimas de la represión de diferentes países en el mundo comprometidos con el tema. La intención de este documento es contribuir a la discusión sobre la impunidad y los derechos humanos en un momento en que el mundo entero sigue observando con horror las huellas del delito, tortura, secuestro, desaparición de personas, genocidios, crímenes de lesa humanidad, y soportando el dolor de lo vivido.

## Publicaciones periódicas

### The World Guide 1999/2000: A view from the south

por el New Internationalist y el Instituto del Tercer Mundo. Publicado en inglés y español. 628 págs. ISBN: 1-869847-68-7. 24,95 libras esterlinas (rústica); 49,95 libras esterlinas (tapas duras). También disponible en CD-Rom: 39,95 libras esterlinas.

The World Guide incluye hechos e información sobre 235 países, más de 250 mapas, 650 diagramas, índice completo y mapa desplegable del mundo. La información es proporcionada por una red de colaboradores y la Guía es producida por el Instituto



del Tercer Mundo en Uruguay. Esta edición del milenio también incluye 85 páginas sobre los principales temas del desarrollo del siglo y los progresos hechos.

Pónganse en contacto con: New Internationalist Publications Ltd, 55 Rectory Road, Oxford OX4 1BW, Reino Unido.

Tel: +44 (0)1865 439615

Fax: +44 (0)1865 793152

Correo electrónico: ni@newint.org

### AUSTCARE News

AUSTCARE News informa sobre situaciones de refugiados, programas en ultramar de AUSTCARE y trabajo educativo, de campaña y recaudación de fondos en Australia. Gratuito.

Pónganse en contacto con: AUSTCARE, Locked Bag 15, PO Camperdown NSW 1450, Australia.

Tel: +61 2 9565 9111.

Fax: +61 2 9550 4509.

Correo electrónico:

info@austcare.org.au

Página web: www.austcare.org.au

### Cerigua Weekly Briefs

Últimas noticias en 4 páginas de Cerigua, una agencia de noticias independiente. Disponible por correo ordinario o correo electrónico. Suscripción anual: 50 US\$ individuo; 75 US\$ institución. Envíe pago de suscripción a: ANI PO Box 578191, Chicago, IL 60657-8191, EE.UU.

Pónganse en contacto con Cerigua en: 9a Calle "A" 3-49, Zona 1, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Tel/fax: +502 232 5519.

Correo electrónico: cerigua@guate.net

**Si publica o sabe de publicaciones que pudieran ser de interés para otros lectores de RMF, por favor envíen detalles (y preferiblemente una copia) a las Directoras (dirección en la página 2) con detalles del precio y cómo obtener una copia.**

**El grito del otro: arqueología de la marginación racial**

César Manzano Bilbao. Colección: Ventana Abierta. 352 páginas. ISBN: 84-309-3318-2. Editorial Tecnos - Juan Ignacio Luca de Tena, 15 - 28027 Madrid. Tf.: 913 93 86 86 - www.tecnos.es



La obra resalta por su novedosa aportación metodológica y conceptual al estudio de los procesos de movilidad espacial en nuestro contexto social actual. Su finalidad es aportar elementos de conocimiento para romper, o quebrar al menos, las semánticas y políticas que potencian y construyen la separación entre el otro y el nosotros. El fenómeno migratorio es el más antiguo de la humanidad, ha sido el origen de multitud de guerras y ha ocasionado infinidad de sangrientas contiendas y genocidios a lo largo de la historia. El contacto impuesto en términos de poder entre individuos y pueblos genera estereotipos, provoca prejuicios, actitudes y prácticas racistas. En esta obra el autor consigue con acierto descodificar las expresiones de nuestros estereotipos y prejuicios racistas, de nuestras actitudes xenófobas, y lo hace desde las vivencias y percepciones de las personas que emigran hacia dentro de la muralla europea. Convierte a las personas inmigrantes extracomunitarias en antropólogos sociales, y mediante la observación participante, a través de sus testimonios, nos aportan claves para entender la naturaleza y características de la discriminación racial en nuestras sociedades. Son observadores privilegiados que tienen mucho que enseñarnos de nosotros mismos y nos alertan del talante real de algunas de las políticas en las que hoy se está fundamentando tanto el llamado proyecto europeo, como las políticas de exclusión social de los minoritarios países ricos hacia el resto de la humanidad.

Revista sobre Migraciones Forzosas  
Junta Editorial Asesora

**Jon Bennett**  
Asesor

**Charles Clayton**  
Director Ejecutivo, World Vision-Reino Unido

**Khadija Elmadmad**  
Profesora, Facultad de Derecho, Universidad de Casablanca

**Maurice Herson**  
Coordinador de Emergencias para Latinoamérica y Europa del Este, Oxfam-Gran Bretaña

**Rehana Kirthisingha**  
Encargada Superior de Programas, Grupo para Oriente Medio, Europa y Asia Central, Ayuda Cristiana

**Eigil Olsen**  
Jefe de la Sección para Latinoamérica, Consejo Noruego para los Refugiados, Oslo

**Jill Rutter**  
Asesora Nacional para Educación, El Consejo para Refugiados (Londres)

**Lyndall Sachs**  
Oficial para la Información Pública, ACNUR, Delegación para Gran Bretaña e Irlanda

**Dan Seymour**  
Encargado de Derechos Humanos, SCF/Reino Unido

**David Turton**  
Director, Programa de Estudios para Refugiados, Universidad de Oxford

**Marc Vincent**  
Coordinador, Global IDP Survey, Consejo Noruego para Refugiados, Oslo

**Laurence Whitehead**  
Profesor titular de Política, Nuffield College, Universidad de Oxford

La *Revista sobre Migraciones Forzosas* está financiada principalmente con fondos procedentes de instituciones y agencias implicadas en el desarrollo y el trabajo humanitario. Nos gustaría agradecer a las siguientes organizaciones su compromiso con la *Revista sobre Migraciones Forzosas* en 1999:

Comisión Europea - DGIA  
CAFOD  
World Vision (R.U.)  
Trocaire  
Oxfam GB

AUSTCARE/Consejo Australiano para la Ayuda al Extranjero  
Consejo Danés para los Refugiados  
Consejo Noruego para los Refugiados  
Fundación Ford, Oficina de El Cairo

# páginas web

## directorio de

### Bioforce

<http://www.bioforce.assoc.fr>

Formación y asesoramiento para trabajadores de ayuda, más servicios de consultoría. Para más información sobre el trabajo de formación de Bioforce, pónganse en contacto con Monique Cardot en Bioforce, 44 boulevard L9, 69694 Venissieux Cedex, Francia.  
Teléfono: + 33 472 893141  
Fax: + 33 478 702712  
Correo electrónico: [solidaire@bioforce.asso.fr](mailto:solidaire@bioforce.asso.fr)

### Cinfo

<http://www.cinfo.ch>

Cinfo asiste a instituciones de ayuda que buscan personal y proporciona consejo y orientación para personal que se prepara para un nombramiento en el extranjero y para aquellos que regresan de una misión. Concebido principalmente para individuos e instituciones suizas.

### InterAction

<http://www.interaction.org/disaster/index.html>

*NGO security training: Report of the Working Group on NGO Security Training Curriculum*, 1998, InterAction/OFDA

### CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

<http://www.icrc.org>

Proporciona actualizaciones semanales de noticias, detalles de operaciones por país, enlace con la *International Review of the Red Cross -Revista Internacional de la Cruz Roja-*, galería de fotos y un artículo especial sobre "cuestiones y temas". Véase también su documento de trabajo *Report on the Use of Armed Protection for Humanitarian Assistance -Informe sobre el uso de protección armada para asistencia humanitaria-*, Consejo de Delegados, Ginebra, 1-2 de diciembre de 1995.

### Kontakt der Kontinenten

[http://www.oneworld.org/euconflict/guides/orgs/eu\\_h-s/366a.htm](http://www.oneworld.org/euconflict/guides/orgs/eu_h-s/366a.htm)

Kontakt der Kontinenten es un centro de formación y conferencias. KdK ofrece

programas especiales de formación que preparan a aquellos que operan en zonas de conflicto. Para más información, pónganse en contacto con Henk Bakker, Department of International Cooperation, Kontakt der Kontinenten, Amersfoortsestraat 20, 3769 AS Soesterberg, Países Bajos.  
Teléfono: +31 346 351755  
Fax: +31 346 354735  
Correo electrónico: [kdk-nvco@antenna.nl](mailto:kdk-nvco@antenna.nl)

### People in Aid

<http://www.redr.org.uk/>

*Code of best practice in the management and support of aid personnel*, (Código de mejores prácticas en la gestión y apoyo del personal de la ayuda), RRN, ODI, 1997/1998. ISBN 0-85003-336-5. O en [www.redr.org.uk/PIAcode.html](http://www.redr.org.uk/PIAcode.html). Disponible en inglés, francés y español. 11 agencias del Reino Unido e Irlanda están tomando parte en una prueba de tres años del Código voluntario. *Under cover? Insurance for aid workers* (¿Bajo cobertura? Seguro para trabajadores de ayuda), 1998. O en: <http://www.redr.org.uk/PIAinsure.html>. People in Aid también realiza una actualización regular. Contacto: People in Aid, c/o International Personnel -Personal International-, BRCS, 9 Grosvenor Crescent, London SW1X 7EJ, Reino Unido. Teléfono/fax: +44 (0)171 235 0895. Correo electrónico: [Aidpeople@aol.com](mailto:Aidpeople@aol.com) Página web para People in Aid de próxima aparición.

### RedR

<http://www.redr.org>

La página web de RedR incluye el People in Aid Code e información sobre seguros, como se indica anteriormente, y da completa información sobre el programa de formación de RedR (tal como se proporciona por RedR Londres, Australia y Nueva Zelanda) y recursos/publicaciones.

**Contacte con nosotros con detalles de páginas web que encuentre particularmente útiles (correo electrónico: [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk)).**

### Bibliografía

**R. Adams**, *Humanitarian action in war. Aid, protection and impartiality in a policy vacuum*, OUP, Oxford, 1996.

**A. Bouvier**, "Convention on the safety of UN and associated personnel. Presentation and analysis" (Convenio sobre la seguridad del personal de Naciones Unidas y asociado. *Presentación y análisis*), *International Review of the Red Cross -Revista Internacional de la Cruz Roja-* 35, 1995, págs. 638-666.

**K. Van Brabant**, "Security guidelines. No guarantee for improved security", *RRN Newsletter No 7*, ODI, 1997, págs. 6-8; "Cool ground for aid providers: towards better security management in aid agencies" (Terreno fresco para proveedores de ayuda: hacia una mejor gestión de la seguridad en las agencias de ayuda), *Disasters*, 1998, 22(2), págs. 109-125; "Security and humanitarian space: an aid agency perspective" en *German Red Cross /Institute for International Humanitarian law -Cruz Roja Alemana/Instituto para el Derecho Humanitario Internacional-*, Bochum, Alemania, *Humanitares Volkerrecht* (Derecho Humanitario Internacional), número de primavera.

**J. de Courten**, *Towards a more secure environment* (Hacia un entorno más seguro), CICR, Ginebra, 1997.

**M. Cutts & A. Dingle**, "Safety first. Protecting NGO employees who work in areas of conflict", SCF, Londres, 1995.

**J. Dworken**, "Where there is no data. Patterns, trends and unanswered questions concerning relief work security problems, 1998. Pónganse en contacto con: [dworkenj@cna.org](mailto:dworkenj@cna.org)

**ECHO**, "Working Paper on security of relief workers and humanitarian space" (Documento de trabajo sobre seguridad de los trabajadores de la ayuda y espacio humanitario), 1988. 20 págs. Contacto: [ann.hickey@echo.cec.be](mailto:ann.hickey@echo.cec.be)

**R. McGrath**, *Landmines. Legacy of conflict* (Minas terrestres. Legado del conflicto), Oxfam, Oxford, 1994.

**MSF**, *Le Guide Sécurité* (La guía de seguridad), Bruselas, 1996.

**D. I. Roberts**, "Staying Alive. Safety and security guidelines for humanitarian volunteers in conflict areas" (Seguir vivo. Directivas de seguridad para voluntarios humanitarios en zonas de conflicto), CICR, Ginebra, 1999.

**Te ves obligado a vivir lejos de tu familia. Trabajas todo el día en el campo. Comienzas a trabajar a las 6.30-7.00 de la mañana y no acabas hasta el anoecer. Siete días a la semana. Sin tiempo para el descanso. Todo se acumula al final. Además los refugiados para los que trabajábamos eran a menudo bastante hostiles... Si la comida se retrasaba más de una semana, venían ansiosos, cortaban árboles, nos amenazaban, etc... Así que te sientes preocupado cuando el convoy [ayuda alimentaria] no ha llegado. Sabes que tendrás visitantes. Tendrás que ir y dar explicaciones a un hombre hambriento. No puede evitar gritarte.**

**Encargado de Distribución local de Oxfam GB, Ikafe, Uganda.  
Tomado de *Rebuilding Communities in a Refugee Settlement: A Case book from Uganda*: véase sección de Publicaciones)**

