

# MIGRACIONES FORZOSAS

8

Octubre-Diciembre  
2000

publicada por

revista

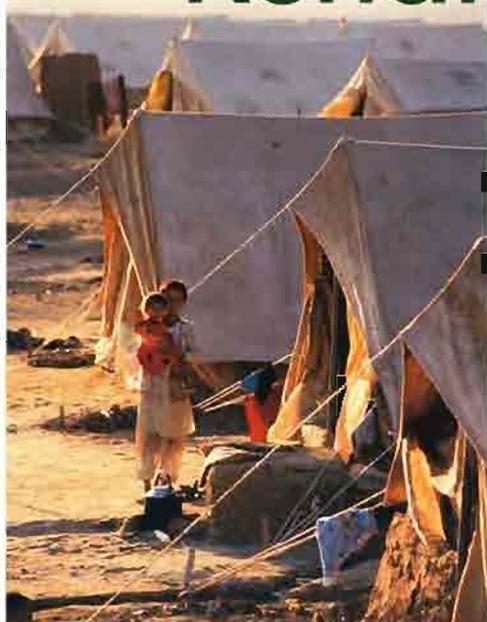
el Refugee Studies Centre en asociación con el Consejo Noruego para los  
Refugiados/Global IDP Survey

## Rendición de cuentas

evaluaciones · ética · implicación de los  
beneficiarios · construcción de capacidades  
· responsabilidad corporativa

*más*

artículos de fondo sobre la India,  
Australia y Colombia  
debate, conferencias y noticias



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

La **Revista sobre Migraciones Forzosas** proporciona un foro para el intercambio de experiencia práctica, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, y los que trabajan con ellos. Se publica tres veces al año en inglés, castellano y árabe por el Refugee Studies Centre/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 Ellis

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

**Global IDP Project**  
Chemin Moise-Duboule 59  
CH-1209 Ginebra  
Suiza  
Tel: + 41 22 788 8085  
Fax: + 41 22 788 8086  
Correo electrónico: idpsurvey@nrc.ch

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

#### Próximos números:

Diciembre 2000: Cuestiones de género

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 los Directores para solicitar una Guía para Colaboradores. Se puede acceder a los artículos (en inglés) de la RMF en

Internet en [www.fmreview.org](http://www.fmreview.org)  
y en la página 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:  
bhypulic@bs.ehu.es  
Coordinador: Carlos Puig  
Lizarraga  
D.L.: BI/859-95

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

# de los directores

No fue fácil tratar de encontrar un título breve del que colgar la sección de artículos de fondo de este número. Respeto, evaluación, rendición de cuentas, ética y responsabilidad son todos temas entrelazados en los artículos. Al final, optamos simplemente por "Rendición de cuentas". Esperamos que disfruten de la gran variedad de artículos bajo este encabezamiento.

Este número también incluye artículos de fondo sobre India, el asilo en Australia y el desplazamiento en Colombia.

El número 9 (diciembre de 2000) se concentrará en e **Género** y será directora invitada Judy El-Bushra de la ONG británica, ACCORD. Para detalles de los aspectos que planeamos abarcar, por favor visiten nuestro sitio web en [www.fmreview.org](http://www.fmreview.org). El número 10 (abril de 2001) incluirá una sección de artículos principales sobre el ACNUR y el **50.º aniversario del Convenio de 1951**. Si les gustaría colaborar o si tienen sugerencias de aspectos que abarcar o colaboradores potenciales, por favor pónganse en contacto con los Directores lo más pronto posible (detalles de contacto enfrente).

Nos complace dar la bienvenida a tres nuevos miembros a nuestra Junta Consultiva Editorial: el catedrático B. S. Chimni (Departamento de Derecho Internacional, Universidad Jawaharlal Nehru), Erin Mooney (Alta Comisión para Derechos Humanos de Naciones Unidas, Ginebra, y Ayudante Especial de Francis Deng) y Bonaventure Rutinwa (Centre for the Study of Forced Migration -Centro para el Estudio de la Migración Forzada-, University of Dar es Salaam).

Si encuentran útil la *Revista sobre Migraciones Forzosas*, propaguen la noticia a otros. La *Revista sobre Migraciones Forzosas* es gratis para individuos e instituciones en el Sur, así como para estudiantes y asociaciones de refugiados/DI. Hemos actualizado recientemente nuestro folleto promocional y nos alegraría enviarles copias para que las hagan circular y/o expongan.

Necesitamos más suscripciones pagadas a la revista. Si tienen relación con una universidad en el Norte, estaríamos agradecidos si pudieran pedir a la biblioteca de la universidad que considerara suscribirse.

Vamos a empezar pronto la hercúlea tarea de trasladar nuestros archivos para envíos por correo a una nueva base de datos. Si hay alguna inexactitud en su etiqueta de nombre/dirección, por favor avísenos.

Nos gustaría también tener la dirección de correo electrónico de todos nuestros lectores que tengan una, de manera que podamos ponernos en contacto con ustedes sin tener que pagar franqueo. (Naturalmente, no pasaremos sus detalles a nadie más).

Con los mejores deseos

Marion Couldrey y Tim Morris  
Directores

## De la edición HEGOA

Tenéis en vuestras manos la versión en castellano del n.º 8 de la Revista sobre Migraciones Forzosas, que se publica en la versión en castellano con la cofinanciación de la *Comisión Europea, convocatoria "Iniciativa Europea por la Democracia y Derechos Humanos"*.

Os recordamos que en la página web del RSP, en [www.fmreview.org](http://www.fmreview.org), encontraréis una sección denominada "News, events and resources" donde hallareis información útil que no se puede incluir en la revista impresa y donde podéis insertar vuestros anuncios.

También queremos recordaros que en el próximo número se incluirá una sección principal sobre cuestiones de género. Cualquier sugerencia o comentario sobre el tema será bienvenido.

Agradecemos a todas y todos la colaboración prestada y deseamos que continúe en el futuro.

Recibid un cordial saludo.

Carlos Puig Lizarraga  
Coordinador Gral. Hegoa



COMISION EUROPEA  
INICIATIVA EUROPEA  
DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRATIZACIÓN

Fotografía de portada: refugiados afganos en Pakistán (ACNUR/R. La Moynel); el Padre O'Neil y jóvenes locales discuten cuestiones sobre refugiados en Sudán (Paros Pictures/Caroline Penn)

# Sumario

## Rendición de cuentas



Pensar fuera de la caja: evaluación y acción humanitaria por Jeff Crisp	4
Promesa y práctica: evaluación participativa de asistencia humanitaria por Tania Kaiser	8
Investigación en zonas de conflicto: ética y responsabilidad por Jonathan Goodhand	12
Reflexiones sobre investigación entre refugiados liberianos por Linda Kreitzer	15
Construcción de capacidades, responsabilidad y humanitarismo en Sri Lanka por Jennifer Hyndmán y Malathi de Alwis	16
Escuchando a los desplazados: análisis, rendición de cuentas y defensa en acción por Simon Harris	20
Globalización y responsabilidad: el sector corporativo en el desplazamiento voluntario y el reasentamiento por Patricia Feeney	22
<hr/>	
India	
Desplazamiento interno en La India: causas, protección y dilemas por Mahendra P.Lama	24
DI: derechos y status por Marc Vincent	27
<hr/>	
Australia	
Australia y el asilo: ¿ya no la "tierra del trato justo"?	
por Tim Morris	29
<hr/>	
Colombia	
Investigación participativa con DI en La Miel por Luis Fernando Caicedo Rivera y Robert Muggah	30
<hr/>	
Secciones habituales	
Debate · Refugee Studies Centre · Global IDP Project · Publicaciones	33 -39

# Pensando fuera de la caja: evaluación y acción humanitaria

por Jeff Crisp

En la conclusión de *The Quality of Mercy (La calidad de la compasión)*, su análisis clásico de 1984 de la crisis de refugiados camboyanos, William Shawcross observó que “las evaluaciones de la ayuda humanitaria no son fáciles”<sup>1</sup>.

“Un problema”, continuó, “es institucional. Las agencias humanitarias no publican con frecuencia discusiones públicas de su trabajo. Dan a conocer listas de, y a veces relatos de, la asistencia que han dado, pero raramente ofrecen análisis reales... Como resultado, se repiten errores una y otra vez de un desastre a otro”. “Como todas las generalizaciones”, reconoció Shawcross, “ésta tiene sus excepciones”. “Pero”, concluyó, “se aplica tanto a organizaciones de Naciones Unidas como a agencias privadas, grandes y pequeñas”.

Escribiendo dos años más tarde en *Imposing Aid (Imponiendo ayuda)*, su relato igualmente seminal de la situación de los refugiados ugandeses en el Sudán meridional, Barbara Harrell-Bond llegó a una conclusión semejante<sup>2</sup>. “Dentro de las agencias”, declaró, “es bien sabido que se han repetido los mismos errores una y otra vez... Se supone que se evaluará el impacto de los proyectos de desarrollo, pero los programas humanitarios nunca han sido sometidos al mismo examen profundo... No se aprecia ampliamente la importancia de evaluar el impacto de los programas de socorro”.

Es interesante que los dos autores estaban también de acuerdo en líneas generales cuando llegaban a explicar esta insatisfactoria situación. Según Shawcross, “el aprendizaje deliberado y consciente de la experiencia no es parte de la tradición de la asistencia social no lucrativa... El estribillo: ‘no tenemos tiempo ni dinero para evaluar nuestros esfuerzos –la necesidad es demasiado grande’– es demasiado común entre los funcionarios de ayuda”. Y en palabras

de Harrell-Bond, “se cree que el trabajo humanitario es desinteresado, motivado por compasión, y por su misma definición sugiere *buen trabajo*”. “Como socorro es una donación”, concluía, “no se espera que nadie (muy especialmente los destinatarios) debería examinar la calidad o cantidad de lo que se da”. Las citas precedentes de *The Quality of Mercy e Imposing Aid* incurren en varias importantes peticiones de principio<sup>3</sup>. Pero la conclusión a la que se llegó por ambos libros –que las operaciones humanitarias estaban en gran parte exentas de evaluación o análisis críticos serios– representaba una crítica válida de la situación que predominaba en los años setenta y ochenta.

## Un nuevo escenario

Avanzando unos 15 años hasta nuestros días, nos encontramos con un escenario muy diferente. Porque las evaluaciones humanitarias se han convertido ahora en un gran negocio (en sentido tanto figurado como literal) que atrae niveles sin precedentes de financiación de los donantes y compromiso de las agencias, así como interés público y político.

Aunque un relato detallado de esta tendencia está situado más allá del ámbito del artículo actual, se puede ilustrar haciendo referencia a cuatro evoluciones en particular que han tenido lugar durante estos últimos años.

Primero, y en marcado contraste con la situación de los años setenta y ochenta, las operaciones humanitarias están ahora sometidas regularmente a análisis y valoración críticos<sup>4</sup>. Tales revisiones son emprendidas cada vez más por equipos profesionales de asesores, financiados por –pero independientes de– las agencias operativas y los estados donantes que han encargado la revisión. También se ha convertido en práctica común que se revisen informes de evaluación en borrador por una gran variedad de interesados y se pongan luego al dominio público –media un abismo entre días anteriores cuando tales revisiones de operaciones humanitarias tendían a ser mantenidas en secreto y distribuidas confidencialmente.

El ejemplo más preeminente de este nuevo planteamiento se puede encontrar en la Evaluación Conjunta de la Asistencia de Emergencia a Ruanda de 1996 –una empresa de un millón de dólares que implicó a 52 investigadores y que condujo a la producción de un informe en cinco volúmenes, de más de 500 páginas de extensión–<sup>5</sup>. Aunque la

las evaluaciones humanitarias se han convertido ahora en un gran negocio

evaluación de Ruanda fue algo única en su escala, el planteamiento que adoptó –transparente, consultivo, multidiscipli-

nar e independiente– ha sido reproducido exactamente en varios otros estudios recientes: una revisión patrocinada por UNICEF de la Operation Lifeline Sudan (Operación Cordón Umbilical Sudán); una evaluación independiente de la respuesta del ACNUR a la crisis de refugiados de Kosovo; y una revisión mundial de la asistencia humanitaria danesa, encargada por DANIDA, por dar sólo unos pocos ejemplos<sup>6</sup>.

Una segunda manifestación del nuevo interés en la evaluación humanitaria se puede ver en la bibliografía que brota sobre el tema. Antes de mediados de los años noventa, se había escrito mucho sobre la evaluación de proyectos de desarrollo, pero se había publicado relativamente poco sobre la cuestión de la evaluación en el sector humanitario.

Durante los pasados dos o tres años esa situación ha cambiado muy rápidamente con, al menos, seis importantes actores humanitarios (AusAid, DANIDA, ECHO, OCDE, SIDA y ACNUR) produciendo todos sus propias políticas, directivas y manuales de evaluación<sup>7</sup>. Además, la Relief and Rehabilitation Network (Red de Socorro y Rehabilitación) del Overseas Development Institute (Instituto para el Desarrollo de Ultramar) publicó una exhaustiva "revisión de buenas prácticas", que se concentra en la evaluación de programas de asistencia humanitaria en emergencias complejas<sup>8</sup>. Se puede criticar legítimamente la duplicación de esfuerzo implicada en la preparación de estos documentos, pero el hecho de que hayan sido publicados proporciona un importante indicador de la importancia atribuida actualmente a la evaluación misma.

En tercer lugar, años recientes han sido testigos de un fortalecimiento de la función de evaluación en varias agencias humanitarias importantes –un fenómeno que se puede medir tanto en términos de los recursos asignados a la evaluación, como en términos del perfil e influencia que disfruta dentro de aquellas organizaciones–. Aunque no es de ningún modo la única agencia que está afectada por esta tendencia, el ACNUR proporciona un ejemplo principal.

A finales de 1998, la función de evaluación del ACNUR fue sumergida eficazmente dentro de una unidad más grande, cuya tarea principal era la de "inspección" –un mecanismo de supervisión que se concentra principalmente en la eficacia y eficiencia de la gestión, más que en la puesta en práctica y el impacto del programa–. La función de evaluación fue provista de personal por un solo miembro del personal internacional y tenía acceso a un presupuesto de consultoría muy modesto. Aunque eran de calidad superior, los informes de evaluación producidos por la unidad fueron considerados documentos "restringidos" y, consecuentemente, tuvieron sólo una distribución limitada e interna.

Durante el año pasado, se han hecho varios cambios significativos a la función de evaluación en el ACNUR, muchos de ellos inspirados por las recomendaciones de una revisión independiente, financiada por el gobierno canadiense<sup>9</sup>.

La función de evaluación ha sido separada de la inspección, combinada con la de "análisis de políticas" y se le ha dado una posición influyente dentro del Departamento de Operaciones, que informa directamente al Ayudante del Alto Comisionado para los Refugiados. Empleando tres miembros del personal internacional, la nueva Unidad de



Albania. Delegada de la Cruz Roja sueca hablando con refugiadas en el campamento para refugiados de Kosovo de la Cruz Roja danesa, cerca de la ciudad costera de Lesze

Evaluación y Análisis de Políticas (EPAU) también tiene una capacidad aumentada sustancialmente para contratar asesores independientes. Al mismo tiempo, el ACNUR ha introducido una nueva política de evaluación más progresista, que implica la difusión sin restricciones de los informes de evaluación de la organización y un nuevo compromiso con la participación de interesados en el proceso de evaluación<sup>10</sup>.

Cuarto y finalmente, el nuevo dinamismo que rodea la cuestión de la evaluación se ha manifestado por el aumento del nivel de interacción que tiene lugar entre el personal de diferentes organizaciones humanitarias, sean organismos de Naciones Unidas, ONG, estados donantes, institutos de investigación o compañías de consultoría privadas. Como resultado de tal interacción, al final parece estar surgiendo una "cultura de la evaluación" en el sector humanitario –una cultura que está basada en algunos principios comunes (tales como un compromiso con la transparencia y la introducción de técnicas de evaluación innovadoras) y que va en contra de los límites institucionales y guerras por el territorio que caracterizan con demasiada frecuencia el sistema humanitario internacional.

Quizás la primera expresión de esta evolución es el establecimiento y expansión de la ALNAP (Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance). Establecida en 1997, en las secuelas de la Evaluación Conjunta de la Emergencia de Ruanda, ALNAP proporciona un importante foro para el intercambio de ideas e información entre

individuos y organizaciones ocupadas en el sector humanitario. Sus objetivos son dobles: "identificar, compartir y apoyar las mejores prácticas en relación con el control, la información y la evaluación dentro del sistema internacional para la prestación de asistencia humanitaria" y "moverse hacia una comprensión mutua de la 'responsabilidad' en el contexto del sistema internacional". Como sugieren estas declaraciones, ahora es considerablemente más difícil de sostener la afirmación de 1986 de Harrell-Bond de que "no se aprecia ampliamente la importancia de evaluar el impacto de los programas de socorro".

## El contexto cambiante

La evolución descrita anteriormente demuestra que los impedimentos institucionales y normativos a la evaluación humanitaria son considerablemente menos onerosos hoy de lo que eran hace diez o quince años. Pero ¿qué explica exactamente este nuevo reconocimiento de la necesidad de que operaciones humanitarias estén sometidas a un análisis crítico? Para responder a esa pregunta, se deben tener en cuenta varios factores relacionados.

Durante la pasada década, la escala, el ámbito y la visibilidad de la acción humanitaria han aumentado enormemente, atrayendo niveles mucho más grandes de atención internacional de lo que era el caso anteriormente. Con las agencias humanitarias siendo empujadas a la vanguardia de la política internacional, en zonas tales como los Balcanes y la región de los Grandes Lagos de África, apenas es sorprendente

# Rendición de cuentas

que las actividades de tales organizaciones se hayan convertido en el objeto de un aumento del análisis y la evaluación.

La necesidad de tal análisis y evaluación ha sido reforzada por el carácter cambiante y, con frecuencia, innovador, de la acción humanitaria durante la pasada década. En efecto, hace sólo diez años prácticamente no se había oído hablar de muchos de los conceptos más familiares en el discurso humanitario contemporáneo –“refugios seguros”, “protección temporal”, “acceso negociado” y “reconstrucción post-conflicto”, por ejemplo-. Como el autor de este artículo escribió en 1995, “muchas de las iniciativas que se han tomado durante los pasados cinco años han sido de naturaleza experimental, formuladas apresuradamente para satisfacer necesidades urgentes e imprevisibles. Inevitablemente, algunas han resultado más eficaces y equitativas que otras”<sup>11</sup>. Es precisamente a causa de este muy variado historial, y a causa de la creciente creencia en que programas de socorro a menudo hacen tanto (si no más) daño como bien, que las operaciones humanitarias han atraído tanta atención crítica en años recientes.

Los estados donantes han desempeñado un importante papel en el crecimiento de la actividad evaluativa en el sector humanitario. Durante principios y mediados de los años noventa, con el comienzo de crisis en países tales como Bosnia, Iraq, Ruanda y Somalia, sin mencionar la continuación de emergencias que han existido durante mucho tiempo en países como Afganistán, Angola y Sudán, el gasto internacional en operaciones de socorro de emergencia subió muy rápidamente. Al mismo tiempo, los gobiernos de los estados industrializados estaban bajo (o al menos se habían puesto ellos mismos bajo) presión para reducir la imposición interior, limitar el gasto público y asegurarse de que recibieran buen valor por sus desembolsos. En tal contexto, programas de ayuda exterior –y las agencias que ponen en práctica tales programas– se convirtieron en un blanco de examen profundo particularmente minucioso.

Es interesante que las exigencias por los estados donantes de “mayor responsabilidad” en el sector humanitario hayan recaído desproporcionadamente sobre agencias multilaterales, tales como el ACNUR. Esto es debido parcialmente a causa de los altos niveles de gasto y la percibida ineficacia de estas organizaciones. Pero quizás más fundamentalmente es porque los estados donantes prefieren cada vez más encauzar sus recursos por medio de ONG nacionales e instituciones bilaterales. Una significativa consecuencia de esta tendencia es que los organismos de Naciones Unidas son ahora al menos tan (si no más)

transparentes en términos de evaluación que muchas ONG importantes. Así, muy pocas de las principales agencias de socorro británicas ponen a disposición en Internet evaluaciones internas o externas de su trabajo, mientras que esto se ha convertido en una práctica común dentro del sistema de Naciones Unidas.

Esto es algo sorprendente, ya que el reciente énfasis puesto en la evaluación humanitaria está vinculado directamente a un reconocimiento de la necesidad de que agencias y personal de ayuda funcionen de una manera más responsable y profesional. Y las ONG han desempeñado un importante papel en acentuar la importancia de la responsabilidad, especialmente por medio de su participación en iniciativas como el Código de Conducta de la Cruz Roja, el Proyecto Esfera, el Proyecto del Ombudsman [Defensor del Pueblo] Humanitario y People in Aid<sup>12</sup>.

Aunque varían en sus objetivos específicos, tales iniciativas están basadas en algunos principios comunes: que los “beneficiarios” de los programas humanitarios tienen derechos que deben ser respetados; que el personal humanitario debiera trabajar conforme a criterios profesionales acordados; y que las organizaciones de ayuda tienen una obligación de prestar servicios de cierta calidad. La difusión de tales principios, que actúan como un importante antídoto a las clases de paternalismo y no profesionalidad de que han sido testigos Shawcross y Harrell-Bond, ha contribuido también al desarrollo de una cultura más “favorable a la evaluación” en el sector humanitario.

Finalmente, si tenemos que comprender y explicar el surgimiento de esta nueva cultura, entonces se deben tener en cuenta algunas tendencias internacionales más amplias. Hace quince o veinte años, las organizaciones humanitarias podían haber estado preparadas para negarse a conceder información perjudicial de sus componentes clave, a ocultar sus errores de la vista del público y a mantener un silencio digno frente a la crítica de los medios de comunicación. Podían también haber estado dispuestas a quitar importancia a la necesidad de evaluaciones, considerando tales ejercicios como una inconveniencia en el mejor de los casos, y en el peor una amenaza a su imagen pública, su credibilidad y su potencial de recaudación de fondos.

Hoy, sin embargo, las evaluaciones son bienvenidas (o al menos toleradas) pre-

cisamente por la razón contraria. En el mercado humanitario, cada vez más atestado, las agencias que se abren al examen profundo externo, que reconocen las dificultades que han encontrado y que demuestran una capacidad para aprender de la experiencia pasada puede que tengan una clara ventaja sobre sus competidoras.

## Desafíos actuales

Como ha explicado este artículo, los programas humanitarios están siendo sometidos ahora a un análisis crítico más regularmente, más sistemáticamente y más abiertamente de lo que fue el caso en años anteriores. Y ésa debe ser una evolución bienvenida. Porque las evaluaciones tienen el potencial de acrecentar la responsabilidad y el rendimiento operativo de agencias humanitarias, mejorando por ello el nivel de protección y asistencia que pueden ofrecer a la gente necesitada. Como sugieren los siguientes párrafos, se podría dar varios pasos para asegurarse de que este potencial se realice más plenamente.

**Primero**, las evaluaciones humanitarias se beneficiarían de la introducción de planteamientos y metodologías alternativas. Hay todo un campo de acción particular para que se emprendan evaluaciones de una manera más consultiva y participativa, permitiendo a empleados de agencias de ayuda y beneficiarios de programas desempeñar un papel más pleno en la revisión. Hay también un potencial no explotado para evaluaciones entre agencias y revisiones conjuntas, implicando las últimas a una mezcla de personal extraído de organismos de Naciones Unidas, ONG, estados donantes, instituciones locales y el mundo académico.

**Segundo**, se deberían hacer esfuerzos para contratar a una gama más amplia de asesores en evaluaciones humanitarias –un campo que tiende a estar dominado por un número relativamente pequeño de “expertos”, una gran proporción de ellos varones, que tienen su origen en el mundo hablante de inglés y en Europa septentrional–. Tanto sustantiva como simbólicamente, sería ventajoso que se erosionase este monopolio.

Casi todas las directivas y manuales pertinentes producidos en estos últimos años llevan títulos que se refieren a la evaluación de asistencia humanitaria. Significativamente, ninguno de ellos se refiere a protección, o a derechos humanos. Un **tercer** desafío es asegurar que estas preocupaciones sean centrales

*las agencias que se abren al examen profundo externo [...] puede que tengan una clara ventaja sobre sus competidoras*

-más que marginales- para la evaluación de cualquier programa humanitario.

**Cuarto**, las evaluaciones humanitarias deberían estar caracterizadas por grados más altos de profesionalismo y control de calidad. Contrariamente a algunos administradores de ayuda, el autor de este artículo no cree que la evaluación humanitaria se convertirá alguna vez en una ciencia, o que debiera convertirse en una profesión discreta. Aun así, hay un convincente argumento que se tiene que presentar a favor de la introducción de iniciativas de formación para evaluadores humanitarios, así como una insistencia en que las evaluaciones humanitarias se ajusten a los criterios que se aplican rutinariamente a la investigación y el análisis académicos.

El equipo independiente que revisó la respuesta del ACNUR a la crisis de refugiados de Kosovo declaró que la agencia debe desarrollar una capacidad para "pensar fuera de la caja". Con esto querían decir que el ACNUR debería ser capaz de reconsiderar sus propios supuestos, examinar situaciones desde nuevos ángulos y poner en duda opiniones convencionales.

"Pensar fuera de la caja" es un **quinto** y final desafío para aquellas organizaciones e individuos que están ocupados en la evaluación de actividades humanitarias. Tales revisiones pueden también convertirse demasiado fácilmente en valoraciones tecnocráticas, que simplemente preguntan si un proyecto o programa está cumpliendo sus objetivos declarados de una manera eficaz y eficiente. Preguntas de una naturaleza más

fundamental -si aquellos objetivos son los correctos, si corresponden a las necesidades y aspiraciones de los beneficiarios y si se debieran considerar planteamientos enteramente diferentes de la situación o el problema a mano- son todas descuidadas demasiado fácilmente. Y proveyendo a los evaluadores de mandatos estrechos que excluyen cuestiones tan importantes, las organizaciones humanitarias tienen la capacidad de disuadir de que se hagan tales preguntas.

En 1986, Barbara Harrell-Bond lamentó el hecho de que no hubiera "ninguna tradición de investigación independiente y crítica en el campo de la asistencia a los refugiados"<sup>13</sup>. Como queda demostrado por la publicación de revistas tales como *Revista sobre Migraciones Forzadas*, ése ya no es el caso. La tarea ahora es asegurarse de que la tradición de investigación independiente y crítica se concentre en la evaluación de programas humanitarios.

**Jeff Crisp es director de evaluación y análisis de políticas en el ACNUR. Correo electrónico: CRISP@unhcr.ch**

1 William Shawcross, *The Quality of Mercy: Cambodia, Holocaust and Modern Conscience*, Andre Deutsch, Londres, 1984, pp. 386-7.

2 Barbara Harrell-Bond, *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*, Oxford University Press, Oxford, 1986, pp. 11-12.

3 Por ejemplo, dado el punto hasta el que se usaron programas "humanitarios" para propósitos políticos, estratégicos e incluso militares durante la era de la Guerra Fría, ¿no tenían los estados donantes interés en limitar el punto hasta el cual aquellos programas eran sometidos a análisis y evaluación sistemáticos?

4 Al menos se han encargado 25 evaluaciones de la operación de emergencia en Kosovo desde mediados de 1999. Aunque Kosovo sigue siendo un caso excepcional, incluso emergencias que se han hecho notar menos como las de Liberia y Sierra Leona han sido objeto de múltiples revisiones.

5 Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Copenhague, 1996.

6 A. Karim et al., *Operation Lifeline Sudan: A Review*, Department of Humanitarian Affairs, Nueva York, 1996; *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response*, ACNUR, Ginebra, 2000; *Evaluation: Danish Humanitarian Assistance* (nueve volúmenes), Ministry of Foreign Affairs, Copenhague, 1999.

7 La página de evaluación y análisis de políticas del sitio web del ACNUR ([www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)) proporciona vínculos directos con estas y otras publicaciones pertinentes sobre metodología de la evaluación.

8 Alistair Hallam, *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*, Relief and Rehabilitation Practice Network (ahora Humanitarian Practice Network), Good Practice Review n.º 7, Overseas Development Institute, Londres, 1998. Correo electrónico: [hpn@odi.org.uk](mailto:hpn@odi.org.uk)

9 PLAN.NET 2000, "Enhancement of the evaluation function in UNHCR", Inspection and Evaluation Service, ACNUR, noviembre de 1998.

10 Véase "UNHCR opens up its evaluation reports to public scrutiny and invites NGO participation in evaluation missions", *Talk Back*, vol. 1, n.º 8, 1999, International Council of Voluntary Agencies, Ginebra.

11 *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*, ACNUR y Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 14.

12 Véase "Humanitarian codes of conduct" en *The State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda*, ACNUR y Oxford University Press, Oxford, 1997, pp. 46-7. Véase la sección de Publicaciones de esta RMF para información sobre el *Sphere Handbook*.

13 *Imposing Aid*, op. cit., p. 11.

Sudán meridional. Choy al riote de N mule. Proyecto en zora de guerra de Norwegian People's Aid



# Promesa y práctica: evaluación participativa de asistencia humanitaria

por Tania Kaiser

Donantes, Naciones Unidas y otras organizaciones y ONG internacionales están cada vez más interesados en usar metodologías participativas basadas en los beneficiarios en sus procesos de evaluación.

Este artículo está basado en análisis de informes de evaluación recientes y en la consulta con evaluadores y personal de agencias. Indica que, aunque muchas agencias han preparado directivas para la evaluación de las mejores prácticas, su uso aún no se ha convertido en práctica común. Este artículo tiene la intención de contribuir al objetivo más amplio de generar recomendaciones para la prueba sobre el terreno de metodologías de evaluación pertinentes y, verdaderamente, basadas en los beneficiarios.

## Reconsiderando objetivos de evaluación

Siguiendo lecciones aprendidas de estudios sobre desarrollo, los actores humanitarios están empezando a reconocer que valorar el impacto real de su trabajo es más válido que simplemente medir el producto en términos materiales.

Vinculado a esto está el reconocimiento no sólo de que las prácticas de evaluación actuales no siempre proporcionan información útil para los profesionales en ejercicio sino, también, que puede que la manera en la que se llevan a cabo las evaluaciones predetermine la clase de información recogida. Por tanto, se están dando cuenta de que la incorporación de perspectivas de los beneficiarios en procesos de evaluación no se puede, y

no se debería, hacer sin una reconsideración en términos generales de los objetivos de la evaluación.

Aunque muchas de las lecciones de proyectos de desarrollo son pertinentes para planteamientos humanitarios de la evaluación, hay claramente puntos de divergencia. Algunos se relacionan con los modos convencionales de entrega de asistencia humanitaria. Organizaciones como el ACNUR son casi, necesariamente, centralizadas y burocráticas: tanto de una función del marco político y económico dentro del cual están obligadas a operar, como de su cultura organizativa. Alistair Hallam ha observado que la asistencia humanitaria sigue siendo un proceso esencialmente "de arriba abajo": "Las agencias humanitarias son con frecuencia flojas en consultar o implicar a miembros de la población afectada y a beneficiarios [...] puede que haya una considerable discrepancia entre la percepción por la

agencia de su rendimiento y las percepciones de la población afectada y los beneficiarios".

Los objetivos de las evaluaciones

humanitarias se han relacionado hasta ahora predominantemente con prioridades institucionales. No ha habido ninguna consideración sobre que los beneficiarios pudieran tener un papel diferente al de destinatarios de asistencia mejorada o que pudiera haber algo

valioso en el proceso de evaluación para las poblaciones beneficiarias.

Se ha solido concebir la responsabilidad como hacia arriba: ante donantes, fideicomisarios y otros interesados del Norte. La necesidad de responsabilidad hacia abajo, o responsabilidad ante aquellos que reciben asistencia, ha surgido sólo en años recientes. No está claro que sea alcanzable a no ser que se preste más atención a las opiniones de los beneficiarios en cada etapa de la gestión del programa. En *Planning and Organising Useful Evaluations* (*Planeando y organizando evaluaciones útiles*) del ACNUR (1998), sin embargo, el ACNUR parece quitar énfasis a la responsabilidad como objetivo, un movimiento que corre el riesgo de perder la oportunidad de responsabilidad hacia abajo.

Se comprende generalmente que los objetivos institucionales estén agrupados en torno al aprendizaje de lecciones y la responsabilidad. Respecto al aprendizaje de lecciones dentro de un programa, es crítica la elección del momento de la evaluación; a mitad del período aún se pueden hacer cambios en el programa, mientras que una evaluación al final del período ofrece sólo la perspectiva de lecciones para el futuro. Es una perogrullada que haya una relación entre la clase de información buscada en una evaluación y los métodos usados para recogerla. La OCDE ha observado que "si se enfatiza el aprendizaje de lecciones entonces se abre la posibilidad del uso extensivo de métodos participativos. Si se enfatiza la responsabilidad, entonces implica estructurar la evaluación de manera que sus hallazgos sean independientes y respetados". Tal opinión encierra la extendida desconfianza de los resultados de la investigación participativa y refleja la suposición de que la evaluación debería llevar al aprendizaje de una sola verdad.

## De producto a impacto

Las evaluaciones convencionales han tendido a emplear un lenguaje técnico que confía en establecer el punto hasta

*La necesidad de responsabilidad hacia abajo [...] ha surgido sólo en años recientes*

el cual los que los han puesto en práctica han alcanzado los objetivos fijados. Ha sido común un planteamiento "científico", con equipos de evaluación a los que se ha encomendado que investiguen productos en términos de recursos controlados por el programa. Se han empleado generalmente métodos cuantitativos para hacer esto, y han sido preferidos por donantes y personal de despacho de agencias por motivos de su supuesta fiabilidad y verificabilidad. Este planteamiento implica el deseo y posibilidad de establecer "hechos" y una "verdad" objetiva.

Tomando prestado de criterios de evaluación usados en estudios sobre desarrollo, se ha puesto un nuevo énfasis en algunas partes en la valoración del impacto de los programas. Esto implica un centro de mucho mayor alcance e inclusividad y puede que represente el mejor foro para la innovación metodológica, inclusive el aumento de la participación de los beneficiarios y otros en procesos de evaluación.

Implicar a los beneficiarios en la investigación acarreará abordar los temores que el personal del programa pueda tener sobre las evaluaciones. Puede que sus preocupaciones sobre qué podrían significar los resultados de la evaluación para su trabajo o carreras les hagan reacios a renunciar al control que tienen en la toma de decisiones y la evaluación. Reconocen la validez de los temores del personal a evaluaciones críticas y organizaciones tales como MSF

Holanda están intentando, explícitamente, reorientar la evaluación para poner más énfasis en el aprendizaje que en la responsabilidad interna. Se está sugiriendo que se debería obligar, tanto a personal sobre el terreno como a evaluadores, a asumir la responsabilidad por su trabajo y que responsabilidad y transparencia deberían ir juntas.

Qué se entiende que es el propósito de una evaluación tiene implicaciones para el punto hasta el cual se invita a participar a los beneficiarios. La evaluación es un proceso político que significa cosas diferentes para diferentes actores. Implicar a los beneficiarios en la evaluación de programas de asistencia humanitaria implica que los objetivos de la evaluación son más amplios que un sencillo intento de medir productos del programa.

Cualquier evaluación que tenga sentido de programas de asistencia requiere análisis tanto de la economía sociopolítica, habitada por aquellos afectados por emergencias complejas, como de las estrategias de supervivencia que emplean. Sin aportación de los beneficiarios, la evaluación se vuelve contraproducente. Si se acepta que es deseable la valoración del impacto, se debe implicar en el proceso a los beneficiarios. Se han frustrado intentos de incorporar voces de beneficiarios cuando operan dentro de un marco que no acepta esto. Un antropólogo y evaluador en la Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (Evaluación Conjunta de la

Asistencia de Emergencia a Ruanda), Johann Pottier, pregunta:

¿Cómo puedo hacer que se muevan más allá de lo que esperan que haga, que es tener preguntas agradables y bien hechas (apolíticas) y traer de vuelta respuestas bien hechas (apolíticas)? El desafío metodológico... no es cómo podemos usar atajos en la investigación (por ejemplo, aplicando técnicas de PRA -evaluación rural participativa-) sino cómo podemos mejorar las preguntas que hacemos en el marco sumamente cargado de complejas emergencias políticas... Sentarse durante tanto tiempo como haga falta, y saber qué preguntas hacer y cómo, debe seguir siendo la principal estrategia<sup>3</sup>.

## Prescripciones para la acción: directivas y manuales

Las directivas y manuales de donantes y agencias disponibles actualmente sobre cómo organizar evaluaciones de asistencia humanitaria reconocen, explícitamente, la necesidad de más procesos de evaluación participativa de los que han existido en el pasado. Igualmente, el Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y ONG en socorro en desastres declara que "se encontrarán modos de implicar a los beneficiarios del programa en la gestión de la ayuda de socorro". El compromiso con planteamientos inclusivos y participativos visible en el mundo del desarrollo desde, al

Campesino de DI, cerca de Rungwezi, Ruanda



UNCF/H039702/47/Gaetano Fiozzi

menos, principios de los años noventa se refleja en el reconocimiento por la OCDE de que "entrevistas con beneficiarios pueden ser una de las fuentes de información más ricas en evaluaciones de asistencia humanitaria". En "Introducing UNHCR's Evaluation and Policy Analysis Unit" (1999), el ACNUR se compromete a que la "EPAU hará particulares esfuerzos para trabajar en colaboración con sus socios de operaciones y para asegurar que se tengan en cuenta opiniones de los beneficiarios en el análisis y la valoración de las actividades del ACNUR".

El UNDP (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) observa que "en una evaluación participativa, cambian dramáticamente el papel y el propósito de la evaluación. Tal evaluación pone tanto (si no más) énfasis en el proceso que en el producto final, es decir, el informe [...] el proceso es el producto... el propósito de la evaluación es no sólo cumplir un requisito burocrático sino también desarrollar la capacidad de los interesados para valorar su entorno y tomar medidas". La evaluación participativa da voz a aquéllos que han perdido sus vías de comunicación habituales y anima a miembros de la comunidad a que expresen sus opiniones, recojan información, analicen ellos mismos los datos y planeen acciones para mejorar su situación. Reconoce que los interesados y beneficiarios del proyecto son los actores clave del proceso de evaluación y no los meros objetos de la evaluación. Las prescripciones de las directivas suponen generalmente un movimiento hacia la valoración y la evaluación como un proceso coherente. Esto está vinculado a una mayor implicación de beneficiarios y otros interesados tanto en términos de metodología como de evaluación de contenidos sustantivos. Representa un proceso de negociación y mediación que supone no sólo incluir a los beneficiarios como fuentes de información, sino también definir papeles enteramente nuevos para ellos.

La concepción más útil de la evaluación basada en los beneficiarios es la de investigación social centrada específicamente, que aspira no exclusivamente a establecer relaciones de causa y efecto, sino también a comprender la naturaleza de la situación experimentada por diversos actores sociales dentro de ella. Puede que las estrategias más productivas sean métodos de investigación y análisis cualitativos, y de forma concebible también antropológicos.



Moises Leyton, director de campo de Oxfam GB, hablando con un grupo de mujeres en La Paz, Bolivia

Photo: Pictures/Susan Sprague

hay un amplio desequilibrio entre teoría y práctica. Mientras casi todas las ONG hablan de la importancia de la participación, hay una escasez de evidencia de participación en las evaluaciones de las ONG.

La evidencia de que se están empleando realmente métodos basados en los beneficiarios es generalmente más anecdótica que la que se puede encontrar en documentos de agencias. Cuando se usa algún grado de consulta informal, oportunista, es sobre la base del interés personal y la disponibilidad de tiempo para llevar a cabo entrevistas. Esto bien puede contribuir a la eficacia y al interés globales de un informe subsiguiente pero, sin documentación apropiada, los métodos cualitativos que se han usado son susceptibles de ser condenados como "poco científicos", "impresionistas" o "subjetivos".

Hay también cuestiones prácticas que considerar. Una evaluación no puede ser ni consultiva ni participativa a no ser que sea tanto planificada como documentada. Intentos poco entusiastas, o aquéllos que no son completamente transparentes, no ayudan a aquéllos que intentan ganar credibilidad para la estrategia. Todos los interesados deberían ser conscientes de la clase de evaluación que se planifica. Una evaluación basada en los beneficiarios no puede abarcar el mismo terreno que una auditoría del mismo programa y no debería ser criticada por esto. Es crucial que el mandato de la evaluación especifique que se tienen que usar planteamientos participativos y que el tiempo adicional que éstos requieran sea incluido como factor a tener en cuenta dentro del marco temporal.

Hay una pregunta importante sobre el punto hasta el cual es factible incluir opiniones de los beneficiarios en la evaluación de programas que no han incluido éstas durante las etapas de planificación, puesta en práctica y control. No sólo habrá una falta de datos básicos para que los usen los evaluadores sino que, también, tal enfoque plantea cuestiones sobre cuánto saben realmente los proveedores de asistencia sobre las poblaciones afectadas con las que trabajan.

## ¿Se está consiguiendo comunicar el mensaje participativo?

Una revisión de unos doscientos cincuenta informes de evaluaciones en la base de datos de la ALNAP encontró que "sólo unas pocas de estas evaluaciones tratan sobre cuestiones de consulta y pocas son participativas". Claramente

Un estudio de evaluaciones apoyado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido describió como "inadecuados" esfuerzos de evaluadores para entrevistar a miembros de poblaciones afectadas". Elocuentemente, aunque el mandato del informe de evaluación de la EPAU del ACNUR en Kosovo exigía que se solicitaran las opiniones de refugiados y ex refugiados, el principal cuerpo del informe hace sólo referencia de pasada a entrevistas con refugiados y no da ninguna descripción de los métodos de recogida de datos empleados<sup>8</sup>. De modo parecido, a pesar de criticar la ausencia de participación de la comunidad beneficiaria en actividades de rehabilitación en la región de los Grandes Lagos, el informe mismo del ACNUR de la revisión de este trabajo parece que no ha incluido perspectivas de los beneficiarios<sup>9</sup>.

El examen de informes del ACNUR indica que ha habido incoherencia en años recientes con respecto a la extensión en que se han solicitado u oído voces de beneficiarios. Parece que la participación de refugiados en estudios del ACNUR ha dependido de varios criterios cambiantes: el tema del informe, la perspectiva de los equipos de evaluación y cuestiones de acceso y elección del momento. Se puede emitir el mismo juicio sobre recientes informes de evaluación del WFP (Programa Mundial de Alimentación).

A veces, algunos informes mencionan opiniones de los beneficiarios sin des-

cribir cómo fueron identificadas y quiénes las expresaron. Aunque se tiene que desear la inclusión de voces de refugiados, cuando no se desagregan opiniones y no se proporcionan fuentes específicas de información, se deben tratar las representaciones con precaución. La ausencia de información sobre la naturaleza y estructura de las poblaciones afectadas impacta sobre el modo en que proveedores de asistencia toman decisiones sobre la clase de asistencia requerida y puede que sea la causa de importantes tensiones dentro de la población beneficiaria. Una queja corriente es que mientras que los donantes exigen tal información pertinente, raramente prestan la clase de apoyo requerido para recogerla.

Algunas ONG han reclutado activamente investigadores sociales para que pasen períodos de tiempo significativos en situaciones de campo, para generar aprendizaje sobre las poblaciones con las que estaban trabajando. Claramente, se saca una ventaja de vincular procesos de evaluación participativa con una mejor comprensión del perfil socioeconómico de la población beneficiaria y con un mayor grado de implicación de los beneficiarios durante todo el ciclo del proyecto. Algunos de estos evaluadores han producido documentos que discuten metodologías y experiencias. Tales documentos, aunque fascinantes, demuestran la singularidad de cada caso e indican la dificultad de transponer lecciones aprendidas en cualquier grado de detalle entre programas.

En el capítulo de la publicación de 1999 de Oxfam sobre valoración del impacto, Chris Roche discute los particulares requisitos metodológicos y éticos en situaciones de emergencia. Observa que restricciones impuestas por la política y la seguridad significan rutinariamente que grupos clave, particularmente mujeres, personas mayores y niños, no están implicados ni en el diseño ni en la puesta en práctica de programas<sup>10</sup>.

Con tan escasa mención de sondear y representar opiniones de los beneficiarios en la bibliografía sobre evaluación, es casi imposible enterarse de las opiniones de poblaciones de beneficiarios desagregadas. No es evidente en las evaluaciones la realidad de que es seguro que los programas de asistencia de emergencia no se experimentan ni perciben idénticamente por diferentes secciones de una población de beneficiarios.

## Restricciones a la participación

La experiencia del equipo que llevó a cabo la evaluación que abrió nuevos

caminos de la respuesta internacional al genocidio en Ruanda indica la complejidad de las restricciones a la participación. El director del equipo de evaluación indicó que resultaba difícil investigar acontecimientos ya que el recuerdo de los beneficiarios era generalmente demasiado vago para hacer valoraciones retrospectivas. Agencias cuyos programas estaban siendo evaluados tenían, generalmente, una comprensión muy pobre de la estructura social de las sociedades refugiadas previa a la huida. Los refugiados consultados tenían una opinión extremadamente indiferenciada de las agencias que prestaban asistencia y, con frecuencia, hablaban generalmente de la Cruz Roja más que de las agencias componentes del Movimiento de la Cruz Roja y aquéllos que trabajaban con ellas.

Una reunión convocada por la ALNAP en noviembre de 1998 para examinar por qué no se usan más exhaustivamente en la comunidad humanitaria métodos basados en los beneficiarios observó que se considera que el planteamiento requiere mucho tiempo, es difícil de poner en práctica en situaciones de conflicto y no es requerido por donantes que siguen estando preocupados por la responsabilidad hacia arriba<sup>11</sup>. También se han ofrecido otras explicaciones. Los gobiernos anfitriones son a menudo hostiles a tales planteamientos, se podría poner en peligro a los informantes en situaciones de tensión política o conflicto, no se puede confiar en que las

poblaciones beneficiarias contesten sinceramente por miedo a perder la asistencia,

faltan conocimientos metodológicos, no existen datos básicos en contraste con los cuales medir el cambio y restricciones logísticas excluyen la posibilidad de implicar a los beneficiarios en la evaluación.

## Conclusión

Varias agencias tienen muchas ganas de mejorar su práctica y están interesadas en un planteamiento basado en derechos, el aprendizaje social y el desarrollo de métodos para mayor implicación de los beneficiarios en la evaluación y otras etapas de programas de asistencia humanitaria. El mayor interés de la comunidad humanitaria en la participación de los interesados y la responsabilidad hacia abajo se pone de manifiesto en el nuevo énfasis en criterios sobre iniciativas tales como el Código de Conducta de la Cruz Roja/las ONG, el Proyecto Esfera, el proyecto del Ombudsman [Defensor del Pueblo] Humanitario y la red ALNAP<sup>12</sup>.

¿Se produce rutinariamente el caso de que proveedores de asistencia quieran saber verdaderamente qué piensan los beneficiarios y que estén preparados para trabajar para superar restricciones para oír sus voces? La respuesta casi seguro será que "sí" si los beneficiarios aprueban el trabajo que están haciendo. Puede que no sea el caso si los beneficiarios están en desacuerdo, en principio, con lo que las organizaciones están haciendo o el modo en el que lo están haciendo. Las organizaciones tienen intereses creados y su propio orden del día: la aprobación de programas por los donantes, el control institucional y la coherencia con su política. Queda por ver si los donantes encuentran que les interesa atribuir poder a los grupos más vulnerables del mundo.

**Tania Kaiser está trabajando actualmente como asesora de investigación por cuenta propia para el ACNUR.**

**Correo electrónico:**

**tan.kaiser@yahoo.co.uk. Este artículo está extractado de un documento más largo titulado "Participatory and beneficiary-based approaches to the evaluation of humanitarian programmes" (Planteamientos participativos y basados en los beneficiarios para la evaluación de programas humanitarios), encargado por el ACNUR y que pronto estará disponible de su Unidad de Evaluación y Análisis de Política en [www.unhcr.ch/evaluate/main.htm](http://www.unhcr.ch/evaluate/main.htm)**

1 Allistair Hallam, 1998, *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*, RRN Good Practice Review, Overseas Development Institute, Londres, 1998, p. 13.

2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, 1999, p. 17.

3 Jonathan Pottier, "In retrospect: beneficiary surveys in Rwandan refugee camps, 1995: reflections 1999", en *Wageningen Disaster Studies, Evaluating Humanitarian Aid: Politics, Perspectives and Practices*, Rural Development Sociology Group, Universidad de Wageningen, Países Bajos, 1999, p. 214.

4 OCDE 1999, p. 25.

5 United Nations Development Programme (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), *Who are the Question-Makers: a Participatory Evaluation Handbook*, 1997.

6 Aporthe R. y Atkinson P., 1999, *A Synthesis Study: Towards Shared Social Learning for Humanitarian Programmes*, ALNAP 1999, p. 8

7 Borton J. y Macrae J., *DFID Evaluation Report Dec 1997 EV: EV 613 Evaluation Synthesis of Emergency Aid*, ODI, 1997, p. 2.

8 *The Kosovo refugee crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*, ACNUR, EPAU/2000/001.

9 *Review of UNHCR's rehabilitation activities in the Great Lakes IES EVAL/01/99*, ACNUR 1999.

10 Roche C., *Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change*, Oxfam, 1999, p. 181.

11 ALNAP 1998, Record of October Meeting (Actas de la reunión de octubre), ODI, Londres. ([www.oneworld.org/odi/alnap](http://www.oneworld.org/odi/alnap))

12 Véase [www.afrc.org/pubs/code](http://www.afrc.org/pubs/code); [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org) (véase también la sección de Publicaciones en esta RMF); [www.oneworld.org/ombudsmen](http://www.oneworld.org/ombudsmen); [www.oneworld.org/odi/alnap/index.html](http://www.oneworld.org/odi/alnap/index.html)

# Investigación en zonas de conflicto: ética y responsabilidad

por Jonathan Goodhand

Este artículo se concentra en los desafíos éticos que surgen de la investigación en zonas de conflicto.

Recurriendo a la experiencia adquirida de la investigación basada en la comunidad en Afganistán, Sri Lanka y Liberia, se pone en duda el argumento académico convencional de que la inseguridad hace imposible asegurar datos válidos y que la investigación sería, por tanto, que esperar hasta que se detengan los combates. Con demasiada frecuencia se han usado tales argumentos por agencias humanitarias para racionalizar su limitada inversión en análisis y aprendizaje sociales. Se reconoce cada vez más tanto por analistas como por profesionales en ejercicio que hay una necesidad de un planteamiento más activo que conduzca a intervenciones pertinentes basadas en un análisis riguroso y a fondo.

De los tres principales conjuntos de desafíos a que se enfrentan investigadores de zonas de conflicto –prácticos, metodológicos y éticos– este artículo se concentra en el último. Examina las decisiones morales que a menudo confronta el investigador, el peligro de que puede que uno realmente esté haciendo daño y cómo desarrollar un marco ético para la toma de decisiones. A pesar del reciente centro de la comunidad humanitaria en la ética y el humanitarismo, la bibliografía emergente sobre investigación en zonas de guerra hace escasa mención de desafíos éticos. Tal y como a las agencias de ayuda se les suplica cada vez más que “no hagan ningún daño” y desarrollen una conciencia ética, así los investigadores en zonas de conflicto necesitan de modo parecido desarrollar un marco ético robusto para asegurarse de que no “hacen daño” por inadvertencia y que siguen estando abiertos a oportunidades de “hacer algún bien”.

## Naturaleza del conflicto moderno

Las guerras en Afganistán, Liberia y Sri Lanka combinan varias características comunes a muchos de los conflictos de hoy e ilustran muchos de los desafíos a los que es probable que se enfrenten

investigadores en zonas de conflicto. Aunque Afganistán y Sri Lanka son “guerras calientes” y se considera a Liberia un contexto “posterior al conflicto”, todos están caracterizados por violencia militarizada en curso, abusos generalizados contra los derechos humanos y una cultura de la impunidad. La violencia militarizada ha tomado una diversidad de formas diferentes que incluyen guerra convencional, señores de la guerra depredadores, bombardeos terroristas y ataques suicidas y limpieza étnica de poblaciones civiles. Tales conflictos son prolongados y extremadamente resistentes a intentos externos de solución. Las guerras afgana y de Sri Lanka han continuado durante 20 años.

Si investigadores y analistas no están preparados para comprometerse hasta que las armas queden en silencio, el conocimiento y la comprensión tienden a quedar atascados en situación de preguerra. Es probable que sean inapropiadas respuestas basadas, únicamente, en una comprensión de la sociedad de preguerra que no explican el hecho de que la sociedad ha seguido su camino. Afganistán es un ejemplo clásico de una zona de conflicto que en los últimos 20 años prácticamente se ha caído del “mapa de la investigación”. Se podría argumentar que, como resultado, la acción se ha adelantado a la comprensión.

Es posible llevar a cabo una investigación en tales entornos. Armados con una comprensión de las pautas y dinámicas del conflicto, los investigadores pueden tomar decisiones informadas sobre cuándo, dónde y cómo hacer investigación. Los conflictos se caracterizan con frecuencia por pautas de violencia dinámicas y mutantes. Estas pueden estar determinadas espacial, temporal o estacionalmente. Por ejemplo, los combates en Afganistán tienden a seguir

una pauta estacional, siendo la primavera y el verano los periodos de máxima intensidad. En Sri Lanka, la violencia ha tendido a estar concentrada en el nordeste. La investigación es posible con el correcto conocimiento local, contactos y acceso por medio de interlocutores locales y un planteamiento flexible para adaptar las metodologías de investigación.

## Resultados perversos

Puede que la investigación tenga resultados negativos inesperados. La investigación, como cualquier otra forma de intervención, ocurre dentro de un entorno intensamente político y es improbable que sea considerada neutral o altruista por actores locales. Los investigadores, como las agencias de ayuda, necesitan ser conscientes de cómo puede afectar su intervención a los sistemas y estructuras de incentivos, que empujan el conflicto violento, o impactar en las estrategias para hacer frente a la situación y la seguridad de las comunidades. El proceso de conflicto manipula la información promoviendo y acallando voces. Los investigadores son parte de esta “economía de la información” y deberían darse cuenta de que la investigación necesariamente supone hacer elecciones políticas y éticas sobre qué voces son oídas y el conocimiento de quién cuenta.

Las agencias humanitarias necesitan un marco ético para llevar al máximo su capacidad para satisfacer necesidades

humanitarias y reducir al mínimo el potencial para manipulación de la ayuda. El análisis social que aspire a acrecentar la sensibilidad de la agencia a comunidades afectadas por conflictos necesita estar basado en principios éticos semejantes. Los investigadores podrían aprender de la evolución actual en el campo humanitario, donde ha ocurrido el desarrollo de marcos éticos, códigos de conducta y el reenmarcado de la asistencia dentro de un planteamiento basado en los derechos en respuesta a los nuevos desafíos presentados por los conflictos contemporáneos. Los investigadores en zonas de conflicto tienen responsabilidades morales por

*Es improbable que la investigación sea considerada neutral o altruista por actores locales*

sus intervenciones y puede que hagan daño por inadvertencia infringiendo la seguridad, intimidad y bienestar de los sujetos de su investigación. La toma de decisiones informada éticamente debe abarcar tanto los motivos y responsabilidades de los investigadores como los impactos indirecto y directo de la investigación sobre personas en zonas de guerra. Necesitamos desarrollar directivas positivas que incluyan "lo que se debe" y "lo que no se debe hacer"<sup>3</sup>. Es probable que se tomen las decisiones más apropiadas cuando se piensa en cuestiones éticas antes de comenzar la investigación. Es lo más probable que los investigadores "hagan daño" cuando no se anticipan a probables desafíos éticos.

### Riesgos de seguridad

La seguridad es una cuestión fundamental tanto para comunidades como para investigadores. En muchos casos la única manera práctica y segura de conseguir acceso a zonas de guerra "en vivo" es por medio de agencias de ayuda que ya están trabajando sobre el terreno. Esto puede que cree su propio conjunto de desafíos.

La reflexión sobre *cómo* llevas a cabo la investigación, con quién hablas y sobre qué hablas es esencial para evitar poner en peligro a comunidades. Métodos participativos que suponen grandes reuniones de gente representan una estrategia de alto riesgo en zonas sujetas a bombardeo aéreo. No siempre es fácil sepa-

rar a combatientes del grupo más amplio o distinguir entre las opiniones espontáneas de la reunión y propaganda. Los combatientes pueden usar reuniones públicas (como experimentó el autor en Sri Lanka) para sus propios propósitos propagandísticos. Negociar con los guardianes de las puertas de una comunidad es un proceso sumamente sensible, ya que identificar a ciertos individuos como líderes puede ponerles en peligro. Los insurgentes sistemáticamente eligen como blanco e intentan eliminar al liderazgo local, que puede que represente una amenaza para su base de poder. En Afganistán, por ejemplo, tratar exclusivamente con las "barbas blancas" en un pueblo puede afectar al equilibrio político entre ellos y al comandante local. Una comprensión de quién ejerce el poder y la dinámica local del conflicto es un punto de partida esencial para decisiones de seguridad informadas.

Cuando eligen temas para discusión, los investigadores deben identificar cuáles son más sensibles que otros y es probable que pongan en peligro a los sujetos de la investigación. Por ejemplo, en un pueblo en Sri Lanka, después del primer día de la investigación, los LTTE (Tigres de Liberación de Tamil Eelam) advirtieron a todos los vecinos que dejaran de hablar sobre cuestiones de casta. En otro pueblo en Afganistán, eran poco aconsejables preguntas directas sobre el tema de la economía del opio. Algunos temas puede que sean tabú porque son demasiado arriesgados, mientras que

otros, aunque sensibles, pueden ser abordados indirectamente. Esto requiere un sentido sumamente desarrollado del juicio político. Los investigadores tienen que ser constantemente conscientes de que, aunque están presentes durante sólo poco tiempo, sus preguntas y las discusiones que provocan pueden resonar durante mucho tiempo después.

Un conjunto adicional de riesgos de seguridad se relaciona con los propios investigadores. No es ético implicar a investigadores que sean inexpertos y no estén familiarizados con el trabajo en zonas de conflicto. Hay una necesidad de valorar, constantemente, si los resultados de la investigación justifican los riesgos que implica. Si el aprendizaje social es el objetivo y es probable que la investigación conduzca a beneficios tangibles para aquéllos que están siendo investigados, puede que el nivel de riesgo aceptable sea más alto que para un ejercicio de investigación más académico sin ningún seguimiento planeado.

### Confidencialidad

La politización de la información significa que comunidades que procuran evitar el riesgo adoptan con frecuencia una estrategia de silencio. Se emplea violencia militarizada, incluso matanzas de demostración y limpieza étnica, para acobardar a las poblaciones e imponer una cultura del silencio. Puede que tratar de pasar desapercibido y "ocuparse de sus propios asuntos" se convierta en una estrategia de supervivencia esen-



Jonathan Cochrane

cial. Los investigadores necesitan ser conscientes de la "economía de la información" y ser sensibles a las necesidades y los temores de comunidades afectadas por el conflicto. La confidencialidad debería ser una preocupación primaria. Se deberían respetar la intimidad y el anonimato durante y después de la investigación.

Puede que haya una tensión entre la necesidad de confidencialidad y el mantener una estrategia de silencio frente a abusos generalizados contra los derechos humanos. A dilemas semejantes hacen frente agencias de ayuda mientras los críticos argumentan que puede haber una peligrosa afinidad entre ayuda y silencio. Los investigadores necesitan pensar cuidadosamente en cómo atestiguar abusos y transmitir información a aquéllos que tratan de abordarlos sin poner en peligro a los sujetos de la investigación.

## Expectativas

El riesgo de que investigadores den falsas esperanzas a comunidades no está limitado a la investigación de conflictos. El peligro puede que sea aún más grande en situaciones de miseria extendida y con pocos medios externos de mantenimiento. Esto hace crucial que se explique clara y coherentemente el propósito de la investigación a miembros de la comunidad en todas las etapas del proceso de investigación. Se pueden evitar expectativas poco realistas si los investigadores trabajan con agencias operativas para asegurarse de que los hallazgos estén estrechamente vinculados a acciones subsiguientes. En tales casos, sin embargo, es necesario que haya comunicación extremadamente clara entre investigadores y agencia(s). Investigadores a los que se informe mal pueden, por inadvertencia, tener un efecto negativo sobre las relaciones comunidad-ONG, que puede que hayan tardado varios años en desarrollarse.

## Mensajes implícitos

Los investigadores necesitan ser sensibles a los mensajes implícitos que están emitiendo, evitar dar la impresión de que están legitimando a grupos en guerra y analizar quién puede que esté sacando o no provecho político de sus actividades. Necesitan preguntarse a sí mismos si el proceso de negociar el acceso para la investigación por medio de las partes en guerra les confiere legitimidad, si se valora tan altamente la seguridad de investigadores nacionales como la de los expatriados, si se está haciendo la vista gorda con comportamiento abusivo o depredador y si se puede interpretar el llevar a cabo una investigación en una zona controlada por sólo un bando del conflicto como una señal de "prejuicio del campo de batalla".

## Abriendo viejas heridas

Para individuos y grupos traumatizados, puede que el silencio sea una estrategia para hacer frente a la situación no sólo de supervivencia. Los investigadores pueden reabrir heridas por inadvertencia, sondeando en campos sobre los que puede que los que responden no deseen hablar. El diálogo debe estar basado siempre en el consentimiento mutuo. Los investigadores necesitan mostrar restricción y saber cuándo parar. Hay una creciente bibliografía sobre el asesoramiento en traumas que señala los peligros de modelos occidentales individualizados que están separados del contexto social y puede que socaven las estrategias para hacer frente a la situación más que apoyarlas.

## Respuestas prácticas a desafíos éticos

Mientras se tiene presente que es probable que directivas universales sean de valor limitado, ya que la toma ética de decisiones es tan específica del contexto, hay preceptos prácticos para investigadores de conflictos.

### a) "No hacer daño"

Los impactos negativos se pueden en gran parte de antemano reducir al mínimo por:

- selección sensible de investigadores maduros conscientes de los dilemas éticos
- consecución del equilibrio correcto entre investigadores de dentro y forasteros con las habilidades lingüísticas y orígenes religiosos y étnicos pertinentes
- predicción de cuestiones éticas probables
- conciencia de mensajes implícitos dados como resultado de la selección de los campos de investigación
- un detallado análisis de cómo es probable que la investigación sea afectada por, o afecte a, el conflicto local.

Durante el período de investigación los investigadores necesitan:

- mezclarse con su entorno, tratar de pasar desapercibidos y no atraer la atención desagradable hacia los sujetos de la investigación o ellos mismos
- constantemente controlar la situación de seguridad y analizar el riesgo, particularmente, escuchando a informantes locales
- obtener el consentimiento informado
- examinar honradamente las relaciones de poder entre investigador y sujetos de la investigación
- explicar claramente los objetivos de la investigación
- desarrollar flexibilidad metodológica y adaptar métodos apropiados al riesgo de seguridad y la necesidad de confidencialidad

- apreciar el valor de la restricción: saber cuándo es hora de parar

Después de la investigación es importante:

- facilitar, en la medida en que las consideraciones de seguridad lo permitan, los resultados a los sujetos de la investigación
- construir vínculos con interlocutores locales y planear actividades de seguimiento de manera que la investigación no sea puramente un ejercicio extractivo.

### b) "Hacer algún bien"

Es vital mantener un sentido de la medida sobre el potencial para que los investigadores tengan impactos positivos más allá de los objetivos inmediatos de la propia investigación. Un sentimiento de humildad es un punto de partida necesario. Es probable que la capacidad de los investigadores para "hacer bien", en términos de influir en el entorno más amplio del conflicto, sea extremadamente limitada. Sin embargo, hay varios modos en los que puede que la investigación tenga repercusiones positivas, en las que se podrían basar y que podrían ser ampliadas por los investigadores.

Puede que sea trillado declarar que la verdad es la primera víctima de la guerra, pero sigue siendo un hecho que la investigación puede desempeñar un papel importante en contrarrestar mitos y estereotipos, identificar bloqueos de información y dar voz a los acallados. Si la investigación nos puede ayudar a comprender mejor la compleja economía de la información en zonas de guerra, ésta será una importante aportación a respuestas más informadas y apropiadas.

Puede que la investigación basada en la ética tenga varios efectos positivos sobre comunidades afectadas por conflictos. En Liberia, los sujetos de la investigación se mostraban muy positivos sobre las oportunidades que proporcionaba para analizar y compartir problemas y cuestiones comunes<sup>4</sup>. En Sri Lanka, miembros de la comunidad declararon que la presencia de investigadores les hacía sentirse seguros. Cuando se vincula a apoyo sensible y en curso, la investigación participativa puede ser un punto de partida para un proceso de construcción de capacidades y atribución de poder.

Sin embargo, hay peligros inherentes a tales planteamientos en entornos complejos y politizados. Primero, dependen de una comprensión matizada del contexto local y del lado de qué instituciones e individuos debería ponerse el investigador. Segundo, es probable que sean afectadas percepciones locales de la neutralidad de los investigadores lo que puede que, finalmente, les impida acceder a zonas afectadas por el conflicto. Los investigadores necesitan, así,

tener cuidado cuando persigan múltiples objetivos y ser conscientes de las concesiones mutuas que podrían seguir.

### Conclusión

Los investigadores en zonas de guerra deberían ser conscientes del peligro del "fetiche del conflicto", la suposición automática de que la violencia es el problema y la única lente a través de la cual mirar las vidas de la gente. Aquellos afectados por el conflicto recuerdan frecuentemente a investigadores y trabajadores de ayuda que hay otros aspectos en sus vidas, que la guerra no es el único punto de referencia.

Los investigadores pueden y deberían comprometerse en zonas de conflicto, puesto que tienen un importante papel que desempeñar. Necesitan aceptar que el conflicto eleva y amplifica los desafíos éticos a que se enfrentan todos los investigadores y que, sin un nivel suficiente de comprensión y deliberación éticas, la investigación puede hacer más daño que bien. Hay una necesidad, por tanto, de desarrollar marcos para ayudar a investigadores comprometidos con la toma ética de decisiones.

Indicar en un mapa algunos de los desafíos y respuestas éticos es un punto de partida para producir tal marco. Queda mucho por hacer para desarrollar marcos y códigos de conducta basados en la ética para investigadores en zonas de guerra. Directivas "universales" y "técnicas" tendrán valor limitado. La toma de decisiones ética es inherentemente sumamente específica del contexto, puesto que aborda cuestiones profundamente políticas sobre poder, información y responsabilidad.

**Jonathan Goodhand es un Asociado del INTRAC (International NGO Training and Research Centre [www.intrac.org](http://www.intrac.org)). Está coordinando actualmente un estudio del INTRAC para el DFID sobre evaluación estratégica de conflictos. Correo electrónico: 113134.2114@compuserve.com**

1 Z. Marriage, "Generating Information and Listening to Silence. Epistemological Concerns in Research in Conflict". Draft paper for conference on Researching of Humanitarian Assistance in Conflict Areas. Universidad de York, mayo de 2000.

2 N. Leader "The politics of principle: the principles of humanitarian action in practice", *Humanitarian Policy Group Report*, 2, ODI -Instituto para el Desarrollo de Ultramar-, 2000, p. 4.

3 P. Sellick "The ethics of conducting research with children in conflict-affected areas: issues from Afghanistan and Tajikistan", Draft paper for conference on Researching of Humanitarian Assistance in Conflict Areas, Universidad de York, mayo de 2000.

4 S. Routley, "Peace and Peaceability". MSc dissertation, Oxford Brookes University, 1998.

# Reflexiones sobre investigación entre refugiados liberianos

por Linda Kreitzer

La fenomenología trata del estudio de experiencias vividas, un esfuerzo por obtener una comprensión más profunda de la naturaleza o el significado de experiencias cotidianas por medio de la experiencia de primera mano de la gente que está siendo estudiada. Cuando decidí ir a vivir en el campamento para refugiados liberianos de Buduburam en Ghana esperaba captar las experiencias de mujeres refugiadas y ayudar a remediar la falta de documentación de sus experiencias por medio de sus propias narraciones.

Fui presentada al campamento por dos de mis estudiantes refugiadas liberianas mientras estaba enseñando en la Universidad de Ghana en 1995. El hecho de que el campamento de Buduburam hubiera estado funcionando durante siete años permitía una oportunidad para examinar el papel de las refugiadas en planificar y poner en práctica programas durante un largo periodo. Consciente de la necesidad vital de desarrollar relaciones de confianza entre la gente a la que una está investigando, obtuve permiso para vivir en el campamento durante cuatro meses. Retrospectivamente, me doy cuenta de que un periodo más largo habría sido menos estresante y me hubiera permitido completar el análisis de datos y recibir la reacción de cada entrevistada. Tal y como estaban las cosas, trabajé siete días a la semana para concluir mis entrevistas y proveer a cada persona con la que hablé de una copia de su entrevista.

A la llegada hice frente a tres preguntas recurrentes: ¿Cuál es tu misión? ¿Cómo me ayudará tu estudio de un modo práctico? ¿Tienes dinero? Traté de responder con honradez y sinceridad. Una vez que los refugiados supieron mi razón para estar en el campamento, sentí un cambio hacia la aceptación y el reconocimiento de mi interés en aprender sobre la vida en el campamento y la aportación que las mujeres hacían a los programas de éste. Yo era la estudiante y ellas eran las expertas. Vivía en una sola habitación sencilla, semejante a las habitaciones de los refugiados. Iba a buscar agua, montaba en el transporte local, comía en el campamento y compraba la mayoría de mis víveres en el campamento. Socializaba con la gente mientras andaba por las calles y solía

tomar una bebida con amigos refugiados en el sitio local para beber. De todos los modos posibles traté de integrarme en la vida del campamento. La mayoría de los refugiados comentaban sobre y apreciaban el hecho de que estuviera preparada para vivir con ellos, aguantar la irregularidad de la electricidad y beber el agua que ellos tenían que usar.

Como investigadora era consciente del acoso sexual y la estereotipación por el género. Muchas de las mujeres entre las que viví estaban sujetas al abuso de refugiados y personal masculino del campamento. Me di cuenta de que si hubiera entablado una relación íntima con un refugiado o un miembro del personal del campamento, habría tenido un efecto perjudicial sobre las relaciones de confianza que había establecido, particularmente con refugiadas.

Después de preparar una transcripción de cada entrevista, me sentaba con cada entrevistada y penetraba poco a poco en la transcripción, haciendo cualquier cambio que les pareciera que era necesario. Recibir una versión final que podían guardar significaba mucho para ellas, ya que había muy poco material de lectura en el campamento y poseer su propia historia personal de refugiadas era enormemente apreciado.

Preocupada porque el producto de mi investigación fenomenológica no debería estar limitado a mi tesis, envié copias a una gran variedad de agencias y ONG interesadas en cuestiones de mujeres. Espero que la distribución de la tesis y artículos relacionados, concernientes a las experiencias de estas mujeres conducirá a mayor inclusión de mujeres en la planificación y puesta en práctica de programas en campamentos de refugiados.

**En 1999 Linda Kreitzer completó una tesis de Master en la Universidad de Calgary sobre experiencias de las mujeres en el campamento de Buduburam. Actualmente se encuentra trabajando para la Cruz Roja americana en Armenia, dentro de poco va a empezar un doctorado en Asistencia Social Internacional en la Universidad de Calgary. Correo electrónico: [lmkreitz@jps.net](mailto:lmkreitz@jps.net)**

# Construcción de capacidades, responsabilidad y humanitarismo en Sri Lanka

por Jennifer Hyndman y Malathi de Alwis

Este artículo sostiene que la construcción de capacidades ha sido usada sin sentido crítico por personal humanitario en ONG internacionales y organismos de Naciones Unidas durante muchos de los años noventa. Los autores afirman que la construcción de capacidades ofrece tanto promesas como problemas en el contexto de la política y la práctica humanitarias.

Su promesa reside en las diversas aportaciones de personal cualificado que trabaja para organizaciones internacionales bien financiadas a organizaciones nacionales o locales con mandatos, destrezas y proyectos compatibles. En esto radica el potencial para responsabilidad entre las dos escalas de organizaciones. Sus problemas son más sutiles y estriban en el concepto mismo de construcción de capacidades como algo inventado por el Occidente (o Norte) para "ayudar" al Este (o Sur) a superar sus deficiencias. Para ilustrar este punto, los autores analizan hallazgos basados en una investigación reciente llevada a cabo en Sri Lanka<sup>1</sup>. Debido a la prolongada guerra civil en el país, el papel de ONG internacionales y organismos de Naciones Unidas existe desde hace mucho tiempo y está en curso: sus relaciones con organizaciones locales y nacionales en Sri Lanka son un importante centro del estudio. La construcción de capacidades en zonas de conflicto debe ser emprendida con cuidado, para no alimentar o prolongar la guerra. Además, la guerra hace mucho más complicada la cuestión de la responsabilidad.

## Construcción de capacidades en zonas de guerra

La construcción de capacidades es un

medio de comprometer y reforzar el conocimiento y las habilidades locales para hacer más seguros los sustentos de la gente. Implica una intervención externa para aumentar o restaurar el bienestar de las personas afectadas adversamente por muchísimos factores, que incluyen guerra, desplazamiento, desastre ecológico o desposesión patrocinada por el estado. La construcción de capacidades se basa en, pero se aparta del "desarrollo" en varias maneras clave. Reconoce la existencia previa de relaciones económicas y modos de ganarse la vida que pueden ser reforzados o restaurados, más que arreglados por pericia extranjera; e implica una intervención limitada en el tiempo por parte de aquéllos que prestan la asistencia externa, suponiendo que se pueden restaurar o crear in situ sustentos sostenibles con planificación apropiada.

Una guerra civil ha estado haciendo estragos en Sri Lanka durante casi 20 años. Movimientos nacionalistas tamiles y cingaleses han contribuido a las luchas, pero el conflicto entre las fuerzas de seguridad del gobierno de Sri Lanka y el movimiento separatista de los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE) ha resultado ser la amenaza más grande para la población civil de Sri Lanka, particularmente en las regiones septentrional y oriental del país. Las

zonas "despejadas" controladas por el gobierno contrastan con el territorio "no despejado" controlado por los LTTE, que continuamente se expande y contrae debido a los caprichos de las "primeras líneas", "zonas de nadie" y "zonas fronterizas" en constante evolución. Hay desplazados a ambos lados de estas líneas que abarcan grupos tamiles, cingaleses y musulmanes, aunque la mayoría de los desplazados en Sri Lanka son tamiles. El desplazamiento se ha convertido en un hecho de la vida para muchas familias. Sólo en 1999-2000, miles de personas recién desplazadas han tenido que volver a empezar sus vidas, particularmente en la región septentrional de los Wannu. El número de víctimas mortales de esta guerra excede ahora de 60.000.

Comparar las potencias colonizadoras de Sri Lanka (portugueses, holandeses y británicos), o incluso a los misioneros que visitaron el país, con las organizaciones humanitarias internacionales que están situadas actualmente en Sri Lanka es arriesgarse a exagerar la influencia de las últimas en un país gobernado por un gobierno electo, pero cuyas respectivas intenciones no son diferentes. La provisión de infraestructura social y económica es un objetivo en curso de ONG internacionales tales como CARE, CIDA (Canadian Development Agency), FORUT, MSF (Holanda y Francia), OXFAM, Save the Children (Reino Unido, EE. UU. y Noruega), WUSC (World University Services of Canada) y otras que operan en Sri Lanka.

Actividades que normalmente serían proporcionadas por otras fuentes en tiempo de paz, tales como educación, formación profesional y servicios sanitarios, y proyectos de generación de ingresos para gente en lugares afectados adversamente por la guerra, son puestas en práctica por ONG internacionales de común acuerdo con ONG locales y nacionales. Considerables recursos para estos servicios son proporcionados a ONG con base nacional por las ONG internacionales. Esto no es algo malo en sí mismo, pero las relaciones de poder incrustadas en estos proyectos deben ser analizadas de un modo más consciente por ellas mismas, si se tiene que



UNHCR

forjar cualquier sentido fuerte de responsabilidad hacia la sociedad civil de Sri Lanka, sus organizaciones de base nacional con pericia y experiencia en tales campos, y sus organismos de gobierno.

### Las complejidades del humanitarismo

Como una respuesta humanitaria, la construcción de capacidades aspira a abordar deficiencias dentro de poblaciones desplazadas o, al menos, alteraciones de sus sustentos, a las que se pueden añadir pericia, experiencia o recursos externos para mejorar la situación. Tales objetivos pueden ser bien intencionados y prácticos en tiempo de paz, pero se vuelven sumamente politizados en una zona de guerra. Poblaciones desplazadas en todos los lados de la línea divisoria étnica en Sri Lanka, por ejemplo, pueden ser "gravadas con impuestos" por partes gobernantes, tales como los LTTE o el gobierno de Sri Lanka, para proporcionar recursos para los combates. La restauración de sustentos en tal contexto es mucho menos sencilla que el concepto de construcción de capacidades para aumentar la seguridad social y económica en tiempo de paz.

La construcción de capacidades también aspira a aumentar y mejorar destrezas, experiencia y recursos ya situados en una ubicación determinada. Es difícil de comprender en tal contexto la idea de

que el apoyo para algo tan inocuo como la educación podría convertirse en un apoyo para la militarización. Padres en zonas de Sri Lanka controladas por los LTTE han evitado mandar a sus hijos a la escuela porque es considerada un campo de instrucción y reclutamiento para el grupo rebelde de los Tigres. Esto no es un temor infundado, puesto que ha habido casos en que han desaparecido clases enteras de estudiantes para servir como cuadros de los LTTE bajo la dirección de sus profesores.

Estos dos escenarios ilustran la politización de lo que se podrían considerar prácticas de construcción de capacidades. Se pueden plantear también argumentos semejantes con respecto a muchos de los proyectos de construcción de capacidades en las zonas controladas por el gobierno que han permitido al estado invertir dinero en la industria de defensa, en el seguro conocimiento de que el desembolso de servicios tales como educación y salud está siendo facilitado por agencias humanitarias.

Entonces, se debe ser vigilante y extremadamente cuidadoso sobre los modos en los que se transponen las prácticas convencionales de desarrollo a una zona de conflicto sumamente politizada, donde se está negociando constantemente el bienestar de los civiles.

Por ejemplo, el uso de la evaluación rural participativa (PRA), un instrumento

de valoración común en círculos de desarrollo, es sumamente discutible en la zona del Wanní del norte de Sri Lanka. La PRA emplea una metodología que implica la recogida de datos de familias, incluso, el número de miembros de la familia, sus sustentos, los activos e ingresos de la familia en términos de tierra, ganado y ganancias. Incluye apellidos y un "mapa social" de quién vive dónde, con quién y qué posee. Tal información podría ser desastrosa en manos de los LTTE para propósitos de controlar la actual campaña de reclutamiento e instrucción militar. En manos de las fuerzas armadas podría también ser peligrosa, particularmente en el clima cada vez más hostil y sospechoso que reina en la Provincia Oriental (después de los recientes intentos de asesinato contra el presidente y el primer ministro de Sri Lanka) donde se percibe a todo tamil como un "terrorista" potencial.

Para ser responsable ante la gente a la que se aspira a ayudar, el concepto y la práctica de la construcción de capacidades deben ser vinculados a la geopolítica del conflicto, los catalizadores del desplazamiento y el desigual impacto que la dislocación tiene a través de diferencias de género, clase, casta e identidad étnica. Esto no es sugerir que sea suficiente el reparto de recursos proporcionalmente entre facciones rivales en el conflicto (es decir, ayudar a todos los

bandos para permanecer neutral y apolítico); más bien, no se puede separar la crisis política en Sri Lanka de la crisis humanitaria que genera.

Consultas con personas desplazadas en toda Sri Lanka, cotejadas por OXFAM GB y Save the Children UK dentro del informe publicado recientemente *Listening to the Displaced*, plantean un punto sobresaliente: las necesidades, las preocupaciones y el bienestar material de la gente no serían un problema si se pudiera detener la guerra y restaurar los sustentos de la gente. La movilidad de personas y mercancías está sumamente restringida a causa de la guerra, una pauta que distorsiona mercados y evita el acceso de muchos a mejores empleos y oportunidades educativas. Las soluciones políticas son críticas para el éxito de la construcción de capacidades en términos de la seguridad a largo plazo de los sustentos de la gente.

## Soluciones alternativas y ejemplos de práctica eficaz

Es, sin embargo, mucho más fácil diagnosticar los problemas con la asistencia humanitaria y el desarrollo en una situación de conflicto que proponer soluciones alternativas y ejemplos de práctica eficaz en tal contexto. Sin tener en cuenta la pretendida neutralidad o *status* apolítico, el trabajo humanitario siempre está cargado de política. La construcción de capacidades en Sri Lanka, por ejemplo, siempre estará circunscrita por alianzas socioculturales percibidas o, sencillamente, el origen cultural de uno como musulmán, tamil o cingalés. Una vez que se han establecido servicios básicos de alimentación, alojamiento y sanitarios, cambiar las actitudes predominantes y reforzar organizaciones civiles para reducir el conflicto son centrales para el trabajo humanitario en zonas de conflicto. Se puede forjar un *modus vivendi* práctico de varios modos y aquí ofrecemos unas pocas sugerencias y ejemplos.

### a) Promover la cooperación interétnica

ONG internacionales deberían trabajar con organizaciones nacionales y locales de todos los grupos étnicos, pero, especialmente, aquéllas que trabajan para una solución política pacífica al conflicto étnico, impugnando los elementos chauvinistas dentro de los nacionalismos cingalés y tamil. Se debería buscar, reforzar y animar a expandir su trabajo a organizaciones que trabajan activamente contra las nociones con frecuencia racistas y estereotipadas del "otro".

Un ejemplo es el proyecto del Butterfly Garden (el Jardín de la Mariposa) en Batticaloa, en el este de Sri Lanka, donde se conceden "becas" a niños de diversas etnias, religiones y orígenes culturales para que pasen nueve meses juntos en un marco educativo y de

juego. Éste es un planteamiento transformador de la educación que lucha cuerpo a cuerpo con la política cultural de esa región. Promover actitudes de aceptación y cooperación y forjar amistades entre esta juventud constituye un paso concreto hacia el cambio de las actitudes y prejuicios que alimentan nacionalismos étnicos. Otro ejemplo es la Kalmunai Peace Foundation (Fundación Kalmunai por la Paz), también situada en el este de Sri Lanka (financiada parcialmente por OXFAM), que es una organización basada en la comunidad de hombres y mujeres tamiles y musulmanes que procuran reducir el conflicto interétnico en su región, actuando como intermediarios y defensores de la paz en momentos de tensión interétnica y promoviendo interacción interétnica por medio de actividades culturales, extracurriculares e intelectuales.

### b) Transformar actitudes sobre el género

Identificando esfuerzos nacionales y regionales ya en su sitio, ONG internacionales pueden trabajar para reforzar o aumentar organizaciones existentes promoviendo un cambio social positivo por medio de cambios en papeles/identidades de género. El conflicto tiende a representar un período de inestabilidad y, la mayoría de las veces, pérdida o sufrimiento, pero la presencia de ONG internacionales durante tales crisis también representa una oportunidad. A gente desplazada de sus empleos, escuelas y tierra se la puede proveer de formación, destrezas y educación por instituciones existentes cuyas capacidades pueden ser reforzadas y expandidas por las ONG internacionales. Existe una apertura para el cambio: las actitudes sociales sobre qué pueden y deberían hacer las mujeres son dinámicas.

Por ejemplo, una de las organizaciones feministas locales más interesantes e inspiradoras en la Provincia Oriental es el Suriya Women's Development Centre, que está dirigido por un grupo de mujeres tamiles desplazadas desde diversas regiones en el norte y este de Sri Lanka. El apoyo y financiación que han recibido de organizaciones tales como CIDA e HIVOS (Países Bajos) les ha permitido ampliar su ámbito de activismo a prestar asistencia legal a mujeres desplazadas, maltratadas y violadas, a ayudar a comunidades desplazadas a movilizarse para asegurar sus derechos y a identificar formas productivas de trabajo por cuenta propia y a formar una compañía cultural que usa música, danza y drama para aumentar la conciencia, tanto local

como regionalmente, sobre los efectos nocivos del chauvinismo étnico y el patriarcado.

El desafío de cambiar actitudes sociales ha sido aceptado también por organizaciones internacionales tales como World University Services of Canada (WUSC) que, en cooperación con instituciones locales en lugares como Trincomalee y Batticaloa, ha proporcionado fondos adicionales para cursos de soldadura, reparación de bicicletas, carpintería y mecánica. Esto no es algo particularmente nuevo, pero muchas de estas clases están llenas de mujeres jóvenes; otras clases mezclan hombres y mujeres jóvenes.

No puede haber una sola receta para la construcción de capacidades. Ningún módulo o manual de formación puede proporcionar toda la información política, las

categorías conceptuales y el capital cultural necesarios para la ejecución con éxito de prácticas para aumentar las bases y destrezas existentes de todos los lugares. El contexto importa: se tienen que comprender y abordar los motivos del conflicto constituidos histórica y geográficamente que precipitan la intervención humanitaria antes de que tales esfuerzos puedan ser genuinamente eficaces. Si actores locales y/o nacionales en esfuerzos humanitarios no tienen ningún espacio para comprometerse en y dar forma al concepto y la práctica de la construcción de capacidades in situ, corre el riesgo de convertirse en sólo otro proceso occidental.

Nuestra investigación encontró que la política del conflicto de Sri Lanka no siempre era bien comprendida por el personal internacional que ponía en práctica proyectos de construcción de capacidades. Una explicación para esto es la duración a corto plazo de los contratos del personal internacional. Desarrollar una comprensión de las complicadas y constantemente cambiantes dinámica e implicaciones de esta guerra, que existe desde hace 20 años en Sri Lanka, es un proyecto enorme en sí mismo y, sin embargo, ¿cómo se puede esperar que alguien con un contrato de empleo por un solo año emprenda este desafío eficazmente? El personal internacional depende mucho de empleados nacionales para el acceso a, información sobre y comprensión de la política de Sri Lanka. Se podría generar más responsabilidad por parte de ONG internacionales y organismos de Naciones Unidas por medio de contratos y compromisos más largos para el personal internacional y la renovación de tales contratos en un solo lugar.

*puede que las ONG internacionales hicieran bien en revisar sus políticas de personal*

Igualmente, puede que las ONG internacionales hicieran bien en revisar sus políticas de personal de manera que el ascenso de personal con base en la nación no esté limitado artificialmente por una problemática distinción local/internacional entre el personal en ONG internacionales e, incluso, organismos de Naciones Unidas. Efectivamente, existe en muchas de las ONG internacionales una especie de "techo de cristal" [tope o barrera invisible que impide ascender profesionalmente a las mujeres o a miembros de minorías étnicas] para aquellos contratados localmente. Las jerarquías que tales divisiones generan pueden servir para crear rotación entre personal nacional comprometido, cuya memoria institucional tiende a durar más que la de personal internacional más temporal. Ofrecer renovaciones para personal con contratos internacionales, donde esté justificado, y desmantelar barreras de ascenso que permitan el acceso a más puestos superiores para personal nacional empleado por ONG internacionales bien pueden mejorar la responsabilidad ante la sociedad de Sri Lanka y servir a los intereses de las propias organizaciones.

### Responsabilidad

Personal superior que pone en práctica la construcción de capacidades ha preguntado: "¿Cuál es el valor añadido del trabajo hecho por ONG internacionales conjuntamente con ONG locales?" El genuino compromiso entre ambas partes (internacional y local) puede que sea más molesto que trabajar independientemente, pero es una de las pocas medidas de responsabilidad ante los lugares en los que tiene lugar la construcción de capacidades. Las ONG internacionales pueden hacer al menos dos preguntas para establecer su responsabilidad en un sentido amplio:

- ¿Hasta qué punto las ONG internacionales imparten destrezas y recursos a sus equivalentes nacionales y consultan con ellas para hacerse superfluas con el tiempo? (¿Es incluso posible para una ONG internacional ser superflua en una situación de conflicto?)
- ¿Hasta qué punto las ONG internacionales hacen a sus equivalentes nacionales organizaciones más sostenibles, estables y capaces?

La responsabilidad es una cuestión sensible para las organizaciones humanitarias, precisamente, porque aquéllos que financian y administran tales agencias no son los mismos grupos que aquéllos que reciben sus servicios. A diferencia de un municipio, provincia o estado nación democráticos, cuyos componentes votan sobre políticas, personas y programas para que les gobiernen, los beneficiarios de la asistencia humanitaria tienen menos voz y voto en cuanto a qué o quién les ayudará y cómo (a pesar

de los esfuerzos activos de muchas ONG que promueven "el derecho a tener voz y voto"). Así, la responsabilidad de organizaciones tanto internacionales como nacionales, que prestan tal asistencia, es una cuestión aún más crítica.

Evitar relaciones caritativas entre donantes y beneficiarios requiere un genuino compromiso entre agencias humanitarias internacionales y sus equivalentes nacionales. Incumbe a las agencias internacionales iniciar tal contacto, responder a la pericia y experiencia del personal nacional in situ, permitiéndoles dar forma al significado y la práctica de la construcción de capacidades a todos los niveles, y asegurar que no se escatimen esfuerzos para evitar arrogancia, desinterés o indiferencia por parte de personal internacional hacia tal "capacidad" local.

**Jennifer Hyndman es profesora adjunta de Geografía en la Universidad Simon Fraser en Canadá. La Dra. Malathi de Alwis es investigadora superior en el International Centre for Ethnic Studies en Colombo, Sri Lanka.**

El libro de Jennifer Hyndman *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism* fue publicado en abril de 2000. ISBN 0 8166 3354 1. US\$ 19.95. En él, critica el modelo de gestión de campamentos de refugiados del ACNUR, observando cómo el diseño del campamento da forma a las relaciones de género, impone riesgos y cargas a las mujeres que trabajan y sacrifica oportunidades de atribuir poder a los refugiados. Recurre a su experiencia de campo entre somalíes, en Somalia y Kenia y pone en duda los supuestos políticos y culturales de prácticas humanitarias actuales. Contacto: University of Minnesota Press, 111 Third Avenue South, Suite 290, Minneapolis, MN 55401-2520. Sitio web: [www.upress.umn.edu](http://www.upress.umn.edu)

1 Este artículo está basado en la investigación actual llevada a cabo en las partes septentrional y oriental de Sri Lanka durante un período de 10 semanas en 1999 y 2000. Extensas entrevistas, visitas de campo y análisis de documentos de ONG relacionadas con la construcción de capacidades, la asistencia humanitaria y la programación basada en el género constituyeron las principales actividades de investigación. Las investigadoras buscaron tanto ONG internacionales y organismos de Naciones Unidas como ONG locales/nacionales y sus proyectos basados en la comunidad en Trincomalee, Batticaloa, Amparai, Akkaraipattu, Vavuniya, Mallavi y Akkarayan (el Wanni). Este proyecto está financiado por OXFAM GB y estamos particularmente agradecidas a Simon Harris, Representante en Funciones en el País en la Oficina de Colombo, por su consecuente apoyo y entusiasmo.

2 Véase el siguiente informe, pp. 20-21, por Simon Harris de OXFAM GB.

## Grupo de trabajo de académicos-profesionales en ejercicio sobre la respuesta a necesidades psicosociales de refugiados y desplazados

Agencias de asistencia humanitaria ahora ponen en práctica rutinariamente programas que eligen como blanco, explícitamente, las necesidades "psicosociales" de refugiados y desplazados. Sin embargo, mientras ahora raramente se discute la necesidad de tales intervenciones, los principios que deberían guiar la puesta en práctica siguen siendo un centro de considerable debate. Como campo de trabajo, la intervención psicosocial sigue estando caracterizada por una falta de consenso sobre metas, estrategia y mejores prácticas.

Este grupo de trabajo de académicos-profesionales en ejercicio, establecido recientemente, busca reunir a individuos e instituciones clave para un programa de acción concentrado de dos años. El grupo de trabajo estará estructurado alrededor de un grupo nuclear de ocho instituciones: el Queen Margaret University College (Edinburgo), el Refugee Studies Centre (Oxford), el Programme on Forced Migration & Health (Columbia), Harvard, Save US, el Christian Children's Fund y el Randolph Macon College, el International Rescue Committee y MSF-Holanda.

Además, una sola reunión del grupo nuclear cada año proporcionará un "Foro del Grupo de Trabajo" más amplio para la participación de interesados institucionales clave con representación de agencias tales como CDC, OMS, ACNUR y UNICEF y también, particularmente en el segundo año del proyecto, de ONG del sur comprometidas activamente en el trabajo psicosocial. La intención será buscar principios y prácticas unificadores a través de la máxima amplitud de la actividad actual con el mínimo de duplicación de esfuerzos.

El programa de trabajo aspira a desarrollar un marco; un inventario de recursos; un orden del día de investigación y desarrollo; y un programa de estudios de campo aplicados piloto.

**Para más información, pónganse en contacto con la Dra. Alison Strang en Queen Margaret University. Correo electrónico: [astrang@qmuc.ac.uk](mailto:astrang@qmuc.ac.uk)**

# 'Escuchar a los desplazados': análisis, rendición de cuentas y defensa en acción

por Simon Harris

Este artículo resume los objetivos, metodología y resultados de la serie de investigación de Oxfam GB y SCF UK 'Listening to the Displaced' ('Escuchar a los desplazados') emprendida en las zonas del norte de Sri Lanka afectadas por el conflicto. También destaca las lecciones aprendidas, las probables direcciones futuras y la aplicación más amplia del concepto de Escuchar.

La gente que vive las privaciones cíclicas del desplazamiento en un entorno de conflicto violento complejo y prolongado rara vez tiene la oportunidad de una voz y un voto significativos en dar forma a las decisiones y factores que afectan a sus vidas. Además, proveedores locales e internacionales de asistencia humanitaria y al desarrollo frecuentemente dejan de tener adecuadamente en cuenta el contexto en el que viven sus componentes.

Aunque "la mayoría de las situaciones



Discusión del grupo focal en la región de los Wannai del norte de Sri Lanka

Simon Harris

de emergencia están caracterizadas por soluciones de arriba abajo que no siempre tienen en cuenta la opinión de los desplazados/refugiados", las iniciativas de investigación para la acción ofrecen una oportunidad de ayudar a abordar este problema por medio del establecimiento de un diálogo consultivo entre la agencia humanitaria y aquellas personas a las que procura ayudar. Juntando cuestiones de análisis, responsabilidad y defensa, la investigación de comunidades en zonas afectadas por la guerra puede tener un impacto significativo sobre la mejora de la eficacia de los programas humanitarios así como el desarrollo de capacidades locales para la transformación del conflicto.

## Objetivos

Se llevaron a cabo tres estudios de Escuchar entre 1996 y 1998. Aunque éste ha sido un proceso que ha evolucionado en términos de ámbito, metodología y campos específicos de investigación, los objetivos básicos de Escuchar han seguido siendo esencialmente cuádruples, centrándose en las opiniones y perspectivas de aquellas personas afectadas directamente por el conflicto:

- Valorar cambios en las preocupaciones, necesidades y capacidades de personas afectadas por el conflicto.

- Evaluar aportaciones humanitarias y al desarrollo desde una perspectiva de los componentes.
- Identificar cuestiones en las que ONG internacionales podían proporcionar apoyo mejorado a sus componentes.
- Permitir que las voces de personas afectadas por el conflicto sean oídas por agencias humanitarias y partes clave en el conflicto.

## Metodología

Una amplia gama de metodologías cada vez más participativas ha sido empleada por los ejercicios de Escuchar de Sri Lanka. El estudio inicial dependía principalmente de recogida de datos por medio de entrevistas semiestructuradas de grupo, familiares e individuales guiadas por una lista de control de temas tales como la provisión de artículos de socorro no alimentarios (NFRIs) y la relación entre la población residente y comunidades desplazadas.

La segunda ronda miró hacia el fortalecimiento del potencial longitudinal del ejercicio. Aunque con el tiempo no fue posible seguir la pista de exactamente el mismo grupo de los que respondieron debido a desplazamiento y migración

ulteriores, volviendo a visitar algunas de las mismas ubicaciones y comunidades fue posible valorar en términos generales cualquier cambio general en las condiciones. Este estudio de Escuchar también reconoció la necesidad de superar los diferenciales de poder que informan las respuestas de la comunidad y el grupo familiar. Discusiones comunitarias previas habían revelado que eran frecuentemente aquellos con posición educativa, de clase o de casta más alta quienes respondían principalmente en un grupo. Se obtuvo una respuesta más representativa aplicando una gama más amplia de actividades de PRA –*participatory rural appraisal* o evaluación rural participativa– e introduciendo una metodología de grupo focal que comprobaba otra vez las respuestas de la comunidad general a preguntas específicas con las de grupos que comprendían exclusivamente mujeres o niños.

El ejercicio más reciente de Escuchar adoptó un planteamiento que autorizaba y permitía significativamente más empleando "una metodología que dejó a los participantes fijar el orden del día de la discusión y les dejó dar prioridad a las cuestiones en torno a las cuales les gustaría hablar". En 1998, 2.464 personas de 25 comunidades desplazadas en el Wanní y 805 retornados a Jaffna participaron en el programa de Escuchar.

## Resultados

Los ejercicios de Escuchar han tenido como resultado una mayor comprensión por agencias humanitarias y de desarrollo de los problemas, necesidades, aspiraciones y capacidades de personas afectadas por el conflicto. Esta mejora de la comprensión ha tenido como resultado varios cambios tangibles de política y práctica que se extienden desde una revisión sensible del género de los contenidos del paquete familiar de artículos de socorro no alimentarios (tales como la inclusión de compresas menstruales) hasta el cambio estratégico de Oxfam, que se aleja del socorro humanitario a corto plazo y tiende hacia la inversión a más largo plazo en un estado de preparación para emergencias, fortalecimiento de la comunidad, sustentos sostenibles y transformación del conflicto. Estableciendo un instrumento para obtener la valoración por la comunidad del impacto del programa, Escuchar ha preparado el terreno para que las agencias se hagan más responsables ante sus componentes.

Sorprendentemente, el proceso ha permitido también expresar su deseo de paz a aquéllos normalmente enmudecidos por el temor en un entorno de control autoritario y violencia. Los ejercicios de Escuchar sistemáticamente han demostrado la importancia de la paz para comunidades que viven el conflicto,

ya que el hecho de que creían que las ONG tenían un papel que desempeñar en este proceso<sup>1</sup>. En un entorno donde puede que esté suprimida la libertad de expresión individual o colectiva, o donde la experiencia trastocadora del desplazamiento ha fragmentado y destruido estructuras comunitarias sociales tradicionales, el proceso de Escuchar puede que proporcione un punto de partida para el fortalecimiento de la comunidad, la construcción de la paz y la autodefensa.

## Lecciones aprendidas

Aunque el proceso de Escuchar, por primera vez en Sri Lanka, ha provisto a personas en zonas afectadas por el conflicto de una plataforma por medio de la cual se puede oír sus voces, sigue siendo principalmente un producto de una agencia humanitaria. Voces de los desplazados que sean incapaces de tocar una fibra sensible en los objetivos estratégicos de estas agencias corren el riesgo de caer en saco roto.

- Escuchar es aún un ejercicio en gran parte extractivo que necesita desarrollar estrategias para facilitar sus resultados a los participantes.
- Ha habido un fracaso en sacar provecho de algunas importantes oportunidades de defensa que surgieron de Escuchar. Mientras la difusión de hallazgos y recomendaciones del estudio más reciente destacó las preocupaciones de los desplazados sobre cuestiones de paz, empleo, salud y educación, estas preocupaciones no fueron traducidas en una estrategia de defensa orquestada y sostenida dirigida a afectar al cambio de política y práctica por ONG internacionales, el gobierno y los LTTE.
- Algunos campos significativos de necesidad expresados por medio de Escuchar han recibido una lenta respuesta y baja prioridad de agencias de asistencia humanitaria y desarrollo. Por ejemplo, aunque las comunidades exigieron mayor participación de las ONG en ocasionar la paz, implicaciones del programa, peligros físicos potenciales y sensibilidades políticas han impedido en gran parte a agencias humanitarias no sólo asumir un papel activo en este campo, sino también ayudar a permitir a los componentes a que siguieran articulando sus frustraciones por la continuación del conflicto.

Las lecciones críticas de este proceso advierten de que se debe prestar mayor atención a la cuestión de la responsabilidad. Es inadecuado permitir a los componentes que fijan el orden del día para tal ejercicio si no existen también mecanismos para que exijan y reciban un informe de cómo fueron tramitadas sus necesidades y opiniones y se actuó

sobre ellas.

## Direcciones futuras

Escuchar trata de respeto: respeto por el derecho de aquéllos a los que procuramos ayudar a tener la voz y el voto principales sobre cómo tratamos de ayudarles. Como un proceso que evoluciona, Escuchar necesita hacerse más sensible y responsable ante aquellas voces que procura oír. La buena comunicación no consiste sólo en hablar y escuchar. Se trata también de comprobar que lo que **tú** crees que has oído es realmente lo que **ellos** creen que dijeron. La siguiente etapa de Escuchar en Sri Lanka necesita ser más consciente de esto. En particular hay una necesidad de:

- Fortalecer la capacidad del potencial de defensa de Escuchar asegurándose de que una estrategia de defensa con objetivos claros y medibles acordada por los componentes esté integrada plenamente en el proceso de investigación desde su comienzo.
- Asegurarse de que las conclusiones y recomendaciones basadas en la información recogida sean encauzadas de vuelta a través de los componentes para su validación y revisión.
- Evitar expectativas poco realistas asegurándose de que los componentes tengan claras las limitaciones de mandato y recursos de agencias humanitarias y de desarrollo para actuar sobre sus necesidades.

En el transcurso de 2000, Oxfam GB y SCF UK aspiran a establecer un equipo de comunidad para facilitar un diálogo de Escuchar en curso y mutuamente beneficioso entre agencias humanitarias y aquellas personas afectadas por el conflicto. Aunque la profundidad del análisis generado desde este intercambio será valiosa para poner en práctica programas apropiados y eficaces, la sostenibilidad a largo plazo de aquellos programas dependerá en gran parte de la medida de responsabilidad que aporten a la relación.

**Simon Harris es director en funciones de Oxfam GB en Sri Lanka. Correo electrónico: sharris@oxfam-la.slt.lk**

1 Demusz K., *Listening to the Displaced: Action Research in the Conflict Zones of Sri Lanka (Escuchar a los desplazados: investigación para la acción en las zonas de conflicto de Sri Lanka)*, Oxfam Working Paper - Documento de Trabajo de Oxfam-, marzo de 2000. Véase sección de Publicaciones en la página 46.

2 Ibid.

3 Goodhand J. y Lewer N., 'Oxfam-Sri Lanka: Complex Political Emergency Research Programme (Oxfam-Sri Lanka: Programa de investigación para emergencia política compleja)', julio de 1999.

# Globalización y responsabilidad: el sector corporativo en el desplazamiento involuntario y el reasentamiento

por Patricia Feeney

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo estima que en 1996 las 100 compañías transnacionales (TNC) más grandes del mundo juntas tenían 1,8 billones de dólares en activos extranjeros, vendieron productos en el extranjero por valor de 2,1 billones de dólares y emplearon a unos seis millones de personas en sus filiales extranjeras. El objetivo final de las TNC es acrecentar su propia competitividad en un contexto internacional. Este artículo argumenta que la liberalización de los regímenes reguladores de la inversión extranjera, la transferencia de obligaciones del estado a actores no estatales y la dilución de directivas de desarrollo internacional han reducido la protección que se proporciona a pobres que se enfrentan al desplazamiento involuntario provocado por el desarrollo.

A pesar de la amplia gama de interesados afectados por sus operaciones e influencia, muchas TNC insisten en que sólo son responsables legalmente ante sus accionistas y gobiernos nacionales. Se está ejerciendo cada vez más presión sobre compañías para que adopten una visión menos restrictiva de sus obligaciones más amplias. El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, reconociendo el enorme impacto que las TNC tienen sobre los derechos humanos –en sus prácticas de empleo, en su impacto medioambiental, en su apoyo a regímenes corruptos o en su defensa de cambios de políticas– ha exigido un "Pacto Global" para la responsabilidad corporativa<sup>1</sup>.

## Los negocios como beneficiarios de presupuestos de ayuda exterior

El fenomenal crecimiento en inversión extranjera directa (FDI) en países en vías de desarrollo, que resulta de la liberalización de las reglas de la FDI y la privatización de empresas de propiedad estatal, ha sido usado –en parte– por los gobiernos de la OCDE para justificar la reciente dramática disminución en los flujos oficiales de ayuda. Los niveles sin precedentes de flujos privados han dado forma a las nuevas estrategias de

desarrollo de los donantes. Una importante causa de preocupación es la inaplicación por compañías privadas con base en países industrializados, muchas de las cuales obtienen sustanciales beneficios de programas oficiales de ayuda, de políticas de desarrollo acordadas internacionalmente. La Official Development Assistance –Asistencia Oficial al Desarrollo– (ODA) proporciona una fuente accesible de dinero público que se usa para financiar la construcción por el sector privado de grandes proyectos de infraestructura y, como se está volviendo más corriente, mitigar los riesgos de tales proyectos.

El Development Assistance Committee –Comité de Asistencia al Desarrollo– (DAC) de la OCDE informa de que, mientras se presta ahora más ayuda en términos de concesión o como subvenciones, hay una creciente tendencia a mezclar ODA y préstamos comerciales en un solo paquete. En 1996 un tercio del préstamo de ODA tenía fondos comerciales asociados subyacia la importancia de la ayuda atada y la influencia de intereses comerciales en los flujos de ayuda. Hay una falta de claridad por parte de los gobiernos donantes y receptores sobre el punto en el que se requiere que compañías a las que se concede contratos internacionales se adhieran plenamente a directivas y procedimientos oficiales de ayuda. En ninguna parte es esto más evidente que en proyectos que implican desplazamiento involuntario y reasentamiento.

## Salvaguardias en el reasentamiento

La mayoría de las directivas de ayuda especifican que, antes de que se pueda aprobar un proyecto que implique desplazamiento involuntario, el gobierno del país anfitrión o el patrocinador del negocio privado deben presentar un plan que se ajuste a las políticas internacionales de reasentamiento. Se supone que las políticas de reasentamiento aseguran que el desplazamiento se mantenga al mínimo: que aquellos que son desplazados tengan una parte en los

beneficios o recursos de inversión del proyecto; que el nivel de vida de las comunidades reasentadas mejore o al menos no se deteriore; que haya participación en la planificación y puesta en práctica del plan de reasentamiento (por ejemplo en la selección del emplazamiento del reasentamiento); y que las personas sean informadas de sus derechos y opciones y se les ofrezcan varias alternativas aceptables.

En el caso del Banco Mundial, se hace de su examen y aprobación de la documentación y las disposiciones para la subsiguiente supervisión condiciones de la eficacia del préstamo. Se supone que se ponen a disposición del público en la zona del proyecto Planes de Acción para el Reasentamiento en borrador para su comentario antes de la aprobación de la financiación del nuevo proyecto y que se debieran examinar por expertos sociales, técnicos y legales del Banco Mundial. En la práctica frecuentemente se han desatendido tales salvaguardias, como ha reconocido recientemente el propio Banco Mundial<sup>2</sup>.

Varios documentos preparados para la World Commission on Dams (Comisión Mundial sobre Presas) destacan la falta de delineación y asignación claras de responsabilidad en proyectos de grandes presas<sup>3</sup>. La International Law Commission (Comisión Jurídica Internacional) argumenta que entidades que asumen funciones esenciales del gobierno están sujetas a los mismos deberes que un estado según el derecho internacional, en virtud del principio de atribución. Cuando un estado contrata a compañías privadas el diseño, la puesta en práctica o la supervisión de proyectos que implican reasentamiento involuntario, se puede presentar el argumento de que estas compañías entonces adquieren responsabilidades de asegurar la conformidad con los criterios de derechos humanos y las políticas y procedimientos de desarrollo internacionales pertinentes.

Frecuentemente, sin embargo, hay tristemente pocas pruebas de que esto se

comprenda correctamente por cualquiera de las partes implicadas. Es demasiado evidente que compañías privadas carecen de las habilidades y experiencia necesarias para emprender valoraciones sociales y medioambientales que requieran las mejores prácticas de ayuda.

Uno de tales ejemplos es el papel de Exxon en el controvertido Oleoducto Chad-Camerún, un proyecto que supone perforar unos doscientos pozos de petróleo en el sur de Chad y tender un oleoducto enterrado de 1.050 km a lo largo de todo Camerún hasta una terminal de exportación marítima en la costa atlántica<sup>4</sup>. Exxon encargó una serie de estudios en preparación para obtener la aprobación (y financiación) del Banco Mundial. Según un grupo de expertos del gobierno holandés y personal social y medioambiental del Banco Mundial, la Valoración del Impacto Medioambiental y el Plan de Gestión Medioambiental presentados carecían de información esencial y no contenían ninguna imagen estadística sólida de la población que es probable que sea afectada por el proyecto.

Fallos similares son evidencias de la inadecuación de estudios sobre el número y características de la población desplazada por la privatización de minas de cobre en Zambia. Hay una variación multiplicada por cinco en los números presentados por la compañía minera paraestatal implicada y aquellos expuestos por los ayuntamientos. En el caso de la mina de Nchanga en Chingola, ahora vendida a Anglo American, la falta de datos básicos ha significado que la compañía y el ayuntamiento están a matar sobre quién es o no un ocupante ilegal en tierra poseída por la mina.

## Necesidad de regulación más eficaz

Aunque hay un beneficio indudable para los países en vías de desarrollo en aprovechar capital y conocimientos del sector privado para mejorar la prestación de servicios y financiar infraestructuras modernas, se ha prestado insuficiente atención a asegurar que estén en su sitio sistemas reguladores eficaces y apropiados para proteger los derechos e intereses de los pobres. Se han creado apresuradamente nuevos organismos reguladores en todo el mundo en vías de desarrollo, pero la mayoría carece del respaldo financiero o político necesario para permitirles proteger los intereses de la población más amplia. Como resultado, no se ponen en práctica adecuadamente las directivas medioambientales y sociales y se da escasa consideración a la equidad.

La razón fundamental del nuevo orden del día del desarrollo ha sido que los proyectos de provisión pública sufrían sustanciales excesos con relación al tiempo y al coste previstos. Sin embargo, los costes de transacción con proyectos privados son más altos y la ejecución del proyecto por el sector privado también padece excesos y problemas

de puesta en práctica. En su Informe Anual de 1999, el Banco Mundial reconoció que el 30-40 por ciento de su cartera de proyectos del sector privado en industria, agua y saneamiento era "problemático". Instrumentos del Banco Mundial, creados recientemente, han conducido a la preocupación de que se estén quitando fondos en concesión escasos de iniciativas en favor de los pobres en beneficio de inversores privados para proyectos con ganancias para el desarrollo limitadas o, en los peores casos, negativas.

Los recursos del Banco Mundial se pueden usar ahora para proporcionar garantías a inversores del sector privado, en proyectos en países con bajos ingresos que tienen la intención de generar sustanciales ingresos en divisas. Con frecuencia dista mucho de estar claro si estos proyectos están ayudando a erradicar la pobreza o simplemente a aumentar la riqueza de particulares. No es fácil asegurar que tales empresas comerciales privadas cumplan con directivas y políticas de desarrollo.

En el caso de las minas de cobre de Zambia, aunque Anglo American firmó un contrato con las directivas de reasentamiento del Banco Mundial, ha dejado de cumplir sus obligaciones por no llevar a cabo estudios adecuados de las familias, no ofrecer indemnización adecuada y no revelar a los afectados detalles de su Plan de Acción para el Reasentamiento<sup>5</sup>. Dado el uso de préstamos de ajuste y asistencia técnica para apoyar el proceso de privatización, el Banco Mundial debería, desde el principio, haber considerado la situación de los pobladores en las tierras de las minas. El no hacer esto ha tenido como resultado una oleada de desahucios en zonas mineras. A ex mineros se les ha ofrecido meramente "repatriación" a sus zonas de origen, en realidad, un viaje sin retorno a la penuria y la indigencia. Después de muchos años de ausencia, pocos de los mineros que regresan tienen algún derecho a tierra consuetudinaria<sup>6</sup>.

## Subvenciones comerciales: débil regulación y ausencia de normas acordadas

Aunque hay aún importantes dificultades en asegurar que el sector privado cumpla con las directivas de reasentamiento en proyectos financiados con fondos de ayuda multilaterales o bilaterales, compañías transnacionales que se benefician de subvenciones relacionadas con el comercio son reacias, incluso, a aceptar que sus operaciones debieran estar restringidas por políticas de desarrollo oficiales.

En la última década Agencias de Crédito a la Exportación (ECA) han aumentado sus actividades y en su búsqueda de nuevos mercados se han esforzado en proporcionar créditos concesionales y garantías a compañías del sector privado. Aproximadamente, la mitad de los

nuevos compromisos de créditos a la exportación en años recientes ha ido a apoyar financiación de proyectos en sectores tales como generación de energía, telecomunicaciones y transporte. Las ECA son el mayor acreedor oficial de los países en vías de desarrollo y representan el 31% de su deuda a acreedores oficiales.

Desde que la Cumbre del G-8 en Colonia en 1999 exigió el desarrollo de directivas medioambientales comunes para las ACE, ha habido extraordinariamente poco progreso<sup>7</sup>. El UK's Export Credit Guarantee Department (ECGD) -Departamento de Garantías para Créditos a la Exportación del Reino Unido-, al igual que la mayoría de las otras ACE, afirma que no está obligado por directivas y procedimientos de desarrollo. Esto hace caso omiso del hecho de que las compañías y sus patrocinadores justifican, frecuentemente, el respaldo público para sus proyectos porque los resultados traerán beneficios sociales y económicos más amplios a los países anfitriones.

Aunque puede que las ACE por el momento continúen siendo capaces de esquivar buenas prácticas para el desarrollo, es probable que sus actividades sean constreñidas por la aplicación de leyes internacionales de derechos humanos y medioambientales. Esto puede que reduzca el peligro de que se acumule una deuda futura con agencias de crédito a la exportación para promover proyectos del sector privado insostenibles e indeseables. Puede que, también, enfrie el entusiasmo de los gobiernos por usar dinero de los contribuyentes para salir fiadores por compañías sin ningún compromiso con políticas medioambientales sólidas, derechos humanos y criterios de reasentamiento.

La actual controversia que rodea la propuesta de construcción de la presa de Ilisu sobre el río Tigris en el sudeste de Turquía ha traído al dominio público preocupaciones sobre el papel de las ACE. Los contratistas, Balfour Beatty, están buscando 200 millones de libras esterlinas de garantías de créditos a la exportación de la ECGD a pesar de la ausencia de cualquier examen profundo por el gobierno de los planes de reasentamiento y a pesar del hecho de que la compañía está siendo investigada actualmente por un supuesto soborno en relación con el Lesotho Highlands Water Project (Proyecto Hidráulico de las Tierras Altas de Lesotho). No se están observando directivas internacionales para el reasentamiento. La consulta a la población local y las autoridades cívicas ha sido limitada o inexistente<sup>8</sup>.

## Conclusiones

Claramente, los países en vías de desarrollo necesitan un sector privado floreciente si tienen que participar en la economía global. Está también claro que mucha ayuda oficial está promoviendo los intereses de compañías importantes

con base en países industrializados mientras que hace poco para estimular el surgimiento de empresarios locales capaces de competir en mercados mundiales o para promover los derechos de aquellos afectados por tales proyectos. Como el Banco Mundial pone un énfasis creciente en su asociación con el sector privado, queda por ver si la reciente reformulación de políticas operativas, procedimientos bancarios y buenas prácticas referentes a reasentamientos involuntarios incluirán un campo de acción para quejas de comunidades afectadas.

No es suficiente la adopción de códigos de conducta voluntarios por compañías líderes tales como BP Amoco y Shell. Los ecologistas están exigiendo un "cribado de desarrollo" para asegurar que los proyectos del Comité Financiero Internacional del Banco Mundial promuevan un crecimiento que sea "a favor de los pobres" y se ajuste estrictamente a las directivas de ayuda. ONG europeas han sugerido que los créditos a la exportación y los contratos pagados de presupuestos de ayuda exterior deberían depender de que las compañías privadas adopten públicamente las Directivas revisadas para Corporaciones Multinacionales de la OCDE.

**Patricia Feeney es investigadora asociada del Refugee Studies Centre (Centro de Estudios sobre Refugiados) y Senior Policy Advisor (Asesora Superior de Políticas) para Oxfam GB. Su investigación actual se centra en las implicaciones sociales de la privatización de las minas de cobre de propiedad estatal de Zambia.**

**Correo electrónico:**  
pfeeney@oxfam.org.uk

1 Véase [www.unglobalcompact.com](http://www.unglobalcompact.com)

2 Véanse las páginas del Resettlement Thematic Team (Equipo temático sobre reasentamiento) en el sitio web del Banco Mundial [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

3 Véase [www.irn.org/programs/review/submissions.shtml](http://www.irn.org/programs/review/submissions.shtml)

4 Para detalles véase [www.worldbank.org/pics/pid/td44305.txt](http://www.worldbank.org/pics/pid/td44305.txt)

5 Oxfam GB Draft Report on Resettlement in the IFC/Konkola Mining Project, Zambia (Borrador del informe de Oxfam GB sobre reasentamiento en el proyecto minero de IFC/Konkola, Zambia), junio de 2000.

6 Robin Palmer, Patricia Feeney y Michelo Hansungule, *Land Tenure Insecurity on Zambia's Copperbelt* (Inseguridad en la tenencia de tierra en el cinturón del cobre de Zambia), informe para Oxfam GB en Zambia, diciembre de 1998.

7 La parcialmente privatizada Commonwealth Development Corporation (Corporación para el Desarrollo de la Commonwealth) británica, la agencia de créditos de los EE UU, la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) (Corporación para la Inversión Privada en el Extranjero) y la Multilateral Investment Guarantee Agency (Agencia de Garantías Multilaterales para la Inversión) del Banco Mundial están casi solas en su compromiso público de cumplir con algunos criterios básicos de desarrollo y medioambientales.

8 Para detalles adicionales visiten el sitio web de la Ilisu Dam Campaign (Campaña de la Presa de Ilisu) [www.ilisu.org.uk](http://www.ilisu.org.uk)

9 Véase <http://wbin0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/81f3f0192ec0dee852567eb0062fb33/eccc741f851ed3ca852567ed004c9be8?OpenDocument>

# Desplazamiento interno en la India: causas, protección y dilemas

por Mahendra P. Lama

Aunque la India ha sido propensa a la violencia ha generado pocos refugiados. Sin embargo, guerra, conflicto, abusos contra los derechos humanos y reubicación forzosa han creado un alto nivel de desplazamiento interno. Estimar el número de DI (desplazados internos) en la India es problemático. El control regular no es posible en un país tan enorme que carece de una autoridad central responsable de coordinar datos de los gobiernos central y estatales. La naturaleza, frecuencia y extensión de las causas del desplazamiento interno en la India son tan diversas que sería una tarea hercúlea comprobarlas y registrarlas. Las sensibilidades políticas a nivel estatal evitan la comunicación de datos sobre la naturaleza y extensión exactas del desplazamiento.

Hay así una enorme variación en estimaciones de los números de DI en la India. El más reciente *World Refugee Survey (Estudio mundial sobre refugiados)* calcula el número total de DI en la India en 507.000; el Indian Social Institute (Instituto Social Indio) en Delhi y el Global IDP Project (Proyecto Mundial sobre DI) lo sitúan en 21,3 millones<sup>1</sup>.

La mayoría de los casos en los que la gente se ha visto obligada a huir de sus hogares son la consecuencia de que el gobierno persigue metas políticas y objetivos de desarrollo. El desplazamiento provocado por el desarrollo ha dominado abrumadoramente el escenario de los DI en la India. Junto al desplazamiento provocado por el desarrollo están surgiendo rápidamente nuevos factores causales. A diferencia del escenario mundial en los días de la guerra fría donde los desplazamientos de población eran causados con la máxima frecuencia por conflictos armados alimentados por la rivalidad de las gran-

des potencias, en Asia meridional los llamados "conflictos desestructurados" o "guerras de baja intensidad" de la posguerra fría han generado desplazamiento durante mucho tiempo.

En la India hay cuatro categorías amplias de desplazamiento:

## I Causas políticas, incluyendo movimientos secesionistas

i) Desde la independencia, el nordeste de la India ha presenciado dos conflictos armados importantes: el movimiento Naga dirigido principalmente por el National Socialist Council of Nagaland (Consejo Nacional Socialista de Nagaland) y el movimiento de Assam dirigido por la All Assam Students Union (Unión de Estudiantes de Assam) del que ahora en gran parte se ha hecho cargo el extremista United Liberation Front of Assam (Frente Unido de Liberación de Assam). La violencia y respuestas de represalia del gobierno y otras fuerzas opuestas a los secesionistas continúan generando un flujo constante de desplazados.

ii) En la "guerra" de Cachemira entre fuerzas estatales y militantes, el asesinato de *pandits* de Cachemira por grupos secesionistas fundamentalistas, la extendida anarquía creada por la inestabilidad política y la continua violación de derechos humanos fundamentales tanto por el estado como por grupos militantes, han conducido a un desplazamiento a gran escala, principalmente de *pandits* de Cachemira (estimado en 250.000) a Jammu y ciudades como Delhi. A pesar de la elección y restauración de un gobierno popular en 1996, aquellos desplazados no han sido capaces de regresar debido a que continúa la realidad de matanzas esporádicas en Cachemira. Aunque las condiciones son miserables, los desplazados encuentran

que los campamentos ofrecen mejores oportunidades de empleo, educación y seguridad.

## II Movimientos de autonomía basados en la identidad

Movimientos de autonomía basados en la identidad han conducido también a violencia y desplazamiento. Esto ha sucedido en el Punjab y más recientemente en la región del Consejo Autónomo Bodo de Assam occidental.

La "limpieza" de comunidades no bodos por los bodos por medio de saqueos, incendios provocados, matanzas y persecuciones, ha forzado a huir a un gran número de no bodos. Ahora viven en campamentos.

## III Violencia localizada

El desplazamiento interno también ha surgido de disputas de castas (como en Bihar y Uttar Pradesh), fundamentalismo religioso (como en disturbios urbanos en Bombay, Coimbatore, Bhagalpur y Aligarh) y denegación agresiva de derechos de residencia y empleo a grupos no indígenas por partidarios de la "política del hijo del suelo" (como en Meghalaya por los estudiantes khasi y en Arunachal Pradesh contra los chakmas).

## IV Desplazamiento medioambiental y provocado por el desarrollo

Para lograr un rápido crecimiento económico, la India ha invertido en proyectos industriales, presas, carreteras, minas, centrales eléctricas y nuevas ciudades que se han hecho posibles sólo por medio de la adquisición masiva de tierra y el subsiguiente desplazamiento de gente. Según las cifras proporcionadas por el Indian Social Institute, los 21,3 millones de DJ provocados por el desarrollo incluyen a aquellos desplazados por presas (16,4 millones), minas (2,55 millones), desarrollo industrial (1,25 millones) y reservas naturales y parques nacionales (0,6 millones).

### Proyectos de desarrollo

Los proyectos de desarrollo, particularmente las presas, han generado siempre una seria controversia en la India, ya que han tendido a ser una importante fuente de conflictos relacionados con el desplazamiento. Estimaciones de reasentamiento nacional forzado por proyectos de desarrollo muestran que durante 1950-90 el número de personas afectadas fue de 18,5 millones<sup>4</sup>. Según

la Central Water Commission (Comisión Hidrológica Nacional), se han construido más de 3.300 presas desde la independencia y están en construcción unas mil más. Otro estudio de 54 grandes presas, hecho por el Indian Institute of Public Administration (Instituto Indio de Administración Pública), concluyó que el número medio de personas desplazadas por una presa grande es de 44.182.

Más de 21.000 familias fueron desarraigadas y expulsadas cuando se construyó la presa de Pong hace casi 25 años y aún no han recibido el beneficio de ninguna medida de rehabilitación apropiada. El "Project Completion Report" ("Informe de terminación del proyecto") del Banco Mundial para la controvertida presa de Sardar Sarovar sobre el Narmada (que es probable que desplace a 0,2 millones de personas<sup>5</sup>) ha proyectado una sombra sobre el futuro del proyecto. El poco impresionante historial de la India en operaciones y mantenimiento, dice el informe, es responsable de la incertidumbre. La India ha tomado prestados 151,5 millones de dólares del Banco Mundial para construir la presa. En 1993 el Banco canceló planes para prestar más debido al incumplimiento por el gobierno indio de, incluso, condiciones tan básicas como identificación de los desplazados y preparación de planes de reasentamiento.

El hecho de que los proyectos de desarrollo suelen estar situados en pueblos, colinas y bosques remotos significa que aquellos desplazados tienden a ser los indígenas que han sido los agentes tradicionales de la conservación. Aquí el desplazamiento ha significado una pérdida de sustento, hábitat y activos, alteración y trastornos sociales y separación del ecosistema que les había mantenido. Y lo que es más crítico, estos desplazamientos amenazan a los pobres y a los débiles con aún un mayor empobrecimiento. Son sólo aquellos casos de "reasentamiento involuntario" de los que se enteran activistas sociales y ecologistas y se destacan así los que conducen a alguna medida de intervención estatal. En la mayoría de los casos ha resultado un desplazamiento total con pérdida de hogar y sustento.

La rehabilitación —principalmente el proceso de reconstrucción del sustento de las personas desplazadas— nunca ha sido un principio rector de la Land

Acquisition Act (Ley de adquisición de tierras) de 1894 (aún en uso) que, en su lugar, enfatiza la indemnización en metálico por la pérdida. El gobierno ha adoptado la firme actitud de que la rehabilitación no sea una consideración primordial cuando se adquiera tierra para "propósito público" (cuya definición no se ha hecho pública). El gobierno incluso ha procurado quitar el derecho de apelación de aquellos cuya tierra tiene posibilidades de ser confiscada y ha hecho del Tribunal Supremo el único foro de apelación.

La globalización ha sido otra amenaza a comunidades indígenas, ya que conglomerados privados (inclusive multinacionales extranjeras) invaden tierras rurales, hasta ahora del dominio de comunidades tribales y otras comunidades indígenas, para construir la deseada infraestructura industrial del gobierno. Es probable que las enmiendas propuestas a la Ley de 1894, si se llevan a cabo, generen nuevas oleadas de desplazamiento ya que la Ley entonces hará aún más fácil que intereses privados adquieran tierra.

### Desplazamiento provocado por desastres naturales

Ha habido desplazamiento masivo y recurrente debido a inundaciones, ciclones y corrimientos de tierras. Un informe del Centre for Science and Environment (Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente) (1991) declara que la India es el país del mundo más afectado por las inundaciones después de Bangladesh y que más de 30 millones de personas son desplazadas anualmente. Las zonas afectadas por las inundaciones subieron vertiginosamente de un promedio de 6,4 millones de hectáreas al año en los años cincuenta a 9 millones de hectáreas en los años ochenta. Las medidas de control de inundaciones del gobierno consisten principalmente en presas y diques. Se han construido más de 400 km de diques anualmente desde 1954, y para 1986 se habían construido 256 grandes presas con una altura media de 15 metros y superior; 154 más estaban en construcción. Sin embargo, todas éstas han fracasado en controlar las inundaciones y, en efecto, las presas son citadas ahora como una importante causa de inundaciones mientras que los diques han alterado el sistema de drenaje natural en las llanuras sujetas a inundaciones de un río<sup>6</sup>.

El desplazamiento dirigido por desastres "naturales" nunca es registrado

después de la dosis inicial de socorro y asistencia a la rehabilitación. Uno de los aspectos más serios del desplazamiento perteneciente a esta categoría ha sido el hecho de que el desplazamiento ha sido silencioso, pero agudo y frecuente.

## Respuestas institucionales

La India no tiene ninguna política nacional ni marco institucional legal para ocuparse de refugiados o de DI. No ha ratificado el Convenio de 1951 ni el Protocolo de 1967 y no permite al ACNUR acceso a la mayoría de los grupos de refugiados. En ausencia de una estructura institucional permanente para supervisar cuestiones de refugiados, la concesión del estatuto de refugiado ha sido a discreción de las autoridades políticas. Debido a una ausencia similar de una política nacional sobre reasentamiento y rehabilitación de DI, ha habido sólo iniciativas poco sistemáticas y *ad hoc* a nivel de proyecto y estado. Incluso el más reciente Draft National Policy for Rehabilitation of Persons: Displaced as a Consequence of Acquisition of Land (Borrador de política nacional para rehabilitación de personas desplazadas como consecuencia de la adquisición de tierras) propuesto por el Ministerio de Desarrollo Rural no trata sobre ningún otro tipo de desplazamiento excepto el que surge de la adquisición de tierras. Este borrador también hace caso omiso de la difícil situación e intereses de DI de otras categorías, inclusive aquellos que huyen de violaciones de derechos humanos, violencia física y tensión comunal y otras fuentes de tensión.

Crucialmente, ha estado prácticamente ausente la responsabilidad del gobierno por las consecuencias del desplazamiento impuesto por el estado. Mientras los estados han clamado agresivamente por más beneficios de proyectos de desarrollo, han regateado sistemáticamente su parte de los gastos de rehabilitación y han desatendido, totalmente, la difícil situación de aquellos desplazados. El Borrador de política nacional para la rehabilitación es una respuesta multidimensional al desplazamiento con rehabilitación completa que abarca i) a la comunidad entera (trabajadores sin tierras, terratenientes, personas sin casa, propietarios de casas e, incluso, a los desempleados y los habitantes de los bosques), ii) su coste sociocultural de desplazamiento y iii) dimensiones económicas tales como la

mejora de niveles de habilidades y la acumulación de activos físicos así como capital social. El Borrador, sin embargo, se está aún estudiando en el Parlamento. No hay ninguna agencia internacional que se ocupe de tales tipos de desplazamiento. El mandato del ACNUR a este respecto ha sido tanto *ad hoc* como asistemático. Sólo recientemente ha redefinido el ACNUR su mandato para dejar un margen para la inclusión de DI en ciertas situaciones: cuando tales personas están presentes en o volviendo a las mismas zonas que los refugiados que regresan; cuando están viviendo junto a una población refugiada y tienen necesidades similares de protección y asistencia; donde los mismos factores han dado origen a movimientos de población tanto internos como externos y donde hay buenas razones para abordar aquellos problemas por medio de una sola operación humanitaria; donde hay un potencial para movimiento transfronterizo y donde la prestación de asistencia a los desplazados internos puede que les permita permanecer seguros en su propio país<sup>5</sup>.

## Escenario futuro

No parece haber ninguna solución inmediata a cuestiones de DI en la India. Entre otras razones esto se podría atribuir a i) los entresijos y complejidades implicadas en las situaciones bajo las que se ven obligados a abandonar sus hogares, ii) la baja prioridad dada tanto por el gobierno central como por los estatales a cuestiones de DI/refugiados y el síndrome de retraimiento mostrado por la sociedad civil y otros grupos de interés y presión y iii) la ausencia de una política bien definida e instrumentos legales e instituciones nacionales que se ocupen de situaciones tanto previas como posteriores al desplazamiento. A no ser que el gobierno indio considere seriamente diversas medidas para ocuparse de las causas, puede que el desplazamiento aumente y se vuelva aún más complejo.

La responsabilidad del Estado es suprema. Se deben tomar medidas para:

- reducir el nivel de violencia contra los no combatientes, sin tener en cuenta la naturaleza del conflicto
- ocuparse de conflictos étnicos potenciales y en curso
- reducir al mínimo conflictos civiles no étnicos
- evitar medidas represivas y asegurar

que las medidas y la acción internacional sean preventivas antes que mejoradoras

- considerar proyectos de desarrollo en la perspectiva más amplia del desarrollo sostenible y las necesidades humanas
- asegurar reasentamiento y rehabilitación rápidos de los desplazados
- aplicar leyes y poner en práctica políticas nacionales para ocuparse del carácter multidimensional de grupos de DI

**Mahendra P. Lama es profesor adjunto en la School of International Studies (Escuela de Estudios Internacionales), Universidad Jawaharlal Nehru. Correo electrónico: zipc228@del6.vsnl.net.in**

1 *World Refugee Survey (Estudio Mundial sobre Refugiados)*, Washington, 2000; Walter Fernandes, Director del Programa de Estudios Tribales del Indian Social Institute (Instituto Social Indio); Hampton J (ed.), *Internally Displaced People: A Global Survey (Desplazados internos: un estudio mundial)*, Earthscan Publications Ltd, Londres, 1998.

2 Como es citado por Roli Ashana, "Involuntary Resettlement: Survey of International Experience" ("Reasentamiento involuntario: estudio de experiencia internacional"), *Economic and Political Weekly*, Bombay, 15 de junio de 1996, p. 1469.

3 Si se examina el desplazamiento pasado causado por presas o proyectos de regadío, se debieran revisar todas las estimaciones drásticamente hacia arriba. Según Arundhati Roy, autor y miembro del grupo de presión Narmada Bachao Andolan, el proyecto de Regadío Andra Pradesh II afirmó que desplazaría a 63.000 personas. Cuando se completó desplazó a 150.000 personas. El proyecto de Regadío del Gujarat Medio II desplazó a 140.000 personas en lugar de a 63.600. La estimación revisada del número de personas que tienen que ser desplazadas por el proyecto de regadío del Alto Krishna en Karnataka es de 240.000 contra sus afirmaciones iniciales de que desplazaría sólo a 20.000, tomados de "The Greatest Common Good" ("El máximo bien común"), Outlook, 24 de mayo de 1999, p. 62.

4 Centre for Science and Environment (Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente), *State of India's Environment, A Citizens Report: Floods, Flood Plains and Environmental Myths (Estado del medio ambiente de la India. Un informe de ciudadanos: inundaciones, llanuras sujetas a inundaciones de un río y mitos medioambientales)*, Nueva Delhi, 1991. Véase también el reciente informe de Inter Press Service "German government reports back anti-dam activists" ("El gobierno alemán informa a activistas contrarios a la presa") en [www.oneworld.org/ips2/aug00/07\\_21\\_009.html](http://www.oneworld.org/ips2/aug00/07_21_009.html)

5 ACNUR, *The State of the World's Refugees 1997-98: A Humanitarian Agenda (El estado de los refugiados del mundo 1997-98: un orden del día humanitario)*, OUP, Oxford, noviembre de 1999.

# DI: derechos y status

por Marc Vincent

El término “desplazados internos” se ha vuelto preeminente en la comunidad humanitaria. El debate sobre terminología ha sido realzado por la reciente afirmación del embajador de los EE. UU. ante las Naciones Unidas de que el término “DI” es “terminología odiosa” y que las únicas distinciones entre refugiados y DI son burocráticas y legales.<sup>1</sup>



ACNUR/Am Kobayashi

Regreso de DI en Timor Oriental

La suposición de que refugiados y DI son lo mismo es un lugar común. En el punto culminante del conflicto de Chechenia, la BBC describió repetidamente como “refugiados” a los chechenos que huían de Grozni a Ingushetia. Para el público en general éstas eran personas que habían sido forzadas a abandonar sus hogares; era irrelevante el hecho de que no hubieran cruzado una frontera reconocida internacionalmente. Se podría argumentar que no es importante para el público más amplio apreciar las distinciones legales y burocráticas. Es esencial, sin embargo, para aquellos preocupados por la protección a los desplazados internos. Es necesaria una apreciación de las diferencias y semejanzas entre refugiados y DI para comprender los límites de la protección a los desplazados internos. Comparar los dos regímenes también proporciona lecciones que puede que nos permitan proteger mejor a los DI.

## Necesidad de precisión

Dentro de círculos de DI hay aún desacuerdo sobre quién es y quién no es DI. El artículo de K. C. Saha pone en duda la perspectiva de lograr consenso internacional sobre quiénes son y cómo deberían ser ayudados, en gran parte a causa de posibles objeciones por los estados. Aunque puede que esta conclusión sea pesimista, merece un examen su sugerencia de que se hagan más precisos los Principios Rectores.

El mejor uso de la terminología no es la

única razón para mayor precisión. Los Principios Rectores han adquirido, en el espacio de unos pocos años, una autoridad moral, quizás, más allá de las aspiraciones de sus redactores. Si se tiene que mantener el impulso y si se tienen que usar los Principios para controlar el trato a DI, entonces puede que, finalmente, sea necesario que se considere a estados, actores no estatales y organizaciones internacionales responsables de una “definición” más concreta de DI. Puede que el régimen de protección a refugiados sea instructivo a este respecto. Más allá de ejemplos existentes donde se ha incorporado por analogía el derecho de refugiados en los Principios –tal como la protección a los desplazados internos equivalente a la *non-refoulement* (no expulsión)–, examinar algunos aspectos del régimen de protección a refugiados proporciona importantes ejemplos de por qué son críticas distinciones legales y burocráticas.

En el corazón de la distinción entre refugiados y DI está el status. Los Principios describen a los DI como aquellos “forzados u obligados a huir de o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de, o para evitar los efectos de conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que no han atravesado una frontera estatal reconocida internacionalmente”. Los refugiados son definidos primero por el Convenio de 1951 relativo al estatuto de los refu-

giados como aquél que como resultado de “un temor bien fundado a ser perseguidos por razones de raza, religión, nacionalidad, condición de miembro de un particular grupo social u opinión política está fuera del país de su nacionalidad y es incapaz de, o debido a tal temor, no está dispuesto a, valerse de la protección de ese país”. Los individuos reconocidos como refugiados tienen derecho a cierto trato favorable –por países que son signatarios del Convenio– como el acceso a la educación y al sistema legal y el derecho a no ser expulsado al otro lado de una frontera a un lugar donde su vida pueda estar amenazada (*non-refoulement*).

## Definición y descripción

Aun cuando el equipo de expertos legales internacionales que preparó los Principios evitó solícitamente el uso del término “definición”, hay una frecuente mención, mal informada, de la llamada “definición de DI”. Más exacta es la reciente afirmación de Walter Kalin de que lo que los Principios nos dan es “una identificación descriptiva de la categoría de personas cuyas necesidades son la preocupación de los Principios Rectores”.

Las diferencias entre una “definición” y una “descripción” y entre un refugiado y un DI son un ejemplo de dónde son críticas las diferencias en el lenguaje para cualquier forma de protección. Los requisitos para convertirse en un refugiado según el Convenio de 1951 son

precisos y limitados: tiene que haber un "temor bien fundado de persecución" y este temor debe estar vinculado a uno de los motivos enumerados. Incluso, la definición más amplia en el Convenio de la OUA de 1969 intenta ser todo lo precisa posible. Éste no es el caso de los Principios que usan deliberadamente la expresión "en particular" para incluir otras razones posibles para el desplazamiento que no estuvieran incluidas en la descripción. Intencionadamente, lleva hacia flexibilidad más que hacia precisión legal.

Mientras la definición internacional de quién es refugiado está basada en documentos vinculantes legalmente internacionalmente, los Principios –aunque basados en derecho internacional existente– no son ellos mismos vinculantes legalmente. Elocuentemente, mientras que tanto el Convenio de 1951 como el Convenio de la OUA definen "refugiado" en sus primeros artículos, la descripción de "desplazado interno" no está realmente en los Principios sino que está incluida en la Introducción.

El estatuto de refugiado da derecho a los individuos a ciertos derechos y protección internacional. Un refugiado como extranjero en otro país tiene derecho a ciertos derechos como un sustituto para la protección que no puede reclamar de su propio país. En contraste, un DI no puede reclamar ningún derecho adicional a aquéllos compartidos con sus compatriotas. El propósito actual de identificar a los desplazados internos en los Principios no es así proporcionar **status** legal sino, más bien, reconocer que son vulnerables debido al hecho de que se han visto obligados a abandonar sus hogares –con frecuencia por el mismo gobierno que se suponía que les protegía– y que se deberían hacer esfuerzos extra para asegurar que sean tratados según el derecho de derechos humanos y el derecho humanitario aplicables.

A la luz de las diferencias entre la **definición** usada para refugiados y la **descripción** usada para DI, se demuestra que es infundada la acusación corriente de que los defensores del aumento de protección para los DI están exigiendo una extensión del régimen de protección a los refugiados. Lo que de hecho están buscando es una calidad superior de la protección por medio de una mejora en la aplicación del derecho de derechos humanos y el derecho humanitario existentes.

Los Principios Rectores están empezando a adquirir un nivel significativo de autoridad internacional. Una sola razón para esto es que, aunque los Principios no implican derechos adicionales, sí que proporcionan un posible medio para considerar a estados y organizaciones

internacionales responsables de su trato a individuos que se juzga por el mundo que son desplazados internos. El ejemplo de los *pandits* de Cachemira de K. C. Saha demuestra que mientras los *pandits* de Cachemira, como aquéllos que han sido desplazados internamente en otras partes, no tienen ningún derecho más que otros ciudadanos, sus esperanzas de llamar mayor atención sobre su difícil situación estarían más cerca de ser realizadas si pudieran ser reconocidos como DI.

La descripción actual de desplazado interno es muy flexible: se puede mantener que se podría incluir en la descripción casi a cualquiera que haya abandonado involuntariamente su hogar. Por un lado, cuanto más amplia sea la aplicación de los Principios, tanto más grande será el número de personas que se beneficien. Por otro lado, una descripción "flexible" es un talón de Aquiles. Hace más difícil el control porque la descripción no se puede aplicar repetida y predeciblemente; puede que también haga más difícil la protección porque no se puede hacer cumplir rigurosamente a los estados una descripción que está abierta a la interpretación.

## Evolución de los Principios

Cuando los Principios llegan a un público más amplio, algunos defensores del régimen de protección a los DI están examinando de nuevo los dilemas de definición contra precisión y precisión contra flexibilidad. La clase de cirugía abierta e importantes alteraciones para obtener mayor precisión de los Principios, tal como se ha sugerido por K. C. Saha, serían contraproducentes y lamentables. En particular, la sección de prevención que Saha sugiere que se suprima es un campo donde se tiene que aplaudir el carácter amplio de los Principios. La inclusión de proyectos de desarrollo a gran escala en el Principio 6 responde a auténticas preocupaciones expresadas anteriormente, durante este año en una conferencia sobre los Principios Rectores celebrada en Bangkok. Los participantes observaron cómo proyectos de desarrollo mal concebidos o mal ejecutados contribuyen a, o exacerban, conflictos existentes y cómo puede que la expropiación de tierras sea usada como otro instrumento para la discriminación étnica.

Otra ruta para aumentar la precisión está en la llamada "descripción". Como el reconocimiento de los Principios Rectores conduce a expectativas de mejora de la protección, decidir quién es desplazado interno se convierte en una cuestión de debate discutida acaloradamente –como demuestra el estudio de un caso por K. C. Saha–. Igualmente, cuando los Principios Rectores se convierten en un instrumento útil para con-

trolar el comportamiento estatal y, finalmente, para hacer más responsables tanto a los estados como a la comunidad internacional en general, podría ser ventajosa la necesidad de describir más categóricamente a los DI. Éste es un desafío al que ahora se hace frente por el Global IDP Project (Proyecto Mundial sobre DI). Una definición precisa puede ser vital para controlar la responsabilidad porque es imposible controlar, eficazmente, una categoría si todo el mundo tiene diferentes concepciones de a quién se tiene que incluir. Es también más fácil teóricamente mantener la responsabilidad si está clara la identidad de los desplazados internos.

Lo que puede que sea beneficioso en una etapa posterior y más madura en la evolución de los Principios es mayor precisión, claridad operativa y predecibilidad en determinar quién es desplazado interno. El desafío será cómo hacer la descripción –o definición– más precisa, predecible y clara, mientras que no se excluye a grupos vulnerables potenciales y no se sacrifican las ganancias que se han hecho.

Otra vez puede que el régimen de protección de los refugiados proporcione alguna orientación. El Convenio de 1951 proporciona una ilustración del uso de una definición precisa dirigida a considerar a los estados responsables de su trato a los refugiados. Muchos afirman que el Convenio de 1951 es demasiado rígido, de aquí la necesidad de ampliar la definición según el Convenio de la OUA y la Declaración de Cartagena. Cuando nos aproximamos al 50.º aniversario del Convenio de 1951, los defensores de los DI estarán observando atentamente el debate para ver qué indicaciones surgen para aclarar los dilemas de definición contra descripción y precisión contra flexibilidad.

**Marc Vincent es el Coordinador del Global IDP Project ([www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)). Correo electrónico: [marc.vincent@nrc.ch](mailto:marc.vincent@nrc.ch).**

**Para una discusión de gran alcance de la evolución reciente en el debate sobre los DI, véase el número más reciente (vol. 21, n.º 6) de *Refugee Reports* (US Committee for Refugees, [www.refugees.org](http://www.refugees.org)).**

1 Discurso por el embajador Richard C. Holbrooke en la Facultad de Derecho Benjamin N. Cardozo, 28 de marzo de 2000. El texto completo del discurso está en [www.un.int/usa/00\\_044.htm](http://www.un.int/usa/00_044.htm)

2 Véase Walter Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*, American Society of International Law y The Brookings Institution Project on Internal Displacement, *Studies in Transnational Legal Policy*, n.º 32, 276 páginas. Contacto: ASIL, 2223 Massachusetts Ave NW, Washington DC 20008-2864. Teléfono: +1 202 939 6000. Fax: +1 202 797 7133.

3 Véase el debate en *Revista sobre Migraciones Forzadas*, números 3 y 4.

# Australia y el asilo: ¿ya no la "tierra del trato justo"?

por Tim Morris

**H**istóricamente Australia ha tenido un impresionante currículum de ayuda a refugiados. Más de medio millón de refugiados han sido reasentados en Australia desde 1945. Australia es uno de los 10 países con un programa de migración humanitaria planificada y ha figurado entre los tres países más importantes en reasentamiento per cápita durante muchos años. Australia aporta más fondos al ACNUR que muchos países desarrollados con poblaciones mucho más numerosas.

Hasta mediados de 1999 casi todos los solicitantes de asilo llegaban a Australia en avión, con documentos válidos que les permitían quedarse mientras se valoraban sus demandas de estatuto de refugiados. El número de llegadas se había estabilizado en alrededor de 8.500-9.000 por año.

En los pasados 12 meses, sin embargo, ha habido un marcado cambio en esta tendencia. Ha habido, aproximadamente, 5.000 llegadas en barco no autorizadas, casi el 50% de los solicitantes de asilo durante este periodo. Australia se ha convertido en un destino para gente de Oriente Medio y Próximo, particularmente Irán y Afganistán. Sin embargo, no vienen directamente desde estos países, sino desde países de primer asilo, particularmente Irán y Pakistán. Se están usando los servicios de contrabandistas para organizar sus viajes, normalmente por aire a Indonesia y luego en barco a Australia. Para alojarlos se han ampliado centros de detención, a miles de kilómetros de ciudades importantes. En junio, cerca de 1.000 detenidos se escaparon de estos centros para protestar por el tiempo que habían estado en detención, la falta de información que recibían y el aislamiento de los centros. Entre las 4.000 personas ahora en detención por inmigración están 450 niños y 20 menores no acompañados. Es probable que a la abrumadora mayoría (más del 50%) se les conceda estatuto como refugiados "de tierra adentro".

Estos cambios han efectuado un marcado cambio en el perfil de los solicitantes de asilo. Mientras la nueva oleada de llegadas presenta un desafío a Australia, los defensores de los refugiados discuten la afirmación del gobierno de que es una importante amenaza. Los esfuerzos del gobierno para pintarla como tal ante

el público están generando temor y alimentando xenofobia.

Hasta ahora, las concesiones de tierra adentro no han afectado a las 4.000 plazas asignadas anualmente a refugiados "de mar afuera", "de mandato" remitidos por el ACNUR. El gobierno australiano ha amenazado, sin embargo, con vincular los programas de refugiados de tierra adentro y mar afuera. Es probable que el aumento sustancial en el número de concesiones de tierra adentro lleve a una reducción en el número de visados concedidos a refugiados.

En un esfuerzo para detener las llegadas, Australia ha concertado un acuerdo con el gobierno indonesio para interceptar a gente con destino a Australia y hacer que el ACNUR considere las demandas en Indonesia. Australia está financiando los puestos de funcionarios de protección e intérpretes del ACNUR con base en Indonesia. El papel del organismo es controvertido, ya que los críticos afirman que el ACNUR intenta socavar el derecho a solicitar asilo. Si se determina que aquellos interceptados por Australia en Indonesia no son refugiados, son devueltos al país de origen. Si se encuentra que son refugiados, se buscarán lugares de reasentamiento, pero no en Australia.

En Australia, a las llegadas no autorizadas (aquellos que llegan sin documentos o no son acreditados por inmigración) que se encuentra que son refugiados ya no se les concede residencia permanente. En su lugar, se les está dando visados de protección temporal (TPV) por tres años. Éstos limitan el acceso a prestaciones de la asistencia social, deniegan el acceso a la mayoría de los servicios de establecimiento financiados por el gobierno y a clases de inglés disponibles, normalmente, para refugiados, no garantizan la reentrada si los titulares de TPV se marchan de Australia y deniegan derechos de reunión familiar.

Se requiere a los titulares de TPV que presenten una nueva solicitud de estatuto de refugiados después de 30 meses. Si se les deniega el estatuto de refugiados se les requiere que se marchen del país. Aunque aún no se ha aplicado el requisito de presentar una nueva solicitud, la Ley de Enmienda a la Legislación sobre Protección de Fronteras de 1999,

que consagra el concepto de "terceros países seguros", podría tener como resultado que se rechazaran estas solicitudes si se pueden hacer arreglos para devolver a estos refugiados a los primeros países de asilo de los que se marcharon. La legislación de fronteras también plantea la posibilidad real de que los solicitantes de asilo sean sometidos a *refoulement* (expulsión) indirecta o en cadena.

Desde las manifestaciones de detenidos en junio, se han concedido TVP a 1.700. Muchas personas han entrado así en ciudades con mínimos derechos a mantenimiento. Los TVP han creado masivos problemas para los refugiados y para agencias excluidas de usar financiación federal para mantenerlos.

Reaccionando a la crítica internacional de su trato a solicitantes de asilo y pueblos indígenas, el gobierno derechista australiano dirigido por John Howard ha amenazado recientemente con impedir que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas visite el país. Australia ha anunciado que rechazará "peticiones injustificadas" desde Naciones Unidas para retrasar la deportación de solicitantes de asilo sin éxito.

La malhumorada respuesta del gobierno a la crítica, su mezquino cercenamiento de derechos y su respuesta que no da la bienvenida a aquellos que han llegado recientemente ha creado una fricción dentro de, y entre, comunidades étnicas que amenaza con socavar el multiculturalismo que ha sido una característica tan positiva y productiva de la sociedad australiana en décadas recientes.

**Tim Morris, uno de los codirectores de la RMF, es de Australia. Se recogió información para este artículo del Refugee Council of Australia ([www.refugeecouncil.org.au](http://www.refugeecouncil.org.au)), del ACNUR y de un artículo en el número más reciente de Talk Back, el boletín del International Council of Voluntary Agencies ([www.icva.ch](http://www.icva.ch)). Para informes sobre la detención en Australia de llegadas no autorizadas véase [www.humanrights.gov.au/human\\_rights/asylum/#seas](http://www.humanrights.gov.au/human_rights/asylum/#seas) y también [www.wsws.org/sections/category/news/au-immi.shtml](http://www.wsws.org/sections/category/news/au-immi.shtml)**

# Investigación participativa con DI en La Miel, Colombia

por Luis Fernando Caicedo Rivera y Robert Muggah

## Introducción

El uso de técnicas participativas en la valoración de situaciones de violencia, desplazamiento provocado por un conflicto y reasentamiento involuntario es relativamente novedoso. Aplicaciones recientes incluyen la evaluación rural participativa (PRA) de Huddock (1995) en Sierra Leona; la discusión por Slim y Mitchell (1994, 1990) de la evaluación rural rápida (RRA) en situaciones de emergencia; las evaluaciones urbanas participativas (PUA) de Moser y Holland (1995) en Jamaica; el trabajo de Van der Wijk (1997) con familias encabezadas por mujeres en Asia; y la PRA de Villiers (1999) en las montañas Nuba de Sudán. Es también probable que se hayan empleado instrumentos participativos durante décadas, bajo diferentes nombres, por muchos autores que procuraron comprender y responder a los efectos de la violencia. Introducidos frecuentemente como parte de un programa psicosocial o una valoración rápida del impacto, la adopción por agencias de métodos participativos de análisis y evaluación en regiones de conflicto se restringe a menudo a una combinación de observación directa con entrevistas a informantes clave. En Colombia, la historia de la investigación participativa con desplazados internos (DI) es limitada—adquirió impulso en la segunda mitad de los años noventa (UNICEF, 1999; Los Andes, 1999; Javeriana, 1997)—.

Este artículo busca extraer ejemplos de un proceso de investigación participativa llevado a cabo entre una comunidad de DI reasentados en Tolima, Colombia. Los hallazgos de los autores destacan la necesidad de técnicas de investigación flexibles y orientadas al proceso, la importancia de establecer confianza con representantes de la comunidad, la necesidad de cuidadosa consideración de cuestiones relacionadas con la protección y la importancia de la transferencia transparente de información. Emprendida durante un periodo de siete días, la investigación en Tolima podía ser caracterizada como una evaluación participativa rápida más que como una PRA más extensa. La primera sección de este artículo resume brevemente el conflicto colombiano—enfaticando la complejidad de la crisis de desplazamiento interno del país—. Examina brevemente la historia del asentamiento: una secuencia cronológica de acontecimientos que surgen de la memoria colectiva de la comunidad de su desplazamiento y reubicación. La segunda sección vuelve a visitar la metodología participativa introducida por los investigadores, documentando una serie de las "lecciones aprendidas" de la experiencia. Describe varios de los "instrumentos" participativos que fueron introducidos (y adaptados posteriormente) para estimular un intercambio espontáneo con representantes de la comunidad. Tanto la sección tercera como la cuarta detallan los ejercicios de cartografía y cálculo de costes

realizados como parte de los instrumentos disponibles en la PRA. La conclusión identifica varios resultados técnicos y organizativos de las actividades.

## Antecedentes

Aunque haya un debate en curso, se estima que ha habido de 1,5 a 1,9 millones de personas desplazadas en Colombia desde que empezó a haber constancia en 1985 (CODHES, 2000; DIAL, 1999). El desplazamiento forzoso de propietarios de minifundios rurales o campesinos ha sido impulsado, durante cuatro décadas, por los intereses políticos y creados de las fuerzas armadas colombianas, diversas facciones guerrilleras (por ejemplo, las FARC, el ELN, el ELP) y, más recientemente, grupos de autodefensa o paramilitares (por ejemplo, las AUC) y narcotraficantes. La economía política del conflicto sugiere que el control sobre la coca y la tierra cultivable, y los beneficios sacados de él, son un objetivo clave de las partes en guerra (Osorio y Lozano, 2000).

La respuesta legislativa del estado colombiano a la crisis del desplazamiento empezó oficialmente con la Ley 387 (1997) y una serie de Decretos Ejecutivos. Según la Ley 387 (artículos 16-18) y CONPES 3057 (1999), el estado está obligado legalmente a responder a la crisis del desplazamiento interno, a prestar asistencia temporal y a asegurar el regreso y el reasentamiento por medio de la Red de Servicios Sociales (RSS) y la creación de consejos de desplazamiento representativos localmente. En aquellos casos en que se considera imposible el regreso, o los DI se han reasentado "voluntariamente" en zonas urbanas, el estado ha perfilado un proyecto de subsidios y un programa de reubicación que serán administrados por los consejos de desplazamiento municipales y el RSS. El proyecto fue diseñado para complementar el controvertido programa de adquisición de tierras (Ley 160, 1994) ya prestado a agricultores (y DI) sin tierras a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). Se supone que el proceso entero está directamente vinculado a la reforma constitucional (1991) que vio la devolución de autoridad a gobiernos locales haciéndoles responsables de la prestación de servicios en educación, sanidad, agua, saneamiento, carreteras y extensión agraria (Fiszbein, 1997). Se supone que la prestación de saneamiento básico y ciertos servicios públicos no cubiertos por los municipios es asegurada por los ministerios responsables.

A pesar del relativamente sofisticado marco legislativo para el reasentamiento sostenible, la situación de los DI reasentados es deplorable (CODHES, 2000; DIAL, 2000; Muggah, 2000). Hay una obvia desconexión entre el procedimiento y su puesta en práctica. Enfrentado con presupuestos que disminuyen, necesidades de recuperación de la inversión y costes crecientes de la tierra y la

construcción, el estado tiende a transferir parte de los costes del reasentamiento a los DI. Desde una perspectiva de derechos, donde las poblaciones son desplazadas a la fuerza, está claro que no deberían tener que correr con ninguno de los gastos del reasentamiento y no se les debe limitar a la sola opción del reasentamiento. Es más, los organismos públicos que lo ponen en práctica están totalmente infradotados de recursos, insuficientemente formados y carecen totalmente de capacidad para responder a la enormidad de la crisis. De las tres o cuatrocientas solicitudes de reasentamiento recibidas por la RSS, sólo se las han arreglado para llevar a cabo veintitrés programas de reasentamiento. La Miel, situada en Tolima, es percibida popularmente por el gobierno de Colombia como una iniciativa de reasentamiento "con éxito".

El estado (a continuación "Departamento") de Tolima está situado al este de la capital colombiana, Bogotá, y es una región de acusada violencia entre paramilitares (por ejemplo, las AUC), guerrillas (por ejemplo, las FARC) y las fuerzas armadas colombianas. La capital del departamento, Ibagué, no ha sido perjudicada, hasta hace poco, por toda la fuerza del conflicto interno del país. Situado aproximadamente a 20 kilómetros de Ibagué, el asentamiento de DI de La Miel consiste en un grupo homogéneo culturalmente de 70-80 familias desplazadas desde el departamento septentrional de César. El noventa por ciento de los habitantes del asentamiento fueron desplazados por la fuerza desde Bella Cruz, una ciudad en el sur de César, por paramilitares a principios de 1996. La mayoría de los que respondieron afirmaban que habían sido desplazados por la fuerza entre tres y cinco veces antes de ocupar finalmente las oficinas del INCORA y del Defensor del Pueblo en Bogotá durante ocho meses.

En un esfuerzo por apaciguar sus protestas (cada vez más públicas), el INCORA adquirió una parcela para que fuera revendida luego al asentamiento al treinta por ciento de su coste original. A diferencia de otras comunidades reasentadas involuntariamente en toda Colombia, los residentes de La Miel se negaron a adquirir la tierra del INCORA y están, por tanto, viviendo "ilegalmente" en el emplazamiento. Después de ser reubicados desde Bogotá en diciembre de 1996, la mayoría de los DI pasaron nueve meses en campamentos de tiendas de campaña en la periferia de lo que iba a convertirse en La Miel. A pesar de anteriores garantías en contrario, la planificación y preparación para los nuevos habitantes antes de y siguiendo a su llegada fue nominal. Por ejemplo, la indemnización pública consistió en refugios básicos de 20 m<sup>2</sup> y cables eléctricos (oficina del Defensor del Pueblo), la consulta a líderes comunitarios sobre el diseño de la vivienda (RSS) y seminarios de iniciación sobre las directivas de reforma agraria, oportunidades

de crédito y la importancia de proyectos "productivos". La respuesta de la comunidad de ONG fue, de modo parecido, limitada, con una ONG con base en Bogotá, Taller de Vida, Oxfam-Bélgica y la Cruz Roja colombiana que aportaron ayuda alimentaria y de vivienda durante un período de entre tres y ocho meses.

Observaciones a mediados de 1997 registraron un alto nivel de miedo a la violencia política entre la población adulta, con niveles correspondientemente altos de incertidumbre física y económica expresada por adolescentes (Caicedo Rivera, 1997).

Siguiendo a la construcción de viviendas provisionales a fines de 1997, la población de La Miel afirmó que había experimentado un período de relativa estabilización y de mejora de sustentos. Ha ocurrido un claro cambio de prioridades, sin embargo, ya que preocupaciones por la calidad de la tierra, la propiedad de la tierra y la disponibilidad de agua potable han surgido como las prioridades primordiales para la comunidad. Entrevistas más centradas llevadas a cabo con la "Dirección Administrativa" de la comunidad revelaron que autoridades municipales (por ejemplo, la oficina del alcalde) habían prometido la construcción de un depósito elevado de agua y también que la agencia de sanidad y asistencia social públicas, el ICBF, proporcionó tres "promotores de salud" (uno contratado entre los DI) y cuatro maestros contratados localmente para la escuela proporcionada por el estado. En el momento de la visita del equipo de investigación, sin embargo, el depósito elevado de agua estaba a dos años de su terminación, los contratos para los promotores de salud habían expirado y los maestros estaban en el segundo mes de una huelga, en protesta por los pobres salarios.

### Objetivos y preparación del equipo de investigación

El equipo de investigación estaba interesado en investigar, entre otras cosas, la desconexión existente entre política, procedimiento y práctica de la reubicación de DI. Específicamente, el equipo buscaba valorar los costes asociados (por ejemplo, financieros) del desplazamiento, las percepciones por los DI del estado y las intervenciones de las ONG y los riesgos de empobrecimiento y vulnerabilidades que resultan del desplazamiento forzoso y el reasentamiento involuntario (véase Muggah, 2000). Se debería enfatizar que la propuesta de investigación sí que se proponía llevar a cabo una investigación de acción participativa (PAR) o una PRA minuciosa. Más bien, el equipo procuró estimular un intercambio espontáneo y productivo por medio del uso de instrumentos participativos y análisis crítico.

Debido a la volátil situación geopolítica en Colombia asociada con la traumática condición de DI, se vio como crucial que la investigación no presentara restricciones o riesgos políticos adicionales a la comunidad. Además, dada la naturaleza sensible de la información buscada desde el proceso de investigación, se consideraron cuestiones éticas fundamentales concernientes a la propiedad y a la difusión y reinterpretación de conocimiento generado por la comunidad. Se decidió al principio que la participación en los ejercicios sería enteramente voluntaria y que los productos serían revisados por miembros de la comunidad.

Como en cualquier actividad de investigación participativa, era imperativo que el

equipo explicara tanto las intenciones como los planteamientos de la investigación a los interesados de una manera clara y precisa: trazar analogías comparables a procesos de un tipo similar que ocurren nacional o localmente para proporcionar contexto. En un esfuerzo para promover la transparencia y crear un espacio humanitario para el diálogo, se hizo un esfuerzo concertado para llevar a cabo reuniones en espacios públicos con acceso abierto para todos los miembros de la comunidad. Aunque innecesario en el caso de La Miel, se podía haber garantizado seguridad física por medio de diálogo con actores armados con antelación a (y siguiendo) la llegada del equipo de investigación. Informar a cada facción de las preocupaciones y metodología del equipo de investigación potencialmente podía haber aliviado sospechas y relajado tensiones. La experiencia pasada indicaba que vincular el diálogo a estructuras de autoridad reconocidas, tales como la oficina del alcalde, autoridades locales y basadas en la Iglesia y CBO podía también ayudar a asegurar la responsabilidad del acuerdo. Por supuesto, donde la violencia o la amenaza de acción de castigo es elevada, la posibilidad de diálogo, y mucho menos de investigación participativa, disminuye rápidamente.

### Los seminarios

Los seminarios iniciales fueron un proceso de aprendizaje: se vio que eran especialmente críticas la importancia de trabajar dentro de un "medio" familiar y la necesidad de extensa concentración entre los participantes. Resultó que habilidades especializadas entre los miembros del equipo de investigación (por ejemplo, gestión de conflictos, ecología, desarrollo comunitario y sociología) contribuyeron decisivamente a facilitar una sensación de diálogo e intercambio tranquilos. Una actividad de meditación facilitada por un miembro del equipo sirvió para centrar la atención de un grupo de mujeres participantes ayudándoles a concentrarse en las actividades a pesar de las distracciones a su alrededor.

Hallazgos extraídos de la bibliografía sobre trauma psicosocial indican que muchas víctimas de la violencia están sujetas a, por un lado, cambios extremos (y rápidos) de temperamento y, por otro, largos períodos de apatía (Summerfield, 1996). Hay una comprensible tendencia entre víctimas de la violencia a hablar extensamente sobre sus tragedias personales o a abstenerse enteramente de hablar sobre sus pasados (Mitchell y Slim, 1990). Como principio, el equipo de investigación procuró mediar delicadamente entre entrevistas sin desarrollo preestablecido y estructuradas. Aunque existían indudablemente desequilibrios de poder, no se ejerció presión sobre los que respondían para que revelaran información sobre la que se sentían remotamente protectores. No obstante, el equipo de investigación rechazó la noción de Pretty y otros (1995) de "ignorancia óptima" —ya que se decidió que eludir deliberadamente diversas cuestiones sensibles o evitarlas completamente podía ser destructivo para el establecimiento de confianza—. La afirmación de historias, a diferencia del "diálogo guiado" de Slim y Mitchell (1994), estimuló la formación de relaciones positivas entre los facilitadores y los participantes. Aparecieron también ejercicios participativos para proveer a la gente, como en el caso de Huddock (1996), de una oportunidad para desahogar temores y frustraciones.

La repetición de objetivos de investigación y

atmósfera tranquilizante mejoró enormemente tanto el proceso como los productos concretos de la evaluación. Era crítico dejar un margen para tiempo adicional después de los ejercicios —aunque requería un equilibrio entre respetar los horarios de los participantes y sus propias capacidades de concentración sostenida—. Finalmente, como en el estudio de Van der Wijk (1999), la dirección y velocidad de las sesiones fueron muy determinadas por los participantes, con tiempo asignado para la reflexión activa y la reacción crítica. El trabajo de grupo, en la experiencia de los autores, dejó un margen para más conectividad y entusiasmo en los ejercicios mismos. De modo parecido, eran igualmente importantes el reconocimiento colectivo de aportaciones individuales a ejercicios de cartografía participativa (por ejemplo, etiquetar dibujos, permitir tiempo para la exploración extensa) y las discusiones dinámicas que seguían a la actividad. Con el consentimiento previo de los participantes, la fotografía resultó ser una forma útil de afirmar el proceso y los productos. Se presentó un álbum al consejo administrativo de la comunidad y se enviaron copias individuales a los participantes. En cuanto a materiales para seminarios y ejercicios participativos, el equipo de investigación adquirió todos los artículos localmente. Estas transacciones promovieron activamente una forma de integración o inversión en la comunidad reasentada.

Las diversas capacidades de lectura y escritura de los participantes quedaron claras durante las sesiones —y el equipo de investigación respondió diseñando nuevos instrumentos de estudio más apropiados—. En La Miel, los facilitadores adaptaron los estudios para captar mejor imágenes y símbolos pertinentes localmente. Por ejemplo, una muestra de los varones adultos que respondieron eligió representar la idea de "marginación" como un grupo de individuos bien vestidos y mal vestidos que estaban unos al lado de los otros, mientras que las mujeres interpretaron el mismo concepto como una casa pequeña rodeada por mucha gente. También, los varones adultos que respondieron representaron riesgos de salud como la ausencia de un hospital, mientras que las mujeres los describieron como un hijo fallecido recientemente. Esto ofreció una oportunidad no sólo para revisar críticamente las definiciones y seguir refinando o "localizando" interpretaciones de los criterios, sino que también sirvió para atribuir poder a los participantes en la definición del proceso y los productos del ejercicio.

Los seminarios incluyeron tres actividades separadas: i) ejercicios de cartografía social, ii) el cálculo entre familias de los costes de desplazamiento y reasentamiento y iii) la elaboración de un perfil de riesgo a lo largo de líneas demográficas. Por razones de restricciones de espacio, sólo se detallan en este artículo las dos primeras actividades, aunque una evaluación de los tres ejercicios está disponible en Muggah (2000).

### Metodologías

Se llevaron a cabo ejercicios de cartografía social entre una selección de grupos focales. El equipo de investigación procuró solicitar opiniones de una muestra representativa de la comunidad: adolescentes, juventud y adultos de ambos sexos. La inclusión de todos los grupos en el proceso de investigación reforzó el compromiso del equipo con la elaboración de una amplia valoración comunitaria. Se puede argumentar que el

proceso también contribuyó indirectamente a la construcción de habilidades de diálogo intracomunitario –reafirmando aportaciones vitales de diversos sectores de la comunidad–. Los productos de los niños, por ejemplo, generaron animada (y productiva) discusión, ya que frecuentemente enfatizaron cuestiones que no habían sido consideradas anteriormente o que eran vistas como tabú.

Se hizo rápidamente evidente que se generó un alto grado de solidaridad desde actividades de grupo. Los residentes de La Miel invirtieron una tremenda cantidad de energía en explicar sus mapas y organización administrativa. La visualización y representación gráfica proporcionadas por los ejercicios de grupo sirvieron como un portavoz para legitimar sus historias. Esto se pone en correlación con las observaciones de Holland y Blackburn (1997), quienes argumentaron que la confianza del grupo podía ser reforzada por actividades de PRA, que seguirían validando interpretaciones locales. Según representantes del INCORA, se informa de que las actividades han contribuido a la memoria institucional de la comunidad reasentada. La acumulación y sistematización de datos autodefinidos sobre el asentamiento cotejados por medio de fotografías y discusiones grabadas, han proporcionado instrumentos para el ejercicio de presión y organizativos potencialmente poderosos. La sencillez de los ejercicios también ha dejado un margen para rápidas puesta al día y reevaluación, coordinadas por diversos actores dentro de La Miel.

Hinton (1994) sugiere que ejercicios de cartografía participativa, particularmente en casos en que el apoyo externo es limitado o los servicios públicos son inadecuados (por ejemplo, como en el caso de La Miel), tienden a enfatizar déficit y cuestiones de orden y necesidad. Aunque se hicieron intentos para generar una variedad de tipos de historias y opiniones, el recuerdo de incidentes clave desencadenó repetidamente un centro en una o dos preocupaciones en particular. En La Miel, se desarrollaron también para complementar el ejercicio original estrategias de cartografía alternativa, que se centran en producción de alimentos, movimientos migratorios dentro del asentamiento y organización política. Se diseñaron también actividades para centrarse en la historia del asentamiento, expectativas para el futuro y dibujos que documentaban proyectos de agricultura cooperativa y generación colectiva de ingresos. Utilizando una completa colección de perspectivas cartográficas y "tipos de historias", surgía una evaluación más texturizada de la dinámica de la comunidad. Estos mapas adicionales sirvieron para contextualizar preocupaciones críticas y proporcionar una apreciación más vigorosa de sus orígenes para miembros de la comunidad y observadores externos.

### Cartografía en La Miel

La sabiduría convencional sugiere que personas reubicadas por la fuerza son contrarias al riesgo durante el periodo de "transición" (Cernea, 1997; Scudder y Colson, 1985). La llegada de DI a un entorno ecológico o cultural no familiar está asociada con altos riesgos e incertidumbre, debidos a dificultades experimentadas en encontrar fuentes de ingresos, tierra y vivienda alternativas. Needham (1994: 21) y DeVoe (1981) han mantenido que los DI tienden a mostrar una "profunda desconfianza hacia la innovación y nuevas formas de organizar sus vidas, ya que estos son desafíos al significado expresivo de tanto su personalidad como de sus tradiciones estructurales". Los productos

gráficos de la comunidad destacaron, sin embargo, el planteamiento de "correr riesgos" adoptado por muchos de sus residentes. Por ejemplo, grupos de hombres y mujeres habían emprendido proyectos cooperativos e individuales tales como centros de lavandería, la creación de una agencia de trabajo doméstico y la restauración de instalaciones de producción de azúcar y fabricación de ladrillos. Las historias detalladas en los mapas parecen corroborar los hallazgos de Partridge (1989: 15), quien argumenta que "el proceso de reasentamiento puede dismantelar o decapitar sociedades anteriormente feudales y estratificadas socioeconómicamente". Se da a entender que el proceso de decapitación libera altos niveles de innovación y potencial creativos, donde empiezan a existir oportunidades genuinas de movilidad hacia arriba que nunca existieron anteriormente.

### Cálculo de costes en La Miel

Además de los mapas, se llevaron a cabo entrevistas a informantes clave con una muestra de familias escogida al azar para determinar los costes atribuidos al desplazamiento y el reasentamiento. De aproximadamente dos a tres horas cada una, las entrevistas buscaban determinar las variadas consecuencias económicas del desplazamiento (por ejemplo, costes de transacción, pérdidas familiares, costes de puesta en marcha, pérdida de gastos y activos productivos) comparadas con mecanismos compensatorios (por ejemplo, apoyo en especie de actores estatales y no gubernamentales, ganancias de la familia y mecanismos de autosuficiencia). Se desglosaron las preguntas en tres componentes que se relacionan con i) los activos físicos, posesiones y ganancias de la familia antes del desplazamiento, ii) las pérdidas en que se incurre durante el desplazamiento mismo (por ejemplo, deudas acumuladas, costes de vivienda temporal y subsistencia contra apoyo de actores externos) y iii) ingresos y gastos actuales. Desde este ejercicio, se determinó un déficit agregado aproximado para cada familia que destacaba, entre otras cosas, la naturaleza insostenible del programa de créditos del INCORA. Éste resultó ser un hallazgo crucial, ya que representantes del INCORA en Tolima no habían considerado adecuadamente los costes insosteniblemente altos (y los tipos de interés que subían vertiginosamente) presentados por el préstamo subvencionado entre DI.

El ejercicio de cálculo de costes, diseñado inicialmente como una entrevista a informantes clave, fue adaptado más tarde para que implicara a parejas adultas. Surgió rápidamente que dos personas eran más capaces de recordar activos y pérdidas que una sola. Como una forma de triangulación, ocasionalmente fue útil llevar a cabo el ejercicio en un foro más grande para determinar precios y valores aproximados de artículos en particular (por ejemplo, un tipo o una cantidad en particular de grano o el valor estacional de ganado preñado). Esta técnica tenía limitaciones, ya que en algunas ocasiones resultó ser intrusiva. En La Miel, como el trabajo se lleva a cabo en una cooperativa, las ganancias se distribuyen colectivamente, según el tamaño y necesidades de la familia. Muchos de los que respondían eran, por tanto, reacios a admitir el valor de sus pérdidas o deudas delante de sus corresidentes. Siguiendo al ejercicio, entrevistados abordaron frecuentemente a miembros del equipo de investigación con reconocimientos de deudas más grandes de las que fueron contadas en la entrevista.

### Conclusiones

Está claro que la introducción y uso de técnicas de investigación participativa entre DI en La Miel requería paciencia, tacto político y un esfuerzo demostrado para construir relaciones. La importancia de transacciones basadas en la confianza representa quizás el factor individual más importante en llevar a cabo investigación participativa con desplazados. Un primer paso hacia generar una valoración participativa eficaz se daba por medio de la facilitación de un planteamiento orientado al proceso: dejando un margen para un alto nivel de flexibilidad en la elaboración de ejercicios. Desde el principio hasta el final, los investigadores procuraron asegurarse de que la evaluación respetara la dignidad e intimidad de los que respondían y los residentes. Repetidas discusiones de la metodología y productos redujeron el potencial para que se desarrollaran falsas expectativas. Esto se realizó por medio de la transparencia de la metodología y sus productos, una buena disposición a contribuir a la memoria institucional de la comunidad y una sensibilidad a las variadas restricciones de las personas. Se debería enfatizar que se debe tratar con alguna precaución el uso de formas participativas de análisis –particularmente en situaciones volátiles donde la seguridad de la gente está en riesgo–.

Incluso una rápida lectura de los productos de la investigación indica que La Miel no es necesariamente la "historia de un éxito" como se anuncia a son de trompeta por el gobierno de Colombia. A nivel operativo, los ejercicios de PRA revelan a representantes del RSS y el INCORA lo que los residentes sabían desde el principio: que los recursos de agua son una prioridad y que el crédito para la tierra está contribuyendo al empobrecimiento de los DI. Una dependencia de la provisión de crédito representa una estrategia insostenible, si acaso fundamentalmente injusta, para los DI, dada su falta de base de activos que se relaciona específicamente con el hecho de su desplazamiento.

El proceso de análisis participativo con desplazados tuvo varios importantes efectos secundarios. A nivel organizativo, las actividades sirvieron para recuperar y rearticular un nivel de organización cultural y social. Como se ha sugerido por Hinton (1994), los ejercicios participativos pueden proveer a individuos de "las habilidades para comunicarse eficazmente con los que toman decisiones... produciendo una actitud positiva hacia las intervenciones del proyecto". En el caso de La Miel, la autorreflexión y el análisis críticos han mejorado potencialmente las capacidades negociadoras de la comunidad –proporcionando valiosa información para propósitos de ejercicio de presión y negociación–. Provee a los representantes de la comunidad de los instrumentos, habilidades e información autogenerada para solicitar atención que les elija específicamente como blanco de autoridades públicas y actores no gubernamentales. Finalmente, los ejercicios participativos fomentaron confianza mutua, además de reforzar y promover solidaridad entre los residentes reasentados de La Miel.

**L.F. Caicedo es investigador sobre DI en Colombia. R. Muggah es investigador en el Graduate Institute of International Studies, Ginebra.**

## En esta sección, los lectores responden a los artículos de fondo sobre cuestiones de tierra y propiedad del número 7 de la *Revista sobre Migraciones Forzadas*.

### Cuestiones de vivienda y propiedad: evolución reciente

por Bret Thiele

La RMF 7 discutió cuestiones de vivienda y propiedad en el contexto del regreso de refugiados y DI. Desde entonces, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas se reunió para su 56.ª sesión en la que aprobó tres resoluciones que afectaban a cuestiones de vivienda y propiedad.

La resolución de la Comisión concerniente a los DI (UN Doc E/CN.4/RES/2000/53) pide que el Secretario General de Naciones Unidas difunda la resolución de la Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 1998/26 titulada "Restitución de vivienda y propiedad en el contexto del regreso de refugiados y desplazados internos". En su resolución 1998/26, la Subcomisión, entre otras cosas, invitaba a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y al Alto Comisionado para los Refugiados a desarrollar directivas de política para promover y facilitar los derechos de todos los refugiados y DI a regresar libre, segura y voluntariamente a sus hogares y lugares de residencia habitual. El objetivo de la difusión de esta resolución es solicitar comentarios de gobiernos, ONG y otras partes interesadas para que las Naciones Unidas formulen directivas de política eficaces.

La Comisión también aprobó una resolución sobre la cuestión de la realización en todos los países de los dere-

chos económicos, sociales y culturales contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el estudio de problemas especiales a los que hacen frente los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos para alcanzar estos derechos humanos (UN Doc E/CN.4/RES/2000/9). Parte de la resolución establecía el mandato para un Relator Especial sobre el derecho a vivienda adecuada. El mandato del Relator Especial, nombrado para un período de tres años, incluye: informar a la Comisión sobre el estado de la progresiva realización de y la evolución pertinente a los derechos a la vivienda; promover asistencia a gobiernos en sus esfuerzos para asegurar progresivamente los derechos a la vivienda; y desarrollar un diálogo regular referente a posibles campos de cooperación entre gobiernos, órganos de Naciones Unidas, organismos especializados, organizaciones internacionales, ONG e instituciones financieras internacionales. Se espera que el Relator Especial sea capaz de hacer una aportación significativa para resolver las difíciles cuestiones implicadas en la vivienda y la restitución de propiedad en el contexto del regreso de refugiados y DI.

Una resolución sobre igual propiedad de, y acceso a y control sobre la tierra de las mujeres y el igual derecho a poseer propiedad y a vivienda adecuada (UN Doc E/CN.4/RES/2000/13) reconocía que las mujeres se enfrentan con frecuencia a discriminación en estos asuntos. La resolución afirmaba que la discriminación en el derecho contra las mujeres con respecto a estas cuestiones constituye una violación de los derechos humanos de las

mujeres. La Comisión instó a los gobiernos a cumplir plenamente con sus obligaciones internacionales y regionales y los compromisos concernientes a la tenencia de tierra y a la igualdad de derechos de las mujeres, en este caso el derecho a poseer propiedad y a un nivel de vida adecuado, el derecho a vivienda adecuada inclusive.

Esta evolución contribuirá a formular políticas internacionales, regionales y nacionales con respecto a vivienda y restitución de propiedad en el contexto del regreso de refugiados y DI. Se tiene que esperar que el futuro trabajo de la Comisión, su Subcomisión y su recién nombrado Relator Especial sobre vivienda adecuada facilitarán este proceso. Como Scott Leckie señala en RMF 7, la vivienda y la restitución de la propiedad han surgido como uno de los componentes más importantes de la reconciliación y rehabilitación posteriores al conflicto. Ya no se puede pasar por alto este componente.

**Bret Thiele es asesor jurídico de COHRE y ayudante de uno de los miembros de la Subcomisión. Correo electrónico: [bret\\_thiele@yahoo.com](mailto:bret_thiele@yahoo.com)**

### Indemnización a DI en Colombia

por Sean Loughna y Robert Muggah

En su artículo sobre "Tierra cultivable y desplazamiento interno en Colombia", Pettersson argumenta que donde las autoridades estatales son

incapaces de o no están dispuestas a preservar la propiedad y los derechos humanos de sus ciudadanos, están compelidas legalmente a prestar asistencia para un regreso seguro o, si no es posible, plena indemnización y protección en otras regiones del país. Sostiene que, para que se logre esto, no hay ninguna necesidad de crear una nueva legislación, sino más bien de hacer cumplir eficazmente la política existente. Pettersson argumenta, posteriormente, que se deben apoyar funciones policiales y militares para asegurar que se salvaguarden los derechos de propiedad y que se reduzca la expulsión real o potencial de civiles. Pero también es de gran importancia el fortalecimiento de instituciones no militares ni policiales. Por ejemplo, se han desarrollado consejos de desplazamiento municipales representativos (Ley 387, artículos 13-19) y requieren un aumento del control externo, apoyo y construcción de capacidades para asegurar que los servicios básicos en regiones de expulsión, recepción o reubicación sean adecuados y sostenidos. Finalmente, el fracaso del restablecimiento en la tierra para DI no es siempre por falta de políticas sustantivas o consultivas. Más bien, en muchos casos, restricciones institucionales y operativas -incompetencia gestora, mala descentralización de recursos, corrupción e intereses creados- estorban a una puesta en práctica significativa.

Aunque el legado estatal de fracasos y respuestas controvertidas en el pasado a la crisis del desplazamiento ha impedido un acercamiento constructivo o coordinado con ONG, muchas agencias locales e internacionales son optimistas, provisionalmente, sobre el nuevo marco para abordar el desplazamiento provocado por el conflicto. Lo que está manifiestamente claro, entonces, no es que falten políticas per se, sino que existe una falta general de voluntad política a diversos niveles administrativos y gubernamentales, tanto localmente como entre los escalones superiores. En otras palabras, se debe aplicar continua presión para evitar el desplazamiento e indemnizar a los DI, simultáneamente, sobre perpetradores y elaboradores de política a nivel superior e inferior.

Se debe concebir también, sin embar-

go, la propiedad de la tierra dentro de un montón de otras consideraciones que se relacionan con la descentralización municipal. Recursos de propiedad común, empleo y acceso a la educación, servicios de cuidado de los niños y sanitarios son también de gran importancia para los desplazados. Paradójicamente, la propiedad de la tierra es con frecuencia el prerrequisito para el acceso a otros servicios públicos básicos prestados por autoridades públicas locales. Aunque no vaya suficientemente lejos, el nuevo marco hace provisiones para complementar varios de estos servicios en ausencia de título. Sin embargo, quedan cuestiones urgentes concernientes a cómo se pueden diseñar incentivos para animar a las autoridades locales a responder al desplazamiento y reasentamiento interdepartamentales.

La indemnización únicamente en forma de acceso a tierra cultivable, por tanto, es un remedio necesario pero insuficiente para evitar un ulterior desplazamiento y asegurar una reubicación sostenible. Más bien, se deben considerar la elección del momento del reasentamiento, la calidad, la ubicación, la seguridad relativa y la topografía cultural del emplazamiento de la reubicación y la participación de los DI al examinar el asentamiento y los servicios disponibles si se tiene que indemnizar justamente a los DI. Para aquellos DI que decidan no regresar a la tierra cultivable que se les ofrece, se debería poner a su disposición una indemnización alternativa, opciones de tierra no cultivable inclusive.

Sin embargo, como observa Pettersson, abordar las causas y no sólo mitigar las consecuencias del desplazamiento es la manera más eficaz de resolver la crisis de Colombia. Sin embargo, Pettersson discute el desplazamiento y la apropiación de tierras perpetrados por fuerzas paramilitares, sin mencionar aquellos llevados a cabo, directa o indirectamente, como resultado de las guerrillas, el ejército, narcotraficantes y políticas gubernamentales. Aunque los paramilitares son responsables de más desplazamiento en Colombia que ningún otro actor, los dos principales grupos guerrilleros, las FARC y el ELN también eligen a civiles como blancos para el

desplazamiento. Habiendo cedido a las FARC el control de una gran "zona desmilitarizada" en el sur del país en enero de 1999, el gobierno está preparándose actualmente para retirar sus tropas de una segunda zona más pequeña, para permitir al ELN que celebre una "convención nacional de paz" allí. Los paramilitares se oponen al plan y parece improbable que permitan a las guerrillas hacerse con el control de esta región rica en recursos sin acción militar, lo que invariablemente constituye elegir como blancos a civiles que consideran simpatizantes de la guerrilla. Al igual que la zona controlada por las FARC, aunque indudablemente alguna de la población local dará la bienvenida a la retirada de las tropas gubernamentales, otros ya han huido de la región anticipándose a la toma del control por las guerrillas.

Adicional complicidad gubernamental en el desplazamiento humano a gran escala ocurre como resultado de su programa de erradicación del cultivo de coca. Esto parece que se intensificará considerablemente durante los próximos meses gracias al Plan Colombia, un acuerdo por el que los EE UU prestará ayuda (predominantemente) militar por valor de más de 1.300 millones de dólares USA al gobierno colombiano, oficialmente para aplastar el tráfico de drogas. Las zonas que los EE UU se proponen elegir como blancos, sin embargo, son sólo aquellas controladas por las guerrillas y no por los paramilitares, a pesar de la propia confesión por la DEA de la profunda implicación de los paramilitares en el narcotráfico. EE UU estima que esta ofensiva creará otros 10.000 DI; agencias de ayuda afirman que la cifra podría ser 10 veces más alta. Además, la planeada fumigación aérea con herbicidas y agentes bacterianos no distinguirá entre coca y cultivos legítimos, desplazando aún a más personas así como causando inmenso daño ecológico.

**Sean Loughna está trabajando actualmente como asesor para el ACNUR, Ginebra. Robert Muggah es investigador en el Graduate Institute of International Studies, Ginebra.**



### Nombrado nuevo director

Estamos encantados de anunciar que el *Dr. Stephen Castles ha sido nombrado nuevo director del Refugee Studies Centre y tomará posesión de su cargo en febrero de 2001.*

El Dr. Castles es actualmente Director del Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies (CAPSTRANS) en la Universidad de Wollongong, Australia. Tiene reputación internacional como especialista en migración internacional, racismo, ciudadanía, derechos humanos, globalización y transformación social. Sus obras sobre experiencias migratorias europeas, australianas, asiáticas y mundiales y el surgimiento de sociedades multiculturales han sido sumamente influyentes y han sido traducidas al francés, alemán, español, japonés y otras lenguas. El Dr. Castles llevó a cabo una investigación sobre desarrollo en Indonesia a principios de los años setenta y estuvo implicado en el trabajo de desarrollo educativo en Zimbabue y Botsuana de 1980 a 1982. Ha enseñado sociología y economía política en Alemania, el Reino Unido y Australia y ha ayudado a establecer la Asia Pacific Migration Research Network (de la que es coordinador) que lleva a cabo una investigación sobre aspectos sociales, culturales y políticos de la migración internacional en 13 países.

### Harold Koh dará la Conferencia Harrell-Bond

13 de noviembre de 2000, 5 de la tarde:  
Examinations Schools, Oxford.

Harold Hongju Koh, Subsecretario de Estado para Democracia, Derechos Humanos y Trabajo de EE UU, dará la segunda Conferencia anual Harrell-Bond. El señor Koh aconseja a la Secretaria Albright sobre la política de los EE. UU. sobre democracia, derechos humanos, trabajo, el imperio de la ley y libertad religiosa. Ha recibido numerosos honores por su trabajo de derechos humanos y es autor o editor de varios libros sobre relaciones internacionales, derecho y derechos humanos. Todos serán bienvenidos.

Para más detalles, visiten el sitio web del RSC o envíen un correo electrónico a Dominique Attala en [rscedu@qeh.ox.ac.uk](mailto:rscedu@qeh.ox.ac.uk)

### Futuros alternativos: desarrollando un orden del día para investigación legal sobre asilo

Las intenciones de este seminario, convocado en junio por el Dr. Matthew Gibney, eran: obtener una mejor comprensión de las perspectivas para una respuesta internacional más humana a la migración forzosa; ayudar a identificar aquellas características de las prácticas actuales que pudieran formar la piedra angular de tal nueva respuesta; y ayudar al Refugee Studies Centre a identificar las direcciones más constructivas y fructíferas para investigación legal sobre cuestiones de asilo para los años por delante.

El seminario, patrocinado por la Fundación Ford, reunió participantes con antecedentes en el mundo académico, el sistema de Naciones Unidas, las ONG y el gobierno, y se concentró en seis campos de discusión principales:

- Las raíces y causas de la migración forzosa
- El Convenio de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y el Protocolo de 1967
- Reconciliar la seguridad de los individuos con la seguridad de los estados
- La relación entre movimientos de refugiados e inmigratorios
- Derecho humanitario, derecho de los derechos humanos y la protección a los refugiados
- El Norte y el Sur y la protección de refugiados

Se dedicó la sesión final a discutir los campos más importantes para una futura investigación legal. Inspirándose en anteriores discusiones, se identificaron varios campos que incluían: protección temporal; los desafíos legales asociados con determinar el estatuto de refugiados sobre la base del grupo más que del individuo; el impacto de acuerdos regionales sobre el futuro del asilo; protección para DI; y el análisis de procesos de toma de decisiones en procedimientos de asilo.

El informe completo del seminario estará disponible dentro de poco en el sitio web del RSC.

### Escuela Internacional de Verano sobre Migración Forzosa

La décima Escuela Internacional de Verano, celebrada en Wadham College, Oxford, fue la Escuela de Verano más grande hasta la fecha del Refugee Studies Centre, a la que asistieron 73 participantes de 42 países.

Después de la discusión sobre qué se quiere decir con el término "migración forzosa", grupos pequeños debatieron si los estados deberían ir más allá de la obligación de admitir refugiados eliminando todas las formas de control fronterizo. Un seminario sobre las necesidades psicosociales de los refugiados se concentró en cómo valorar necesidades –incluso a qué llamar estas necesidades– y cómo diseñar programas para una intervención eficaz. Sesiones sobre política de asilo y derecho internacional de refugiados sensibilizaron a los participantes con los contextos legales en los que opera la protección de los refugiados y con instrumentos y criterios legales.

Un objetivo adicional de la Escuela de Verano es proporcionar un foro para practicar habilidades vitales en el lugar de trabajo. En seminarios de coordinación y negociación, los participantes lucharon cuerpo a cuerpo con el diseño de un programa sanitario del mundo real para refugiados butaneses en Nepal y la negociación del regreso de un grupo de refugiados timorenses orientales desde campos de reasentamiento en el Timor indonesio. En el módulo de "lecciones aprendidas", la intención era reflexionar sobre la Escuela de Verano a la luz de la experiencia profesional y desafíos futuros en el trabajo y formalizar el aprendizaje de la Escuela de Verano y su posible aplicación a la práctica.

La Escuela de Verano del año que viene se celebrará en Oxford del 2 al 20 de julio. Coste: £ 2.250. Están disponibles becas para participantes de Palestina, Kenia, Uganda, Tanzania, Etiopía, Sudáfrica, Namibia, Zimbabue y Mozambique, así como para jóvenes nacionales de la UE menores de 35 años que trabajen en la EU o en países con estatuto de miembro asociado. La fecha de cierre para la solicitud de becas: 1 de marzo de 2001. Las solicitudes de plazas en el curso se deben recibir para el 1 de mayo.

Para detalles y formularios de solicitud, pónganse en contacto con Shannon Stephen, Summer School Administrador, Refugee Studies Centre, QEH, 21 St Giles, Oxford, OX1 3LA, UK. Tel: +44 (0)1865 270273, fax: +44 (0)1865 270721. Correo electrónico: [shannon.stephen@qeh.ox.ac.uk](mailto:shannon.stephen@qeh.ox.ac.uk)



# Responsabilidad compleja

por Andreas Danevad

La responsabilidad en las respuestas humanitarias al desplazamiento exige que las actividades de socorro reflejen las genuinas necesidades y prioridades de los desplazados. Las organizaciones humanitarias deberían hacerse más responsables ante los desplazados por medio de mecanismos que expresen sus necesidades y siendo transparentes sobre el orden del día propio y las decisiones de la organización. Deben desafiar su tendencia a entrar en situaciones de emergencia con órdenes del día pre-determinados, influidos, entre otros, por su campo de trabajo especializado, requisitos de donantes, experiencias anteriores de situaciones semejantes y la capacidad y personalidades de su personal sobre el terreno. Necesitan también ser conscientes de que operan en ruidos políticos donde puede que sean responsables ante componentes con órdenes del día que no siempre convergen con las prioridades de los desplazados. A no ser que exista un compromiso a todos los niveles organizativos para poner en un primer plano las genuinas necesidades de los desplazados, un planteamiento participativo sobre el terreno puede que simplemente tenga como resultado que se invite a comunidades locales a implicarse sólo en la puesta en práctica de un orden del día impulsado por la agencia.

## Decisiones difíciles

La respuesta a situaciones de emergencia exige inevitablemente decisiones cruciales que afectan a la población desplazada. La debida atención a la responsabilidad puede hacer menos difíciles tales decisiones. En una situación donde los recursos son escasos, puede parecer conveniente evitar la implicación de los desplazados cuando se decide sobre cómo estrechar el grupo elegido como blanco, pero esto puede que sólo conduzca a confrontaciones con los beneficiarios. Si se tomara la decisión en consulta con los desplazados, puede que la elección final del blanco fuera menos controvertida y más eficaz que en el caso anterior. De modo parecido, puede que una decisión de retirarse en una

situación de elevada inseguridad cree menos tensión, si la agencia humanitaria informa de antemano a los beneficiarios sobre sus preocupaciones de seguridad y la probabilidad de evacuación si la situación de seguridad llega a cierto umbral. Sin embargo, trabajar en situaciones de emergencia implica equilibrar diariamente intereses diferentes. La decisión por varias ONG de retirarse del sur de Sudán en marzo demostró cómo las organizaciones tienen que sopesar con frecuencia las necesidades de los desplazados contra principios fundamentales tales como imparcialidad y acceso restringido.

## El papel de los gobiernos

Puede que los gobiernos estén decididos a influir en cómo abordan organizaciones humanitarias a la población desplazada interna, como, por ejemplo, en Eritrea y Sudán. Aunque es difícil para los forasteros desafiar a un gobierno reconocido, organizaciones humanitarias deberían defender continuamente el respeto por los criterios internacionales tales como los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno y la Carta Humana del proyecto Sphere -Esfera.

En aquellos casos en que un gobierno no es él mismo, una causa principal del desplazamiento, es importante que organizaciones humanitarias se aprovechen de las oportunidades que esto puede crear para planteamientos participativos y asociación entre ONG locales e internacionales y gobiernos. Puede que el resultado sea un alto nivel de responsabilidad. Uganda es un ejemplo donde la actividad rebelde es la principal causa de desplazamiento y donde es posible, para organizaciones humanitarias nacionales e internacionales, tener un diálogo abierto con autoridades gubernamentales sobre las necesidades de los desplazados (que se acercan actualmente a las 800.000). Aunque la situación en Burundi tiene semejanzas con Uganda, las oportunidades para un nivel similar de responsabilidad parecen estar restringidas por una relación conflictiva entre la población desplazada y

el gobierno, y menos convergencia entre los intereses de las organizaciones humanitarias, el gobierno y los desplazados.

Las organizaciones humanitarias no deben pasar por alto el hecho de que los DI a menudo no disfrutan de los mismos derechos y libertades que otras personas en un país y pueden acabar como un grupo marginado e, incluso, ser tratados de una manera hostil por su gobierno, como en Birmania. El desplazamiento de ciertos grupos étnicos en Kenia, a principios de los años noventa, estuvo estrechamente relacionado con las elecciones y fue orquestado por el partido gobernante. Cuando se requirió al UNDP (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) que trabajara por medio del gobierno keniano cuando intentaba crear un programa de reintegración para los desplazados, no fue ninguna sorpresa que el programa evitara cuestiones controvertidas, como derechos humanos y soluciones políticas, para resolver duraderamente los problemas subyacentes. Cuando gobiernos, así como donantes, no responden o cuando tienen un impacto negativo, es importante que organizaciones humanitarias aboguen activamente en favor de los desplazados con respecto tanto a necesidades humanitarias como a protección física.

## Cuando gobiernan los rebeldes

Los conflictos armados implican con frecuencia la descomposición de estructuras gubernamentales e instituciones tradicionales y el surgimiento de nuevas estructuras de poder, a menudo fluidas e impredecibles. En algunos casos, como en el sur de Sudán o el norte de Somalia, gobiernos rebeldes funcionan como gobernantes de facto y puede que, incluso, establezcan estructuras administrativas para la respuesta humanitaria. Organizaciones humanitarias deben hacer que tales autoridades rebeldes se den cuenta de que el derecho humanitario internacional les hace igualmente responsables del bienestar de los desplazados. Sin embargo, es difícil alcan-

Revista sobre Migraciones Forzosas  
Junta Editorial Asesora

**Aunque la afiliación institucional de los miembros de la JEA se ofrece en el siguiente listado, su servicio debe entenderse a título individual y no necesariamente representan a dichas instituciones.**

**Jon Bennett**

Asesor

**B S Chimini**

Profesor, Escuela de estudios Internacionales, Dpto. Leyes Internacionales

**Erin Mooney**

Asistente especial, Representante del Secretario General de NU sobre IDPs; Oficina del Alto Comisionado de NU para Derechos Humanos

**Maurice Herson**

Coordinador operaciones internacionales de Emergencias  
Oxfam-Gran Bretaña

**Bonaventure Rutinwa**

Lector, Centro de Estudios de Migraciones Forzosa, Facultad de Derecho,  
Universidad de Dar es Salaam

**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**

Jefe de la Oficina Djakovica/Gjakova, Misión OSCE, Kosovo

**David Turton**

Director, Centro 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

zar un alto nivel de responsabilidad en situaciones de conflicto activo. Puede que los desplazados estén estrechamente asociados con las diferentes partes del conflicto y puede que las agencias hagan frente al dilema moral -bien conocido de los campos en el este del Zaire a mediados de los años noventa- de si continuar ayudando a los desplazados, aunque tal asistencia apoye al grupo armado, o retirarse. En otros casos, tales como zonas ocupadas por los rebeldes en Sierra Leona o en el este de la RDC, puede que los desplazados no tengan ninguna afiliación con los grupos armados, pero la situación de seguridad frustra intentos de establecer cualquier cooperación estrecha con los desplazados más allá de la entrega esporádica de artículos de emergencia.

**Un concepto relativo**

En un contexto democrático, los votantes pueden hacer responsables a sus gobernantes por medio de sanciones tales como votar contra el partido gobernante o votos de censura en organismos representativos. Las organizaciones humanitarias no están sujetas al mismo mecanismo de responsabilidad y su compromiso con el principio sigue siendo, así, la única salvaguardia para asegurar que los intereses de los desplazados estén en primera fila de la atención internacional.

**Andreas Danevad es Director de Información en el Global IDP Project, Ginebra. Correo electrónico: andreas.danevad@nrc.ch**

**Visiten el sitio web de la FMR**

**www.fmreview.org**

**para acceder a**

- el número actual
- números atrasados
- detalles sobre números de próxima publicación y cómo colaborar
- números actuales y atrasados de la edición en árabe
- la edición en español
- el mejor conjunto de vínculos sobre refugiados/DI en la red
- noticias/acontecimientos/recursos
- ¿Sabían? selección de hechos provocadores y pertinentes

**Suscríbanse directamente a través del sitio web**

La Revista sobre Migraciones Forzosas está financiada principalmente con fondos procedentes de instituciones y agencias implicadas en el desarrollo y el trabajo humanitario. Nos gustaría agradecer a las siguientes organizaciones su compromiso con la Revista sobre Migraciones Forzosas en 2000:

- AUSTCARE
- CAFOD
- Comisión Europea - Iniciativa europea
- Derechos Humanos y
- Democratización.
- World Vision (R U)
- Trocaire
- Oxfam GB
- Consejo Danés para los Refugiados
- Consejo Noruego para los Refugiados
- Fundación Ford, Oficina de El Cairo



# publicaciones

## **EIDHR** **European Initiative For** **Democracy and Human Rights**



Contenidos del número correspondiente a *Summer 2000*:  
*Atención a víctimas, difusión, formación y leyes para la erradicación de la tortura en Venezuela.*  
*Datos y experiencia de trabajo con víctimas de tortura, Quito, Ecuador.*  
Y además artículos en inglés sobre Ucrania, Caucaso, África, Israel, Hungría...

El EIDHR dispone de un *Compendium 2000* con el detalle de los proyectos aprobados en el año 2000 sobre esta línea.

Contacto: Jonathan Newman.  
European Human Rights Foundation.  
Avenue Michel-Ange 70 B-1000  
Brussels, Belgium. Tel.: +32 2 734 94  
24, Fax: +32 2 734 68 31. Correo electrónico: Jonathan.Newman@ehrfoundation.org - ehfrf@skynet.be  
Sitio web: www.ehrfoundation.org

## **Emptying the Hills:** **Regroupement in Burundi**

Human Rights Watch. Julio 2000. 38 pp.  
Disponible en  
[www.hrw.org/reports/2000/burundi2/](http://www.hrw.org/reports/2000/burundi2/)  
Copia impresa: \$ 5 (más franqueo).  
El gobierno de Burundi ha tardado en cumplir su promesa de cerrar sus escuálidos campos de reagrupamiento para el 31 de julio. Este informe se concentra en la política y práctica del

reagrupamiento de la población alrededor de Bujumbura, la vida en los campos y los abusos militares; también incluye una serie de recomendaciones a los diversos actores implicados.

Contacto: Human Rights Watch, 350  
Fifth Avenue, 34th Floor, Nueva York,  
NY 10118, USA. Tel: +1 212 216 1832.  
Fax: +1 212 736 1300. Correo electrónico: HRWpress@hrw.org. Sitio web  
(para pedidos):  
[//store.yahoo.com/hrwpubs/index.html](http://store.yahoo.com/hrwpubs/index.html)

## **Operational Security** **Management in Violent** **Environments**

por Koenraad Van Brabant. Good Practice  
Review 8. Humanitarian Practice Network.  
ODI (Instituto para el Desarrollo de  
Ultramar). Junio de 2000. 354 pp. ISBN 0  
85003 457 4. £ 14.95.

Esta Revisión de Buenas Prácticas ofrece un planteamiento paso a paso de la gestión de seguridad desde el análisis del contexto y la valoración de la amenaza y el riesgo, hasta la elección de la estrategia de seguridad y la planificación de la seguridad. Revisa los principales tipos de amenazas, medidas para tratar de evitarlas, y directivas sobre cómo sobrevivir y manejar un incidente si ocurre. Se exploran varios temas que son pertinentes para el control del riesgo, tales como competencia personal y del equipo, papel del personal nacional, buenas comunicaciones, sesiones de información y formación.

Contacto: Humanitarian Practice  
Network, Costain House, 111  
Westminster Bridge Road, Londres SE1  
7JD, UK. Tel: +44 (0)20 7393 1600.  
Fax: +44 (0)20 7393 1699. Correo electrónico: hpn@odi.org.uk Sitio web:  
[www.odihpn.org.uk](http://www.odihpn.org.uk)

También recién publicado **World  
Vision Security Manual**, un manual  
de bolsillo para concienciar de la  
seguridad a trabajadores de ayuda.  
US\$ 14.95. Contacto: World Vision  
Publications, 800W Chestnut Ave,  
Monrovia, CA 91016 -3198, USA. Tel:  
+1 626 301 7720. Fax: +1 626 301  
7789. Sitio web: [www.marcpublications.com](http://www.marcpublications.com) Correo electrónico:  
[MARCpubs@wvi.org](mailto:MARCpubs@wvi.org)

## **World Refugee Survey 2000** **(Estudio mundial sobre refugia-** **dos 2000)**



US Committee for Refugees. 2000.  
328 pp. ISBN 0 936548 07 X. US\$  
19.00.

Secciones habituales de esta publicación anual son sus tablas y gráficos, su mapa de fuentes de los refugiados y DI del mundo, sus informes por países y su directorio. También se incluyen este año artículos sobre: El año en revisión (por Roger Winter); ACNUR y desplazamiento interno (Guy Goodwin-Hill); Evacuación humanitaria desde Kosovo (Bill Frelick); Mujeres maltratadas y los criterios para el estatuto de refugiado (Mark von Sternberg); Erosión de los derechos de los refugiados en África Oriental (Binaifer Nowrojee); El camino hacia adelante para la armonización del asilo en la Unión Europea (Steven Edminster); ¿Cómo de abierta estará la puerta de Canadá? (Judith Kumin).

Contacto: Publications, USCR, 1717  
Massachusetts Ave NW, Suite 200,  
Washington, DC 20036, USA.  
Tel: +1 800 307 4712. Fax: +1 202  
347 3418.

Correo electrónico: [uscr@irsa-uscr.org](mailto:uscr@irsa-uscr.org)  
Sitio web: [www.refugees.org](http://www.refugees.org)

También publicados recientemente (abril de 2000) por el USCR: *No Way In, No Way Out: Internal Displacement in Burma* y *Reversal of Fortune: Yugoslavia's Refugee Crisis since the Ethnic Albanian Return to Kosovo*.  
Detalles de contacto como arriba.

### Valuing Evaluations: a practical approach to designing an evaluation that works for you

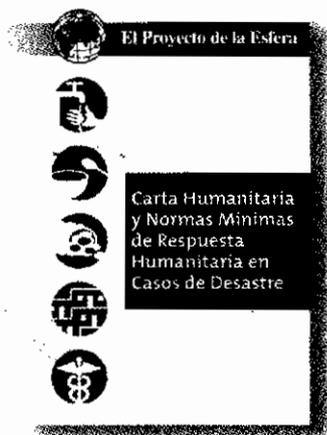
Bernard van Leer Foundation. Working Papers in Early Childhood Development. Marzo de 2000. ISBN 90 6195 055 4. Gratis (se puede cobrar por copias múltiples).



Esta publicación examina: identificando barreras a la evaluación; qué es la evaluación; por qué evaluar; fijando el objetivo para la evaluación; centrando la evaluación; encontrando respuestas; generando indicadores –qué estás buscando y cómo sabrás cuándo lo has encontrado–; y llevando a cabo una evaluación.

Contacto: Bernard van Leer Foundation, PO Box 82334, 2508 EH The Hague, The Netherlands. Tel: +31 70 351 2040. Fax: +31 70 350 2373. Correo electrónico: registry@bvle-erf.nl Sitio web: www.bernardvanleer.org

### Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre



El Proyecto de la Esfera. 2000. 322 pp. ISBN: 0-85590-446-5

Los desastres naturales y los conflictos armados dejan cada año millones de personas necesitadas de ayuda. Para hacer frente a este ingente problema, el sistema humanitario debe empeñarse hoy más que nunca en estar al servicio de los derechos de las personas afectadas por desastres.

En una admirable iniciativa internacional destinada a mejorar la eficacia y la responsabilidad de la respuesta en caso de desastre, la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de respuesta humanitaria en caso de desastre del Proyecto de la Esfera establecen por primera vez lo que las personas afectadas por desastres tienen derecho a esperar de la ayuda humanitaria. La piedra angular de esta obra es la Carta Humanitaria, basada en los principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, el derecho internacional relativo a los derechos humanos y el derecho de los refugiados, así como en los principios del Código de Conducta en la Cruz Roja y las ONG. En la Carta se enuncian los principios fundamentales que gobiernan la acción humanitaria y se consagra el derecho de las poblaciones a recibir protección y asistencia. La Carta se acompaña de normas mínimas referentes a cinco sectores básicos, a saber, abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y planificación de emplazamientos y servicios de salud.

En la segunda edición revisada se incorporan aportaciones procedentes de oficinas locales, así como exámenes técnicos y de cuestiones de género.

Contacto: Oxfam Publishing, 274 Banbury Road, Oxford, OX2 7DZ, Reino Unido. Tel.: 44(0)1865 311311. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk

### Protección del Refugiado: Guía de campo para ONGs

Acnur. Septiembre 2000. 145 pp.

Es un instrumento para el personal de las ONG en el terreno que trabajan con refugiados y personas desplazadas. No sólo proporciona información jurídica básica sobre la protección internacional de los refugiados, sino también orientación práctica que permita adoptar medidas de protección durante todas las operaciones en el terreno.

Esta Guía Práctica ilustra cómo los problemas de protección pueden afectar a los refugiados a lo largo de todas las etapas de su vida. La Guía

trata de concienciar a los trabajadores de las ONG en el terreno sobre los indicios de posibles problemas de protección, en cualquiera de las etapas de la vida de los refugiados, y les sugiere acciones específicas para abordar estos problemas.

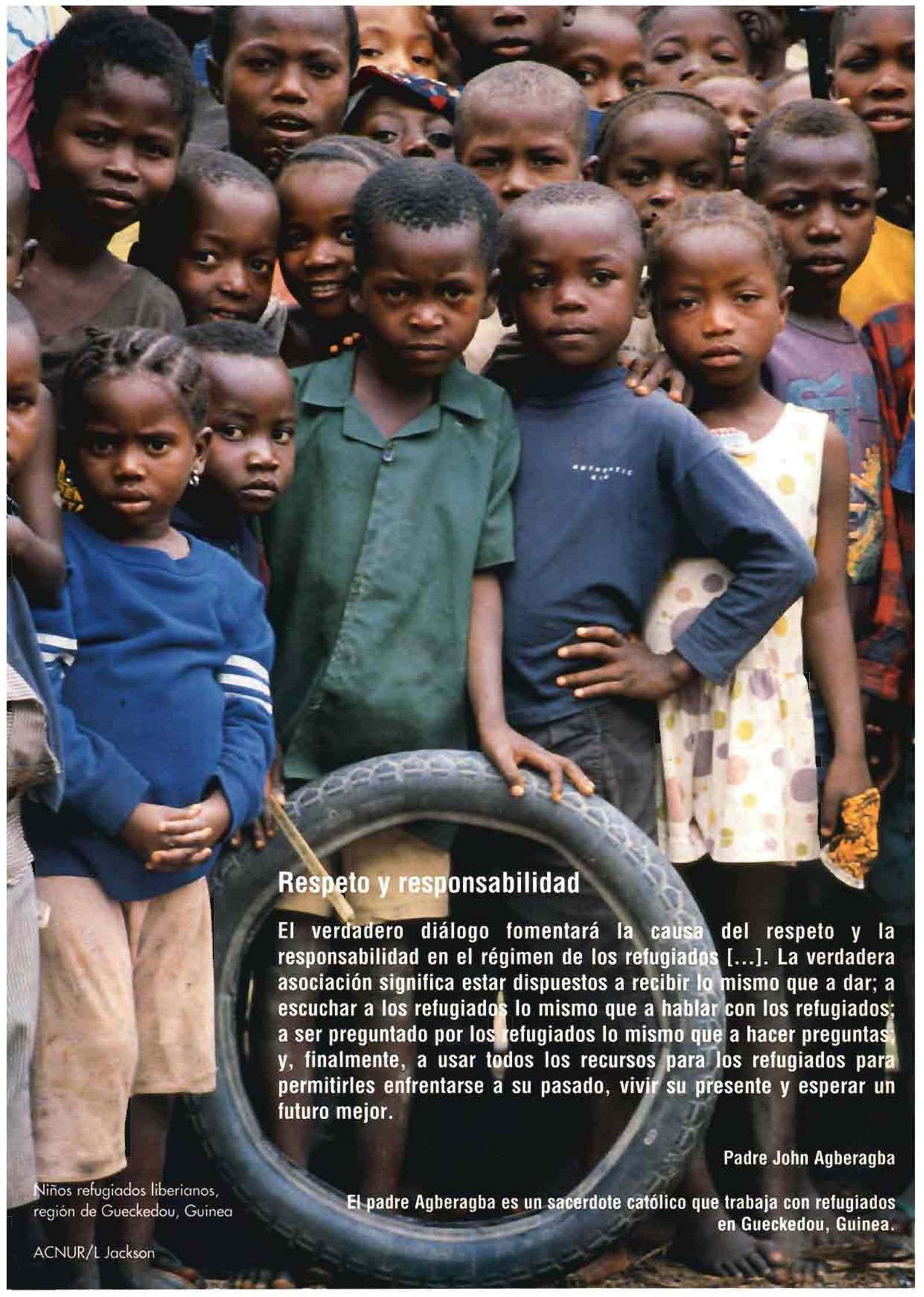


Los capítulos siguientes tratan de protección especial. Aunque muchas de las sugerencias prácticas propuestas en dichos capítulos se aplican a todas las personas de la competencia del ACNUR, cada uno de los grupos de población considerados (mujeres, niños, ancianos, desplazados internos y apátridas) tienen necesidades y problemas específicos que requieren atención especial.

Cada capítulo concluye con una lista de verificación en la que se detallan las acciones a realizar para mejorar la protección de los refugiados. Quienes deseen información más detallada sobre un tema particular hallarán una lista de documentos y publicaciones afines al término de cada capítulo. Asimismo, al final de la Guía, se incluye una selección de las preguntas más frecuentes sobre protección y un glosario de términos clave.

Esta Guía Práctica no marca el final de la colaboración entre ACNUR y las ONG con las que está asociado, sino que es su primer resultado. Se agradecerá cualquier comentario o sugerencia sobre la utilización de esta Guía Práctica y se ruega remitirlo directamente al Consejo Noruego para los Refugiados (brita.sydhoff@nrc.ch), ACNUR (alit@unhcr.ch) o la Asociación España con ACNUR (eacnur@ibm.net).

Contacto: Edición en castellano: España con ACNUR, C/ Cedaceros 9, 3.º dcha. Tel 91.3690670. Madrid. Página Web: www.eacnur.org



## Respeto y responsabilidad

El verdadero diálogo fomentará la causa del respeto y la responsabilidad en el régimen de los refugiados [...]. La verdadera asociación significa estar dispuestos a recibir lo mismo que a dar; a escuchar a los refugiados lo mismo que a hablar con los refugiados; a ser preguntado por los refugiados lo mismo que a hacer preguntas; y, finalmente, a usar todos los recursos para los refugiados para permitirles enfrentarse a su pasado, vivir su presente y esperar un futuro mejor.

Padre John Agberagba

El padre Agberagba es un sacerdote católico que trabaja con refugiados en Gueckedou, Guinea.

Niños refugiados liberianos,  
región de Gueckedou, Guinea

ACNUR/L Jackson