

# MIGRACIONES FORZOSAS

5

Octubre-Diciembre  
1999

revista

Publicada en inglés por el Refugee Studies Programme en asociación con el Consejo Noruego para los Refugiados/Global IDP Survey

## Aprendiendo de Kosovo



- diplomacia e intervención
- fracaso con los desplazados internos
- coordinación y caos
- evacuación, recepción y regreso
- la situación sanitaria
- refugiados populares contra refugiados impopulares

Más:

- **Colombia**
  - Perpetuando el desplazamiento interno
  - En recuerdo de Iñigo Egiluz y Jorge Luis Mazo
- noticias, últimas noticias, investigación, conferencias y publicaciones



Edición en castellano publicada por HEGOA, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco

La **Revista sobre Migraciones Forzadas** 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

##### Directores

Marion Couldrey y Dr Tim Morris

##### Encargada de suscripciones

Sharon Westlake

##### Revista sobre Migraciones Forzadas

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](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk)

##### Global IDP Survey

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 material y la información contenidos en la *Revista sobre Migraciones Forzadas* 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 Forzadas* 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:

Nº 6: El arte y la cultura de las comunidades desplazadas.

Nº 7: Propiedad y tierras

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 <http://www.fmreview.org> o a través de 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:

[bhzpulich@bs.ehu.es](mailto:bhzpulich@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 los directores

**E**stamos encantados de tener a nuestro colega el Dr. Matthew Gibney como Director Invitado para este número centrado en Kosovo. En su introducción "Aprendiendo de Kosovo", en la página 4, Matthew Gibney discute la pertinencia de un número sobre Kosovo y presenta los artículos que siguen.

Números de próxima aparición: El número 6 de la *Revista sobre Migraciones Forzadas* (en inglés y pendiente en español) incluirá una sección de artículos principales sobre el arte y la cultura de comunidades desplazadas; el número 7 (abril del 2000) se centrará en cuestiones de propiedad y tierras relativas a refugiados y desplazados internos. Si desean colaborar, por favor, pónganse en contacto con los directores ([fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk)) para discutir sus ideas o envíen su colaboración escrita (hasta 3.000 palabras) por correo electrónico o postal.



Tamara Sakelidze



Lanzamiento de edición rusa de prueba: En junio, en la reunión de la Conferencia de la Comunidad de Estados Independientes en Ginebra lanzamos una edición rusa de prueba con 28 páginas de la *Revista sobre Migraciones Forzadas*. Fue bien recibida y estamos ahora buscando financiación a largo plazo para una edición rusa regular. Si saben de cualquier organización que pudiera estar interesada en recibir una copia, envíennos sus datos.

Novedades en la página web: ¡Tenemos una nueva página web (es de esperar que mejorada)! Pueden todavía acceder a nuestras páginas vía la página web del RSP —Refugee Studies Programme—; alternativamente pueden ir directamente a [www.fmreview.org](http://www.fmreview.org) para un acceso más inmediato.

¿Disponen ya de dirección de correo electrónico o la han cambiado recientemente? Por favor, comuniquénnoslo. Contactar con ustedes por correo electrónico —para renovar su suscripción, por ejemplo— nos ahorra dinero, lo que libera recursos para desarrollar la *Revista sobre Migraciones Forzadas*.

Por último, les recordamos que son bienvenidos comentarios sobre artículos que aparezcan en la *Revista sobre Migraciones Forzadas*. Podemos ponerles en contacto con los autores o discutir la publicación de sus comentarios en nuestra sección de Debate.

Con nuestros mejores deseos,  
Marion Couldrey y Tim Morris  
Directores

## de la edición HEGOA

Queremos agradecer a Oxfam GB por su cofinanciación para la edición de este nº 5 de la revista en castellano.

Informamos también a los lectores/as de la revista en castellano que a la fecha de esta edición todavía no sabemos si va a ser posible continuar con la publicación de los siguientes números. Estamos pendientes de una resolución de la Unión Europea sobre la financiación en el futuro. Les informaremos al tener noticias.

Después de 5 años, primero con la revista *RPN* y después con *Migraciones Forzadas*, nos gustaría poder mantener esta distribución de forma gratuita a los más de 600 receptores en América Latina y España.

Por ahora, agradecemos a todas y todos la colaboración prestada y vuestra receptividad, deseando que continúe en el futuro.

Recibid un cordial saludo

Carlos Puig Lizarraga  
Coordinador Hegoa

Fotografías de portada: Refugiados (ACNUR/te Mayne)

Primer Batallón del Regimiento Paracaidista en la carretera de Pristina (Crown Copyright/Kevn Capon)

# Sumario



Introducción: Aprendiendo de Kosovo por Matthew J. Gibney, Director Invitado	4
Kosovo: las implicaciones para la intervención humanitaria por Richard Caplan	5
La diplomacia occidental y la crisis de refugiados de Kosovo por Michael Barutciski	8
Fracaso con los desplazados internos por Roberta Cohen y David A. Korn	11
El ACNUR y Kosovo: una visión personal desde dentro del ACNUR por Nicholas Morris	14
El flujo y reflujo kosovar por Juan Martínez de Velasco	18
La situación sanitaria en Kosova por Miguel Ángel Ramón	19
Coordinación en medio del caos: la crisis de refugiados en Albania por Toby Porter	21
Kosovo y más allá: refugiados populares e impopulares por Matthew J. Gibney	25

---

## Colombia

Perpetuando el desplazamiento interno por Cecilia Bailliet	28
No pasen por alto la crisis humanitaria en Colombia por Francis M. Deng	31

---

## Debate

Respuesta a la discusión en el número 4 sobre la seguridad de los trabajadores de la ayuda humanitaria	32
---	----

---

## Secciones habituales

Noticias del Refugee Studies Programme	33
Últimas noticias	34
Conferencias e investigaciones	36
Noticias del Global IDP Survey	37
Publicaciones	38

---

Íñigo Egíluz: compromiso y solidaridad a tiempo completo por Karmele Pérez	40
---	----

# Introducción: Aprendiendo de Kosovo

por Matthew J. Gibney, Director Invitado

Esta edición de la *Revista sobre Migraciones Forzosas* fue concebida originariamente como la Parte II de una discusión sobre migración forzada y seguridad. Ya desde los primeros momentos de la planificación, sin embargo, se hizo evidente que los acontecimientos en los Balcanes estaban dando origen al mayor movimiento de migrantes forzosos en la historia reciente de Europa. Frente a esta evolución, y debido al gran interés que estos acontecimientos despertaban entre profesores universitarios y trabajadores de la ayuda, los Directores decidieron dedicar la mayor parte de este número a la crisis de Kosovo.

Mientras que el tema central de este número ha cambiado, el asunto de la seguridad sigue siendo extremadamente pertinente. La crisis de Kosovo ilustra convincentemente la inextricable vinculación entre cuestiones de migración forzada y seguridad nacional e internacional. Los emigrantes forzosos han sido en todas partes un elemento central de la respuesta de los Estados. La implicación occidental en la región fue legitimada originariamente por el deseo de evitar la inestabilidad y la desgracia humanas causadas por el desplazamiento interno e internacional. La respuesta serbia a la intervención occidental, que llegó a su apogeo con el comienzo de la campaña de bombardeo de la OTAN el 24 de marzo, fue expulsar a albanos kosovares de Kosovo, lo que provocó movimientos masivos de refugiados dentro de Albania, Macedonia y Montenegro.

Cuando se desplegó la crisis, quedó claro rápidamente que el retorno seguro de los refugiados a Kosovo era el requisito fundamental de Occidente para un final del bombardeo. Incluso ahora que la mayoría de los kosovares han regresado y la OTAN ocupa Kosovo, la migración forzada sigue siendo el desafío más grande de la región. En el momento de escribir estas líneas, la huida de serbios y gitanos amenaza con reducir Kosovo a un virtual Estado monoétnico. El coste de la intervención exitosa en nombre de los albanos kosovares corre el riesgo de ser un Kosovo inseguro para serbios y gitanos.

Ningún acontecimiento en la memoria reciente ilustra tan claramente lo crucial que se ha vuelto la migración forzada en la expansión de los objetivos humanitarios de los Estados en el mundo posterior a la Guerra Fría. Sin embargo, pocos acontecimientos ofrecen tan saludable recordatorio de los problemas y dificultades a que se enfrentan Estados, ONG y organizaciones internacionales movidas por imperativos humanitarios. ¿Qué podemos aprender de Kosovo?

Los artículos reunidos aquí representan una sección transversal de respuestas a esta pregunta de universitarios y de aquellos que trabajan en ONG y en organizaciones internacionales. Van desde la interpretación relativamente optimista, aunque con reservas, de la intervención de la OTAN del "Kosovo: las implicaciones para la intervención humanitaria" de Richard Caplan, al relato más pesimista de Michael Barutciski de cómo afectará la campaña de bombardeo a la autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y a la estabilidad regional en los Balcanes, "La diplomacia occidental y la crisis de refugiados de Kosovo". En "Fracaso con los desplazados internos", Roberta Cohen y David Korn nos recuerdan la inadecuación de la protección internacional disponible para los más vulnerables de los albanos kosovares, los desplazados internos, quienes no podían acceder a la asistencia humanitaria disponible en Estados vecinos.

Los artículos siguientes miran a Kosovo desde la perspectiva de agencias internacionales. Nicholas Morris, en "El ACNUR y Kosovo", analiza el desarrollo de la implicación del ACNUR en la región. Juan Martínez de Velasco hace un análisis crítico de la situación en la crisis y Miguel Ángel Ramón, coordinador de Médicos del Mundo en Kosovo, relata la complejidad de la situación sanitaria. Finalmente, en "Coordinación en medio del caos", Toby Porter se inspira en su experiencia en Albania para ilustrar los problemas asociados con coordinar las actividades de organizaciones humanitarias en marcos de refugia-



Colin E. Covert

En mi artículo final, "Kosovo y más allá", pregunto por qué los kosovares provocaron una respuesta humanitaria tan intensa entre los públicos occidentales, y considero las perspectivas de reproducir exactamente esta reacción a favor de emigrantes forzosos menos populares.

Aún no se ha calmado la tormenta en Kosovo. Las tensiones continúan atormentando la región, la gente todavía está siendo desplazada, el UÇK tiene aún que desarmarse, y no todos los albaneses kosovares han regresado. Además, todavía carecemos de la distancia histórica que nos permitiría situar a Kosovo en su contexto. Lo que los colaboradores de esta edición de *Revista sobre Migraciones Forzosas* ofrecen son reflexiones tempranas sobre la significación, implicaciones y lecciones de la crisis de Kosovo. Están en desacuerdo mutuamente sobre si Kosovo representa un viraje decisivo en el tratamiento de la migración forzada o si significa sencillamente lecciones no aprendidas y problemas repetidos. Donde están de acuerdo, como deben estarlo todos aquellos preocupados por la suerte de los migrantes forzosos, es en la importancia de aprender de Kosovo.

**Matthew J. Gibney es profesor de la Cátedra Elizabeth Colson de Migración Forzada en el Refugee Studies Programme, Universidad de Oxford. Correo electrónico: matthew.gibney@qeh.ox.ac.uk**

# Kosovo: las implicaciones para la intervención humanitaria

por Richard Caplan

## ¿Representan las acciones de la OTAN un avance o un contratiempo para el orden internacional?

Al pedirle, unos doscientos años después del acontecimiento, que hiciera un comentario sobre la significación de la Revolución francesa, se dice que el primer ministro chino Zhou En-lai respondió: "Es demasiado pronto para hablar de ello". Si es aún demasiado temprano para evaluar el impacto de la Revolución francesa, ¿qué se puede decir sobre las probables implicaciones de la guerra de la OTAN en Kosovo sólo unos pocos meses después de que las armas hayan callado?

Para muchos observadores, la guerra de la OTAN en Kosovo marca un cambio dramático en el ámbito de las relaciones internacionales que es probable que tenga ramificaciones de gran alcance para los años venideros. Los Estados han puesto objeciones durante mucho tiempo a la idea de intervención humanitaria porque amenaza con socavar un principio fundamental del sistema internacional: la soberanía nacional. Sin embargo, en el caso de

Kosovo, los 19 Estados de la Alianza Atlántica optaron por poner a un lado sus preocupaciones por la soberanía nacional en favor de consideraciones humanitarias<sup>1</sup>. Lo hicieron así sin la autorización explícita del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas -se puede sostener que es la única base legal para que los Estados recurran a la fuerza contra otros Estados aparte de la legítima defensa-

¿Anuncian las acciones de la OTAN un viraje en la práctica de los estados con respecto a la intervención humanitaria? ¿Representan un avance o un contratiempo para el orden internacional?

### Tendencias históricas

Cuando se consideran en el contexto de una evolución más amplia desde el final de la Guerra Fría, se hace evidente que las acciones de la OTAN son parte de una tendencia más amplia que ha visto a los Estados proporcionar un peso mayor a los derechos

humanos y a las normas humanitarias como asuntos de preocupación internacional. Empezando con el norte de Irak en 1991, cuando Gran Bretaña, Francia y los EE.UU. establecieron un "refugio seguro" para proteger a la población kurda de ataques violentos de Saddam Hussein, los Estados han llevado a cabo intervenciones humanitarias en Bosnia, Somalia, Ruanda, Haití y Albania. Muchas de estas intervenciones fueron lanzadas sólo después de que una crisis hubiera tomado proporciones catastróficas. Los Estados han caído así bajo una presión para que se tomen medidas más eficaces con el fin de anticiparse a desastres humanitarios.

Pero las normas humanitarias no han logrado un aumento de su preeminencia sólo a través de la acción coactiva. La comunidad internacional también ha dado pasos para dotar de más contenido al derecho humanitario. El establecimiento de dos tribunales de crímenes de guerra *ad hoc* (para Yugoslavia y Ruanda) y la rúbrica de un tratado en 1998 para constituir un tribunal penal internacional permanente con jurisdicción sobre crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad representan un significativo progreso a este respecto.

Considerando estos desarrollos, las acciones de la OTAN en Kosovo empiezan a parecer menos anómalas. Una diferencia crítica, sin embargo, entre estos acontecimientos y la guerra de la OTAN en Kosovo es que en todos los casos excepto en uno fueron iniciativas sancionadas por Naciones Unidas, mientras que la de la OTAN no lo fue. (La única excepción fue el norte de Irak, donde el Consejo de Seguridad autorizó una operación de ayuda humanitaria pero no las medidas coactivas tomadas por los aliados occidentales en apoyo de la operación.<sup>4</sup>)



© Crown Copyright/Captain Gallagher

Sin embargo, en Kosovo la OTAN no estaba actuando de forma totalmente independiente de las prescripciones de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad había exigido, *inter alia*, que Belgrado cesara todas las acciones por parte de sus fuerzas de seguridad que afectaran a la población civil de Kosovo, retirase de la provincia a sus unidades ocupadas en la represión a los civiles y entablara un "diálogo significativo" con los albaneses kosovares que condujera a una solución política. (Los albaneses, también, estaban sujetos a diversas exigencias<sup>2</sup>). El Consejo de Seguridad había advertido repetidamente de una "inminente catástrofe humanitaria" si no se satisfacían estas y otras exigencias. En apoyo de estos objetivos la OTAN emitió primero y actuó luego sobre sus amenazas de usar la fuerza.

El fracaso de las autoridades serbias en cumplir con las exigencias de las Naciones Unidas, sin embargo, no proporcionó justificación legal suficiente para las acciones de la OTAN, a pesar de las afirmaciones que algunos Estados hicieron a ese efecto. Las resoluciones contienen referencias a "ulterior acción" y "medidas adicionales" que el Consejo de Seguridad sólo estaba preparado para "considerar". Sin embargo, sería equivocado sugerir que los Estados miembros de la OTAN esquivaron deliberadamente a Naciones Unidas. Todos estos Estados, aunque sin duda algunos más que otros, habrían preferido ver gestionar la crisis al Consejo de Seguridad -si el Consejo de Seguridad hubiera sido capaz de hacer esto eficazmente-. En efecto, procuraron con éxito devolver el asunto al Consejo de Seguridad una vez que Belgrado hubiera accedido a las exigencias de la OTAN. Al final, la Alianza Atlántica actuó sin autorización de Naciones Unidas porque no podía aprobar la perspectiva de que un veto ruso y chino a las medidas de coacción permitiera a Belgrado proseguir su campaña de violencia.

## Llenar el vacío

El problema aquí, como en otras crisis humanitarias, es que las Naciones Unidas "quieren el fin pero no los medios", como lo ha expresado acertadamente Adam Roberts<sup>3</sup>. Se puede decir que la OTAN ha respondido a un punto débil fundamental en el orden internacional mundial que da derecho a los individuos a ciertas protecciones, en virtud de pactos internacionales o resoluciones vinculantes de Naciones Unidas, pero no ofrece mecanismos eficaces para asegurar su respeto. Los Estados miembros de la OTAN vieron así que sus acciones tenían de legitimidad lo que puede que les haya faltado de legalidad. Esta distinción fue reflejada en observaciones realizadas por el presidente francés Jacques



Soldados patrullan el pueblo de Gornje Zakuć, observados por albaneses que regresan

Chirac en la víspera de la amenaza de uso de la fuerza de la OTAN en octubre de 1998. Francia, dijo, "considera que cualquier acción militar debe ser solicitada y requerida por el Consejo de Seguridad [pero] la situación humanitaria constituye una razón que puede justificar una excepción a una regla, por muy fuerte y firme que sea"<sup>4</sup>.

Era, y sigue siendo, una proposición arriesgada. En principio cualquier Estado hubiera tenido derecho a salir en defensa de Yugoslavia en lo que para algunos, incluso Rusia y China, era un acto de agresión de la OTAN contra un Estado soberano. Naturalmente, las realidades políticas y militares eran tales que contramedidas de esta clase eran sumamente improbables. En efecto, cuando se ofreció la oportunidad de exigir un fin inmediato a los ataques aéreos, 12 de los 15 miembros del Consejo de Seguridad votaron contra la resolución patrocinada por Rusia -una indicación, se puede sostener, de algún reconocimiento de la necesidad de la campaña de la OTAN-.

Más preocupante, quizá, es el precedente que han establecido las acciones de la OTAN. ¿Se sentirán ahora otros Estados más libres para tomar medidas coactivas en respuesta a crisis humanitarias cuando no se pueda lograr un consenso en Naciones Unidas? En algunos casos podríamos dar la bienvenida a tal evolución, como con la intervención de Vietnam en la Camboya de Pol Pot y la de Tanzania en la Uganda de Idi Amin, dos regímenes genocidas cuya eliminación muchos aplaudieron; sin embargo, muchos Estados se sintieron consternados a condenar las violaciones de

la soberanía nacional que acarrearán estas intervenciones. Es fácil, sin embargo, imaginar otros casos donde la proyección de fuerza militar en otro Estado suscitará preocupaciones, a pesar de razones humanitarias legítimas para tal acción. Incluso en los casos de Vietnam y Tanzania, las motivaciones para la intervención fueron principalmente estratégicas: ambos Estados estaban respondiendo a incursiones transfronterizas por parte de sus vecinos.

Es en parte porque puede que las motivaciones estén mezcladas y puede que las partes que intervengan sean oportunistas -Hanoi pasó a instalar un régimen títere en Phnom Penh- que los Estados vacilan en desafiar al principio de no intervención, como han hecho las acciones de la OTAN en Kosovo. Sin embargo, se puede sostener que la alternativa -adhesión inquebrantable a la letra de la ley- haría el mundo seguro para toda clase de actos poco escrupulosos llevados a cabo dentro de las propias fronteras de un Estado, a no ser que el Consejo de Seguridad fuera a determinar que tales actos planteaban una amenaza a la paz y seguridad internacionales (el requisito formal para una acción coactiva puesta bajo el mandato de Naciones Unidas).

## ¿Un camino hacia delante?

El enigma es muy real. Sólo ahora se ha vuelto tan apremiante porque el final de la Guerra Fría ha hecho posible que los Estados emprendan intervenciones que hasta ahora se habrían expuesto al desastre nuclear y de este modo habrían sido inconcebibles.

Teniendo presente el desafío, el gobierno británico ha estado procurando concebir nuevas reglas de juego. En un discurso en Chicago en abril de 1999, Tony Blair declaró: "el principio de no injerencia debe ser limitado en importantes aspectos". Pero el Primer Ministro se concentró en gran parte en las cuestiones de cuándo y si intervenir, no cómo hacer esto. Las opciones para el cambio son numerosas -de buscar mayor cooperación entre los cinco miembros permanentes (P-5) del Consejo de Seguridad a reformar el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad para establecer una nueva base legal para la intervención. Las dificultades concomitantes son también muchas.

Mayor cooperación entre los P-5 es ya una opción, aunque la menos de fiar, como ha demostrado la propia diplomacia sobre Kosovo. Escarmentados por las recientes acciones de la OTAN, puede que Rusia y China ahora procuren asegurarse de que futuras resoluciones del Consejo de Seguridad excluyan cualquier posibilidad de intervención. Una mayor adaptación por parte de la OTAN a preocupaciones de seguridad rusas, sin embargo, podría ayudar a establecer una relación más cooperativa sobre el Consejo de Seguridad.

La reforma del proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad, por medio de la abolición o la atenuación del veto, sería incluso más difícil de lograr e incluso no podría garantizar resultados. La mayoría de los Estados, aunque sensibles al imperativo humanitario, tienen cuidado con facilitar intervenciones, especialmente cuando son las antiguas potencias coloniales quienes probablemente estarían ejerciendo la prerrogativa. Mayor control de Naciones Unidas sobre una operación militar podría mitigar sus preocupaciones pero causaría rencor en los EE.UU. -un actor clave- a no ser que quizás un día se pueda establecer una fuerza voluntaria de Naciones Unidas <sup>6</sup>.

Un convenio internacional o regional sobre intervención sería tan difícil de lograr como una reforma fundamental de Naciones Unidas. En efecto, casi seguro haría falta que se enmendara la Carta de Naciones Unidas para adaptarse a tal tratado <sup>7</sup>. Hay sólo ámbito limitado para el surgimiento de derecho consuetudinario regional en este campo. Aunque es posible que se desarrollen derechos consuetudinarios entre un grupo de Estados, para que sean válidos estos derechos requerirían el consentimiento unánime de todos los afectados, incluso, en el caso de Europa, el de Rusia.

Los obstáculos a la formulación de nuevas reglas son, por tanto, grandes. En ausencia de un consenso para el cambio, sin embargo, es probable que algunos Estados vean necesario actuar fuera de las Naciones Unidas. Contundente a este respecto es la recomendación hecha por el senador de los EE.UU. William Roth, presidente de la Asamblea del Atlántico Norte, el organismo parlamentario de la OTAN, y adoptada por la Asamblea en noviembre de 1998: "La OTAN debe preservar su libertad para actuar: los Aliados deben procurar siempre actuar al unísono, preferiblemente con un mandato de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el marco para la seguridad colectiva en Europa. Aun cuando todos los Estados miembros de la OTAN preferirían indudablemente actuar con tal mandato, no se deben limitar a actuar sólo cuando se pueda acordar tal mandato" <sup>8</sup>.

La intervención humanitaria es probable que siga siendo la excepción más que la regla. Sin embargo, a medida que la soberanía llegue cada vez más a implicar la responsabilidad de un gobierno hacia su pueblo y no sólo el ámbito para su acción independiente, también aumentarán las presiones para que los Estados intervengan en respuesta a catástrofes humanitarias urgentes. Si los Estados encuentran necesario actuar fuera del marco de la Carta de Naciones Unidas, puede que el resultado sea debilitar uno de los pilares centrales del orden internacional. Sin embargo, el fracaso en emprender una acción eficaz para mejorar las catástrofes humanitarias podría tener consecuencias incluso más graves.

**Richard Caplan es un miembro del consejo de gobierno del Jesus College, Universidad de Oxford, y coautor de la edición Europe's New Nationalism: States and Minorities in Conflict (Oxford University Press, 1996).**

1 Para una vista de los otros "ordenes del día" de la OTAN en Kosovo, véase Richard Falk, "Reflections on the war", *The Nation*, 28 de junio de 1999, pp. 11-15.

2 Resolución 688 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (5 de abril de 1991).

3 Las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas son la 1160 (31 de marzo de 1998), la 1199 (23 de septiembre de 1998) y la 1230 (24 de octubre de 1998).

4 Adam Roberts, "Willing the end but not the means", *The World Today*, mayo de 1999, pp. 8-12.

5 Citado en Catherine Guicherd, "International

law and the war in Kosovo", *Survival*, verano de 1999, p. 28.

6 Véase Brian Urquhart, "For a UN volunteer military force" *New York Review of Books*, 10 de junio de 1993, pp. 3-4.

7 El artículo 7 de la Carta de Naciones Unidas reza: "En caso de un conflicto entre las obligaciones de los miembros de las Naciones Unidas bajo la presente Carta y sus obligaciones bajo cualquier otro acuerdo internacional, prevalecerán sus obligaciones bajo la presente Carta".

8 "Summary recommendations", *NATO in the 21st century*, disponible en la página web de la Asamblea: <http://www.naa.be>

## Programa de Evacuación Humanitaria

### Destino de refugiados kosovares transportados por puente aéreo desde Macedonia

Alemania	14.689
Estados Unidos	9.198
Turquía	8.340
Francia	6.339
Noruega	6.072
Italia	5.829
Canadá	5.438
Austria	5.080
Reino Unido	4.346
Países Bajos	4.060
Australia	3.969
Suecia	3.675
Dinamarca	2.823
Suiza	1.687
España	1.426
Portugal	1.271
Bélgica	1.223
Polonia	1.049
Irlanda	1.033
Finlandia	958
República Checa	824
Eslovenia	745
Croacia	370
Israel	206
Malta	105
Luxemburgo	101
Eslovaquia	90
Islandia	70
Rumania	41
<b>Total</b>	<b>91.057</b>

# La diplomacia occidental y la crisis de refugiados de Kosovo

por Michael Barutciski

Este artículo sostiene que las opciones diplomáticas occidentales en Kosovo no estaban completamente agotadas antes de recurrir al uso de la fuerza.

Los recientes acontecimientos violentos en Kosovo son parte de una lucha por la independencia que ha existido durante muchos años tanto en la antigua Yugoslavia como en la nueva. Hasta la intervención de la OTAN, el factor nuevo más importante era un aumento en el uso de la fuerza por parte de ambos bandos del conflicto. Esta escalada siguió a un periodo durante el cual a los albaneses de Kosovo se les negaron algunos de sus derechos humanos básicos y expresaron abiertamente su intención de no acatar las leyes yugoslavas o serbias. Durante la última década, los albaneses de Kosovo crearon una sociedad paralela, que incluía estructuras gubernamentales, un sistema educativo y de recaudación de impuestos, que existía oficiosamente junto al dominio represivo de Belgrado. Dado que los políticos, tanto en Belgrado como en Pristina, confiaban en el nacionalismo para mantener su popularidad, quedó claro que era beneficioso para todos los actores radicalizar sus sociedades para hacer menos factible el compromiso en el contexto de una Yugoslavia que se desintegraba.

Desde un punto de vista humanitario, la postura de línea dura adoptada por ciertos miembros de la OTAN implicados en el proceso de paz de Rambouillet sólo ha agravado el conflicto de Kosovo. La decisión de la OTAN de bombardear ciudades en toda Yugoslavia ha desestabilizado a los Estados balcánicos, transformando un conflicto interno de baja intensidad en una crisis humanitaria regional. A la vista de los avances logrados por intentos internacionales previos de resolver la crisis, se debieran haber explorado plenamente otros medios antes de recurrir al uso de la fuerza. Sin embargo, como ocurre con frecuencia en operaciones militares motivadas por preocupaciones humanitarias, otras preocupaciones desempeñaron un papel más preeminente.

Desgraciadamente, las poblaciones civiles en los Balcanes han pagado un alto precio y continuarán viviendo en un entorno inestable en los años venideros.

Para comprender las consecuencias de la diplomacia occidental en la crisis de Kosovo, es necesario distinguir la situación humanitaria que existía antes y después de comienzos de marzo de 1999. La decisión de la OTAN de empezar a bombardear Yugoslavia el 24 de marzo debe ser situada en el contexto de su ultimátum al gobierno yugoslavo al final de las conversaciones de paz de Rambouillet (19 de marzo) y la retirada de los observadores internacionales de la Misión de Verificación de Kosovo (20 de marzo). Este contexto es completamente distinto del periodo que precedió a la segunda ronda de las conversaciones de Rambouillet (15-19 de marzo).

## Antes de marzo de 1999

Kosovo se benefició de amplios esfuerzos preventivos internacionales durante la mayor parte de los años noventa. La mediación internacional llevada a cabo por ciertas ONG desde 1992 ayudó a los albaneses y a los serbios a aclarar difíciles cuestiones de negociación tales como los currículums educativos y el uso de las lenguas oficiales. De 1992 a principios de 1999, las Naciones Unidas participaron en una misión preventiva en la ex República Yugoslava de Macedonia, que había recibido poca atención de los medios informativos internacionales a pesar de su pertinencia directa para la situación en Kosovo. Esta misión concentró sus esfuerzos en la amenaza de inestabilidad regional que resultaba de tensiones étnicas relacionadas con la crisis de Kosovo y una posible salida a raudales de refugiados que entrarán en Macedonia. Las unidades militares de Naciones Unidas que



**Daño causado por una bomba en un puente de la carretera entre Pristina y Podujevo**

patrullaban las fronteras del país con Kosovo y Albania representaban un ejemplo de acción preventiva único en la historia de las Naciones Unidas. La discreta presencia fue apreciada por los lugareños y ayudó a calmar tensiones.

El despliegue también implicó a personal del ACNUR, que preparó planes para contingencias en caso de que un movimiento de refugiados desestabilizara la región. Los planes de contingencia del ACNUR se basaban adecuadamente en la contención de cualquier desplazamiento potencial. No era posible prepararse para el desplazamiento a gran escala que podía seguir a una dramática escalada del conflicto porque una planificación eficaz requeriría un nivel poco realista de cooperación por parte de gobiernos locales y apoyo de actores externos que estaban promocionando un plan de paz. Por ejemplo, los medios informativos en Macedonia habrían ejercido una tremenda presión sobre el frágil gobierno si se hubiera considerado la posibilidad de que a cientos de miles de albaneses de Kosovo se les proporcionara refugio en el territorio del pequeño país. Igualmente, la aceptación por parte de gobiernos occidentales de planes de reparto de cargas para una gran salida en tropel habría socavado

el proceso de Rambouillet.

Desde febrero de 1998, cuando se intensificaron los combates entre guerrillas separatistas albanesas y fuerzas represivas serbias, hasta finales de febrero de 1999, las estimaciones del ACNUR sugieren que entre 200.000 y 300.000 personas fueron desplazadas en Kosovo. Éste era esencialmente un desplazamiento rural temporal resultado de operaciones gubernamentales contra pueblos sospechosos de simpatizar con las guerrillas. Las cifras son acumulativas en el sentido de que muchas de las personas desplazadas regresaron a sus hogares dañados en el transcurso del año. Fuentes informativas sugieren que las bajas totales relacionadas con el conflicto puede que hayan sido de 1.000 a 2.000 muertes durante este periodo de un solo año. El muy real sufrimiento en Kosovo justificaba la implicación internacional; sin embargo, decidir la respuesta internacional apropiada requería un cuidadoso análisis.

Hasta finales de febrero de 1999, la diplomacia dirigida por Occidente sobre la crisis de Kosovo estaba logrando resultados positivos. Bajo presión, el gobierno en Belgrado había hecho concesiones significativas. En contra de las declaraciones del parlamento federal yugoslavo en mayo de 1998, el gobierno aceptó la mediación internacional. Es difícil imaginar a muchos países que permitieran la implicación internacional sobre una cuestión tan interna. En efecto, el acuerdo Milosevic-Holbrooke de octubre de 1998 condujo al despliegue de más de 1.400 observadores de la Misión de Verificación de Kosovo (KVM). Estos observadores, bajo la autoridad de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, eran, en gran parte, personal militar occidental en una misión civil. Viajaron libremente por todo Kosovo en vehículos todoterreno e informaron sobre abusos cometidos por ambos bandos del conflicto. El acuerdo también permitía a la OTAN llevar a cabo misiones de vigilancia aérea sobre Kosovo. En una importante concesión ulterior de un gobierno preocupado por el ejercicio de la soberanía sobre su territorio, se permitió que convoyes guiados por el ACNUR distribuyeran ayuda de emergencia directamente a las familias rurales de las guerrillas separatistas.

Lo que es más importante, el gobierno en Belgrado había aceptado generalmente la dimensión política del plan de paz de Rambouillet: autonomía acrecentada para la provincia de Kosovo. Durante la década previa, Belgrado había usado el desafío sece-

sionista a la seguridad nacional y al orden constitucional como justificación para gobernar directamente Kosovo y limitar la autonomía local reafirmada en la Constitución serbia de 1990. Para principios de 1999, algunos políticos yugoslavos habían aceptado públicamente que los albaneses de Kosovo iban a gobernarse a sí mismos con mínima injerencia de Belgrado. La presión occidental había logrado estos avances aun cuando algunos políticos albaneses no habían renunciado a sus reivindicaciones de independencia y habían hecho poco a modo de concesiones.

### La situación humanitaria en marzo de 1999

Es un principio básico de derecho internacional que se deben agotar todos los medios diplomáticos antes de recurrir al uso de la fuerza. Desgraciadamente, miembros clave de la OTAN optaron por no aprovechar los éxitos y el impulso diplomáticos descritos anteriormente. En su lugar, se embarcaron en una trayectoria más peligrosa.

El proceso de paz de Rambouillet acabó porque las autoridades yugoslavas no quisieron aceptar la dimensión militar del plan: control de Kosovo por una presencia dirigida por la OTAN.

Miembros clave de la OTAN fracasaron en proporcionar razones creíbles de por qué éste era el único tipo de presencia internacional que estaban dispuestos a aceptar. Esto es particularmente importante dado que la dimensión política del plan de Rambouillet incluía autonomía para los albaneses en Kosovo en todas las cuestiones internas, incluso la seguridad (las fuerzas de seguridad serbias se retirarían y las diversas facciones guerrilleras bajo el paraguas del Ejército de Liberación de Kosovo serían transformadas en unidades de policía). Claramente, es difícil negar que la retirada de las fuerzas serbias habría reducido dramáticamente la amenaza a la población albanesa. La situación era muy distinta del conflicto dentro de Bosnia-Herzegovina, donde el territorio continúa siendo disputado por fuerzas de seguridad rivales.

No se exploraron otras formas de presencia internacional aun cuando el presidente Milutinovic de Serbia indicó que el gobierno estaba dispuesto a discutir una expansión de la presencia internacional en Kosovo. Si parte del contexto político sugiere que es necesario tener en cuenta que la OTAN está resuelta a asumir un papel vigoroso en los Balcanes, ¿por qué la diplomacia occidental no se concentró en expan-

dir la MVK y apuntalarla con despliegues de tropas que también implicaran a no miembros de la OTAN que comprobarían la retirada serbia? Se podían haber considerado sanciones e incluso el uso de la fuerza si el calendario para la retirada no hubiera sido respetado por Belgrado.

Cuando se rompieron las conversaciones de Rambouillet y se intensificaron las advertencias de la OTAN, fuerzas terrestres de la OTAN se reunieron en la frontera de Kosovo y Macedonia. Esta tensa situación condujo a un aumento de la presencia del ejército yugoslavo en Kosovo. Debido a la amenaza de una invasión terrestre, las fuerzas yugoslavas incrementaron particularmente su presencia y atrincheraron sus posiciones en la región fronteriza. Esto fue inmediatamente seguido por un aumento de las actividades guerrilleras (que se concentraron en provocación y hostigamiento) a lo largo de la frontera. Flujos significativos de refugiados empezaron a llegar a Macedonia en este momento a medida que huían poblaciones de la presencia del ejército yugoslavo y escamaruzas con las guerrillas. La decisión unilateral de la MVK de retirarse el 20 de marzo fue un signo ulterior de que se habían abandonado los medios diplomáticos. En este momento los informes empezaron por primera vez a indicar que se estaba expulsando a los habitantes de ciertas ciudades aun cuando no estaban vinculados claramente a movimientos guerrilleros.

La campaña de bombardeo de la OTAN empezó unos pocos días más tarde. Si nuestra preocupación primaria es la difícil situación humanitaria de poblaciones civiles, parece haber poca duda acerca de que la decisión de la OTAN estuvo mal concebida. No resulta sorprendente que los informes de violencia y atrocidades aumentaran durante la campaña de bombardeo. Muchas más personas fueron desplazadas a medida que fuerzas serbias actuaron con violencia por toda la provincia. Quizá más de la mitad de los aproximadamente dos millones de habitantes de Kosovo fueron desplazados durante los dos meses de la campaña de bombardeos. Empezando con los tipos menos complejos y controvertidos, es posible identificar al menos cuatro tipos de desplazamiento.

En primer lugar, algunos campesinos huyeron por el aumento de las operaciones del gobierno contra baluartes guerrilleros. Este desplazamiento rural temporal indudablemente se volvió más desesperado a causa del aumento global de los combates y las consiguientes dificultades en encontrar refugio en otros pueblos. En segundo lugar, ciertos habitantes estrechamente asociados con actividades guerrilleras se retiraron a causa de la incapaci-

### *se habían abandonado los medios diplomáticos*

dad de las guerrillas para mantener algunas posiciones estratégicas. En tercer lugar, el concentrado bombardeo de la OTAN en Kosovo provocó la partida de muchos civiles que buscaban zonas más seguras, tal y como muchas personas en toda Yugoslavia abandonaron potenciales zonas de objetivos. En cuarto lugar, y con más influencia para el público televisivo occidental, las fuerzas serbias se dedicaron a realizar expulsiones a gran escala de poblaciones a las que percibían como enemigas. Es probable que muchas tropas serbias estuvieran motivadas por venganza y cólera a medida que ciudades modernas en toda Yugoslavia estaban siendo bombardeadas diariamente. Esto no excusa de ninguna manera la violencia serbia, pero es digno de mención que no haya habido ningún informe internacional que sugiera que las numerosas poblaciones albanesas en Belgrado o el resto de Serbia fueran maltratadas durante el conflicto.

Al describir la reciente difícil situación humanitaria de los albaneses de Kosovo, muchos comentaristas y políticos occidentales han hecho referen-

entre las entidades restantes *de facto* de la federación yugoslava experimente grave tensión en el futuro próximo.

En ninguna parte son más pronunciadas las divisiones provocadas por la campaña de bombardeo de la OTAN que en Macedonia. Es posible que la frágil coalición del actual gobierno compuesta por los elementos más nacionalistas de la población eslava mayoritaria y la población albanesa minoritaria no se mantendrá hasta las elecciones presidenciales más allá de este año. Las dos comunidades estaban ya profundamente divididas y ahora queda poca confianza siguiendo a las ásperas respuestas de los Ministerios de Interior y Defensa a los refugiados que llegaban a la frontera. Sin embargo, se debiera observar que el gobierno tuvo que ocuparse de una afluencia de refugiados que hubiera sido considerada desestabilizadora en cualquier país (proporcionalmente, es como si los EE.UU. se tuvieran que enfrentar a la repentina llegada a sus costas de 30 millones de refugiados).

Los refugiados de Kosovo eran albaneses que tenían motivos de queja

esta perspectiva, la implicación internacional en la crisis estaba plenamente justificada y había contribuido realmente, antes del bombardeo, a hacer avances significativos referentes a las causas radicales de las tensiones.

Sin embargo, se podría haber evitado el aumento resultante en la inestabilidad regional si las potencias internacionales hubieran respetado el derecho internacional agotando todos los medios diplomáticos antes de recurrir al uso de la fuerza. La sugerencia de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no era capaz de ocuparse de la situación humanitaria sencillamente no es exacta. Todos los miembros permanentes mostraron su disposición a no vetar operaciones militares autorizadas por Naciones Unidas contra fuerzas serbias en Bosnia-Herzegovina. Después de serios y extensos debates sobre la crisis de Kosovo, el Consejo de Seguridad adoptó una resolución que declaraba que la situación representaba una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Mientras esto era una indicación de que se podía considerar una amplia gama de medidas coercitivas disponibles a las Naciones Unidas, algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad no creyeron que fuera el momento oportuno para una acción militar. La OTAN libró ataques aéreos sin una resolución del Consejo de Seguridad que autorizara explícitamente el uso de la fuerza precisamente porque sus líderes sabían que la acción era controvertida y era improbable que acumulara extenso apoyo internacional.

El hecho de que poderosos gobiernos occidentales hayan actuado con desprecio de la Carta de Naciones Unidas tendrá profundas consecuencias para el nuevo siglo. Cuando el ejemplo de la intervención en Kosovo se toma junto con los ataques aéreos no autorizados contra Iraq, no debiera sorprendernos que muchas poblaciones de todo el mundo estén preocupadas por este nuevo aventurerismo militar y disposición occidentales a actuar fuera de los límites del derecho internacional. La próxima vez que una potencia militar regional actúe fuera de la ley e invoque razones morales para justificar su "intervención humanitaria" en el territorio de un vecino soberano, será más difícil para la comunidad internacional responder con credibilidad a causa de sus acciones en Kosovo. Esto debiera recordarnos que las intervenciones tienen implicaciones no sólo para los refugiados sino también para el orden regional e internacional, que determina finalmente la seguridad de los Estados y el respeto por los derechos humanos.

**Michael Barutciski es becario en Derecho Internacional en el Refugees Studies Programme, Universidad de Oxford.**

## será más difícil para la comunidad internacional responder con credibilidad a causa de sus acciones en Kosovo

cias a la Segunda Guerra Mundial y más particularmente a crímenes cometidos por los nazis. Debiera estar claro de la situación antes descrita que tales analogías no son exactas y no ayudan a nuestra comprensión del conflicto de Kosovo. En lugar de adoptar una aproximación cuidadosa a Kosovo que tenga en cuenta los derechos humanos de los albaneses y los legítimos intereses de los serbios, el lenguaje del humanitarismo ha oscurecido las delicadas cuestiones de la coexistencia en esta parte de los Balcanes. En consecuencia, la OTAN ha convertido un conflicto político a escala relativamente pequeña en una crisis humanitaria regional.

La gran carga de refugiados sobre Albania está siendo usada por actores locales en la lucha política por el control sobre este inestable país. Después de todo, no debiéramos olvidar que hubo un intento de golpe de Estado en octubre de 1998 y que una significativa presencia militar internacional estuvo desplegada en el país durante el anárquico periodo de 1997. Las difíciles relaciones de Montenegro con Serbia han sido agravadas por las divisiones entre el liderazgo político de estas dos repúblicas yugoslavas. Es probable que la relación constitucional

referentes a su *status* en Yugoslavia y que entonces se unieron a albaneses que tenían motivos de queja referentes a su *status* en Macedonia. Aun cuando los programas de repatriación fueran puestos en práctica eficazmente, es improbable que el arreglo constitucional actual en Macedonia se mantenga durante mucho tiempo. La historia reciente ha proporcionado a la comunidad internacional un ejemplo de un Estado que se derrumbó a causa de las oportunidades y motivos de queja provocados por una gran presencia de refugiados. En efecto, Zaire ya no existe porque la presencia de refugiados condujo a una rebelión que derrocó a las autoridades centrales y creó un nuevo Estado, la República Democrática del Congo.

### Conclusión

El proceso que condujo a la disolución de la antigua Yugoslavia empezó esencialmente en 1981, cuando los albaneses de Pristina se rebelaron y buscaron un nuevo *status* para Kosovo. Respuestas serbias a fines de los años ochenta reforzaron este proceso. Abusos serbios cometidos durante la última década han socavado seriamente la legítima pretensión de Belgrado de ejercer soberanía sobre Kosovo. En

# Fracaso con los desplazados internos

por Roberta Cohen y David A. Korn

Las personas que estuvieron más en peligro en Kosovo durante toda la larga emergencia fueron los desplazados internos.

Mientras que las 900.000 personas de etnia albanesa obligadas a salir de Kosovo recibieron protección y asistencia de la comunidad internacional, los desplazados forzados internos permanecieron prácticamente sin ayuda y sin protección. Entre el 24 de marzo, cuando empezaron los ataques aéreos de la OTAN, y el 20 de junio, cuando se retiraron las fuerzas yugoslavas, se estima que se llegó a desarraigar de 400.000 a 500.000 personas dentro de Kosovo.

## Asalto y desplazamiento

A diferencia de lo que ha ocurrido en otras emergencias, la mayoría de los desplazados internos eran hombres. Fuerzas serbias separaron a decenas de miles de sus familias y les impidieron cruzar a la seguridad en Macedonia, Albania y Montenegro. A algunos les mataron (las estimaciones llegan hasta 10.000); a otros les golpearon, les hicieron morir de hambre y les detuvieron; otros fueron usados como escudos humanos o forzados a hacer trabajo físico. Muchos están aún "desaparecidos". Y lo que es de muy mal agüero, se denuncia que muchos cientos han sido llevados a ubicaciones desconocidas en Serbia por fuerzas serbias que se retiraban.

Decenas de miles de desplazados internos se las arreglaron para esconderse en las colinas y montañas, protegidos parcialmente por el Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK), aunque, a medida que menguaron alimentos y suministros médicos, puede que algunos hayan perecido. Otros pasaron a la clandestinidad, trasladándose de un escondite a otro mientras algunos cambiaban de sitio en caravanas de un



ACNUR/ U. Meisner

pueblo a otro en busca de refugio y alimento. Muchos de ellos entraron en tropel en pueblos y ciudades destruidos, donde se enfrentaron con la persecución diaria: sarcasmos y amenazas de soldados serbios, la negativa a veces de tropas serbias a venderles comida, y la denegación de ayuda médica.

Algunos desplazados internos no abandonaron Kosovo porque eran demasiado viejos o estaban demasiado enfermos para hacer el largo y difícil viaje o porque creían que podían estar más seguros en casa (algunas zonas fueron relativamente no afectadas). Otros se encontraron fronteras cerradas o las tropas yugoslavas les impidieron marcharse. Otros más se negaron a irse como una cuestión de prin-

cipios: no favorecer la meta de la "limpieza étnica". Cómo sobrevivieron -o no- es una historia que sólo ahora está empezando a contarse. El Subsecretario General para Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, Sergio Vieira de Mello, a quien se le permitió entrar en Kosovo con un equipo a fines de mayo, informó de que "el periodo del 24 de marzo al 10 de abril vio un comportamiento violento de matanza, incendio, saqueo, expulsiones forzadas, violencia, *vendetta* y terror". Nada -observó- podría justificar "la extensión y magnitud del brutal trato a poblaciones civiles" <sup>1</sup>.

El sistemático abuso a los albaneses kosovares no empezó, sin embargo, el 24 de marzo; entonces sólo se aceleró. El Comité Internacional de la Cruz

Roja (CICR) informó más de seis meses antes de que "decenas de miles de civiles están atrapados en un devastador ciclo de ataques y desplazamiento... expuestos a violencia, incluso amenazas a sus vidas, destrucción de sus hogares, separación de sus familias y secuestros. A miles de ellos no les queda ningún lugar adonde ir y nadie a quien recurrir en busca de protección" <sup>1</sup>. Efectivamente, ya había 250.000 desplazados internos en Kosovo antes de que empezaran los bombardeos. El total había sido incluso más elevado antes -unos 500.000-, pero la mitad regresaron a sus hogares después del acuerdo de alto el fuego en octubre entre fuerzas serbias y el ELK.

Durante toda la crisis, el desplazamiento forzoso fue un instrumento político y militar deliberado de los serbios. Inicialmente, fuerzas serbias procuraron despejar zonas donde el ELK tenía una fuerte base civil. Esto desembocó rápidamente en un plan para cambiar la composición demográfica de la provincia por medio de la expulsión.

## Proteger a los desplazados internos hubiera significado asumir riesgos

### El papel de la comunidad internacional

Frente a este desafío, la comunidad internacional puso sobre el terreno antes del 24 de marzo sólo personal humanitario desarmado. El CICR tenía una plantilla de 70 empleados; la mayoría de las otras organizaciones internacionales y ONG tenían sólo presencia mínima. La Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OCSE) sí que desplegó 2.000 monitores desarmados -la Misión de Verificación de Kosovo (MVK)- para comprobar el alto el fuego. Y mientras la MVK también dio pasos para acabar con la violencia y disuadir del abuso, no se podía haber esperado que detuviera las notorias violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario que tenían lugar. Como señaló el jefe de la MVK, William Walker, los verificadores eran básicamente impotentes frente a masivas concentraciones de tropas del ejército yugoslavo <sup>2</sup>. También se convirtieron en los blancos de amenazas, acusaciones y palizas, que hicieron imposible

Carente de materiales de construcción apropiados, un desplazado interno que ha regresado trata de reconstruir su casa con escombros y barro, Nekovce, Municipio de Glogovac.

que operasen. El CICR, aunque se le ha asignado el mandato específico de proteger a civiles en tiempos de guerra, tuvo que marcharse también, y a él se unieron todos los demás trabajadores humanitarios.

### El impacto de la acción militar

En tales circunstancias, la acción militar, o la amenaza de acción militar, se convierte en el único medio de disuasión. Pero, en este caso, la decisión de tomar medidas militares llegó tarde, y la acción militar elegida no proporcionó la protección necesaria. La estrategia militar seleccionada por la OTAN para detener el desarraigo y los asaltos era a largo plazo y por ello no podía defender inmediatamente a los albaneses kosovares de ataques sobre el terreno. La campaña de ataques aéreos se concentró inicialmente en objetivos militares e industriales en la República Federal de Yugoslavia en un esfuerzo por paralizar la capacidad global de Yugoslavia para hacer la guerra en los Balcanes. Sólo más tarde concentró la OTAN sus ataques aéreos contra fuerzas serbias en Kosovo.

Durante los tres meses que hicieron falta para que tuviera éxito la campaña aérea, a los albaneses kosovares desplazados internos se les dejó sin protección, y se excluyeron medidas que se podían haber tomado para ayudarles porque planteaban demasiado riesgo para las fuerzas de la OTAN. Así, los ataques aéreos se llevaron a cabo desde alturas de 15.000 pies o más, aun cuando pasadas de bombardeo más bajas habrían sido más eficaces

en detener a fuerzas serbias y tanques dedicados a la "limpieza étnica" casa por casa. Ataques más bajos también habrían aminorado el peligro de que misiles y bombas de la OTAN acertaran en caravanas de desplazados internos, trenes que llevaban a los desplazados a la frontera y pacientes en hospitales.

Asimismo, los lanzamientos en paracaídas de alimentos y medicinas para poblaciones desplazadas internas fueron rechazados por la OTAN y las Naciones Unidas como demasiado arriesgados, aun cuando se empezó a informar de hambre y a registrar muertes debidas a falta de medicinas. Sólo una valerosa ONG -el International Rescue Committee empezó a montar lanzamientos en paracaídas a pequeña escala hacia el final de la campaña militar. La OTAN también excluyó cualquier movimiento para crear corredores de asistencia sanitaria o zonas protegidas donde los desplazados internos podrían haber huido *en route* a otros países o donde pudieran haberse quedado en lugar seguro hasta el final de la guerra.

Mientras que la OTAN temía bajas, otros oponentes a los refugios seguros señalaron el fracaso de la comunidad internacional en proteger las zonas seguras de Bosnia -en Srebrenica y Zepa en 1995-. Pero allí las fuerzas de las Naciones Unidas estaban armadas ligeramente y tenían mandatos sumamente ambiguos que interpretaron que significaban que debieran defender del ataque principalmente a ellos mismos. Tropas bien armadas de la OTAN en Kosovo, protegidas por cobertura aérea, hubieran sido harina de otro costal. A los refugios seguros también



ACNUR / J. Weisner

se opusieron defensores de los refugiados que argumentaban que mantendrían a la gente atrapada dentro de la provincia en lugar de permitirles buscar seguridad fuera. Pero en Kosovo no todos aquellos a los que se había puesto en peligro podían salir.

Aunque la OTAN al final forzó a retirarse a todas las fuerzas serbias, su intervención no evitó las matanzas en masa, deportaciones, violaciones y otros crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad que ahora se están investigando. Sólo el régimen internacional instaurado para proteger a los refugiados funcionó con razonable eficacia en la crisis de Kosovo. La comunidad internacional se movilizó para satisfacer las necesidades básicas de alimento y refugio, así como las preocupaciones de seguridad, de los cientos de miles de refugiados kosovares que fueron deportados o que huyeron cruzando la frontera. Pero ayudar a los desplazados internos era un reto para el que no estaba preparada.

### Asociación de responsabilidad internacional

Proteger a los desplazados internos hubiera significado asumir riesgos. Hubiera significado amenazas creíbles de fuerza al principio para disuadir a las fuerzas yugoslavas de su campaña de "limpieza étnica". Hubiera significado disposición a desplegar tropas terrestres como una opción reconocida públicamente para dar serio apoyo a las advertencias de la OTAN de que no se tolerarían en Kosovo las prácticas llevadas a cabo en Bosnia. Hubiera significado detenciones de los acusados de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad en Bosnia para subrayar este punto. Una vez que hubiera empezado la campaña aérea, hubiera significado ataques que eligieran directamente como blanco a fuerzas serbias ocupadas en las expulsiones y atrocidades. Hubiera significado la creación de corredores de abastecimiento humanitario y zonas protegidas para prestar apoyo inmediato a los atrapados dentro. Como mínimo, hubiera significado el inmediato lanzamiento en paracaídas de suministros necesarios. En suma, hubiera significado la asunción de una responsabilidad internacional hacia aquellos que estaban siendo asaltados dentro.

El Representante para los Desplazados Internos del Secretario General, Francis M. Deng, ha pedido a la comunidad internacional que dé "pasos audaces" para abordar la peligrosa laguna en el sistema internacional que deja a los desplazados internos sin protección adecuada<sup>4</sup>. El Presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas añadió su voz a esta súplica el

3 de junio cuando llamó la atención sobre la necesidad de "igual trato" para refugiados y desplazados internos en todo el mundo<sup>5</sup>.

Seguramente ya es hora de que la comunidad internacional empiece a abordar la totalidad de las crisis humanitarias y de derechos humanos y a superar la visión miope de que sólo se pueden ocupar del desplazamiento a través de las fronteras pero no dentro de las fronteras. Se debe dar prioridad en el siglo XXI a crear un sistema internacional que mire a ambos lados de la frontera y aborde más exhaustivamente necesidades de protección en conflictos internos.

**Roberta Cohen es Codirectora del Proyecto sobre Desplazamiento Interno de la Institución Brookings. David A Korn, ex diplomático, es autor de Exodus Within Borders: An Introduction to the Crisis of Internal Displacement (Brookings, 1999).**

### Nueva página web para el Proyecto sobre Desplazamiento Interno de la Institución Brookings:

[www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm)

1. Sesión de información al Consejo de Seguridad, 2 de junio de 1999, por Sergio Vieira de Mello, OCHA, Nueva York.
2. Informe de la reunión del grupo de trabajo *ad hoc* sobre la protección a personas bajo amenaza en Kosovo, Institución Brookings, Washington DC, 21 de septiembre de 1998.
3. Discusión con el embajador William Walker, Coalición para la Justicia Internacional, Washington DC, 6 de abril de 1999.
4. El Representante del Secretario General llama a los desplazados internos lado oculto de la tragedia de Kosovo, declaración a la prensa, HR/99/29, 16 de abril de 1999, Ginebra.
5. Declaración a la prensa por el Presidente del Consejo de Seguridad, 3 de junio de 1999, Nueva York.

**¡Visite nuestra nueva página web!**

Podemos usar nuestra página web en [www.fmrreview.org](http://www.fmrreview.org).

A través de estas páginas pueden:

- ver la portada de Internet y los contenidos de la revista FMR
- leer detalles de números de próxima publicación
- acceder a y descargar archivos de la FMR gratis
- suscribirse para 1, 2 o 3 años
- encargar artículos abstractos y copias sueltas del último número
- ver nuestros listados de página web traducidos de directorio de páginas web de la FMR
- acceder a nuestro lista para Colaboradores
- editar un documento con la página web del Proyecto
- enviar sus comentarios con el fin de mejorar nuestra revista

[www.fmrreview.org](http://www.fmrreview.org)

### Nashra Al-Hijra Al-Qasriya y Revista sobre Migraciones Forzadas

Queremos aumentar más el sabor regional de estas ediciones y nos gustaría recibir más colaboraciones en forma de artículos y noticias relativos a países/regiones donde se hablan estas lenguas.

Si desea colaborar, o si tiene sugerencias de colaboradores, por favor póngase en contacto con los Directores en [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk) o por correo en el RSP, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, Reino Unido.

**Todas las suscripciones a las traducciones árabe y española son gratuitas.**

**¿Le gustaría recibir Nashra Al-Hijra Al-Qasriya o Revista sobre Migraciones Forzadas? ¿Sabe de otros que desearían recibir suscripciones gratis? Por favor, pónganse en contacto con los Directores.**

# El ACNUR y Kosovo: una visión personal desde dentro del ACNUR

por Nicholas Morris

En este artículo, el autor discute cómo la llegada masiva de refugiados a Albania y Macedonia desafió todos los aspectos de la capacidad de respuesta de la comunidad internacional.

Desde principios de 1998, la atención internacional a Kosovo ha tenido un foco humanitario muy fuerte. Los problemas que afrontaban la mayoría de los habitantes albanokosovares y la respuesta internacional se han presentado con frecuencia principalmente en términos de la necesidad de asistencia humanitaria y reconstrucción. Sin embargo, como la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados observó cuando informó sobre su misión de septiembre de 1998 a la provincia y la región, "Kosovo es un problema político, con devastadoras consecuencias humanitarias, para el que sólo hay una solución política". En el corazón de este problema han estado los abusos contra los derechos humanos existentes desde hace mucho tiempo.

La primera fase de esta tragedia, la crisis en el propio Kosovo, fue, sobre todo, un reto de protección: la preocupación primordial de las víctimas del conflicto era la seguridad, no la asistencia material. La segunda fase, la llegada masiva de refugiados a Albania y Macedonia durante la campaña aérea de la OTAN, desafió todos los aspectos de la capacidad para responder de la comunidad internacional.

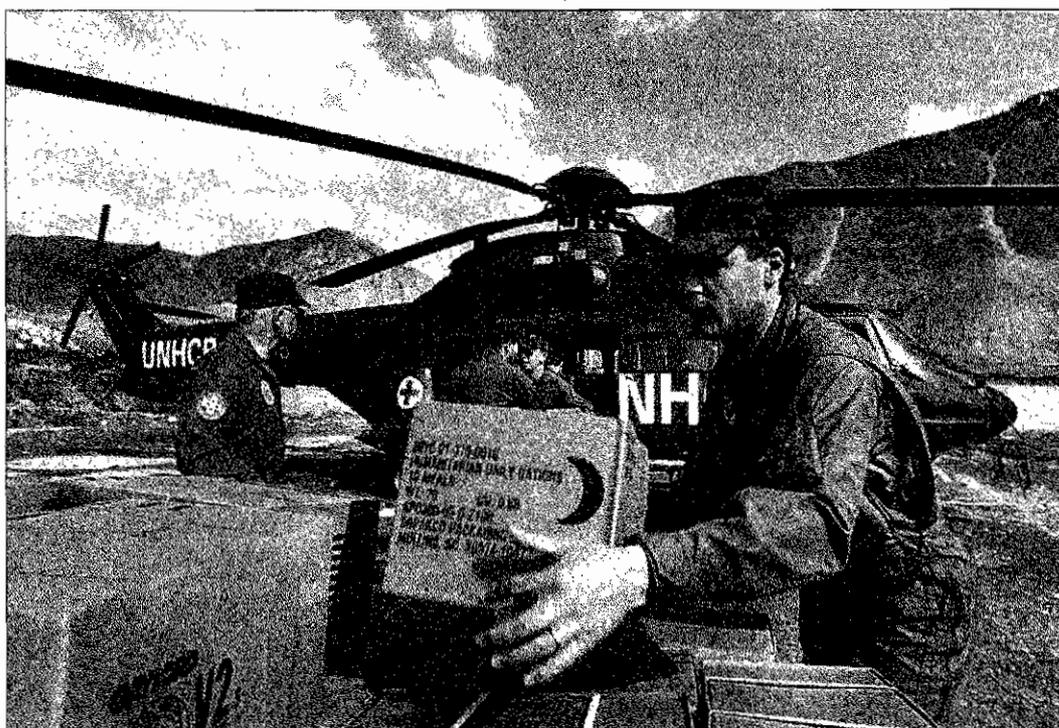
## Las primeras etapas

La crisis actual empezó a fines de febrero de 1998, cuando los primeros choques serios entre las fuer-

zas de seguridad yugoslavas y serbias [de ahora en adelante "fuerzas de seguridad"] y el Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK) y los sospechosos de simpatizar con ellos condujeron a decenas de muertes de civiles a manos de las fuerzas de seguridad. Graves abusos localizados contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad, el surgimiento del UÇK y su creciente control de territorio y carreteras caracterizaron esta etapa. Hubo sólo una necesidad limitada de ayuda de emergencia. Una nueva fase empezó en la segunda mitad de julio de 1998 con la esperada importante contraofensiva por las fuerzas de seguridad contra el UÇK. Las fuerzas de seguridad restablecieron el control sobre varias zonas clave, cometieron

extensos abusos contra los derechos humanos e intensificaron una campaña de terror, intimidación y desplazamiento forzoso para sojuzgar a la población civil. Este castigo colectivo y masivo por la percepción de apoyo al UÇK suponía que todo varón albanokosovar físicamente ápto era sospechoso. Por su parte, el UÇK fue también responsable de abusos contra los derechos humanos. Aunque había una creciente necesidad de asistencia, la máxima necesidad seguía siendo la seguridad física. Además de movilizar asistencia, los elementos clave en la estrategia del ACNUR durante esta etapa fueron la información, la defensa y un fuerte énfasis en la protección.

Para cuando se llevó a cabo la misión del ACNUR para Kosovo en la última semana de septiembre de 1998 (la segunda de tres de tales misiones en el año), el conflicto ya había desplazado a más de 300.000 personas dentro y fuera de la provincia. La conclusión central de su misión fue que no sería posible ninguna solución justa y duradera sin un cambio fundamental en la actitud de Belgrado hacia los albaneses kosovares. Sin este cambio, del cual había pocas perspectivas, estaba clara-



ACNUR/29027/04 1999/U. Meissner

mente limitada la capacidad de la comunidad internacional para ayudar a asegurar protección. Los observadores notaron que la callada reacción internacional antes de septiembre reflejaba preocupación ante el surgimiento del UÇK y la resultante "independencia" de algunas zonas de Kosovo.

Con la adopción de la Resolución 1199 del Consejo de Seguridad el 23 de septiembre de 1998, la comunidad internacional aumentó significativamente su compromiso. Esta resolución requería, entre otras exigencias, que se retirase de Kosovo a las fuerzas de seguridad que oprimían a la población civil. En su declaración conjunta con el presidente Yeltsin en Moscú el 16 de junio, el presidente Milosevic ya había hecho una promesa de que "no habrá acciones represivas contra [la] población pacífica". A fines de octubre de 1998, cuando las fuerzas de seguridad empezaron una retirada parcial, el UÇK reafirmó su

mente después de que las negociaciones de Rambouillet acabaran sin acuerdo el 23 de febrero de 1999. Cuando las organizaciones humanitarias de Naciones Unidas y nuestros socios de ONG tuvieron que suspender operaciones en Kosovo el 23 de marzo de 1999, se pensaba que había más de 260.000 personas desplazadas dentro de Kosovo, más de 100.000 en otras partes de la región y más de 100.000 que habían buscado asilo fuera de la región desde principios de 1998.

Para principios de 1999 la operación humanitaria dentro de Kosovo había asumido varias de las características de la operación del ACNUR durante la guerra en Bosnia, incluso equipos de convoy internacionales<sup>1</sup>. A diferencia de en la anterior operación, raramente se denegó el acceso a los convoyes y a nuestro personal, y la prestación de asistencia fue mucho más fácil. Como durante los anteriores conflictos en Bosnia y Croacia, la operación

## *no estábamos preparados para lo que sucedió en la escala a la que sucedió*

presencia. Con el despliegue de la desarmada Misión de Verificación en Kosovo (MVK) de la OSCE y el comienzo del invierno, un significativo número de los desplazados dentro de Kosovo regresaron a sus hogares (otra exigencia de S/RES1199), o al menos a la vecindad de los hogares dañados, y a corto plazo mejoró la seguridad. Todas las partes comprendieron que ésta no era una solución política, sólo se había comprado un poco de tiempo en el que encontrar una.

Para fines de diciembre de 1998 el alto el fuego se estaba descomponiendo. Con aparente impunidad, las fuerzas de seguridad se embarcaron en una serie de "maniobras de invierno", usando munición con carga explosiva, que estaba claramente dirigida a baluartes del UÇK. Esto causó un nuevo desplazamiento de civiles, incluso de zonas hasta ese momento no afectadas gravemente.

### **Compromiso de la comunidad internacional**

Una combinación de la descomposición del alto el fuego, las amenazas de seguridad a la MVK y los sucesos a los que se dio suma publicidad, tales como la matanza de Racak, el 15 de enero de 1999, llevaron a la comunidad internacional a comprometerse más seriamente. El resultante proceso negociador de Rambouillet empezó en febrero y duró de hecho hasta el 19 de marzo de 1999. A pesar de las conversaciones, la violencia y el desplazamiento continuaron y se aceleraron marcada-

mente humana no hizo ninguna distinción excepto sobre la base de la necesidad entre los desplazados, retornados y otros afectados directamente por el conflicto pero no desplazados. Unas 400.000 personas en Kosovo estaban recibiendo asistencia de una operación vista ampliamente como eficaz. Pero las limitaciones de la acción humanitaria en ausencia de una acción política que tuviera éxito habían quedado completamente claras otra vez.

Durante las once semanas de la acción aérea de la OTAN, de fines de marzo a principios de junio de 1999, unos 900.000 nuevos refugiados huyeron o fueron expulsados de Kosovo. El ACNUR se encontró comprometido en una operación tan difícil y compleja como cualquiera a la que hayamos hecho frente.

Grandes problemas prácticos de asistencia fueron agravados por importantes problemas de protección. Macedonia era reacia a dar asilo. En Montenegro, los albanos-kosovares encontraron un gobierno dispuesto a protegerles si podía, pero fueron amenazados por la presencia de fuerzas de seguridad federales. El reclutamiento del UÇK se aceleró. Muchas familias estaban separadas y creció el número de miembros de las familias desaparecidos. Se tenían que abordar una multitud de problemas prácticos, de protección y políticos en un ambiente político sumamente cargado en el que las apuestas para los gobiernos interesados eran ciertamente muy altas.

### **Falta de preparación**

El problema más inmediato fue que no estábamos preparados para lo que sucedió en la escala a la que sucedió. Como casi todas las personas con poder de decisión y comentaristas occidentales, y, en efecto como la mayoría de los albanos-kosovares, el ACNUR no predijo la expulsión masiva de la mayoría de la población de etnia albanesa de Kosovo. Que estuviéramos en tal compañía no es ninguna excusa. Sin embargo, hasta días antes de que empezara el éxodo, la comunidad internacional, particularmente los gobiernos occidentales clave, estaba contando con la paz, e instando al ACNUR a que se preparase para la próxima puesta en práctica de los acuerdos de Rambouillet. Parece improbable que estos mismos gobiernos -algunos de los cuales han sido incisivamente críticos con nuestra falta de preparación a una escala suficiente- hubieran respondido a una petición del ACNUR de preparativos masivos para contingencias basados en el fracaso de sus propios esfuerzos de paz. Para haber estado preparados para lo que realmente sucedió, tal petición habría tenido que haber sido ya satisfecha, no sólo hecha, en un momento en que el éxito de estos esfuerzos de paz parecía posible y lo que realmente sucedió era aún casi inconcebible.

Nuestra preocupación clave era menos el fracaso de la planificación de contingencia y la falta de reservas almacenadas (éstas estaban en el lugar inoportuno, dentro de la República Federal de Yugoslavia) que la falta de personal. Esta fase fue muy intensiva en personal desde el principio. Conseguir que pequeños grupos cruzaran seguramente la frontera, comenzar el socorro y establecer el programa de evacuación humanitario exigían un elevado nivel de experiencia, un agudo juicio político y destrezas en los medios de comunicación de casi todo el mundo que estuviera en el campo. En el transcurso de un solo día cualquier director de campo del ACNUR podía hacer frente a un montón de problemas graves y con frecuencia sumamente políticos (y a un desfile continuo de visitantes de alto nivel). Redesplegamos el equipo retirado de Kosovo, entre ellos veteranos de nuestra operación durante la guerra en Bosnia, y movilizamos a colegas de todo el mundo. El sistema del equipo de respuesta de emergencia del ACNUR funcionó bien y supuso un cambio importante. No obstante, no teníamos suficiente personal de campo con mucha experiencia.

A pesar de las limitaciones, la respuesta a las afluencias, movilizadas rápidamente, sí que satisfizo necesidades materiales inmediatas con unas mínimas muertes evitables.

Gran parte del mérito se atribuye a la resistencia de los propios refugiados y a la hospitalidad de sus anfitriones inmediatos. Eso sólo no hubiera sido suficiente. La respuesta internacional fue generosa. Se movilizaron rápidamente recursos materiales, aun cuando algunas iniciativas bilaterales estuvieron inicialmente descoordinadas. Trabajando muchas horas, siete días a la semana desde el comienzo del éxodo, los colegas que el ACNUR y nuestros socios de Naciones Unidas y de ONG tenían en el lugar, con el tiempo se las arreglaron de algún modo para dar abasto. La aportación de nuestros colegas nacionales, incluso aquellos que acababan de convertirse ellos mismos en refugiados, fue crítica.

## Petición de asistencia de la OTAN

Una semana después de que empezaran las afluencias, y con 300.000 nuevos refugiados ya en Albania y Macedonia, el ACNUR acudió a los militares en busca de ayuda. Reconocimos que nos estábamos abrumando por el problema político del asilo en Macedonia y los problemas logísticos prácticos en Albania. Los problemas de organizaciones humanitarias que trabajan con unos militares que son o se convierten en parte de un conflicto están bien documentados<sup>2</sup>. El ACNUR pidió asistencia de la OTAN sólo después de pensar cuidadosamente. El acuerdo con la OTAN reconoció explícitamente la primacía de las organizaciones humanitarias, como lo hizo el apoyo real de la OTAN sobre el terreno. La razón inmediata para la petición del ACNUR a la OTAN el 3 de abril fue que no había ninguna otra manera de desbloquear el callejón sin salida político que había dejado a 65.000 personas peligrosamente desamparadas a la vista de la seguridad en la frontera entre Kosovo y Macedonia. La buena disposición de la OTAN a construir campos para ellas y el comienzo del programa de evacuación humanitaria fue el "paquete" que Macedonia requirió para permitir el asilo a estos refugiados. Hubiéramos preferido mucho más que tal paquete no hubiera sido necesario. Era, en tales circunstancias, literalmente vital.

Como nuestra petición a la OTAN ha sido criticada en algunas partes, puede que sea pertinente observar que tanto el gobierno albanés como el macedonio habían pedido ellos mismos antes asistencia "humanitaria" de la OTAN. La creencia de que una respuesta humanitaria abrumada requería asistencia de la OTAN era compartida por los gobiernos miembros de la Alianza con tropas desplegadas originariamente para poner en práctica los acuerdos de Rambouillet, por la opinión pública en la mayoría de los Estados miembros y el ACNUR. Consideramos la coordinación de esta asistencia preferible a los arreglos bilaterales que, de otro modo,

hubieran sido inevitables. No nos hacíamos ninguna ilusión en cuanto a nuestra capacidad para influir en gobiernos sobre asuntos donde sus intereses nacionales estaban tan poderosamente comprometidos.

Si la necesidad de implicación de la OTAN fue una combinación de los imperativos de la situación política en Macedonia y la escala de las afluencias, el programa de evacuación humanitaria fue una respuesta para lo primero. Durante años, el argumento a favor de "compartir cargas" ha sido sostenido en reuniones como las del Comité Ejecutivo del ACNUR. Aquellos países de asilo que desean que los donantes compartan el asilo y no sólo la carga financiera han tenido poca influencia si es que han tenido alguna. El programa de evacuación humanitaria era la condición para la continuación del asilo. Enfrentado con la realidad política, el ACNUR argumentó a favor del programa, aunque -como el apoyo de la OTAN a la operación humanitaria- hubiera sucedido de todos modos.

Seleccionar refugiados para la partida en la evacuación humanitaria estaba cargado de dificultades y abierto al abuso. El concepto mismo era nuevo. Los problemas potenciales de protección eran muchos. Lo que se ofrecía no era reasentamiento y ni siquiera protección temporal. Algunos gobiernos que ofrecían plazas procuraban limitar sus responsabilidades negándose a permitir que el programa fuera usado para reunión familiar inmediata, incluso de esposos, porque esto podría haber dado a aquellos evacuados los plenos derechos de refugiados. En efecto, una de las ironías de esta fase fue que gobiernos que habían respetado las peticiones del ACNUR con respecto a la protección y no devolución de solicitantes de asilo en la fase anterior a la acción de la OTAN se volvieron más restrictivos después de que hubiera empezado. El ACNUR ha tenido incluso que rebatir el argumento de que, como los deportados no habían huido ellos mismos de la persecución, no tenían, por tanto, derecho a la gama completa de protección como refugiados.

Para algunos comentaristas (como dentro del ACNUR) el anterior conflicto en Bosnia ha sido un punto de referencia, y, por tanto, se ha tendido a pasar por alto las diferencias fundamentales en los contextos de estas dos operaciones. En Bosnia la operación del ACNUR fue, en cierto sentido, un sucedáneo para la acción política. Asegurar su éxito, y su percepción como un éxito, era importante para gobiernos clave. En contraste, el éxodo de Kosovo era, en cierto sentido, la consecuencia de -pero desde luego no causado por- acciones políticas de gobiernos clave. Hubo de repente una nueva crisis humanitaria masiva que los gobiernos

(y la OTAN) necesitaban urgentemente que se viera que estaban conteniendo. Consideraciones políticas importantes y a veces competidoras estaban en juego para estos gobiernos. La operación humanitaria fue a veces simultáneamente un vehículo para y subordinada a estas preocupaciones. No faltaron las reivindicaciones de logros y se volvió evidente la necesidad de un obvio candidato a mano para echarle la culpa de cualquier defecto que se percibiera.

## Coordinación del ACNUR

Lejos de dar un empujón al ACNUR, como en Bosnia, algunos gobiernos donantes tomaron ellos mismos iniciativas humanitarias y se implicaron



Kukes, Albania

directamente en las operaciones. Necesitando su propia visibilidad, buscaron soluciones rápidas que sencillamente no eran posibles. En Bosnia el ACNUR había controlado eficazmente el acceso a las operaciones humanitarias y la participación en ellas. Como resultado, la coordinación fue relativamente sencilla. Aunque las fuerzas militares locales podían denegar o restringir el acceso, tenían impacto limitado sobre otros aspectos de la operación. En el caso de las afluencias de refugiados desde Kosovo, sin embargo, la coordinación por parte del ACNUR de la respuesta humanitaria, aunque una responsabilidad asignada como mandato que no estaba puesta en tela de juicio en teoría, resultó muy difícil en la práctica.

Inicialmente fue casi imposible, una masiva "refriega" impulsada por la oferta ya que los gobiernos donantes competían vivamente unos con otros.

Se instó al ACNUR a coordinar más eficazmente mientras gobiernos anfitriones y donantes hacían arreglos bilaterales para asistencia, construcción de campos y el funcionamiento de campos. El ACNUR se enteró de éstos *post facto*, a veces sólo cuando aquellas ONG con las que habíamos acordado prestación de servicios vinieron a decirnos que habían sido sustituidas. Los criterios de asistencia bilateral variaron ampliamente. ONG que anteriormente no habían estado activas en Kosovo o la región llegaron deseosas de ayudar. Algunas insistieron en la "visibilidad". Algunas carecían de una comprensión clara del contexto o las necesidades y no todas tenían la experiencia necesaria.



Still Pictures/Martin Specht

En Albania, la situación se complicó además por el inicial deseo del gobierno de trabajar bilateralmente donde fuera posible y el hecho de que la respuesta inmediata (a diferencia de en Macedonia) no tuviera el beneficio de ONG experimentadas que habían trabajado en Kosovo. El ACNUR ayudó a las muchas ONG que llegaban a Albania a constituir su propia célula coordinadora de ONG. Se adaptaron a la nueva situación los mecanismos coordinadores sectoriales con los interlocutores directos del ACNUR que estaban ya en su sitio para los refugiados que habían llegado en 1998. El personal del UNOCHA destinado al ACNUR desempeñó un papel clave en el Grupo de Gestión de Emergencia del Gobierno albanés, dentro del cual la responsabilidad de coordinación fue compartida eficazmente con el ACNUR. En Macedonia, ONG que habían sido interlocutoras del ACNUR en Kosovo miraron al ACNUR desde el principio en busca de

coordinación en el ámbito de operaciones sectoriales y globales. Las recién llegadas encajaron dentro de arreglos ya establecidos, algunas más rápida y fácilmente que otras. El personal de UNOCHA destinado al ACNUR en Macedonia contribuyó a la coordinación del sector de logística clave y al suministro de información diaria sobre la situación (como habían hecho desde la Oficina del ACNUR en Belgrado durante las fases previas de la crisis).

Tales problemas son característicos de la pronta respuesta a la mayoría de las emergencias humanitarias de alto perfil. En el plazo de unas pocas semanas, a medida que también ganaron en eficacia los mecanismos de enlace entre donantes, fue evidente un planteamiento más coherente y consecuente impulsado por las necesidades. La coordinación, no obstante, resultó particularmente difícil de manejar en esta emergencia. En los críticos primeros días, un montón de tareas apremiantes y una cantidad insuficiente de personal experimentado disponible detuvieron el desarrollo de mecanismos de coordinación. Deberíamos haber expuesto los muchos problemas y restricciones más claramente desde el principio. Otra importante lección que se ha reconfirmado es que emergencias de refugiados de tal escala y complejidad requieren un planteamiento de equipo/consorcio con nuestros interlocutores de Naciones Unidas y otros colaboradores similares que hemos tenido durante la crisis.

Hubo logros muy significativos, con frecuencia frente a considerables factores en contra, en la respuesta de las organizaciones humanitarias, primero dentro y luego fuera de Kosovo. Hubo fracasos también y el ACNUR está encargando una evaluación independiente. Estas y otras evaluaciones debieran ayudar a asegurar que se asimilen las lecciones. Se tiene que esperar que también se aprendan lecciones de los fracasos acumulativos a la hora de emprender una acción política resuelta que contribuyeron a hacer necesaria en primer lugar tan difícil operación.

**Nicholas Morris fue Enviado Especial del ACNUR en los Balcanes en 1993 y 1994 y de nuevo desde el 1 de abril de 1998 hasta el 30 de abril de 1999. El artículo fue escrito a principios de junio de 1999. Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no son necesariamente compartidas por las Naciones Unidas o el ACNUR.**

1 Para un relato de testigo ocular, véase "Kosovo Diary" de Fernando del Mundo en la publicación del ACNUR *Refugees*, vol. 1, nº 114, 1999, pp. 24-25.

2 Para un análisis perceptivo en este contexto, véase Elizabeth Becker, "Aid Group [UNHCR's] Partnership with NATO Raises Concern Over Tradition of Neutrality", Servicio de Noticias del *New York Times*, 9 de abril de 1999.

## Escuelas en cajas

Durante el pasado año más o menos y particularmente durante la actual crisis en los Balcanes, se ha discutido mucho acerca de la intervención psicosocial para refugiados y desplazados que han experimentado trauma durante o antes del desplazamiento.

Puede que no siempre sea posible aliviar la causa del trauma -detener el problema-. Sin embargo, la reintroducción de la educación, el recreo y otras actividades estructuradas pueden ayudar considerablemente. Otros métodos de aliviar el estrés pueden y debieran incluir el proporcionar información fiable, que tristemente con frecuencia falta. Esto debiera concernir no sólo a asuntos más dramáticos tales como conciencia sobre la existencia de minas terrestres y material de guerra no explotado, sino también a asuntos más mundanos tales como la notificación de traslados de un campo a otro, por qué es necesario tal traslado, cómo acceder a alimentos y otros tipos de ayuda, cómo recibir atención médica y cómo localizar a miembros de la familia y parientes perdidos. Esto puede que parezca obvio, pero la mayoría de las veces se olvida en la presión para proporcionar ayuda rápidamente.

El Movimiento de la Cruz Roja ha establecido, como es habitual en crisis tales como la de los Balcanes, oficinas de localización en todas las zonas afectadas y en los terceros países que han estado recibiendo refugiados, no sólo para localizar a parientes perdidos sino también para efectuar reunificación familiar. Además, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en cooperación con la Sociedad británica de la Cruz Roja, ha proporcionado 600 equipos de educación y 600 equipos de recreo para que sean distribuidos a las poblaciones refugiadas y retornadas. Estos equipos -"escuelas en cajas"- están siendo distribuidos conjuntamente con UNICEF y proporcionarán una oportunidad para continuar la educación de niños afectados así como para proporcionar otras actividades estructuradas y juego para reintroducir la normalidad tan carente en sus vidas en el momento presente.

por Robbie Thomson, Director de Refugiados, Federación Internacional de la Cruz Roja

# El flujo y reflujo kosovar

por Juan Martínez de Velasco

Hay muchas preguntas de sal gruesa sobre la crisis de Kosovo que no están todavía contestadas y lo preocupante es que, ni entonces ni después, parece que haya mucha gente interesada en hacerlas.

Por qué se terminan los bombardeos tras la firma de un *Acuerdo* en las que se hacen menos concesiones de las que Milosevic estaba dispuesto a firmar en Rambouillet? O ¿por qué empezaron? ¿Por qué la OTAN ha dado un patinazo militar tan estrepitoso? ¿Cómo es posible que las consecuencias de los bombardeos estuvieran tan poco previstas y la información militar fuera tan mala? O, si lo que se pretendía era proteger a los albanos-kosovares, ¿cómo se diseñó una operación militar que dejó a éstos, durante más de dos meses, totalmente indefensos ante los encolerizados serbios? ¿Y el monolitismo de los medios de comunicación? Demasiadas incógnitas "de cajón" que están todavía sin despejar, sin necesidad de entrar en los asuntos meramente políticos o de derecho internacional.

Prescindiendo de todo lo anterior, y centrándome en la explosión de refugiados que provocó la crisis, voy a tratar de resumir lo que, en mi opinión, han sido las características más determinantes de lo que ha pasado allí.

La primera característica fue que los refugiados albanos-kosovares llegaron con una capacidad de maniobra y autonomía muy superior a la de los refugiados de otros conflictos recientes. Después de las primeras semanas traumáticas, gran parte de los kosovares pudieron resolver su situación por sí mismos. Sus contactos familiares y recursos propios permitieron a muchos de ellos alquilar casas, trabajar o recibir fondos del exterior. Sobre todo en Albania, donde la situación económica es muy precaria, muchos de los refugiados que fueron acogidos solidariamente en casas particulares, después de un tiempo, tuvieron que convertirse en realquilados o recluírse en los campamentos si no tenían medios económicos.

Muchos otros se trasladaron a Grecia, Turquía o a los países occidentales, en cantidades muy superiores a las cacareadas partidas de refugiados oficiales aceptados por los gobiernos.

Los kosovares rápidamente establecieron (no sólo gracias a la ayuda de organizaciones internacionales o a los periódicos albaneses) cadenas de información entre ellos y con el interior de Kosovo. Al ser un colectivo con un nivel de formación elevado y una larga tradición de resistencia, ha mantenido un alto nivel de decisión propia, ignorando en gran medida a las organizaciones internacionales. Los kosovares salieron de su tierra en condiciones durísimas y volvieron de forma espectacular, casi bíblica; cientos de miles volvieron por sus propios y escasísimos medios, en apenas dos semanas, sin sufrir casi daños e ignorando los planes de contingencia o las alarmas de desabastecimiento y peligro de minas que lanzaron las organizaciones supuestamente encargadas de velar por su seguridad. Éstas, en apenas unos días, se quedaron sin clientes, sin proyecto y sin autoridad.

La segunda característica ha sido el montaje publicitario. El apabullante despliegue puesto en marcha a favor de los albanos-kosovares fue convertido, en gran medida, en un instrumento de propaganda para ganarse a la opinión pública internacional. Todo el ruido y los medios desplegados parecían tratar de difuminar la evidente imprevisión sobre los resultados que los bombardeos estaban teniendo sobre los supuestos beneficiarios de la intervención.

Los organismos multilaterales (a pesar del ninguneo de la ONU por la OTAN), las organizaciones humanitarias, las

cooperaciones bilaterales y hasta los ejércitos beligerantes han peleado a brazo partido por salir bien colocados en la foto humanitaria. Nadie se ha resistido a la utilización (con la excepción de algún gesto de Médicos sin Fronteras), posiblemente para capitalizar la fuerte cobertura de los medios de comunicación. Nunca se había hecho tan evidente como en Kosovo el marketing del *humanitarian bussines*. Los impresionantes recursos económicos puestos a disposición por parte de las organizaciones civiles de los países miembros de la OTAN y de algunos países árabes y la improvisación con la que hubo de manejarse muchas cosas, permitió entrar en la *melleé* de Kosovo a casi cualquier organización, tuviera o no experiencia en refugiados, en el área o en situaciones de emergencia. El hecho adicional, intencional o no, de que todos los *expertos* pontificaran (y todos asumieramos) sobre el año largo que los refugiados iban a tener que permanecer en los países vecinos, trasladando torpemente la experiencia de Sarajevo, hizo que el despilfarro de recursos fuera espectacular. No deja de sorprender que casi ninguna voz o pluma haya tocado el tema de los números de Kosovo.

Al afán de protagonismo de las organizaciones humanitarias hay que añadir el estrepitoso fracaso en sus previsiones y capacidad de comprender la crisis. Posiblemente acostumbrados a colectivos de refugiados con mayor dependencia y docilidad, no se molestaron en oír lo que los kosovares decían a gritos. Estas omisiones de manual hicieron que las organizaciones en su totalidad hayan ido a rastras y con la lengua fuera, detrás los acontecimientos.

También hay justificadas sospechas de que se inflaron las cifras de los refugiados para aumentar las ayudas y los presupuestos. Se hablaba de 200.000 refugiados ilocalizables. Esto es una práctica frecuente en ACNUR (para descontar el descuento) y, al parecer, lo ha hecho también el Gobierno albanés. Sobre el lamentable desastre de la actuación de ACNUR, en lo que hubiera sido su gran oportunidad de lucirse, se puede encontrar testimonio en la mayoría de los informes que se elaboraron en aquellos días.

Sobre los efectos inmediatos de la crisis, parece que se puede avanzar lo siguiente:

Se siguen consolidando las divisiones étnicas en los Balcanes. Cualquiera que haya visto los daños que la comunidad serbia ha infligido a los albanos-kosovares, no cree que sea posible una pacífica convivencia en el futuro. La salida de los serbios y gitanos se veía venir, en cuanto se evaluaron los daños y empezaron a aflorar fosas comunes. Los albanos-kosovares frecuentemente expresan lo contrario, pero los hechos son elocuentes.

Se va a producir, muy posiblemente, una redistribución de la población albanos-kosovar. Concentrándose ésta en los mayores núcleos urbanos ante la destrucción sistemática de los pequeños núcleos rurales. Posiblemente haya un cambio también de la estructura de empleo. El desembarco de los organismos internacionales y la necesidad de crear una administración "local" nueva agudizará esta tendencia.

Aunque proporcionalmente sea una minoría (también aquí las cifras son dudosas; Macedonia subió, tras un oportuno recuento, de 10.000 a 39.000 los refugiados que permanecían en su territorio), parece que alrededor de 50.000 kosovares se han quedado por el camino. Mucha gente mayor falleció, otras optaron por emigrar definitivamente muchas personas que lo han perdido todo han organizado su vida, al menos temporalmente, en los países de acogida, etc. A ellos habrá que sumar la última ola de refugiados: los gitanos y los también dudosos 140.000 serbios que, se dice, abandonaron Kosovo tras la vuelta de los albanos-kosovares.

Se sigue fragmentando los Balcanes en un serie de países pequeños, visceralmente enfrentados e inviables económicamente.

Ahora que los kosovares han conocido la realidad de Albania, y sus muchas diferencias económicas y culturales, no parece factible que prospere una corriente a favor de la unificación de Kosovo con Albania. Primos hermanos todo lo más. Como decía un notable kosovar, "los verdaderos refugiados son los albaneses".

**Juan Martínez de Velasco es consultor y ha sido Coordinador de la Cooperación Española en varios países.**

# La situación sanitaria en Kosovo\*: la experiencia de Médicos del Mundo

por Miguel Ángel Ramón

Aunque nominalmente el país sigue dependiendo de la administración yugoslava, en realidad es la UNMIK (administración especial de las Naciones Unidas para Kosovo - así lo escriben los kosovares-, con Bernard Kouchner a la cabeza) quien está intentando poner en marcha el país, contando para ello con la colaboración de la JCC (Joint Civil Commission), un foro en que están representados los agentes sociales y las minorías. La misión de la UNMIK es harto difícil, dado que no existe un marco legal al que atenerse, y hasta el momento presente el 100% del presupuesto que maneja depende de la ayuda exterior. Un buen ejemplo de ello lo constituye la atención sanitaria, que está en manos de ONG internacionales, con la paradoja añadida de que en algunas zonas sigue dependiendo del Ministerio de Salud de Belgrado (se trata de los enclaves donde los serbios son mayoría).

## La situación sanitaria

La demografía kosovar presenta unas características poco comunes en el concierto europeo: un 52,7% de los habitantes tienen menos de 20 años, la tasa de natalidad es del 27,7%, la de crecimiento anual del 2,1%, lo cual se traduce en la duplicación de la población cada 30 años.

Las estadísticas sanitarias eran ya antes de la guerra altamente preocupantes: en 1989 la mortalidad infantil llegó a ser de 51,2 por 1.000 (una de las más elevadas de Europa). A mediados de los años 90 descendió hasta 20 (según las informaciones del gobierno de la época), pero actualmente se sospecha que vuelve a rondar los 40 por 1.000. Las cifras que hacen referencia a la tuberculosis son también harto elocuentes: 70 casos por cada 100.000, sospechándose que durante la próxima década habrá 2.000 nuevos casos por año. Una encuesta nutricional llevada a cabo recientemente por ACF ha encontrado unas cifras de malnutrición

infantil aguda del 3,1% y global del 10,7%. En esta misma encuesta se han detectado importantes fisuras en el sistema de vacunación (que fue altamente eficiente durante los años 80) dado que un 15% de los niños no han sido jamás inmunizados contra el sarampión.

La coyuntura actual ha acabado por empeorar aún más la situación, y llegados a este punto hay que hacer referencia a las minas antipersonales que siguen diseminadas por todo el territorio a pesar de los esfuerzos de gran cantidad de organizaciones especializadas en las operaciones de desminado. En el mes de junio se llegó a la escalofriante cifra de 10 víctimas por 100.000 habitantes. La destrucción de viviendas, del sistema de saneamiento y agua potable está ocasionando un aumento considerable de las enfermedades transmisibles: según el boletín de vigilancia epidemiológica de la OMS, el 67% de los diagnósticos en el global de estructuras sanitarias corresponde a infecciones del tracto respiratorio superior, mientras que el 13% corresponde a casos de diarrea. Entre los menores de 5 años, la proporción de diagnósticos de diarrea se acerca al 20% (y de una compilación de recientes registros epidemiológicos de la OMS se infiere que un 34% de los niños han sufrido en las últimas dos semanas un episodio de esta patología). Se considera que las enfermedades ligadas a ingestión de agua y alimentos en mal estado (como por ejemplo la hepatitis A) son endémicas, de hecho un 40% de las canalizaciones de agua potable están contaminadas en algún punto de la red.

Otros problemas de cara a la obtención de un sistema sanitario eficiente están relacionados con el impacto directo de la guerra en las estructuras sanitarias y en el éxodo de gran parte del personal de hospitales y centros de salud. Con respecto a lo primero, hay que decir que el ensañamiento con que actuó el ejército y la milicia serbia

\* Así lo escriben los kosovares.

llegó al extremo de destruir centros de salud que atendían a la población albanesa (dos ejemplos de ello los encontramos en el área de trabajo de MDM-España: el dispensario de Mramor, incendiado y casi destruido en un 100% y el de Bulaj, arrasado por impactos de artillería). En el haber de la OTAN hay que apuntar la destrucción del centro de salud dental de Prishtinë, "daño colateral" del ataque al centro de comunicaciones de la capital kosovar, lo que ha generado un empeoramiento en la atención odontológica a la población, ya de antaño muy precaria (hay 10 dentistas por 100.000 habitantes, mientras que hay 28 en Serbia y 48 en el resto de Europa). Con respecto al personal sanitario, vemos que numerosos médicos serbios (muchos de ellos altamente especializados) han abandonado su lugar de trabajo en zona albanesa, siendo el caso más notorio el Hospital Universitario de Prishtinë, de donde una parte importante del personal tuvo que huir al sufrir serias amenazas por parte de miembros de la UÇK. Ello ha tenido dos consecuencias directas: por un lado el descenso en la calidad asistencial de este hospital (el único de nivel terciario en todo el país), que recibe por ello ayuda técnica de la cooperación oficial británica; por otro, dichos profesionales han tenido que refugiarse en enclaves serbios, donde realizan tareas muy por debajo de su nivel de cualificación: en los centros de salud de Laplje Selo, Caglavica y Gracanica cirujanos e internistas están trabajando como médicos generales, y se da la paradoja de que el de Kosovo-Polje, que antes de la guerra tenía una plantilla de 20 personas, ahora tiene casi 200. Un número no desdeñable de médicos y sanitarios expulsados de su lugar de trabajo ha optado por el exilio en Serbia, donde se encuentran con una reciente ley que impide emplearlos en cualquier trabajo relacionado con la sanidad: es una muestra más de la recalcitrante posición de Belgrado con respecto al conflicto. No hay que incurrir en el error de pensar que la situación de los trabajadores sanitarios albaneses es mucho mejor: más de un centenar de ellos han sido expulsados del hospital de Mitrovica, que se encuentra en la zona serbia de esta ciudad, y muchos otros están sin empleo, intentando conseguir algo de la UNMIK o de las numerosas ONG radicadas actualmente en el país.

La labor del área de salud de la UNMIK-JCC es, por tanto, enormemente complicada. Hasta ahora han fracasado los intentos de Naciones Unidas para que los profesionales de las dos etnias mayoritarias vuelvan a trabajar juntos, lo que sería un primer paso para que hospitales y centros de salud ofrecieran asistencia a todos los grupos sociales sin discriminación. Otro factor que dificulta aún más la misión de poner en marcha un país a partir de

la nada es la intromisión -lógica, por otra parte- de las autoridades de Belgrado; el ministerio de salud serbio sigue tomando decisiones, pagando salarios y suministrando medicamentos a los centros de salud que se encuentran en sus zonas de influencia; recientemente ha diseñado una nueva "carta sanitaria", todo ello en clara sintonía con la política oficial de los allegados a Milosevic, que sostienen que Kosovo (así lo escriben ellos) ha sido siempre Serbia y lo seguirá siendo a todos los efectos. A pesar de los intentos de la UNMIK y las ONG por colaborar con el gobierno federal, y a pesar de la buena voluntad de algunos elementos de la clase médica serbia (como por ejemplo el doctor Perisha Simonovic, miembro de la JCC), hasta el momento no se ha conseguido un tipo fructífero de cooperación.

MDM-España trabaja en Kosova desde el mes de junio de 1999. Con anterioridad varios equipos de emergencia habían estado socorriendo en Albania y Macedonia a los refugiados que generó el conflicto. La labor de MDM se desarrolla en la zona suroriental de la región de Prishtinë, articulándose en dos ejes fundamentales: atención sanitaria estable en el centro de salud de la localidad de Hajvali, y la realización de clínicas móviles (6 días por semana) en diversas localidades de la región que carecen de estructuras sanitarias estables por culpa de la guerra (bien sea porque el centro de salud ha sido destruido, bien porque el personal sanitario ha huido, o incluso porque la inseguridad persistente en la región desaconseja a los pacientes trasladarse al centro sanitario de referencia). MDM también está trabajando en la rehabilitación del antiguo dispensario de Mramor, un centro de salud que fue incendiado por los paramilitares serbios, por lo que el médico tiene que pasar consulta en una casa particular; también se están llevando a cabo reformas menores en otros centros de salud de la región. Un capítulo importante de nuestra labor la constituye la formación continuada del personal local; llegados a este punto hay que hablar de que una buena parte de los médicos/as y enfermeros/as de etnia albanesa se formaron entre 1989 y 1998 en un sistema paralelo, puesto que el sistema oficial yugoslavo los discriminaba abiertamente. Durante estos años también se constituyó un sistema sanitario de carácter altruista que llegaba a gran parte de la población y funcionaba de manera muy eficiente (la organización "Madre Teresa"). Una de las prioridades del área de salud de la UNMIK es en estos momentos averiguar el nivel de formación de este personal para insertarlo posteriormente en el futuro sistema sanitario del país.

Lo que hace peculiar al proyecto de MDM con respecto a la mayoría de las

ONG que trabajan en la zona es el hecho de trabajar simultáneamente con comunidades albanesas y serbias. En nuestra zona predomina la población albanesa, pero no hay que olvidar que Gracanica se encuentra dentro de ella. Gracanica es un enclave serbio de importancia cultural e histórica considerable, puesto que aquí se ubica la sede del patriarcado de la Iglesia Ortodoxa de Kosova. Otros centros de salud ubicados en pueblos serbios reciben el apoyo de MDM (Caglavica y Laplje Selo); también se llevan a cabo clínicas móviles en algunas aldeas serbias que han quedado aisladas en las montañas y que están rodeadas de población hostil. MDM trabaja también con grupos de desplazados de etnia gitana, los eternos olvidados y al mismo tiempo los grandes perdedores del conflicto, dado que están siendo objeto de una implacable persecución por parte de los extremistas albaneses; se ha prestado atención médica a una caravana de 467 desplazados que huía hacia Macedonia, se ha participado (en colaboración con otras ONG) en la evaluación de las necesidades de las "bolsas" de gentes de esta etnia que han quedado dentro del país, y se ha atendido a algunas familias aisladas en el interior de Prishtinë.

El hecho de tener que trabajar en estrecho contacto con ambos bandos nos ha supuesto muchos problemas de operatividad y seguridad, pero al mismo tiempo nos ha dado una perspectiva privilegiada del conflicto. También nos ha convencido de la necesidad de trabajar de manera decidida en la restauración de la convivencia entre etnias, aunque sabemos que en la práctica ello resultará enormemente difícil, y uno no puede dejar de ser pesimista al respecto, al menos a corto plazo.

Una vez más la tardanza de la comunidad internacional ha dejado como resultado un conflicto cuyas consecuencias pueden tardar generaciones en cicatrizar. En lo referente al capítulo sanitario, a menudo nos sorprende el descubrir que los augurios de la OMS con respecto a las posibilidades del sistema sanitario del país en los próximos meses son absolutamente funestos, y que habrá que olvidar por el momento programas de tanta importancia como el de atención a enfermos neoplásicos; tampoco se harán inversiones de ningún tipo en el área de salud bucodental. Todas estas carencias se dan en un país donde existe un despliegue omnipresente de agencias de Naciones Unidas y todo tipo de financieras, y donde parece que todo el mundo (excepto, claro está, los teóricos beneficiarios) está más preocupado en las estrategias de imagen que en los resultados reales.

**Dr. Miquel Àngel Ramón, coordinador de MDM-España en Kosova**

# Coordinación en medio del caos: la crisis de refugiados en Albania

por Toby Porter

Este artículo explora la coordinación del esfuerzo de ayuda, el papel de la OTAN y, finalmente, si la respuesta a la crisis de Kosovo ha fortalecido o socavado los principios de universalidad que rigen la prestación global de asistencia humanitaria.

Los tres meses de abril a junio de 1999 vieron un masivo programa de ayuda de emergencia, tan grande y de tan alto perfil como ninguna operación con refugiados desde la crisis de los Grandes Lagos en 1994. El escenario puede que haya sido diferente, pero la mayoría de los actores eran los mismos. Organismos de Naciones Unidas, ONG, donantes, ejércitos extranjeros y los medios de comunicación desembarcaron todos en gran número en Albania a principios de abril y empezaron a desempeñar su papel de respuestas a las necesidades de los refugiados. Los recursos a disposición de las agencias de ayuda, a través de gobiernos y por medio de llamamientos públicos, fueron más elevados de lo que habían sido nunca. Al programa humanitario se le dio la bienvenida y fue facilitado a todos los niveles, por el gobierno y la población de Albania. Hubo un abundante apoyo logístico prestado por ejércitos extranjeros, principalmente de países de la OTAN. No hubo particulares preocupaciones de seguridad. Todos los ingredientes estaban aparentemente en su sitio para una operación de emergencia eficaz y bien dirigida.

Y, sin embargo, para muchos de nosotros que trabajábamos en Tirana, el programa de emergencia de Albania hacía tantas preguntas como las que respondía. La especulación y la conjetura sobre qué se podía haber hecho mejor llegarán a dominar los debates de políticas en los meses y años venideros.

## Coordinación del esfuerzo de ayuda

Discutir la coordinación de la asistencia humanitaria en Albania, incluso en esta temprana etapa, corre el riesgo de la reiteración. Se dio mucha publicidad a declaraciones públicas de algunos gobiernos donantes y ONG sobre la calidad de la coordinación en Albania. El ACNUR se irritó cada vez más con lo que consideraba observaciones que no eran ni originales ni constructivas. No era difícil conseguir pruebas de mala coordinación. Hubo ejemplos de varias ONG que competían por trabajar en los mismos campos, duplicando servicios esenciales, y, sobre

todo, introduciendo una gran variación en los criterios en diferentes campos. La gente contaba con que el ACNUR proporcionara coordinación, y era rápida en asignarle la culpa donde faltaba. Para ser justos con el ACNUR, hubo aspectos de la crisis de refugiados en Albania que, desde el principio, hicieron la coordinación extremadamente difícil, si no imposible. Ningún análisis puede permitirse el lujo de pasar por alto estas restricciones.

La dispersión de la población refugiada fue un factor importante. Para su apogeo al final de la primera semana de junio, se estimaba la población refugiada en Albania en 460.000 personas. De éstas, unos 270.000 refugia-

dos estaban viviendo con familias anfitrionas<sup>1</sup>. El resto de los refugiados estaban esparcidos en campos y centros colectivos. Algunos de los campos contaban con varios miles de refugiados, mientras algunos de los centros colectivos más pequeños no tenían más de una docena. Se estimó que hubo entre 700 y 900 emplazamientos de este tipo. Por mucho que se pudiera estar "filosóficamente" a favor de que los refugiados estuvieran tan dispersos y se evitara la creación de ciudades de tiendas tan vivamente asociadas con crisis de refugiados previas, esto se tiene que contrapesar con una evaluación objetiva de nuestras propias capacidades y sistemas como agencias de ayuda humanitaria.

Las agencias de ayuda humanitaria están acostumbradas a responder a ciertos marcos hipotéticos y estaban sencillamente abrumadas por tener tantos emplazamientos que evaluar y atender. Las ONG podían escoger con sumo cuidado dónde concentrar sus recursos mientras que el mandato del ACNUR le compelia a estar en todas partes, al mismo tiempo que la falta de recursos le exponía a crítica por no hacerlo. En términos sencillos, no podían alcanzar la cobertura que una coordinación apropiada requiere.

## *no puedes coordinar a gente que no quiere ser coordinada*

Existe el dicho de que "no puedes coordinar a gente que no quiere ser coordinada", y en ninguna parte fue más cierto esto que en Albania en los tres primeros meses de la crisis de refugiados. La simple verdad fue que, aun cuando hubiera adquirido la capacidad, el ACNUR casi seguro se habría visto en la imposibilidad de proporcionar la coordinación requerida debido a otras características de la situación.

Se puede afirmar que Albania vio la proliferación más elevada que nunca haya existido de ONG en una crisis de refugiados. En su apogeo, había más de 160 ONG registradas en el Centro de ONG en Tirana. Mientras muchas estaban motivadas por consideracio-

nes altruistas, hubo también allí una elevada proporción de "ONG de cartera" porque no podían permitirse el lujo de no estar allí. Tan pronto como habían encontrado un lugar para trabajar, sus máquinas de publicidad allá en casa entraban en acción zumbando y recaudaban fondos de la increíble compasión que la difícil situación de los kosovares había provocado. Muchas de estas organizaciones no asistieron a actividades de coordinación general o sectorial, se resistieron activamente a intentos de ser coordinadas e incluso se negaron a registrar sus actividades en el Gobierno de Albania o el ACNUR.

Se puede también comprender mejor las particularidades de la coordinación en Albania en comparación con crisis de refugiados pasadas. En Tanzania en 1994, por ejemplo, una valerosa y visionaria Coordinadora de Campo para el ACNUR en Ngara asignó cada uno de los sectores claves a un puñado de ONG respetadas y cortésmente dijo al resto que hicieran sus maletas. El resultado fue impresionante. Hizo esto porque estaba facultada para hacerlo -el gobierno de Tanzania sólo permitió operar en Tanzania a ONG si eran invitadas a hacerlo por el ACNUR-. El ACNUR pudo así "coordinar" a su manera.

En Goma, unos pocos meses más tarde, el propio ACNUR se encontró con una crisis aún mayor que coordinar. Después del caos de las primeras semanas, fue lentamente capaz de ejercer su papel de coordinación -una notable manera en la que hizo esto fue por medio de la financiación de socios para la puesta en práctica para que trabajaran en los tres campos principales. Muchos de los principales donantes (especialmente ECHO -Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea-) facultaron al ACNUR a hacer esto encauzando toda su financiación directamente a la agencia de refugiados, antes que estableciendo una multitud de acuerdos de asociación individuales. Entonces le tocó al ACNUR usar su propia financiación de las ONG como una manera de "coordinar". Sin que sorprendiera a nadie, funcionó.

Para comprender cuánto ha cambiado, figúrense la escena en Tirana a principios de mayo de 1999. En una reunión con ONG, un funcionario superior del ACNUR se refirió a su organización como "técnicamente en quiebra" al no haber recibido compromisos en metálico en el primer mes de la crisis de refugiados. Se dijo que elaboradores superiores de políticas y diplomacias en el Reino Unido, los EE.UU. y la UE, decepcionados por las reacciones del ACNUR a la primera oleada de la crisis,

habían puesto un veto personal a la financiación en metálico al ACNUR.

Mientras esta crisis de efectivo asolaba al ACNUR, las ONG nunca habían estado tan bien. Las agencias más pequeñas se encontraron inundadas de fondos, sea de fuentes privadas o gubernamentales, en un momento en que el ACNUR estaba haciendo un llamamiento en directo en la CNN para que le apoyaran económicamente <sup>2</sup>. Mientras tanto, el gobierno albanés no estaba dispuesto o no era capaz de usar el ACNUR como un instrumento de "control de calidad" para asegurar que sólo



Kukes, Albania

las agencias de mejor reputación operasen sobre el terreno. Las agencias, por tanto, no tenían ningún incentivo para estar coordinadas, y parecían no dispuestas o incapaces de coordinarse a sí mismas. En Albania, la incapacidad de "coordinar" nunca había sido más evidente.

### El papel de la OTAN

La coordinación está vinculada a la segunda cuestión clave, la del papel de la OTAN en el esfuerzo humanitario. Las operaciones militares de socorro en desastres y el intenso debate resultante no son nuevos. En ninguna parte tales operaciones se han dado en la masiva escala que hemos visto en la crisis de Kosovo. Los "bilaterales", como llegaron a ser conocidos los ejércitos de la OTAN, fueron actores enormemente importantes en el esfuerzo de humanitario, no sólo prestando el apoyo logístico asociado tradicionalmente al papel de los militares, sino también creando y gestionando campos de refugiados en nombre de los gobiernos a los que representaban <sup>3</sup>.

Al principio de la crisis, el papel desempeñado por los militares fue criticado por observadores que notaban la línea bastante borrosa entre la OTAN como parte beligerante dentro de Kosovo y la OTAN como actor humanitario justo fuera de sus fronteras. Esta defensa de principio, por importante que sea, tiene que ser vista en comparación con la realidad de que, sin tal intervención logística y material, las agencias de ayuda habrían encontrado difícil o imposible dar abasto. Éste fue particularmente el caso en el principio de la crisis. El

terreno neutral que a la mayoría de la gente le gustaba ocupar era reconocer que la OTAN tenía un papel único e importante que desempeñar en la prestación de apoyo logístico y técnico pero que su ayuda debería ser puesta a disposición, y bajo la coordinación, del ACNUR. Esto, en teoría, estaba muy bien.

En la práctica, sin embargo, éste no fue siempre el caso. Los bilaterales avanzaron rápidamente con el desarrollo de campos, con frecuencia sin la aportación de planificadores de emplazamientos experimentados. Algunos de los emplazamientos que los militares eligieron habían sido rechazados anteriormente por agencias de ayuda como enteramente inadecuados para campos de refugiados. En la lucha para crear campos se hizo caso omiso del consejo de las ONG o pasó inadvertido. Las letrinas estaban mal situadas y las tiendas colocadas demasiado juntas, errores que se podían haber evitado fácilmente si las agencias de ayuda hubieran ayudado a los ejércitos en la etapa de planificación.

El principio rector para muchos gobiernos donantes llegó a ser derramar tanto dinero como fuera posible en "su" campo, y tratar de atraer el máximo número de refugiados para que vivieran allí. En Kukes, se expusieron en tabloneros de anuncios públicos fotografías de los principales campos más al sur lejos de la frontera kosovar para atraer refugiados hacia un campo en particular. La gente podía ver las tiendas que les esperaban, las cocinas donde se les serviría comida, los espacios donde podrían jugar sus hijos. Campos competidores fueron expuestos el uno junto al otro en esta agencia inmobiliaria improvisada para campos de refugiados.

Se agudizaron muchos problemas de coordinación. Había con frecuencia poco o ningún incentivo o meca-

nismo para que agencias bilaterales se coordinasen con el ACNUR. Los campos fueron a menudo identificados y preparados por ejércitos, mucho tiempo antes de que el ACNUR fuera incluso consciente de su existencia. Aún más mortificante para el ACNUR fue el hecho de que los mismos gobiernos fueran con frecuencia los más volubles en su crítica de la "falta" de coordinación del ACNUR. Una consecuencia del bilateralismo fue que las ONG fueron aparentemente seleccionadas para trabajar en un lugar basándose en la nacionalidad compartida. Hablando en términos generales, ONG españolas trabajaron en campos preparados por el ejército español, ONG británicas trabajaron en campos preparados por el ejército británico y así sucesivamente. Estos arreglos solía hacer el departamento de ayuda del país interesado, que recogía las facturas tanto del ejército que había preparado el emplazamiento como de las agencias de ayuda que lo iban a gestionar. Ni que decir tiene que es difícil "coordinar" cuando las agencias son seleccionadas y financiadas sobre esta base (y en total contraste con los positivos ejemplos de los Grandes Lagos en 1994). En resumen, la lección que se tiene que aprender de la crisis de Kosovo es que el "bilateralismo", casi por definición, socava la coordinación.

## Principios de universalidad

Otra preocupación importante han sido los niveles desiguales establecidos por los actores bilaterales. En algunos campos, los niveles eran tan altos que la gente, sólo medio en broma, llegó a preguntar si debiera haber niveles máximos lo mismo que mínimos. En campos adyacentes menos afortunados los niveles eran

tan bajos que familias de refugiados prefirieron no instalarse en absoluto. Uno de los ejemplos más impresionantes se pudo ver en Shkodra, en la frontera con Montenegro. Un campo había importado alumbrado público, duchas calientes y varias salas de televisión mientras que en otro campo, a sólo unos pocos kilómetros de distancia, las tiendas estaban situadas en un pozo de grava sin un solo espacio comunitario para todo el campo. El gasto per cápita en el primero probablemente superaba al último en un factor de quince o veinte.

Plantear cuestiones sobre altos niveles en campos de refugiados es entrar en un campo de minas. Es importante, sin embargo, si se parte de la premisa de que todos los refugia-

dos, de Kosovo y de cualquier otro lugar en el mundo, tienen ciertos derechos universales a asistencia. Una característica distinta del esfuerzo de ayuda en Albania durante los tres primeros meses fue la aparente ausencia de cualquier sentido de valor "absoluto" del dinero, o cualquier conciencia de que los recursos eran finitos. Había dinero para hacer casi cualquier cosa y para hacerla casi en cualquier lugar. No había, frente a ello, ninguna razón para abstenerse de instalar duchas eléctricas y alumbrado público en un campo de refugiados si un donante estaba preparado a ofrecer fondos. Al mismo tiempo, sin embargo, más de la mitad de la población refugiada no estaba recibiendo ninguna ayuda.

La gente que vivía con familias anfitrionas o en alojamiento privado no recibía siquiera una fracción de la atención o la asistencia dada a la gente en los campos. Durante los dos primeros meses ni una sola distribución de alimentos llegó a los 270.000 refugiados en alojamiento privado. Para fines de junio, la ayuda económica prometida por el ACNUR (10 dólares por persona y mes) no había llegado a las familias anfitrionas. Este fracaso en llegar a los refugiados que vivían con familias anfitrionas será considerado (junto al fracaso en completar la inscripción de refugiados mientras estaban en Albania) entre los defectos más graves del esfuerzo de ayuda en Albania.

Durante todo este periodo unos 190.000 refugiados en campos y centros colectivos fueron atendidos por más de una docena de ejércitos extranjeros, por los principales organismos de Naciones Unidas y por unas 160 ONG. Probablemente nunca se conoce-

rá completamente el gasto total. Haya asombrosas comparaciones que hacer. Sólo los costes de urbanización del emplazamiento del ejército de los EE.UU./OFDA conocido como Camp Hope -Campo Esperanza-, cerca de la ciudad de Fier en el sur del país, se han estimado en unos 50 millones de dólares<sup>4</sup>. Un máximo de 3.500 refugiados vivieron en el campo en cualquier momento. Si se hubiera asignado la misma suma al ACNUR para permitirle dar 10 dólares por persona al día para las familias anfitrionas, los 270.000 refugiados que vivían en alojamiento privado habrían sido mantenidos durante cuatro o cinco meses. (Da más que pensar que el gasto en este único campo relativamente pequeño financiaría casi completamente el llamamiento consolidado de Naciones Unidas a favor de Angola de este año.)

Tales comparaciones puede que provoquen incomodidad entre las agencias. Sin embargo, aquellos que están familiarizados con el sistema de ayuda internacional saben perfectamente que sólo hay disponibles recursos finitos para presupuestos de ayuda exterior. Los juicios comparativos son más que meramente útiles: son esenciales.

Desde el principio de la crisis de refugiados de Kosovo, agencias de ayuda que trabajaban en otras partes del mundo advirtieron una caída en los recursos disponibles para sus programas en curso. No se actuó sobre compromisos iniciales para reconstruir los sustentos hondureños y nicaragüenses hechos añicos por el huracán Mitch. Propuestas para trabajo de emergencia en Sierra Leona y Angola yacían en los despachos de los donantes, no contestadas y finalmente no financiadas. Las ONG, por su parte, arrastraron a mucho personal más antiguo de programas en otras partes del mundo para proveer de personal a sus programas en Albania y Macedonia. El propio sistema de asistencia internacional demostró de nuevo que era como un reflector, que revoloteaba de un rincón del mundo al siguiente. Esta falta de coherencia está fundamentalmente reñida con las necesidades reales de los refugiados y víctimas de desastres y las esperanzas de lograr una perspectiva global o universalista.

La gente ya está comenzando a preguntar hasta qué punto la respuesta a la crisis de Kosovo crea precedentes. El intervencionismo moral está otra vez en el orden del día y está siendo discutido como un fundamento futuro de la política exterior occidental. Algunos exhortan a la cautela y argumentan que la OTAN, por ejemplo, tiene una esfera de operación política y geográfica específica, y que la inter-

vencción para acabar con un conflicto en Europa cae directamente dentro de ella. Sería, por tanto, equivocado suponer o defender que la alianza intervendrá en casos semejantes en África o Asia. Éste es un argumento persuasivo, por mucho que se pudiera desear que fuera de otro modo.

En el ámbito humanitario, sin embargo, no existe tal argumento. Nuestras cartas humanitarias están, en su lugar, fundamentadas explícitamente en principios globales de universalidad - "el derecho a recibir asistencia, y a ofrecerla, es un principio humanitario fundamental que debiera ser disfrutado por todos los ciudadanos de todos los países. Como miembros de la comunidad internacional, reconocemos nuestra obligación de prestar asistencia humanitaria dondequiera que se necesite" <sup>1</sup>.

En tiempos recientes, estos principios se han asociado muy comúnmente a iniciativas (tales como las Reglas Básicas en el Sur del Sudán o los Principios de Compromiso en el este de la República Democrática del Congo) que implican que representantes de la comunidad internacional tratan de conseguir la aceptación de estos valores por las partes beligerantes. ¿Con qué frecuencia, sin embargo, nos aplicamos estos principios a nosotros mismos? Dentro de este marco de derechos universales, la calidad y la cantidad de la asistencia humanitaria se debiera aplicar uniformemente a las necesidades cuando surgen, donde-

quiera y como quiera que eso pueda ser. Cuando se compara la crisis de refugiados de Kosovo con otras zonas de desastre contemporáneas tales como Angola, la RDC o el sur del Sudán, algunos de los costes de la operación de refugiados se vuelven imposibles de justificar. Personal de ayuda acostumbrado a las dificultades de asegurar financiación del donante incluso para la emergencia más amenazante a las vidas en algunas de estas zonas olvidadas encontró difícil adaptarse a la cantidad de recursos disponibles para refugiados en los Balcanes. La respuesta a la necesidad humanitaria en Kosovo no tiene, de modo absolutamente literal, comparación.

¿Por qué importa que tantos recursos fueran utilizados en esta única crisis de refugiados? ¿Sobre qué base moral se puede criticar esta suma, o, en efecto, cualquier suma gastada en una población refugiada? Las respuestas radican en la realidad de que los presupuestos de ayuda son finitos. Parte del dinero gastado en alumbrado público en Albania podía haber sido gastado en vacunas en Quito. Si dejamos de atribuir un valor parecido a la preservación o mejora de una vida humana en Angola que en Albania, entonces hemos, de la manera más básica, faltado a los mismos principios humanitarios que tenemos tantas ganas de que otros adopten. Las cifras de esta crisis hablan por sí mismas -la comunidad internacional gasta actualmente en un refugiado africano menos

de un décimo de la cantidad gastada para ayudar a un refugiado en Europa. Esta brecha tiene que ser significativa y rápidamente estrechada, si no queremos que nuestros principios parezcan vacíos.

**Toby Porter trabajó como Coordinador del Programa de Emergencia con Oxfam GB en Albania. Escribió esto a título personal. Correo electrónico: tobyporter@hotmail.com. Va a unirse al Refugee Studies Programme en octubre y hará el Master de Estudios sobre Migración Forzosa.**

1 En junio se cambió el término a refugiados que viven en "alojamiento privado" para reflejar la naturaleza comercial del arreglo en la mayoría de los casos.

2 Este cambio sísmico en las posiciones relativas del ACNUR y las ONG en los cinco años desde Goma no puede ser exagerado, ni se le debiera dar la bienvenida. Sólo las ONG más cortas de vista aprobarían un ACNUR debilitado y el vacío de coordinación que seguiría.

3 Incluso los nombres de los campos de refugiados reflejaban esto. Un visitante a Kukës llegaba al "italiano 1", y luego pasaba al "campo griego" y al "italiano 2". A éstos se les puso el nombre de los ejércitos que crearon y gestionaron el campo.

4 Cifra dada por un funcionario del OFDA durante una conversación informal.

5 Código de Conducta para la Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja y Organizaciones No Gubernamentales, en la Ayuda en Desastres.



ACNUR/PH J Davies

# Kosovo y más allá: refugiados populares e impopulares

Matthew J. Gibney

La huida de unos 900.000 refugiados de Kosovo encendió el resurgimiento en los Estados occidentales de algo extremadamente raro: el fenómeno del refugiado popular.

Desde mediados de los años ochenta cuando el número de solicitantes de asilo que reclamaban refugio en Europa occidental empezó un brusco y prolongado ascenso, los refugiados han llegado a ser una visión muy molesta. Para evitar la entrada de aquellos vistos como emigrantes económicos ilícitos, gorriones de la asistencia social y, en algunos casos, amenazas a la seguridad nacional, los gobiernos europeos han reunido una sustancial colección de medidas preventivas y disuasorias.

Asombrosamente, en marzo, cuando los albaneses kosovares empezaron a huir en gran número, fue como si este río de hostilidad comenzara a fluir hacia atrás. De repente, los medios de comunicación, anteriormente preocupados principalmente por descubrir estafas de refugiados a la asistencia social y proyectos de migración ilegal, relataron compasivamente las desesperadas experiencias de los obligados a huir. Prácticamente de la noche a la mañana la percepción pública dominante de los refugiados como emigrantes económicos cedió el paso a una visión de los desplazados como dignos destinatarios de ayuda pública y privada. Un considerable número de personas se ofreció a acoger a kosovares en sus propios hogares. Incluso cambiaron las acciones de los gobiernos. La retórica que había existido desde hacía mucho tiempo sobre la necesidad de ocuparse de las "causas radicales" cedió el paso a medidas prácticas cuando la OTAN actuó para acabar con la crisis humanitaria, aunque por medio de la prosecución de una controvertida campaña de bombardeo.

¿Cómo produjo la crisis de Kosovo una respuesta que fue contraria a la corriente general de hostilidad hacia los refugiados en los Estados occidentales? ¿Hay algo que podamos aprender que pudiera ayudarnos a obtener

una respuesta más completa y humana a refugiados y solicitantes de asilo en general?

## Kosovo en perspectiva

Considerados históricamente, los refugiados populares apenas son excepcionales. Las respuestas humanitarias con éxito a movimientos de refugiados a gran escala han formado una parte importante, si bien intermitente, de la historia europea de posguerra. El ACNUR debe su propia existencia en gran parte a la manera en que coordinó con éxito la respuesta occidental a las crisis de refugiados producidas por la sublevación húngara de 1956. Más de 200.000 refugiados de los que Austria fue anfitriona temporal fueron reasentados permanentemente a través de Europa y en otras democracias liberales. Similar reasentamiento a gran escala caracterizó también la respuesta a refugiados de Checoslovaquia en 1968. Se puede sostener que la de más éxito de todas fue la respuesta cuando cientos de miles de refugiados huyeron de Vietnam en los años setenta y ochenta. Significativamente todos estos refugiados surgieron de regímenes comunistas. Su popularidad se debía tanto al deseo ideológico de demostrar la quiebra moral de los regímenes comunistas como a la necesidad humanitaria. La respuesta a los refugiados kosovares, por otro lado, ocurrió después del final de la Guerra Fría, cuando ya no estaba disponible un sostén clave que apoyara la popularidad de los refugiados.

Si la popularidad de los kosovares es notable en términos históricos, considerados comparativamente, los contrastes son aún más absolutos. La

cobertura de los medios de comunicación, los recursos financieros y la preocupación internacional prodigados sobre Kosovo han representado una inmensa desviación de las respuestas de la comunidad internacional a las necesidades de refugiados y desplazados internos en lugares tales como Sierra Leona, la República Democrática del Congo y Etiopía. En una estimación el ACNUR ha estado gastando 1,23 dólares por día en cada refugiado en los Balcanes, once veces más que los 11 centavos que gasta diariamente en refugiados en África. En Macedonia, muchos campos de refugiados tuvieron una proporción de aproximadamente un médico por cada 700 refugiados, mientras que muchos campos en África tienen un solo médico para cada 100.000 refugiados.

En varios países occidentales, políticas que habían sido construidas con miras a restringir la entrada e integración de solicitantes de asilo fueron apresuradamente dispuestas de otro modo por los kosovares. Después de alguna indecisión, los EE.UU. decidieron que proporcionar refugio temporal para refugiados en la base naval de Guantánamo en Cuba, aunque se juzgaba conveniente para los haitianos, se consideraba inapropiado para los kosovares. En el Reino Unido los koso-

## las crisis en África están a punto de estallar con sólo una fracción de la asistencia humanitaria requerida

vares pudieron evitar restricciones normales a la reunión familiar de una manera que no estaba al alcance de otros refugiados. En Alemania a los kosovares, a diferencia de a los bosnios llegados anteriormente, se les concedió el estatuto de "refugiados de guerra civil" antes que clasificarlos en la categoría de "Duldung", mera exención temporal de la deportación. El caso distintivo de los kosovares se indica, sin embargo, más claramente en los esfuerzos puestos en orden para su reconstrucción y regreso. Para agosto de 1999 más de 60 naciones y docenas de organizaciones ya habían prometido unos 2.000 millones de dólares en ayuda. Según fuentes del ACNUR, esta cantidad "excedía con mucho la necesidad inmediata". Mientras tanto las crisis en África están

a punto de estallar con sólo una fracción de la asistencia humanitaria requerida.

### ¿Qué hizo diferente a Kosovo?

Es tentador atribuir la respuesta occidental a los kosovares simplemente a un deseo de aliviar el sufrimiento humano. Desde esta perspectiva, lo que hizo especial a Kosovo fue la magnitud e intensidad del sufrimiento de los refugiados a los que concernía. Pero espantosa como era su situación, hay poco que diferencie las experiencias de los kosovares de los casi 15 millones de refugiados del mundo, la mayoría de las cuales han vivido experiencias de igual horror o brutalidad.

Alternativamente, podríamos atribuir esta respuesta al aumento de la conciencia del sufrimiento permitida por la extensa cobertura por los medios de comunicación de acontecimientos en los Balcanes. Como anotó un observador, era casi imposible pasearse por los campos en Albania y Macedonia sin tropezar con cables de televisión. Sin embargo, esta opinión tampoco alcanza a proporcionar una explicación completa. Supone un relato simplista, asimétrico de la relación entre los medios de comunicación y el público en general, donde el último es simplemente consumidor pasivo sin ninguna preferencia propia. Además, esto no ofrece ninguna nueva percepción de por qué los propios medios de comunicación creían que los aspectos humanitarios de esta crisis en particular eran suficientemente importantes para justificar tan extensa cobertura. Si deseamos explicar la reacción frente a Kosovo, debemos considerar aquellas características de esta crisis que vincularon al público, los medios de comunicación y los gobiernos de los Estados occidentales a la difícil situación de este grupo de refugiados en particular. Permítanme trazar brevemente las líneas generales de tres de tales características.

La primera de éstas es la **regionalidad**. La significación práctica de Kosovo debe mucho a la ubicación geográfica de esta crisis en Europa. La proximidad de Kosovo a Estados occidentales clave suscitó la posibilidad obvia de que una crisis humanitaria tuviera un impacto directo en sus intereses económicos, sociales y políticos. En términos de costes directos, Estados europeos occidentales corrían el riesgo de enfrentarse con movi-



Campo fronterizo de Blace, Macedonia

mientos a gran escala de refugiados que escaparan del conflicto y las violaciones de derechos humanos en la provincia. Para Estados tales como Alemania, el Reino Unido y los Países Bajos, la perspectiva de refugiados de Kosovo gravando aún más sus sistemas de determinación de asilo era algo que comprensiblemente tenían muchas ganas de evitar. Además, había claras limitaciones a la aplicación de medidas tradicionales (por ejemplo visados y sanciones al transportista) para mantener a estos refugiados fuera de Europa occidental. La inestabilidad potencial de la región de los Balcanes, y, en particular, la fisura étnica en Macedonia, hacía sumamente discutible en términos de seguridad regional una política de contención de los refugiados en los Balcanes.

La ubicación de los acontecimientos también tuvo el potencial de exigir más costes indirectos de los Estados europeos occidentales. En particular, la situación en Kosovo amenazaba con quitar prestigio a aquellas organizaciones encargadas de proteger la seguridad europea. Esto fue particularmente cierto en el caso de la OTAN, que, privada de su razón fundamental tradicional por el final de la Guerra Fría, encontró una nueva razón de ser en la protección de "valores humanitarios" en Kosovo. El desarrollo de este orden del día humanitario ha sido visto en algunas partes como una victoria para una nueva clase de política internacional, aunque una victoria hasta ahora limitada regionalmente, en la que los Estados están menos motivados por su propio interés nacional (definido estrictamente), y cada vez más por una preocupación por promover los derechos humanos. Para algunos, por otro lado, el humanitarismo es simplemente un pretexto conve-

niente para que unos pocos Estados europeos occidentales poderosos usen la OTAN para expandir su influencia y poder a través de todo el continente europeo. En cualquiera de las dos interpretaciones, sin embargo, la ubicación de esta crisis en Europa dio un especial impulso a la implicación e interés occidentales que han faltado en la mayoría de las otras situaciones generadoras de refugiados.

La segunda característica es lo que llamaré **implacabilidad**. Ha habido mucho debate sobre si la intervención de la OTAN simplemente se adelantó al uso de una campaña de expulsión masiva por las autoridades serbias o proporcionó el impulso para su creación. Es difícil negar que la campaña de bombardeo de la OTAN transformó lo que era, a lo sumo, un marco hipotético plausible -la expulsión masiva de kosovares- en una realidad inmediata y apremiante. Este vínculo entre las acciones de la OTAN y los movimientos de refugiados dentro de Albania, Macedonia y Montenegro implicó de una manera especial a los países de la OTAN (y a sus partidarios) en la difícil situación de los albaneses kosovares. Significó que estos países habían desempeñado algún papel -aunque complicado y no intencionado- en crear estos movimientos de refugiados. Fue así difícil para los Estados occidentales negar un deber de aliviar la difícil situación de los desplazados por medio de la provisión de reasentamiento temporal, ayuda y socorro, o apoyo a aquellos países vecinos que eran anfitriones del grueso de los refugiados. Los refugiados kosovares tenían así algo a su favor que otros refugiados de Etiopía o Sierra Leona no tenían. Como los refugiados creados por el final de la guerra de Vietnam más de dos décadas antes, los Estados

occidentales, por medio del compromiso militar en apoyo de sus fines, habían llegado a sentir una profunda y especial responsabilidad por su difícil situación.

Un factor clave final lo llamaré **relacionabilidad**. Europa es más que una simple región geográfica. Es también una categoría de identificación: el significador de un pueblo que comparte una civilización y cultura comunes. La mayor parte del tiempo esta identificación significa poco, como demuestra el muy limitado éxito de recientes intentos de la Unión Europea por construir una identidad europea común. Es posible que en términos de características objetivas las diferencias entre europeos sean tan grandes como las diferencias entre ellos y no europeos. Sin embargo, la respuesta a Kosovo indica que elementos de esta identidad sí que tienen mucha fuerza, especialmente cuando se enfrentan con sufrimiento extremo.

La mayoría de los refugiados africanos son enigmáticos para los europeos. Las vidas que llevan son percibidas como ajenas -tan diferentes de las suyas que es prácticamente imposible imaginar cómo podrían ser trastornadas por el desplazamiento-. Esta condición de ser ajenas es, además, agrandada por suposiciones elaboradas, persistentes históricamente y con frecuencia racistas. En el caso de Kosovo, en contraste, los públicos occidentales estaban frente a refugiados con quienes podían relacionarse. He aquí emigrantes forzosos que parecían y vestían como ellos, que huían en coche (incluso enfrentándose con atascos de tráfico en su viaje a la seguridad) y que, por medio del uso de traductores elocuentes y bien educados, podían expresar su sufrimiento en términos que resonaban en públicos occidentales. Lo que hizo refugiados populares a los kosovares fue la capacidad de los occidentales para verse a sí mismos -y a sus familias, amigos y vecinos- en el sufrimiento de los kosovares. Fueron conmovidos de una manera más profunda por su difícil situación porque captaron en estos refugiados una ligera idea de cómo sería realmente ser un refugiado.

## Aprender de Kosovo

¿Qué podemos aprender de estas características de la respuesta a Kosovo? Reconocer el papel que relaciones basadas en la regionalidad, la implicabilidad y la relacionabilidad desempeñan en influir sobre nuestras respuestas al sufrimiento nos ayuda a identificar una laguna entre lo que pensábamos que estábamos haciendo (responder al sufrimiento) y lo que realmente estábamos haciendo en el caso de Kosovo (responder al sufrimiento de aquellos con los que tenemos una fuerte relación). Necesitamos

alguna manera de colmar esta laguna, si aspiramos a un mundo donde los refugiados en el corazón de África nos importen tanto como los refugiados en el centro de Europa. La manera obvia de hacer esto es esforzándose por conseguir purgar a nuestras respuestas a los refugiados de la clase de arbitrarios prejuicios políticos y culturales que actualmente hacen que el sufrimiento de algunas personas valga menos que el de otras. El Derecho internacional de refugiados ofrece un solo modelo para un mundo sin refugiados populares e impopulares, un mundo en el que todos los refugiados disfruten de igual trato. El Convenio de 1951, tal como fue modificado por el Protocolo de 1967, es universal en su ámbito. La prohibición de *refoulement* -expulsión- del artículo 33 se aplica a los refugiados como refugiados, no sólo a aquellos de cuya difícil situación da la casualidad que se encariñan efímeramente los electorados de Estados occidentales.

Sin embargo, lo notable en la respuesta a los kosovares fue que llegó mucho más allá de las exigencias básicas (aunque fundamentalmente importantes) del derecho internacional. No hay ningún requisito legal internacional de que los Estados evacúen a refugiados, o presten ayuda para la reconstrucción de sus tierras natales, y, mucho menos, un requisito de que el público en general done inmensas sumas de dinero a organizaciones humanitarias. Estas características de la respuesta a Kosovo brotaron no de un deseo imparcial de aliviar el sufrimiento humano sino del sentido de implicación y relación de la gente con la difícil situación de los refugiados involucrados. Quizás la cuestión más importante que surge en las secuelas de Kosovo es no cómo podemos purificarlos de las relaciones que hicieron posible esta clase de intensa respuesta a los refugiados, sino si podemos reproducir exactamente tal respuesta a la situación de aquellos refugiados cuya difícil situación está desatendida actualmente. ¿Podemos cultivar la clase de relaciones que harían refugiados populares a etíopes o ruandeses?

Tenemos que empezar reconociendo que las relaciones que apuntalaron la respuesta a Kosovo son construcciones sociales y políticas que cambian con el tiempo. Hay siempre la posibilidad, por tanto, de que pudieran ser reinterpretadas y puestas al servicio de otros grupos de refugiados. Para obtener una indicación de cómo se podría hacer esto, volvamos a considerar aquellos factores que hicieron tan intensa la respuesta a Kosovo.

Comenzando con la regionalidad, tenemos que preguntar qué puede significar la proximidad en un mundo donde los cambios en tecnología, incluso transporte y comunicación, han trans-

formado fundamentalmente la naturaleza de la distancia. ¿Es realmente cierto decir que los intereses a largo plazo de los Estados occidentales no se ven afectados por las crisis en África? En un contexto internacional donde los refugiados pueden cruzar continentes para reclamar asilo, ¿cuánto puede importar la regionalidad?

Pasando a la implicabilidad, puede que tengamos que volver a pensar qué es estar implicado en la generación de refugiados. Mientras el vínculo entre los refugiados kosovares y la campaña de bombardeos de la OTAN era particularmente fuerte, los Estados occidentales están relacionados, de maneras más sutiles, con otros conflictos por medio del comercio de armas, la implicación colonial o el apoyo a gobiernos o a rebeldes. ¿No están los Estados occidentales también implicados en la difícil situación de los refugiados que surgen de estos conflictos?

Finalmente, tenemos que reconocer que los límites de la relacionabilidad son susceptibles de revisión y cambio. Lo que estorba a los occidentales relativo a las experiencias de refugiados africanos no es una brecha insuperable sino un conjunto de suposiciones que son, en gran parte, el resultado de la ignorancia. Poniendo en tela de juicio estas suposiciones, y esforzándose por conseguir transmitir en una gama de maneras diferentes las experiencias de refugiados africanos, la opinión pública en Occidente podría empezar a relacionarse más íntimamente con la situación de más refugiados del mundo. Potencialmente la creciente diversidad racial y étnica de las sociedades occidentales podría servir como un trampolín para reevaluar quiénes somos en los Estados occidentales, y, por medio de este proceso, volver a pensar nuestra relación con los forasteros.

No está garantizado que el proceso de cultivar relaciones tenga como resultado una respuesta más inclusiva hacia los refugiados. Poderosas fuerzas históricas, sociales y culturales asegurarían sin duda que algunos refugiados sigan siendo más populares que otros. Pero la reacción a Kosovo demuestra la capacidad de estas relaciones para, al menos durante un breve periodo, transformar fundamentalmente las políticas de respuesta a los refugiados. En un momento en el que las políticas restrictivas no muestran signos de decaimiento, puede que más transformaciones de esta clase sean exactamente lo que necesitamos.

**Matthew J. Gibney es profesor de la Cátedra Elizabeth Colson de Migración Forzosa en el RSP, Universidad de Oxford.**  
Correo electrónico:  
[matthew.gibney@qeh.ox.ac.uk](mailto:matthew.gibney@qeh.ox.ac.uk)

# Perpetuando el desplazamiento interno: la mala aplicación de la alternativa de huida interna y los requisitos de visado relativos a solicitantes de asilo colombianos

por Cecilia Bailliet

Se estima que actualmente hay 1,5 millones de desplazados internos (DI) en Colombia. Se puede considerar que la migración interna forzada es una violación del derecho a la libertad de movimientos y elección de residencia, o injerencia arbitraria en el hogar de uno. Si la violación fuera discriminatoria o resultara irrazonable en tiempo o campo de aplicación, se puede establecer persecución. En casos de conflicto armado, puede que también equivalga a genocidio, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad si se violaran las normas humanitarias pertinentes. Tal como se afirma en el artículo 14 de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los DI tienen derecho a buscar asilo en el extranjero<sup>1</sup>. Sin embargo, esta opción es cada vez más inalcanzable debido a prácticas restrictivas por parte de potenciales países receptores. Estas medidas oscilan desde la adopción de restricciones de visado y la aplicación de criterios de la alternativa de huida interna (AHI) por Suecia y Noruega a *refoulement* -expulsión- concreto por parte de Panamá y Venezuela<sup>2</sup>. Irónicamente, los países escandinavos son los máximos donantes per cápita a organizaciones de refugiados, y Noruega ha promovido activamente la difusión de la difícil situación de los DI. No es suficiente prestar asistencia financiera a programas de ONG y el ACNUR en el país de origen; la protección también acarrea la provisión eficaz de refugio extraterritorial. Los riesgos que implica aplicar la alternativa de huida interna es que se aplica mal con facilidad y por ello promueve el desplazamiento interno.

## La alternativa de la huida interna

La Junta de Refugiados de Inmigración de Canadá ha caracterizado la alternativa de huida interna como sigue:

"Se dice que un demandante tiene una AHI cuando la prueba demuestra que, aunque pueda tener un temor bien fundado de persecución por una de las razones pertinentes en una parte del país, hay otro lugar, dentro de ese

país, donde no tendría tal temor y donde sería razonable en todas las circunstancias esperar que se reubique allí"<sup>3</sup>.

Se interpreta que esto quiere decir que el solicitante no sufriría una dificultad indebida en llegar a la zona segura, verbigracia, la necesidad de atravesar barreras físicas difíciles, viajar en zonas inseguras sujetas a conflicto/ausencia de protección estatal, o ser sometido a otras formas de violación de sus derechos civiles, políticos y socioeconómicos. Esto incluiría casos en los que puede que una persona sea sometida a daño físico o privación de medios de mantenimiento económico decente. Se debe tener en cuenta la situación especial de los mayores, mujeres y niños si se piensa en aplicar la AHI. Según el Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados (ECRE), los elementos clave de la AHI son "seguridad" y "durabilidad". Esto necesitaría un repaso de la situación de derechos humanos en la zona que se está estudiando.

## Contradicciones inherentes en la AHI

Los defensores de la AHI señalan que el Estado de origen tiene la responsabilidad primaria de la protección de sus ciudadanos. En opinión de esta autora, el hecho mismo de la migración forzada es evidencia de la incapacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos. Esto sería agravado por la existencia de una guerra civil u otro conflicto interno significativo. Aunque la guerra o el conflicto interno por sí mismo no es suficiente para dar validez a la demanda de asilo de una persona, cuando tales acontecimientos se caracterizan por elegir ilegítimamente como blancos a civiles, represión discriminatoria de ciertos grupos, traslado forzoso, denegación de medios de nutrición, agua, etc., puede que se encuentre persecución. En efecto, en el caso de Colombia, los Comités de Naciones Unidas sobre Racismo, Tortura, Derechos Civiles y Políticos, y Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, han declarado todos que la violencia interna restringe la aplicación eficaz de los convenios pertinentes. La existencia de graves violaciones de derechos humanos internacionaliza automáticamente la situación, haciendo la protección de la gente pertinente a la comunidad internacional lo mismo que al Estado. Es importante que los Estados receptores comprendan plenamente la manifestación de conflictos internos que provocan huida y que diseñen mecanismos de protección orientados a responder a las necesidades de las víctimas.

El concepto de AHI no está presente literalmente en el Convenio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, de aquí que no haya ningún requisito expreso de que los Estados lo utilicen en la determinación de asilo. El ECRE ha aconsejado que no se debiera aplicar en absoluto la AHI, debido al hecho de que puede que restrinja el acceso a protección de los refugiados<sup>4</sup>. Las Directivas sobre criterios de asilo del Ministerio de Justicia noruego de 1998 se refieren a la AHI, pero las Directivas no están integradas dentro de la propia legislación de asilo. De aquí que su legitimidad sea de peso jurídico discutible y pueda ser enmendada.

El ACNUR declara que en casos donde el solicitante afirma que está huyendo de persecución de autoridades estatales, no se debiera aplicar la AHI sin tener en cuenta si el aparato del Estado tiene una presencia geográfica limitada<sup>5</sup>.

En opinión de esta autora, es irrazonable suponer que grupos paramilitares y guerrilleros sean de algún modo incapaces de llegar más allá de sus propios baluartes para perseguir a alguien. El énfasis en agentes del Estado deja vulnerables a aquellos que huyen de la persecución en zonas donde no hay ninguna autoridad estatal legítima presente y donde actores no estatales muestran el control primario. En el caso de Colombia, los grupos paramilitares fueron considerados responsables del 73% del desplazamiento, a las

guerrillas se les echó la culpa del 22%, mientras que los militares sólo fueron responsables del 5%. Otro estudio reveló que el 88% del total de 2.966 casos de persecución política de este año podrían ser atribuidos a los paramilitares y que la mayoría de los ataques (909 casos) fueron llevados a cabo contra los campesinos rurales. Se debiera anotar que puede que el Estado sea considerado responsable del acto de persecución llevado a cabo por el agente no estatal a modo de su aliento, permiso u omisión de evitar el acto cuando tenía un deber de protección.

## Repaso de la jurisprudencia

A fecha septiembre de 1999, el repaso de jurisprudencia en los EE.UU. y el Reino Unido no mostró ningún caso en el que se aplicara a colombianos la AHI (esto puede que sea debido a la no aplicación de la AHI, o puede que sea también un resultado del hecho de que los solicitantes no apelen). Canadá ha utilizado el concepto con respecto a colombianos; sin embargo, las dos causas que fueron apeladas al Tribunal Federal se remontan a 1994-1995<sup>6</sup>. Una de las causas apoyó la apelación del solicitante debido al hecho de que la Convention Refugee Determination Division había basado su decisión en gran parte en un vago repaso de credibilidad y errores de derecho. No consideró si el solicitante estaba sujeto a persecución por "opinión política percibida" o su calidad de miembro de un grupo social, y no había proporcionado un análisis legal adecuado de si existía realmente una AHI. La European Legal Network on Asylum (ELENA) ha observado que aunque muchos Estados aplican la AHI, ha habido variadas interpretaciones del concepto hasta el punto de que parece que se aplica *ad hoc*.

Es esencial que funcionarios de inmigración proporcionen un completo análisis de su aplicación de la política de la AHI para asegurar información adecuada en caso de apelación. La referencia general a la existencia de una AHI es incorrecta desde un punto de vista legal. Además, no se considera que la referencia a prueba documental que niega las posibilidades de persecución para un grupo en particular en una zona de AHI sea suficiente para negar la afirmación en contrario de un solicitante. La decisión debe estar basada en las circunstancias del individuo. Las autoridades deben determinar también si es probable que el agente de persecución expanda sus actividades en el resto del país en el futuro próximo o no. También se observa que si la opción de escapatoria es un campo de refugiados, eso no satisfaría los requisitos de una AHI.

En Noruega, se ha aplicado la AHI a casos que implican a solicitantes de Colombia, Sri Lanka, Paquistán y Uganda<sup>7</sup>. Las autoridades de inmigración generalmente no proporcionan un análisis completo de la disponibilidad de la AHI relacionada con el solicitante individual, la discusión de la AHI puede que esté limitada a sólo una frase. Una inquietante decisión emitida en marzo de 1999 proporciona evidencia de la falta de razonamiento legal: "Si el solicitante cree que no puede quedarse en su ciudad de residencia, le aconsejamos que se traslade a otra parte del país, como deben hacerlo cientos de miles en Colombia".

Otra decisión en enero de 1999 muestra los mismos defectos: "Si la solicitante se siente insegura, se le aconseja que se establezca en otra parte del país. La Oficina de Inmigración considera improbable que las guerrillas inviertan en este caso recursos para perseguir a la solicitante y a su hija en otras partes del país".

No hay ninguna discusión sobre qué parte del país satisfaría los requisitos de un refugio seguro para la solicitante; al contrario, la decisión cita la violencia y el crimen crónicos que atormentan a la nación en conjunto. No se hace ninguna mención de la disponibilidad de protección o de lo razonable de la migración a otra zona. Tampoco hay un examen de los medios de mantenimiento de la solicitante. No hay ninguna referencia a evidencia documental que pruebe que los agentes de la persecución no llegan más allá de un límite geográfico. En resumen, es un análisis especulativo sin ninguna consideración de los factores reales a mano.

Los casos también revelan débil análisis legal relativo a la afirmación central de la persecución, verbigracia, ninguna discusión de la neutralidad como una forma de opinión política, ninguna discusión del grupo social como una categoría pertinente, y ningún examen de las posibilidades de persecución presente y futura por parte de agentes no estatales.

## Requisitos de visado

La puesta en práctica de requisitos de visado para personas que vienen de Colombia presenta el dilema de si tal tipo de restricción elimina eficazmente la oportunidad de que unas personas soliciten asilo para escapar de lesión o muerte. La práctica de estorbar la salida por medio de requisitos de visado ha estado arraigada a veces en una flagrante interpretación errónea del "derecho a quedarse" en el propio país. Se tenía la intención de que la puesta en práctica de este derecho estuviera

basada en el libre albedrío de una persona más que en la estrategia del Estado para limitar la migración. En efecto, no resulta más justificable que la entrega física de personas de vuelta a una frontera. En el caso de Colombia, esto resulta aún más discutible dado que Noruega no tiene una embajada en el país para tramitar solicitudes de asilo. Teóricamente las solicitudes pueden ser encauzadas por medio de ONG; sin embargo, esto puede que no sea obvio para personas necesitadas de protección. Además, la distancia física entre Colombia y Noruega desacredita cualquier noción de una inminente afluencia masiva, de aquí que la legitimidad de la política sea discutible. En 1997 Noruega recibió 15 solicitudes de asilo, sin embargo, en 1998 este número aumentó a 191. Este aumento se cree que ha sido una reacción a la puesta en práctica de requisitos de visado por Suecia. De estos casos, sólo uno obtuvo asilo. En diciembre de 1998 Noruega estableció un requisito de visado que parece que ha tenido efecto inmediato sobre la presentación de solicitudes de asilo desde Colombia; en el momento presente sólo se ha presentado una solicitud. Las demandas de asilo tienen que ser tramitadas vía ONG más que vía una embajada. Más que facilitar las posibilidades de los solicitantes de asilo de aspirar a reconocimiento como refugiados y concederles derechos, el Estado les condena al desplazamiento interno en ausencia de protección *de iure* y *de facto*. En resumen, la política de visados es una violación directa del derecho a buscar asilo. Se debiera anotar que, aunque Suecia puso en práctica una política de visados para colombianos, también entrevista a DI en Colombia para proporcionar asilo temporal en el extranjero. Sería aconsejable que los Estados consideren tales alternativas proactivas para contrarrestar el efecto de políticas de visado. La denegación de entrada se puede considerar una violación de derechos humanos en sí misma, un tipo de *refoulement* -expulsión- pasiva. Otro problema que surge de una política que rechaza a todos los solicitantes de una nación en particular mientras concede asilo a solicitantes de otra nación es que es una forma difusa de expulsión colectiva, prohibida por el artículo 4 del Protocolo 4 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El hecho de que el grupo no sea devuelto físicamente en un solo grupo no dispensa al acto de su caracterización como una expulsión colectiva. Como observó Gregor Noll, "se sigue que los Estados que devuelven deben mantener políticas de devolución que no sean discriminatorias no sólo en la ley, sino también en la práctica"<sup>8</sup>.

## Expulsión

La base del Convenio de 1951 sobre el estatuto de los refugiados es el deber de los Estados de no devolver a los refugiados a países en los que sus vidas o libertades estarían amenazadas a causa de su raza, religión, nacionalidad, calidad de miembros de un particular grupo social u opinión política. El US Committee for Refugees afirma que los militares venezolanos repatriaron por la fuerza a aproximadamente 1.300 solicitantes de asilo colombianos en junio de 1999. Esto contradice la anterior declaración del presidente Chávez, quien afirmaba:

"¿Qué podemos hacer? ¿Rechazarles cuando están siendo matados al otro lado de la frontera? Si vienen, tenemos que abrirles nuestros brazos y nuestros corazones. Éstos son hermanos en una situación difícil"<sup>3</sup>.

La crítica a esta práctica la ofreció Human Rights Watch, que observó que al ACNUR se le negó acceso a los solicitantes de asilo, a pesar del hecho de que muchos expresaron su deseo de solicitar estatuto de refugiado. Actualmente residen en campos improvisados, privados de suficiente comida, agua y medicinas, y están sujetos a ataques por parte de grupos armados. Perú, Ecuador, Venezuela y Panamá han estacionado tropas en las fronteras para crear una muralla que tiene la intención de evitar "intrusiones guerrilleras". En lugar de detener la expansión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (las FARC), ha tenido como resultado el sacrificio de civiles a matanzas por sus perseguidores. El añadido de las Fuerzas de Operaciones Especiales del Mando Sur del Ejército de los EE.UU. en Ecuador y Perú revela una escalada del conflicto de ser de preocupación nacional a interés regional. Es improbable que la situación en Colombia se estabilice; es más probable que sea conducida hacia un aumento de la violencia. Si un solicitante de asilo que ha sido rechazado y devuelto desde Europa procura huir hacia un país vecino, es improbable que tenga éxito.

Es importante anotar que el concepto de *non-refoulement* -no expulsión- es aplicable a todas las personas, sin tener en cuenta el estatuto de refugiado, según el artículo 3 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y el artículo 4 del Convenio contra la tortura. Según el artículo 1 del CCT, la tortura se define como cualquier acto "...por el que se inflige intencionadamente a una persona grave dolor o sufrimiento, sea físico o mental... por cualquier razón basada en discriminación de cualquier clase, cuando tal dolor o sufrimiento sea

infligido por o a instigación de o con el consentimiento o aquiescencia de un funcionario público u otra persona que actúe a título oficial".

Esto también incluiría privación de alimento, refugio o asistencia sanitaria a un nivel extremo. De aquí que sea importante que las autoridades estatales europeas se aseguren de que los solicitantes rechazados no serán sometidos a violaciones de los derechos humanos a su regreso, sin tener en cuenta su fracaso en alcanzar el estatuto de refugiado. El gobierno no debiera exponer a personas a infracciones de sus garantías fundamentales tal y como son expuestas en los principales convenios de derechos humanos y derecho humanitario. Se debiera tener cuidado adicional para evitar "la expulsión en cadena", en el que los solicitantes de asilo son enviados de vuelta a "un primer país de asilo/país tercero seguro" que realmente está ocupado en devoluciones a Colombia.

La preocupación central presentada contra la AHI es que promueve el desplazamiento interno. Puede que los solicitantes de asilo que son devueltos a Colombia y obligados a huir dentro de sus propias fronteras se encuentren vulnerables y desprotegidos. Se ha observado que el Estado ha admitido sus dificultades en proporcionar asistencia y protección adecuadas a los DI debido a falta de recursos, burocratización y otros factores. En agosto de 1999, más de cien DI ocuparon la oficina del ACNUR en Bogotá para exigir una acción concreta para resolver su difícil situación. El Consejo para Derechos Humanos y Desplazamiento afirma que sólo el 17% de los desplazados reciben asistencia oficial. Varias ONG han criticado el impulso del gobierno para devolver a DI a pesar de la continuación de la violencia y la falta de sostenibilidad socioeconómica en la región de origen. La desesperada situación de personas relegadas a existencia marginada en los barrios de chabolas en vías de expansión que rodean las ciudades no debiera ser la suerte de solicitantes de asilo colombianos devueltos a causa de la AHI o restricciones de visados.

Esta política tiene como resultado la devolución forzosa de personas a países que resultan incapaces de integrarles económicamente o en los que el Estado tiene el control nominal del territorio, poniendo así en peligro sus vidas y seguridad física. Sería aconsejable que los Estados repasaran los criterios de derechos humanos, incluso los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas, para ver si Colombia ha sido capaz de ponerlos en práctica.

## Conclusión

Sería aconsejable que los gobiernos rescindan la utilización de la AHI y requisitos de visado, y revisen las condiciones para la expulsión de solicitantes de asilo colombianos. Más que proporcionar protección, parece que estas estrategias estimulan el desplazamiento interno. El derecho a solicitar asilo es un derecho humano fundamental que debiera ser hecho accesible a todos. En correlación con apoyo al trabajo del Representante Especial de Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno, los gobiernos debieran enmendar sus políticas para ayudar a los atrapados en el exilio dentro de sus propios países antes que ridiculizar su mandato por medio de prácticas excluyentes. En octubre de 1999, el Ministerio de Justicia noruego anunció planes para enviar una delegación a Colombia el mes siguiente para investigar la situación de los DI; se espera que otros Estados sigan su ejemplo.

**Cecilia Bailliet es investigadora en el Departamento de Derecho Público e Internacional, Universidad de Oslo, Noruega.**

### Notas:

- 1 Véase también el Principio 15 (c) de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas.
- 2 Ambos países negaron al ACNUR acceso a los colombianos antes de la repatriación. Véase Human Rights Watch, "Colombia" en *World Report 1998*, 103 (diciembre de 1997) que describe el *refoulement* -expulsión- de colombianos por Panamá; Human Rights Watch, "Colombian Refugees in Venezuela Intimidated to Return", Comunicado de prensa, (28 de junio de 1999) sobre violaciones de Venezuela; y US Committee for Refugees, "Venezuela Again Denies Asylum to Colombian Refugees", Comunicado de prensa- (1 de julio de 1999).
- 3 Servicios Legales de IRB, Comentario sobre la Alternativa de Huida Interna-, 1 (abril de 1994).
- 4 Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados, Nota sobre la armonización de la interpretación del artículo 1 del Convenio de Ginebra de 1951 (junio de 1995).
- 5 Véase ACNUR, *An Overview of Protection Issues in Western Europe: Legislative Trends and Positions taken by UNHCR*, septiembre de 1995, citado en *Research Paper on the Application of the Concept of Internal Flight Alternative*, 1 (1998). Véase también el párrafo 91 del Manual del ACNUR sobre procedimientos y criterios para determinar el estatuto de refugiado).
- 6 García-Henao v. Canada (Secretario de Estado), Expediente nº IMM-1239-94, Federal Court Trial (31 de marzo de 1995); y Valencia v. Canadá (Ministro de Empleo y Emigración), Expediente nº IMM-5573-93 (17 de agosto de 1994).
- 7 Tomas Bille de NOAS proporcionó generosamente casos y comentario.
- 8 Gregor Noll, "Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return", en *International Migration Review*, 267, 279 (1999) citando el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, artículo 26.
- 9 José Zambrano, "Thousands of Colombian Refugees Repatriated", *Inter-Press Service* (7 de junio de 1999).

# No pasen por alto la crisis humanitaria de Colombia

por Francis M. Deng\*

Debería ser difícil no hacer caso a los más de un millón de desplazados internos en Colombia. Están desesperadamente necesitados de alimentos, medicinas, refugio y seguridad básica. Sin embargo, la mayor parte de los esfuerzos y recursos internacionales se centran en combatir el narcotráfico y pasan en gran parte por alto la prestación de ayuda para la cuarta población desplazada interna más numerosa del mundo. Sólo en 1998, más de 300.000 colombianos fueron desplazados forzosamente -ocho familias cada hora- y su número aumenta diariamente. La mayoría de los que buscan asilo en países vecinos son enviados de vuelta.

Durante tres semanas en agosto, unos 80 desplazados internos en plena desesperación ocuparon oficinas de las Naciones Unidas en Bogotá, buscando una respuesta más eficaz de su gobierno. En Colombia, los civiles son desplazados deliberadamente como una estrategia de guerra por parte de las fuerzas paramilitares, grupos guerrilleros y a veces tropas gubernamentales. Son elegidos como blancos porque se sospecha de sus simpatías o su colaboración con uno u otro bando, y son atacados con tal severidad que no tienen más remedio que huir. El desplazamiento es también un instrumento para adquirir tierra en beneficio de terratenientes a gran escala (se informa que el 3% de ellos controlan más del 70% de la tierra cultivable en el país), traficantes de droga, y, en algunos casos, corporaciones multinacionales. Se denuncia que la mayoría de los casos de desplazamiento forzoso son obra de grupos paramilitares.

Amenazas a la seguridad física de los desplazados les siguen con frecuencia dentro de las comunidades donde buscan refugio. El mismo hecho de haber huido suscita sospechas acerca de sus lealtades e intensifica su riesgo de ser elegidos como blancos. Muchos, como resultado,

tratan de mezclarse anónimamente en comunidades de pobres urbanos. Pero sin documentos apropiados y medios de mantenerse, se enfrentan con discriminación en sus intentos de acceder a servicios públicos. Y aquellos que tratan de ayudarles -trabajadores de derechos humanos y humanitarios, abogados, periodistas y líderes políticos- reciben amenazas y son a veces secuestrados y asesinados.

Desde 1994, cuando visité por primera vez Colombia, el gobierno ha promulgado legislación y creado marcos institucionales que tienen la intención de ayudar a los desplazados. Pero las leyes no se aplican, los desplazados reciben poca o ninguna protección, y se estima que sólo un 20% en 1997 recibían una combinación de ayuda alimentaria, vivienda

*en plena desesperación ocuparon oficinas de las Naciones Unidas en Bogotá, buscando una respuesta más eficaz de su gobierno*

y asistencia sanitaria. Se informa de que sólo el 15% de los niños desplazados van a la escuela, en parte porque los padres no pueden pagar libros y uniformes y carecen de documentación.

Durante mi visita a Colombia el pasado mayo, me quedó claro que una manera importante en la que el gobierno podía remediar esto sería suprimir las reglas no razonables que rigen el proceso de "certificación". Según este sistema, los desplazados que han perdido sus documentos deben regresar a sus zonas de origen con el fin de obtener la aprobación necesaria para reclamar subsidios. Pero esto implica arriesgar sus vidas, una clara violación del derecho internacional, y muchos desplazados, como resultado, se quedan sin documentos y sin subsidios.

Los gobiernos donantes, por su parte, deberían instar al gobierno colombiano a tomar medidas eficaces para garantizar la seguridad física y el bienestar material de sus poblaciones desplazadas. Y deberían presionar a favor del acuerdo del gobierno a un mayor acceso a poblaciones desplazadas para organizaciones internacionales.

Complementando tales esfuerzos, las organizaciones internacionales deben aumentar su presencia en el país, especialmente en zonas fuera de la capital. Claro que esta estrategia no carece de riesgos, pero la presencia de personal internacional, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja y las Brigadas Internacionales de Paz, ha servido para proporcionar protección a civiles en riesgo en zonas remotas.

Sería valioso si las oficinas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos pudieran aumentar su personal sobre el terreno, y organizaciones tanto internacionales como no gubernamentales pudieran expandir su presencia y sus programas. Colombia está en medio de una emergencia humanitaria. El apoyo internacional es imperativo.

**Francis M. Deng es miembro superior de la Institución Brookings en Washington y Representante para Desplazados Internos del Secretario General de Naciones Unidas. <http://www.csmonitor.com>**

*\*Este artículo ha sido publicado en The Christian Science Monitor, 6 de octubre de 1999. Se reproduce aquí con la autorización de The Christian Science Publishing Society. Reservados todos los derechos.*

## Seguridad (safety\*) de los trabajadores de ayuda

por Sara Davidson

Randolph Martin, del International Rescue Committee, observa que "amenazas a la *safety* tales como accidentes con vehículos, malaria, enfermedades transmitidas por el agua, el VIH y otras amenazas a la salud continúan siendo con mucho las causas más importantes de bajas entre los trabajadores de ayuda" (RMF 4, pág. 4, abril de 1999). Sin embargo, pocas agencias internacionales de ayuda adoptan un planteamiento integrado de la *safety* internacional y reconocen la responsabilidad de un patrón de proteger a personal, beneficiarios y otros de riesgos en el trabajo. Así, mientras que es bienvenida la atención reciente por InterAction, OFDA, DFID y ECHO sobre la *security* del trabajador de ayuda, la *safety* de los trabajadores de ayuda necesita una visión más amplia.

En primer lugar, la comunidad de ayuda se ha dado por satisfecha con mirar por una lente de los medios de comunicación que raramente enfoca la *safety* en el sector, a no ser que se asalte, detenga o mate a personal expatriado. Típicamente destacado en la prensa fue el caso de personal de CARE Australia arrestado por Serbia al comienzo de la guerra en Kosovo. Se prestó mucha menos atención a la suerte del personal local kosovar de la OSCE cuando se retiraron los observadores internacionales.

En segundo lugar, esto no es un argumento para que las agencias hagan menos para proteger a su personal del riesgo de agresión. Es un alegato para que se aseguren de que todos los factores de riesgo profesional para todos los trabajadores de ayuda sean sistemáticamente evaluados y analizados y que comuniquen prioridades, como recomienda el Código de People in Aid. Si las agencias de ayuda no toman medidas para proteger a su personal de todos los riesgos que Randolph Martin identifica, permiten que la opinión de los medios de comunicación, que es básicamente reaccionaria, se lleve la palma. Las agencias, como los medios de comunicación, se permitirán creer que es sólo la violencia de poblaciones anfitrionas aparentemente

desagradecidas la que causa lesiones a los trabajadores de la ayuda.

En tercer lugar, subyacente a buena parte del debate dentro del sector de ayuda, está una suposición de que la *security* afecta sólo a los trabajadores de los sectores de la ayuda o militares. Sin embargo, la violencia y la agresión son cada vez más características de otros lugares de trabajo.

Antes de reinventar Salud y *Safety* como una cuestión autónoma de *security* o un debate sobre la polaridad civil/militar, quizás sería aconsejable que la comunidad de la ayuda examinase los convenios, la legislación y los códigos de práctica que regulan e informan las discusiones sobre *safety* en otros sectores. "Trabajadores, sindicatos, patronos, organismos públicos y expertos a través de un amplio espectro internacional están ahora expresando preocupación común sobre la cuestión de la violencia en el trabajo", como lo expone una fuente clásica<sup>1</sup>. La "red internacional activa" propuesta por Koenraad Van Brabant ha existido al menos desde 1950. Fue entonces cuando la OIT y la OMS redactaron definiciones aceptadas de salud laboral y el Convenio 161 de la OIT definió las responsabilidades de los patronos. Son éstas las que apuntalan los códigos nacionales de práctica, tales como los del *Health and Safety Executive* de Gran Bretaña y la *Occupational Health & Safety Administration* de los EE.UU. Son la base de directivas sectoriales y temáticas, incluso el *People in Aid Code of Best Practice in the Management and Support of Aid Personnel* (Código de mejores prácticas en la gestión y apoyo de personal de ayuda de People in Aid)<sup>2</sup>.

Organizaciones de ayuda y donantes internacionales tienen que recorrer el mismo camino que corporaciones responsables socialmente. Tienen que llegar a ser tan informados y responsables sobre cuestiones de *safety* como otros patronos que trabajan bajo jurisdicciones nacionales. Si no lo hacen, corren el riesgo de mezclar mensajes importantes sobre proteger al personal internacional y a los beneficiarios. Ver sólo una parte del problema es parte del problema.

**Sara Davidson, autora del Código de People in Aid y coautora de Prevent Accidents!**

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

1 Violence at Work, Duncan Chappell y Vittorio Di Martino, OIT, Ginebra.

2 Disponible en inglés, francés y español. Correo electrónico: Aidpeople@aol.com

## Safety, security y protección

por Koenraad Van Brabant

Sara Davidson tiene toda la razón en su conclusión: las organizaciones de ayuda y académicas tienen que estar tan informadas y ser tan responsables en cuestiones de *safety* como otros patronos. Hablando en términos generales, no alcanzan niveles aceptables y tienen que ser puestas bajo presión para que mejoren sus prácticas. Igualmente estoy de acuerdo con las recomendaciones de que se tiene que considerar la *safety* en un sentido más amplio y que no se tiene que concentrar la atención únicamente en reducir los riesgos de violencia. Se pueden referir útilmente a los criterios y códigos de práctica existentes.

El hecho de que los artículos en la RMF 4 se concentraran más específicamente en la *security* no tenía la intención de implicar un alegato a favor de un planteamiento estricto que excluyera la seguridad del vehículo, la salud y la protección contra otros riesgos en el trabajo. En otra parte he sugerido una distinción pragmática entre *safety* (salud, seguridad del vehículo, riesgos en el trabajo...), *security* (protección contra la violencia para trabajadores de ayuda) y *protección* (de personal no de ayuda de la agencia en riesgo de violencia). Ésta es una sencilla distinción de investigación para indicar el centro especializado de una cierta discusión o una presentación en particular; no niega las vinculaciones reconocidas entre los tres elementos y no sugiere una prioridad de política de uno sobre los otros.

Mi propio trabajo se concentra en "gestión de la *security* en entornos violentos", por la sencilla razón de que lo que podría constituir buena práctica es peor conocido o está peor documentado. Trata de identificar cómo, en la práctica, llevar a cabo evaluaciones de amenazas y formular directivas y procedimientos de seguridad apropiados.

dos y adecuados contextualmente como los recomendados por el Principio 7 del Código de Mejores Prácticas en la Gestión y Apoyo del Personal de Ayuda de People in Aid. No niega o excluye preocupaciones de "protección" o "safety". De hecho, en un reciente curso de formación en *security* en Albania, las amenazas prioritarias identificadas fueron robo a mano armada y accidentes de coche, y se orientó el curso en consecuencia. Sin embargo, por lo que se refiere a la "security", en el sentido limitado que se quiere dar aquí, aún no hay ninguna red internacional activa donde se puedan revisar prácticas existentes e identificar buenas prácticas.

**Koenraad Van Brabant, investigador y coordinador del Relief and Rehabilitation Network, Overseas Development Institute**

## Diálogo sobre security

por Randolph Martin

He leído la respuesta de Sara Davidson a la RMF 4 con gran interés y coincidencia general. Desearía sólo subrayar que la gestión de *security* eficaz no debiera impedir de ningún modo la preocupación por cuestiones más amplias de salud y safety \*, un punto que es explícito y enfático en mi artículo. En general, y en contraste con las disposiciones de seguridad, la mayoría de las ONG parecen tener mecanismos más desarrollados para ocuparse de cuestiones de salud y safety. Estos tipos de amenazas -aunque cambiantes cualitativamente- han estado con nosotros durante mucho tiempo. La "profesionalización" del trabajo de socorro humanitario durante la década o las dos décadas pasadas ha traído más sofisticación a este esfuerzo.

No obstante, allí queda mucho espacio para la mejora y, a este respecto, las observaciones de Davidson están bien hechas. La creciente preocupación por cuestiones de seguridad se debe al deterioro en los entornos de seguridad en los que se presta asistencia humanitaria, causado por cambios dramáticos en el propósito y la naturaleza del conflicto civil contemporáneo. Dicho eso, todos estaremos mejor servidos si el diálogo sobre *security* puede proporcionar un trampolín para renovar la preocupación por todos los asuntos que amenazan el bienestar de los profesionales de servicios humanos.

**Randolph Martin es Director Superior de Operaciones en el International Rescue Committee**



Refugee Studies Programme

# noticias

**El RSP lanza una serie de Working Papers - Documentos de trabajo-: ¡Vean la página 42!**

## Cursos en el 2000

**The Rights of Refugees Under International Law (Los derechos de los refugiados según el derecho internacional)**  
20-21 de mayo del 2000

Un curso de fin de semana presentado por el catedrático James Hathaway de la Universidad de Michigan. Gastos de matrícula: 120 £. Lugar de reunión: Oxford, Reino Unido.

Contacto: Dominique Attala en RSP, QEH, University of Oxford, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, Reino Unido. Fax: + 44 1865 270721. Correo electrónico: [rspedu@ermine.ox.ac.uk](mailto:rspedu@ermine.ox.ac.uk)

**International Summer School in Forced Migration -Escuela Internacional de Verano sobre Migración Forzosa- 16 de julio a 5 de agosto del 2000**

Este curso residencial de tres semanas proporciona una amplia comprensión de las cuestiones de migración forzada y asistencia humanitaria; los participantes examinan, discuten y revisan teoría y práctica. Concebido para experimentados gestores, administradores, trabajadores de campo y elaboradores de políticas en campos humanitarios. Implica conferencias y seminarios por expertos internacionales, trabajo en grupos pequeños, estudios de casos, ejercicios, simulaciones y estudio individual. Lugar de reunión: Wadham College, Universidad de Oxford. Gastos de matrícula del curso: aproximadamente 1.950 £ (incluye alojamiento y desayuno; almuerzos los días laborales; gastos de matrícula de los estudios; materiales del curso). Fecha tope para matriculación y pago de gastos de matrícula: 30 de abril de 2000.

Pónganse en contacto con el International Summer School Administrator en el RSP, QEH, University of Oxford, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, Reino Unido. Tel.: + 44 1865 270722. Fax: + 44 1865 270721. Correo electrónico: [summer.school@qeh.ox.ac.uk](mailto:summer.school@qeh.ox.ac.uk)

## Oportunidades para investigación y estudio

### Becas para visitantes

Las becas para visitantes están abiertas a profesionales en ejercicio superiores y a mediados de su carrera y a 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 asignará un tutor académico y se espera que emprenda un programa específico de estudio autodirigido o investigación. Las becas pueden ser tenidas durante uno, dos o tres trimestres en cualquier año académico.

Pónganse en contacto con: The Visiting Fellowships Administrator, en la dirección del RSP que está enfrente. Tel: + 44 1865 270723. Fax: + 44 1865 270721. Correo electrónico: [summer.school@qeh.ox.ac.uk](mailto:summer.school@qeh.ox.ac.uk)

### Master de Estudios sobre Migración Forzosa

Este curso de nueve meses para un título de postgraduado está fundado en un enfoque multidisciplinar que incluye las perspectivas de la antropología, el derecho, la política y las relaciones internacionales. Incluye cursos y seminarios sobre:

- Introducción al estudio de la migración forzada
- Estados democráticos liberales, globalización y migración forzada
- Derechos humanos internacionales y derecho de refugiados
- Cuestiones éticas en la migración forzada
- Métodos de investigación
- Cuestiones y controversias en la migración forzada

Contacto: Graduate Admissions Office, University Offices, 18 Wellington Square, Oxford OX1 2JD, Reino Unido. Tel.: + 44 1865 270055. Correo electrónico: [graduate.admissions@admin.ox.ac.uk](mailto:graduate.admissions@admin.ox.ac.uk)

# últimas noticias

## El Tribunal Penal Internacional: evolución en América Latina

El Tribunal Penal Internacional (TPI) será un tribunal permanente para juzgar a individuos acusados de cometer genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Será establecido formalmente una vez que 60 países hayan ratificado el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional. Actualmente, el Estatuto tiene 84 signatarios y 4 ratificaciones. Senegal fue el primer Estado en aprobar la ratificación, en enero de 1999, y desde entonces Trinidad y Tobago, San Marino e Italia han seguido su ejemplo.

El establecimiento del TPI es una cuestión delicada en América Latina, una región donde el pasado reciente ha estado marcado por extensas violaciones de los derechos humanos cometidas por gobernantes autoritarios, varios de los cuales se las han arreglado para negociar inmunidad para sí mismos como el precio para renunciar al poder.

En Chile, por ejemplo, aun cuando la administración Frei se ha opuesto al posible procesamiento por España del ex dictador militar Augusto Pinochet, el gobierno apoya inflexiblemente el establecimiento del TPI. De hecho, en un claro gesto de ruptura con el pasado, el gobierno eligió el 11 de septiembre de 1998 -el 25º aniversario del golpe de estado militar que trajo al poder a Pinochet- como la fecha en la que firmar el Estatuto del TPI. En un reciente viaje a Europa, el presidente Frei enfatizó repetidamente el apoyo de Chile al TPI cuando se le hicieron preguntas acerca del caso Pinochet. Frei ha enviado un proyecto de ley de ratificación al Congreso donde se espera pronta acción afirmativa.

Como Chile, Argentina está actualmente enfrentada con el problema de pleitos en terceros países contra

miembros de la Junta que gobernó el país entre 1976 y 1983. Esto no ha impedido, sin embargo, que el gobierno apoye acérrimamente el establecimiento del TPI, y se espera que empiece pronto el proceso legislativo de ratificación.

Quizás la evolución más espectacular ha ocurrido en Colombia. Aunque el gobierno colombiano está en medio de difíciles negociaciones de paz con grupos rebeldes, y las preocupaciones en Colombia sobre violaciones de derechos humanos no son simplemente un legado de un dominio militar autoritario, el gobierno dio el paso trascendental de firmar el Estatuto el 10 de diciembre de 1998: el 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos humanos. Al hacer esto, el gobierno respondía a las exigencias de varias ONG colombianas que habían argumentado que un compromiso con la justicia internacional no debiera ser visto como un obstáculo en las negociaciones de paz sino como una parte indispensable de cualquier estrategia exhaustiva para resolver el conflicto.

[Fuentes: ICC Monitor -disponible en inglés, español y francés- en [www.icc/html/monitor.htm](http://www.icc/html/monitor.htm); Eduardo González Cueva]

## Kosovo y Kurdistán

Aún se tiene que calmar la borrasca de la guerra en la que Turquía se unió a sus aliados de la OTAN para detener la persecución a un grupo étnico de un sexto del tamaño de su propia población kurda. Entusiasta en su apoyo a la Operación Fuerza Aliada, Turquía ofreció asilo al doble de refugiados kosovares que Gran Bretaña. Reconociendo la legitimidad de las exigencias kosovares de autonomía, el primer ministro turco Bulent Ecevit rechazó el continuado dominio de la provincia por Belgrado y declaró su apoyo a "independencia o federación".

Mientras tanto, el conflicto no resuelto en el sudeste de Turquía se ha cobrado, desde 1984, al menos 35.000 vidas, ha conducido a la destrucción de unos 3.000 pueblos y desplazado a una población al menos igual, y posiblemente el doble, de la entera población de albanos-kosovares. (Estimaciones del número de kurdos desplazados oscilan desde los 378.335 admitidos por el gobierno turco, una estimación de 560.000 del Departamento de Estado de los EE.UU., dos millones citados por Amnistía Internacional, tres millones usados por el Minority Rights Group y de cuatro a cinco millones que afirman fuentes kurdas.)

Cualesquiera que sean las cifras, este desplazamiento forzado masivo ha tenido profundas consecuencias humanas, económicas y medioambientales. La mayoría de los obligados a salir de sus hogares y desposeídos se han trasladado a grandes ciudades donde hacen frente a agudos problemas de vivienda y al desempleo. Desde 1990 ciudades tales como Adana, Batman, Diyarbakir, Mersin y Van han triplicado su tamaño y han luchado para enfrentarse con la enorme afluencia de gente rural. El aumento demográfico ha tenido como resultado aumentos de los niveles de crimen, epidemias de bronquitis y neumonía, el casi derrumbamiento del sistema de escolarización, y marcadas tensiones con los habitantes urbanos originarios.

Preocupaciones expresadas por agencias de derechos humanos han sido compartidas por el Departamento de Estado de los EE.UU. Su *Country Report on human rights* de 1999 observaba que en Turquía "los asesinatos extrajudiciales, el excesivo uso de la fuerza, los asesinatos misteriosos, las desapariciones y la tortura siguieron estando muy difundidos" y que las autoridades turcas "continuaron hostigando, intimidando, procesando y encarcelando a defensores de



los derechos humanos, periodistas y juristas". Tales críticas, sin embargo, no han cambiado el apoyo existente desde hace mucho tiempo de los EE.UU. a los militares turcos, el 75% de cuyas armas son de origen estadounidense. Desde 1980 los EE.UU. han embarcado armas por valor de 9.000 millones de dólares a Turquía y proporcionado 6.500 millones más en préstamos para adquirir equipo estadounidense. Elie Wiesel, el ganador del Premio Nobel de la Paz, ha reprochado a los EE.UU. por tratar a Turquía "con guante blanco". Noam Chomsky ha protestado de que "cualquier otra cosa que fuera sobre lo que trataba el bombardeo de Kosovo, no trataba sobre preocupaciones humanitarias. En Turquía, dentro de la OTAN, bajo la autoridad del Consejo de Europa, hay atrocidades que son comparables en tipo [a las cometidas en Kosovo] y peor es en números totales".

La protesta clamorosa en la diáspora kurda que siguió a la detención en febrero de 1999 del líder del PKK (Partido de los Trabajadores del Kurdistan) Abdullah Ocalan, su subsecuente consejo de guerra y su predecible condena a la pena de muerte, el llamamiento de Ocalan a favor de negociaciones sobre autonomía y derechos culturales para los kurdos y el anuncio por el PKK de un alto el fuego unilateral se han combinado con protestas internacionales contra proyectos hidroeléctricos en Kurdistan para situar la cuestión kurda más alta en el orden del día internacional que en cualquier momento desde la guerra del Golfo. Por su parte, las autoridades turcas parece que no están dispuestas a enfrentarse a la realidad de que al menos un quinto de la población es kurda. En directivas distribuidas a los medios de comunicación en abril de 1999 el Ministerio del Interior advirtió contra palabras "peligrosas" que impliquen el uso de "kurdo" e insistió en el uso de pueblos "abandonados" antes que "evacuados".

El desplazamiento no sólo ha sido causado por las campañas de contrainsurgencia del ejército turco. Unos 100.000 kurdos han sido también desplazados involuntariamente por el Proyecto de Anatolia Sudoriental (GAP), un programa gigante de energía

hidroeléctrica y regadío en los ríos Éufrates y Tigris. Se ha restringido la indemnización a aquellos que poseen tierra o casas. Ya que la mayoría de la tierra en Anatolia sudoriental está concentrada en las manos de grandes terratenientes, la mayoría de las familias sin tierra han recibido poca o ninguna indemnización.

Turquía está buscando actualmente 1.520 millones de dólares para construir la mayor presa del GAP en Ilisu, sobre el Tigris, a 65 km río al norte de la frontera siria e iraquí. El proyecto de Ilisu anegará 52 aldeas y 15 pueblos, y desplazará a 20.000 personas más. El proyecto, condenado por Siria, Iraq y grupos kurdos, parece que viola cinco disposiciones esenciales del Convenio de Naciones Unidas sobre los usos no navegables de vías fluviales transfronterizas y el Banco Mundial le ha negado financiación. Los críticos ponen en duda la justificación propuesta por las autoridades turcas, argumentando que modernizar el notoriamente despilfarrador sistema de transmisión de energía de Turquía sería mucho más rentable que un proyecto pretendidamente diseñado para reforzar el control turco en Anatolia sudoriental y coaccionar a Iraq y Siria, los ribereños río abajo. Ilisu se ha convertido en un eminente caso que pone a prueba la coherencia de política entre las agencias de créditos a la exportación y las instituciones de desarrollo bilaterales y multilaterales ahora comprometidas formalmente a proteger a los desplazados involuntariamente por proyectos de desarrollo de infraestructuras.

Agosto señaló el 78º aniversario del Tratado de Sévres, impuesto al gobierno otomano derrotado después de la Primera Guerra Mundial, que estipulaba autonomía kurda en la región que es ahora aproximadamente el sudeste turco. La respuesta de las autoridades turcas a llamamientos a favor de negociaciones sobre autonomía política y derechos lingüísticos kurdos determinará si el próximo milenio empieza con ulterior desplazamiento de kurdos o si Turquía se mueve hacia un sistema verdaderamente democrático capaz de reconocer la pluralidad cultural de sus pueblos constituyentes.

## Sahara occidental

¿Podría la disputa de descolonización más larga de África estar dirigiéndose finalmente hacia una solución? El Frente Polisario ha estado luchando por la independencia desde que Marruecos se anexionó el Sahara Occidental en 1975. Un acuerdo marroquí-Polisario en 1988, aprobado por el Consejo de Seguridad en 1991, puso el marco para un referéndum en el que a la población saharauí se le pediría que eligiera entre independencia e integración en Marruecos. Discusiones subsiguientes sobre quién tiene derecho al voto han complicado el trabajo del organismo de Naciones Unidas encargado de supervisar el referéndum (MINURSO). El referéndum, fijado originariamente para 1992, ha sido aplazado repetidamente y está previsto ahora para julio del 2000. En julio de 1999 MINURSO publicó una lista provisional de 84.251 personas que satisfacen los requisitos para votar, un 40% de los cuales son refugiados en Argelia o Mauritania.

Siguiendo a la muerte del rey marroquí Hassan II, y a la sucesión al trono del rey Mohammed VI en julio, el proceso de reconciliación asistió a un nuevo impulso. Las relaciones argelino-marroquíes han mejorado y el interés de los EE.UU. en un referéndum libre, limpio y transparente ha sido espoleado por la implicación del ex Secretario de Estado James Baker. Amnistía Internacional, al felicitar al nuevo rey Mohammed VI por haberse comprometido en su primer discurso con el imperio de la ley y la preservación de los derechos humanos, ha exigido la liberación de 450 saharauis y la aclaración de la suerte de otros que han "desaparecido". La respuesta del nuevo rey y las decisiones tomadas en el próximo congreso del Polisario indicarán pronto si se adherirán al calendario más reciente para el referéndum.

Las últimas noticias sobre el aplazamiento del referéndum hasta por lo menos el año 2.002 nos llevan a un escenario de incertidumbre sobre lo que puede ocurrir en la región. Las expectativas creadas, una vez más parece que no se cumplen.



**Violencia política en Colombia, 5-6 de julio de 1999, Queen Elizabeth House, Oxford**

*Seminario copatrocinado por el RSP y el Departamento de Estudios sobre la Paz de la Universidad de Bradford. Convocantes: Sean Loughna y Jenny Pearce.*

Este seminario reunió a más de 50 universitarios, trabajadores de derechos humanos y ayuda, y elaboradores de políticas de Colombia, Europa y los EE.UU. para desarrollar un análisis informado del carácter de la violencia política en Colombia hoy.

Las cuestiones discutidas incluyeron la dinámica y consecuencias para la población civil del aumento de la confrontación durante los años noventa entre el ejército y los paramilitares por un lado y las guerrillas por el otro; la relación entre magnates de la droga y tanto guerrillas como paramilitares, incluso el aumento del número de matanzas por ambos bandos; el fracaso de las políticas antidroga de los EE.UU. en la región; y la aparente reducción en la perpetración de abusos por el ejército y el aumento de la proporción por los paramilitares.

Hubo varias presentaciones relacionadas con el desplazamiento interno en Colombia. A la luz de la reciente segunda visita a Colombia del Relator Especial del Secretario General de Naciones Unidas, Francis Deng, se señaló que había continuado incumplimiento de muchos de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno. Además, comunidades de desplazados internos y organizaciones colombianas que les representan en la lucha por sus derechos están siendo cada vez más elegidas como blancos. Muchos estuvieron de acuerdo en que hay una campaña progresiva contra las ONG internacionales, ante la que debiera ser una prioridad una respuesta coordinada. Se concluyó también que las agencias y organizaciones internacionales que trabajan en Colombia necesitan tener claro que su papel es no sólo de asistencia humanitaria sino también de protección, que incluye más ejercicio de presiones en el ámbito nacional e internacional.

Seminario financiado por el British Council (Bogotá), CAFOD, el Foreign & Commonwealth, Oxfam y SCIAF.

Informe completo de la conferencia disponible en la página web de RSP en: [www.qeh.ox.ac.uk/rsp/](http://www.qeh.ox.ac.uk/rsp/)

**Nuevos proyectos de investigación en el RSP**

**Niños afectados por conflicto armado**

**Junio 1999 - Junio 2001**

Se llevará a cabo trabajo de campo en tres países.

Principal investigadora: Dra. Jo Boyden ([jo.boyden@qeh.ox.ac.uk](mailto:jo.boyden@qeh.ox.ac.uk))  
 Financiadora: Fundación Andrew W. Mellon

**Niños y adolescentes en familias palestinas: vivir con los efectos del conflicto prolongado y la migración forzada**

**Enero 1999 - Diciembre 2000**

Principal investigadora: Dra. Dawn Chatty, en colaboración con la Dra. Gillian Hundt de la London School of Hygiene and Tropical Medicine ([dawn.chatty@qeh.ox.ac.uk](mailto:dawn.chatty@qeh.ox.ac.uk))  
 Financiadora: Fundación Andrew W. Mellon

**Voces de refugiados en Europa**

**[Refugiados de la antigua Yugoslavia en Italia y los Países Bajos]**

**Abril 1999 - Marzo 2001**

Principal investigadora: Dra. Maja Korac ([maja.korac@qeh.ox.ac.uk](mailto:maja.korac@qeh.ox.ac.uk))  
 Financiadores: Lisa Gilad Initiative y ECRE

**(Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados)**

**Abril 1999 - Marzo 2002**

Principales investigadores: Profesora Renée Fox, Universidad de Pennsylvania, y Dr. David Turton, RSP ([david.turton@qeh.ox.ac.uk](mailto:david.turton@qeh.ox.ac.uk))  
 Financiadora: Fundación Nuttfield

El RSP produce un folleto gratuito de **Research Updates** (Actualizaciones en investigación) dos veces al año, con información sobre el progreso en toda la investigación del RSP. Pónganse en contacto con Corinne Owen en [corinne.owen@qeh.ox.ac.uk](mailto:corinne.owen@qeh.ox.ac.uk) o en la dirección del RSP en la página 2.

**OTAN y acción humanitaria en la crisis de Kosovo**

Como parte de este proyecto de investigación por el proyecto Humanitarismo y Guerra de la Brown University y la Asesoría de Derecho Humanitario de La Haya, se están llevando a cabo entrevistas actualmente (agosto-octubre de 1999) con importantes participantes en la respuesta internacional a la crisis de Kosovo. Las preguntas se concentran en los objetivos humanitarios articulados por organizaciones militares y humanitarias, la división del trabajo entre los actores, y los impactos (si es que hubiera alguno) de las lecciones aprendidas de anteriores crisis. El proyecto también examinará la aportación de las tres operaciones militares de la OTAN (campana militar, asistencia a refugiados y actividades en Kosovo) y repasará la superficie de contacto entre activos militares de la OTAN y agencias humanitarias. La investigación será revisada en un seminario hacia finales de 1999.

Contacto: Larry Minear, H&W Project - Proyecto Humanitarismo y Guerra-, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Box 1970, Two Stimson Avenue, Providence, Rhode Island 02912-1970, EE.UU.

Teléfono: +1 401 683 2728. Correo electrónico: [larry\\_minear@brown.edu](mailto:larry_minear@brown.edu)

**El ACNUR lanza "Nuevas cuestiones en investigación sobre refugiados"**

La Unidad de Investigación de Políticas del ACNUR ha lanzado recientemente una serie de documentos de trabajo sobre "Nuevas cuestiones en investigación sobre refugiados". Los documentos difundirán investigación emprendida por personal del ACNUR, asesores, internos y asociados.

Los 12 documentos publicados hasta la fecha son de Sarah Collinson, B. S. Chimni, Michael J. McBride, Gregor Noll, Bonaventure Rutinwa, Jens Vedsted-Hansen, Jeff Crisp (dos documentos), Mark Cutts, Simon Turner, Karin Landgren and Beth Elise Whitaker. Éstos están disponibles en copia impresa (pónganse en contacto con Elena Bovay en [bovay@unhcr.ch](mailto:bovay@unhcr.ch)) y en internet en [www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm](http://www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm). Próximamente se publicarán más documentos.



Norwegian Refugee Council

# Global IDP Survey



Norwegian Refugee Council

## Implicar a los beneficiarios

por Marc Vincent

está el papel de la OTAN: una enorme y compleja organización político-militar, normalmente preparada para hacer guerras pero ahora decidida a desempeñar un papel en el socorro humanitario.

La idea de preguntar a los beneficiarios en una operación de socorro qué necesitan e incorporarles a la gestión y diseño de programas ha sido bien desarrollada, al menos sobre el papel. Por ejemplo, incluido en los criterios mínimos identificados por el proyecto Sphere está un Código de Conducta para la Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja y ONG, que declara que: La asistencia en respuesta al desastre nunca debiera ser impuesta a los beneficiarios. Se puede lograr mejor socorro eficaz y rehabilitación duradera donde los beneficiarios a los que están destinados están implicados en el diseño, gestión y puesta en práctica del programa de asistencia <sup>1</sup>.

### Los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de Naciones Unidas declaran:

*Se debieran hacer esfuerzos especiales para asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o reasentamiento y reintegración <sup>2</sup>.*

### Finalmente, otro ejemplo está en el Manual sobre Repatriación Voluntaria: Protección Internacional del ACNUR:

*La participación de los refugiados es un factor principal en determinar si un proyecto tendrá éxito o no [...] No hagan suposiciones basadas en su propia percepción y estereotipos de papeles, responsabilidades o capacidades inherentes. Porque la sociedad está en transición, puede que ya no se apliquen los papeles tradicionales. Averigüen de los refugiados, mujeres, hombres y niños, cómo han cambiado y están cambiando sus papeles <sup>3</sup>.*

Mientras todas las organizaciones humanitarias están claramente de acuerdo en la necesidad de incluir a los beneficiarios en el diseño y puesta en práctica del programa, se espera que el tamaño de la operación de Kosovo, la masiva presencia y peso de la OTAN y la integración de nuevo personal no disminuya la meta de poner en práctica un planteamiento participativo.

Se reconoce que incorporar las opiniones de los beneficiarios a una operación que

evoluciona rápidamente no puede ser fácil. Hay varios factores que complican la cuestión. En Kosovo, por ejemplo, ¿quién pide representar las opiniones de albaneses o serbios kosovares? Muchos intelectuales o potenciales líderes kosovares fueron elegidos como blanco por los serbios y ahora muchos de los intelectuales serbios han huido. Existen también pocos mecanismos para que los kosovares expresen sus opiniones sea en el ámbito nacional o local, ya que mecanismos previos o no funcionaban o excluían a los albaneses. Los retos pueden ser infinitos.

Igualmente importante es no sólo la inclusión de todos los residentes en Kosovo en la gestión de la reconstrucción sino también elegir el momento más oportuno para la inclusión. Integrar una perspectiva de género en la programación se hace con demasiada frecuencia como una ocurrencia tardía y para apaciguar la crítica. No resulta sorprendente que realmente no se pueden integrar eficazmente perspectivas de género a no ser que se incluyan mujeres desde el principio de las discusiones, en la planificación y en el proceso de puesta en práctica. Asimismo, cualquier plan de rehabilitación en Kosovo tiene que incluir a todos los segmentos de la comunidad y en una etapa suficientemente temprana para que suponga una diferencia.

Incluso desde lejos, hay una sola exigencia que está siendo claramente expresada y oída. Los albanos-kosovares quieren justicia. Antes de que se hable nada de reconciliación, se tiene que hacer rendir cuentas a los responsables de las matanzas. La comunidad internacional y particularmente la OTAN justificaron su intervención en la necesidad de proteger los derechos humanos y la necesidad de justicia. A no ser que la comunidad internacional cumpla su promesa persiguiendo y procesando vigorosamente a criminales de guerra, será difícil impedir que kosovares étnicos se tomen la justicia por su mano: algo que la comunidad internacional desearía evitar a toda costa.

### Marc Vincent es Coordinador de Global IDP

1 El Proyecto Esfera (*Sphere*). Carta Humanitaria y Criterios mínimos en respuesta a desastres. Código de Conducta para la Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja y Organizaciones No Gubernamentales en socorro en desastres. Ginebra 1998, p. 7.

2 Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno E/CN.4/1998/53/add.2 11 de febrero de 1998.

3 Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, Manual sobre repatriación voluntaria: protección internacional, Ginebra 1996, A 52-53.



Crown Copyr. ghr/Cappi Callaghere

La cobertura de televisión de marines estadounidenses que llegan a tierra vadeando en Grecia y de paracaidistas británicos que marchan a Pristina bajo una sombrilla protectora de helicópteros dieron un vislumbre del puro tamaño de la misión de la OTAN en Kosovo. El anuncio de planes humanitarios para dividir la provincia en zonas geográficas de responsabilidad y sectores temáticos, cada con su propia ONG principal, más planes para instalar una estructura civil nacional, fue igualmente indicativo del nivel de recursos, planificación, organización y empleo de personal en la operación de Kosovo.

Sin embargo, con toda esta atención y en el frenético ritmo para reconstruir la provincia hecha añicos antes del invierno, ¿se paró alguien a preguntar qué querían a los albaneses o a los serbios que quedaban?

En Ruanda después del genocidio de 1994 y la consiguiente guerra, más de 100 ONG más la ONU y otras organizaciones intergubernamentales entraron en tropel en el diminuto país. El resultado fue caótico y hubo demasiados incidentes donde a los ruandeses se les dijo más o menos que necesitaban antes que preguntarles qué querían.

Desde entonces se ha habido reflexionado mucho sobre el papel de la asistencia humanitaria internacional en situaciones post-conflicto, las responsabilidades de las ONG y las maneras de integrar un planteamiento más orientado a la gente dentro de la programación de las Naciones Unidas. Desgraciadamente lo que sucede con frecuencia en emergencias es que no se cuentan al nuevo personal errores pasados o lecciones aprendidas, todo el mundo se ve absorbido en crisis cotidianas, y sólidos principios discutidos fuera de un contexto de emergencia empiezan a sonar demasiado elevados para ser puestos en práctica en un torbellino. Añadido a esta mezcla en Kosovo

## ¡Nuevo! El RSP lanza una serie de Working Papers

### **Working Paper n° 1: The Kosovo Crisis**

Ponencias de un seminario celebrado el 18 de mayo de 1998, por Michael Barutciski, Ivor Roberts, Stefan Troebst, Zvonimir Jankuloski, Gazmend Pula y Desimir Tomic.

8 US\$ (añadan 3,20 US\$ para el extranjero y 50 céntavos para correo y embalaje en el Reino Unido)

### **Working Paper n° 2: UNHCR and International Refugee Protection**

Discursos de apertura y clausura de la Escuela Internacional de Verano sobre Migración Forzosa de 1998, por Michael Barutciski, Dennis McNamara y Guy S Goodwin-Gill.

4,80 US\$ (añadan 1,60 US\$ para el extranjero y 50 céntavos para correo y embalaje en el Reino Unido)

Contacto: RSP, QEH, Universidad de Oxford, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA.

Cheques/giros postales pagaderos a University of Oxford/RSP. Para más información, envíen un mensaje a [corinne.owen@qeh.ox.ac.uk](mailto:corinne.owen@qeh.ox.ac.uk)

### **Conflict and Forced Displacement in the Caucasus: Perspectives, Challenges and Responses**

por el Consejo Danés de Refugiados. 1999. 212 pp. ISBN 87-7710-277-0. Gratuito.

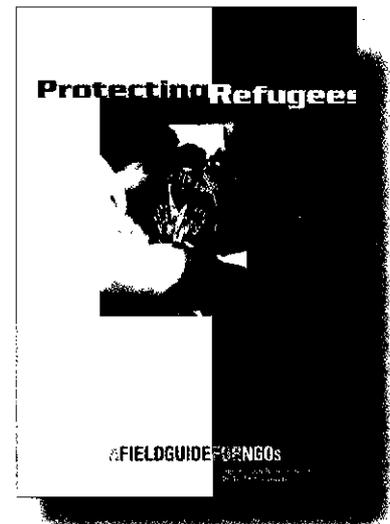
Ésta es una colección de ponencias presentadas en una conferencia en septiembre de 1998 para hacer resaltar las condiciones actuales para la acción humanitaria en la región del Cáucaso, específicamente con respecto a refugiados, desplazados internos y retornados. Su resumen de 30 páginas de las discusiones de la conferencia proporciona un informe sobre la actual situación sociopolítica en la región con un énfasis en las cinco zonas de anterior conflicto violento: Nagorno-Karabaj, Osetia del Sur, Abjazia,

Prigorodnyj y Chechenia. Este informe se concentra particularmente en esfuerzos contemporáneos para mejorar la situación para refugiados y desplazados internos en el Cáucaso y evalúa esfuerzos contemporáneos en el campo de la asistencia humanitaria internacional.

Contacto: Danish Refugee Council, Borgergade 10, PO Box 53, DK-1002 Copenhagen K, Dinamarca. Tel.: + 45 33 73 5000. Fax: + 45 33 32 8448. Correo electrónico: [drc@drc.dk](mailto:drc@drc.dk). Página web: [www.drc.dk/](http://www.drc.dk/)

### **Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs**

por el ACNUR y sus ONG asociadas. 1999. 136 pp.. Gratis para ONG.



Para su uso por parte del personal en el terreno de ONG que trabajen con refugiados y desplazados, esta guía ofrece información legal básica sobre protección internacional para refugiados y asesoramiento práctico para incluir medidas de protección en todas las operaciones de campo. Ilustra cómo las preocupaciones sobre la protección pueden seguir a los refugiados a través de cada fase de sus vidas como refugiados y alerta a trabajadores de campo de signos de posibles problemas de protección durante cada fase, sugiriendo acciones específicas para abordar estos problemas. Otros capítulos se concentran en Cuestiones de Protección Especial: mujeres, niños, refugiados de más edad, desplazados internos y apátridas. Cada capítulo incluye una lista de comprobación de acciones recomendadas y una lista de documentos y publicaciones relacionados para información más a fondo.

Contacto: NGO Coordination Office, UNHCR, PO Box 2500, 1211 Ginebra 2 Depot, Suiza. Correo electrónico: [hqng00@unhcr.ch](mailto:hqng00@unhcr.ch) Para los que no son ONG, estará disponible dentro de poco por medio de las librerías de Naciones Unidas en Ginebra y Nueva York.

### **Huellas de nunca borrar. Casos de Bogotá y Soacha.**

por la Archidiócesis de Bogotá. CODHES 174 p

El presente libro, el segundo de una serie sobre el problema del desplazamiento forzado en la capital del país, es un aporte para la comprensión de fenómeno, pero también para continuar insistiendo en soluciones que ayuden a evitar que este drama permanezca y que podamos ofrecer una verdadera atención humanitaria, que proteja de verdad a los desplazados y que busque alternativas para soluciones duraderas.

Desplazados en Bogotá: actores de paz, constructores de vida y solidaridad, es el primer documento de esta publicación y un llamado para asumir otra lectura del desplazamiento, desde la comprensión, desde la integración y desde la valoración humana que sugiere la cruda realidad de nuestros hermanos en desgracia.

El derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento en Santa fé de Bogotá, es un estudio temático, en buena hora planteado por la psicopedagoga Denis Andrade Trujol para contribuir desde el análisis y la formulación de propuestas a enfrentar el problema de la escuela y su papel frente a esta realidad de violencia y desarraigo que la circunda.

Huellas de nunca borrar, es la primera aproximación que se hace sobre la problemática en el municipio de Soacha, el cual presenta un alto índice de llegada de población desarraigada por razones de violencia.

### **Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada**

por CODHES. 54 p.

Codhes, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, acompañó este estudio y abrió puertas a nuevos análisis y nuevas investigaciones que claramente señalan al desplazamiento forzado como la más flagrante violación de los derechos humanos en los últimos tiempos en Colombia. Codhes y

Unicef, desde 1996, inician nuevos planteamientos en el análisis del fenómeno, orientados a profundizar el estudio de los grupos étnicos más afectados con criterio de género. Los resultados indican que niños, niñas y mujeres, alrededor del 65% de la población afectada, son los que más sufren los efectos del desplazamiento interno en el país.

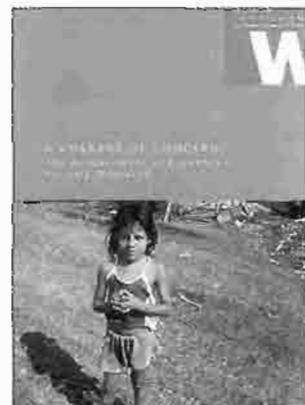
Los informes que en este libro recogemos son resultado del esfuerzo de un puñado de defensores de la vida, quienes con Jorge Rojas a la cabeza y a pesar de distintas dificultades, han hecho de su trabajo investigador una misión y un proyecto de vida a favor de las poblaciones más vulnerables, asumiendo todos los riesgos en un país en el que son amenazadas las personas por defender los derechos de la población civil víctima del conflicto.

**Si producen o saben de publicaciones que podrían ser de interés para otros lectores de la RMF, por favor envía detalles (y preferiblemente una copia) a los Directores (dirección en la p. 2) con detalles del precio y modo de obtener una copia.**

## Informes

### **A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia's Forcibly Displaced**

por la Comisión de Mujeres a favor de Mujeres y Niños Refugiados. 1999. 24 pp. Gratuito.



Este informe sobre la delegación de la WCRWC a Colombia en noviembre-diciembre de 1998 incluye secciones

sobre: hallazgos clave; antecedentes; preocupaciones clave para mujeres; preocupaciones clave para niños; la respuesta de Colombia a los desplazados; asistencia internacional a Colombia; recomendaciones; y texto de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno.

Contacto: WCRWC, 122 East 42nd St, New York, NY 10168-1289, EE.UU.

Tel.: + 1 212 551 3111.

Fax: + 1 212 551 3180.

Correo electrónico:

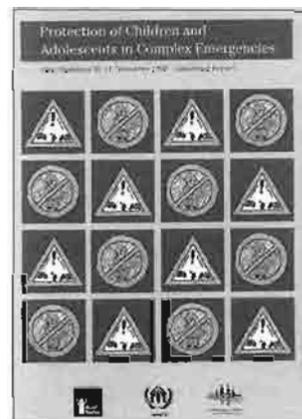
[wcrwc@intrescom.org](mailto:wcrwc@intrescom.org). Página web:

[www.intrescom.org/wcrwc.html](http://www.intrescom.org/wcrwc.html)

### **Protection of Children and Adolescents in Complex Emergencies**

Informe de la conferencia de noviembre de 1998 del ACNUR /Consejo Noruego de Refugiados y Save the Children). 32 pp. Gratuito. En línea en

[www.nrc.no/pub/protection/index.htm](http://www.nrc.no/pub/protection/index.htm)



Este informe se concentra en el seguimiento al Estudio de las Naciones Unidas sobre el impacto del conflicto armado en los niños (véase RPN 24 en la página web de la FMR: [www.fmreview.org](http://www.fmreview.org)) y discute sobre: niños en cautiverio; importancia del Convenio de 1989 sobre los Derechos del Niño; causas del conflicto armado; y pertinencia de las agencias internacionales en el campo. Las recomendaciones abarcan: prevención del reclutamiento para el servicio militar, violencia basada en el género y abuso sexual; protección a niños y adolescentes separados; acción que se tiene que emprender; y evaluación de emergencias y colaboración entre agencias.

Contacto: NRC, PO Box 6758, St Olavs plass, N-1030 Oslo, Noruega. Correo electrónico: [theamarie.jaasund@nrc.no](mailto:theamarie.jaasund@nrc.no)

## agradecimientos

Revista sobre Migraciones Forzadas  
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

**Egil 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 Forzadas* 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 Forzadas* en 1999:

Comisión Europea - DGIA  
CAFOD

World Vision (R.U.)

Trocaire

Oxfam GB

AUSTCARE

Consejo Danés para los Refugiados  
Consejo Noruego para los Refugiados  
Fundación Ford, Oficina de El Cairo  
Department for International  
Development (especial Kosovo)

## agradecimientos

## Íñigo Egiluz: compromiso y solidaridad a tiempo completo



por Karmele Pérez

Si las muertes del cooperante vasco Íñigo Eguiluz Tellería y del sacerdote colombiano Jorge Luis Mazo han sido sin duda dos fuertes aldabonazos para todas las personas que trabajan en el marco de la solidaridad con los países del Sur, para nosotros/as, los hombres y mujeres de Hirugarren Mundua ta Bakea-Paz y Tercer Mundo (HMB-PTM), esta tragedia ha venido a significar la terrible conciencia de lo difícil y arriesgado de una tarea en la que hemos estado y seguiremos estando comprometidos/as. Como recordaréis, el jueves 18 de noviembre de 1999 una lancha rápida tripulada por paramilitares arremetía contra la embarcación de HMB-PTM en la que regresaban a la ciudad colombiana de Quibdó, en el Departamento del Chocó, ocho campesinos/as junto a Íñigo y Jorge Luis, después de que éstos últimos hubieran estado realizando en los últimos días una serie de trabajos en el ámbito de los derechos humanos. La fuerte embestida producía la caída a las aguas del río Atrato de Íñigo y Jorge Luis, y, tras certificar su muerte, una enorme ola de dolor y solidaridad en todo el mundo.

HMB-PTM viene trabajando en Colombia desde hace ya varios años. Desde el primer momento, nuestro objetivo en este país sudamericano, al igual que en otros muchos donde venimos realizando tareas de cooperación, ha sido favorecer una salida negociada tras largos años de enfrentamiento siempre desde la necesaria perspectiva de la búsqueda de la justicia social y el respeto escrupuloso a los derechos humanos. Concretamente a primeros de 1998 comenzamos a desarrollar un proyecto financiado por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) en el Departamento del Chocó, en el noroeste de la República. Una labor a la que hemos podido dar continuidad posterior con un proyecto de la Agencia Española de Cooperación Internacional a lo largo de 1999 y un nuevo Proyecto ECHO de atención a las comunidades, junto a otros microproyectos en el ámbito de los derechos humanos financiados por entidades como el Ayuntamiento de Getxo (Bizkaia) y que esperamos ampliar próximamente con otros Proyectos actualmente en trámite. El objetivo común se ha centrado básicamente en el acompañamiento a la comunidad de desplazados en esa región, favoreciendo el retorno a sus lugares de origen y el inicio de las tareas de autosostenimiento. Un trabajo desarrollado junto a miles de hombres, mujeres y niños obligados a abandonar sus hogares como consecuencia de la brutal represión de los grupos paramilitares que, con la excusa de combatir a la guerrilla, se han convertido en el verdadero poder fáctico de ésta y otras muchas zonas del país.

Los proyectos que hemos venido desarrollando en estos dos años han consistido básicamente en acompañar a estas comunidades, tanto a las desplazadas como a las sometidas a alto riesgo de desplazamiento, brindando asistencia humanitaria inmediata y puntual con la colaboración de las propias poblaciones, en la medida en que esta asistencia favorecía el fortalecimiento de su organización.

Comprenderéis que tengamos muchas razones para seguir deseando continuar nuestro trabajo junto a las comunidades desplazadas en el Chocó. Es un compromiso con la vida. Con los derechos humanos. Y, por supuesto, con Íñigo y Jorge Luis.

**Karmele Pérez es presidenta de Hirugarren Mundua ta Bakea - Paz y Tercer Mundo**