

MIGRACIONES FORZADAS

12

Enero 2002

revista

Dilemas del desplazamiento inducido por el desarrollo



Publicada por el Refugee Studies Centre en asociación con el
Norwegian Refugee Council/Global IDP Project- Consejo Noruego
para los Refugiados



Edición en castellano publicada por IDEI, Instituto de Estudios
Interétnicos, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala

La **Revista Migraciones Forzadas** proporciona un foro para el intercambio de experiencia práctica, información de ideas entre investigadores, refugiados, desplazados internos, y los que trabajan con ellos. Se publica tres veces al año en inglés, árabe y castellano por el *Refugee Studies Centre* de la Universidad de Oxford en asociación con el *Global IDP Project* del Consejo Noruego para Refugiados. La edición en castellano, *Revista de Migraciones Forzadas*, es producida por el Instituto de Estudios Interétnicos (IDEI) en Guatemala.

Editores en Oxford

Marion Couldrey y
Dr Tim Morris

Encargada de suscripciones

Sharon Ellis

Revista Migraciones Forzadas

Refugee Studies Centre,
Queen Elizabeth House,
21 St Giles, Oxford, OX1 3LA, UK
Email: fmr@geh.ox.ac.uk
Tel: +44 (0)1865 280700
Fax: +44 (0)1865 270721

Global IDP Project

Chemin Moise-Duboule 59
CH-1209 Geneva, Switzerland
Email: idpsurvey@nrc.ch
Tel: +41 22 799 0700
Fax: +41 22 799 0701

Edición en Castellano

Instituto de Estudios Interétnicos, IDEI
Universidad de San Carlos de Guatemala
10a. Calle 9-37 zona 1, 01001 Guatemala
Tel: (502) 251-2391/92
Fax: (502) 251-2394

web: <http://www.idei.usac.edu.gt>

Coordinador: Angel Valdez Estrada

Editor: Rodolfo E. Bolaños

Colaboradoras: en edición Ana Victoria
Guerrero y en traducción Garbiñe Riley

©Copyright

Las opiniones y criterios de los autores que aparecen en la Revista Migraciones Forzadas son de su entera responsabilidad y no representan la posición de los Editores, el *Refugee Studies Centre*, el *Global IDP Project* del Consejo Noruego para Refugiados y del Instituto de Estudios Interétnicos (IDEI). Las fotografías podrán reproducirse sólo en el contexto en el que aparezcan los artículos. Se autoriza la reproducción del contenido de esta publicación, siempre que se cite adecuadamente la fuente.

Próximos títulos en el 2002

Afganistán

Antiguos refugiados /PDI's

Niños

Website

www.migracionesforzadas.org

Impreso por: Serviprensa, S.A.
E-mail: sprensa@terra.com.gt

ISSN 1460-9819



Contraportada: Three Gorges Dam,
Panos/Trygve Bolstad

Presentación edición en castellano

Quisieramos comenzar esta presentación agradeciendo al *Refugee Studies Center (RSC)* de la Universidad de Oxford la confianza depositada en nosotros para dedicarnos desde este número a la edición de la versión en castellano. En el Instituto de Estudios Interétnicos (IDEI) nos enorgullese poder trabajar tan importante medio informativo sobre Migraciones Forzadas, motivándonos a mejorar cada edición que nos ocupe.

Los artículos latinoamericanos que incluimos dentro de la presente, versan sobre el conflicto que sigue desplazando y cobrando víctimas a través de toda Colombia. Ambos artículos nos permiten conocer los principales problemas que sufren los desplazados y la lucha interna que se incrementa cada día sin permitírnos observar a mediano plazo una posibilidad de paz para este país sudamericano.

Agradecemos a varios contribuyentes el interés por enviarnos sus artículos sobre la región latinoamericana, adelantándonos que estamos muy interesados en difundir sus ideas y conclusiones sobre los problemas migratorios que se desarrollan a lo largo del continente. También deseamos adelantarles sobre las dos temáticas a tratar en los próximos números de la Revista, los cuales versarán sobre antiguos refugiados/PDI's y niños refugiados. Si usted deseara escribir en nuestra revista, estaremos muy interesados en conocer su propuesta, aunque esta no coincida con las temáticas por venir. Le recordamos desde ya que su artículo no deberá de sobrepasar las 3000 palabras y estar orientado hacia la práctica del problema migratorio forzado.

Estamos buscando ampliar nuestro número de lectores de la Revista y ser difundidos a través de redes de practicantes y de académicos. Si tiene oficinas de campo u organizaciones asociadas o conoce organizaciones que estarían interesadas en recibir la Revista, por favor envíenos sus datos y podremos incluirlos en nuestro listado de suscriptores haciéndoles llegar un ejemplar. Si usted tuviera alguna sugerencia de redes en las cuales pudiera ser difundida la Revista, por favor contáctenos.

¿Le gustaría contribuir en nuestra sección de Debate? En años recientes el desplazamiento inducido por el desarrollo y reasentamientos son temas extremadamente controversiales. ¿Está en desacuerdo con el punto de vista expresado en el artículo que contiene este número? Si es así, permítanos saber su opinión.

Angel Valdez Estrada

Coordinador de la versión en castellano

Rodolfo E. Bolaños

Editor de la versión en castellano

De los editores en Oxford

Es un gusto el estar colaborando con el Instituto de Estudios Interétnicos en la producción de la Revista, agradeciéndoles el entusiasmo y compromiso tomado en este proyecto.

El principal objetivo de la Revista, así como de las versiones en inglés y árabe, ha sido el de promover la experiencia compartida en los diversos temas que cubre la migración forzada, ambos regionalmente como globalmente, ayudando a mejorar el conocimiento y la práctica relacionada con refugiados y personas desplazadas internamente. Motivamos a apoyar este trabajo escribiendo para la Revista, promocionándola y enviando a IDEI sus sugerencias para incrementar de manera más provechosa y amplia la difusión de la Revista a lo largo de Latinoamérica.

Con nuestro agradecimiento y mejores deseos

Marion Couldrey y Tim Morris

Editores



contenido

Desplazamiento inducido por el desarrollo



Artículos generales

Artículos versión en castellano

Secciones habituales

Desarrollo, desplazamiento y ética por Peter Penz	4
Mejoras en los resultados de desplazamientos inducidos por desarrollo y Proyectos de Reasentamiento Compilación por Chris de Wet	6
Las políticas y prácticas del reasentamiento en <i>Three Gorges</i>: estudios de campo por Shawn Steil y Duan Yuefang	10
Creando pobreza: la lógica económica imperfecta del Banco Mundial revisa involuntariamente el reasentamiento político por Theodore E Downing	13
Desplazamiento inducido por el desarrollo: asunto interno o tema internacional sobre derechos humanos por Bjorn Pettersson	15
Hacia el derecho a un lugar seguro por Scott Leckie	20
Vida digna en las aldeas para los desplazados por Ghassem Fardanesh y Bryan Walker	22
Tráfico de personas, contrabando migratorio y derechos humanos: trucos o tratos (“<i>trick or treats</i>”) by Anne Gallagher	25
Resolviendo los conflictos de las Personas Desplazadas Internamente (PDI) en Angola por Steve Utterwulghe	29
Trabajo social con jóvenes abandonados en busca de asilo por Ravi Kohli	31
Niños separados en busca de asilo: los más vulnerables por Kate Halvorsen	34
Acta brasileña para refugiados: ¿Es un modelo de Ley para los refugiados en América Latina? por José H Fischel de Andrade y Adriana Marcolini	37
Elementos para el análisis del desplazamiento forzado y la reconstrucción de identidad, cotidianidad, y tejido social con las víctimas por Ofelia Restrepo	38
Consideraciones acerca del tratamiento gubernamental e internacional del desplazamiento forzado en Colombia en los últimos diez años por Daniela Vono	39
Últimas Noticias	40
<i>Consejo Noruego de Refugiados</i>	41
<i>Global IDP Project</i>	42
<i>Cien nuevas personas desplazadas internamente (PDI) por día en Colombia</i>	44
<i>Refugee Studies Centre</i>	44
Publicaciones	46



Desarrollo, desplazamiento y ética

por Peter Penz

Uno de los costos sociales del desarrollo aparece cuando la construcción de represas, caminos, puertos, ferrocarriles, minas y la deforestación que éstas conllevan, desplaza a las personas. En todos los casos el desplazamiento plantea importantes cuestionamientos éticos: ¿Cuál es el deber hacia las personas que son desplazadas? ¿Bajo qué condiciones puede ser justificado un desplazamiento? ¿Qué clase de análisis ético puede justificar el desplazamiento que induce el desarrollo?¹

Tres perspectivas éticas

Tres amplias perspectivas teóricas pueden ser usadas para justificar al desplazamiento inducido por desarrollo. Sus respectivos valores centrales son: de interés público, de determinación individual y de equidad.

La perspectiva del interés público proporciona una expresión concreta hacia el análisis costo-beneficio. El criterio es que los beneficios netos lleguen en su totalidad a la población. Los efectos negativos,

incluyendo el desplazamiento, son tratados como costos y la interrogante es cómo plantear los beneficios del proyecto o política excedida a tales costos. Cuestiones de compensación y distribución son tratados por separado a los asuntos políticos. Es posible que se vuelva peor para esos desplazados, debido a estos costos tomados en cuenta, y peor aún para el proyecto o política para poder generar beneficios netos positivos. Tal línea de razonamiento se esconde detrás de la frase emitida por Jawaharlal Nehru, el primer Ministro de India, que dice: “las per-

sonas desplazadas por la construcción de represas, tienen que hacer tales sacrificios por el beneficio de la patria”.

Por otro lado, la autodeterminación es vista como una salida de libertad y control. En esta forma libertaria, en que se enfoca la autodeterminación de los individuos, el desplazamiento -al menos de ellos mismos- es necesariamente inmoral. También hay una interpretación comunitaria de la autodeterminación, la cual es violada por el traslado coartado o migración forzada de todas las comunidades. Esto puede ser un prometedor antídoto al autoritarismo y privilegios empresariales desarrollados desde los líderes. Sin embargo, también es demasiado cruel. Ignora las consideraciones del interés público, quienes han improvisado las condiciones de vida resultantes de la electricidad e irrigación proveniente de las represas.

Las autoridades públicas, tienen una salida para convertir la oposición a la movilización, ofreciéndoles sufi-

ciente compensación para desplazarse voluntariamente, así ellos serán en último caso, no desplazados. Hay mucho que decir acerca de esto. Pero no se puede ignorar que tal aproximación le dé a quienes requieren movilizarse, el poder de capturar algunos beneficios del proyecto, demandando compensaciones más altas que las necesitadas para simplemente no estar peor. Esto puede hacer que el proyecto sea financieramente costoso o al menos prive a otros de una distribución de beneficios justa.

Por otra parte, el desarrollo de proyectos y políticas puede ser justificado en base a la reducción de la pobreza y desigualdad, lo cual concierne a la tercera perspectiva: igualitarismo. El desplazamiento inducido por desarrollo puede reducir concebiblemente la desigualdad, si primeramente beneficia la pobreza y pone la carga en aquellos que están mejor. Sin embargo, la igualdad horizontal entre la pobreza puede ser violada cuando los beneficios para algunos grupos desventajados son perjudicados por otros grupos que son desplazados. Esto puede ser resuelto, en parte, por una compensación adecuada pero la distribución equitativa requiere también que esos desplazados compartan los beneficios del desarrollo, y no simplemente reciban compensación. Al mismo tiempo, la igualdad requiere que las comunidades desplazadas no sean las únicas beneficiadas del desarrollo.

¿Pueden llevarse las tres perspectivas a la vez? Una forma de hacer esto es solicitar la autodeterminación por la restructuración de la población, basados solamente en negociaciones y de común acuerdo, pero no como un derecho incompetente para vetar el desarrollo de las actividades. Las consideraciones del interés público y la distribución justa son éticamente relevantes. Sin embargo, cuando tales consideraciones pasan por alto los acuerdos, se requiere de una compensación total (si se determina necesario por

una adjudicación justa). Si la propuesta de cierto desarrollo no encuentra estos requerimientos, deberá ser considerada injustificable en los términos de consideraciones éticas utilizados en este artículo.

Desplazamiento indirecto y soberanía

Dos situaciones adicionales, que introducen complicaciones, son las de desplazamiento indirecto y soberanía. El desplazamiento es indirecto cuando los agentes causales primarios no pueden ser identificados debido al ambiente, la economía y otra clase de interacciones sistemáticas. En tal caso, la responsabilidad ética recae sobre las autoridades estatales. La soberanía de Estado es otra complicación en la ecuación de los agentes causales con responsabilidad ética para el desplazamiento. Una posición plausible es decir que la responsabilidad para dirigir el desarrollo recae enteramente en las agencias de desarrollo doméstico y en los actores del desarrollo extranjero (ya sea negocios, otras instituciones u ONGs) que simplemente tienen la responsabilidad de acatar las leyes y directrices del Estado anfitrión.

Una interpretación tan limitada de las responsabilidades de los actores externos, puede ser desafiada fácilmente. El desarrollo de ONGs y el desarrollo de agencias nacionales y multinacionales, normalmente tienen un mandato para asistir únicamente a desarrollos éticamente justificables. Tales mandatos requieren de aplicación de condicionamientos éticos cuando se valoran los proyectos. La comunidad de negocios está similarmente obligada a ejercitar condicionamientos éticos. Las responsabilidades éticas de la comunidad de negocios no cambia cuando las empresas cruzan los límites. Cuando los bajos recursos, falibles o corruptos desarrollados por las autoridades, permiten el desarrollo de desplazamientos inducidos, participantes extranjeros o incluso cuando sus mandatos son para producir beneficios; éstos son moralmente requeridos a atender los efectos del desplazamiento y evaluarlos en términos éticos justificables a tal desarrollo.

Conclusión

Aplicando un análisis ético al desplazamiento inducido por el desarrollo, se mueve al tratamiento lejos del simple moralismo. Se reconoce una complejidad ética, incluyendo la posibilidad de que tal desplazamiento posiblemente sea justificado si ciertas condiciones son encontradas. El

interés público y la reducción de la pobreza, por un lado, y la autodeterminación y derechos individuales protegiendo contra el daño y la coerción, por el otro, mantienen una tensión entre ellos. La formación de consideraciones éticas debe justificar cierto desarrollo de actividades y políticas, incluso cuando desplazan a personas. Contra la presión de esta perspectiva, la autodeterminación y los derechos individuales actúan como contrapeso pero no hacen injustificables todos los desplazamientos. Sin embargo, ellos sirven más que una simple compensación y requerimientos restablecidos. Ellos deben de ser suficientes para rechazar propuestas y planes de desarrollo, aún cuando han aprobado los intereses públicos sobre las tierras.

Peter Penz es el Director del Centro de Estudios de Refugiados, Universidad de York, Toronto. Correo electrónico: ppenz@yorku.ca

¹ Estas preguntas han sido dirigidas por dos proyectos de investigación basados en el Centro de Estudios de Refugiados de la Universidad York en Toronto. Ellos analizan las responsabilidades éticas de las autoridades, concierne al desplazamiento inducido por el desarrollo específicamente en India y explorando responsabilidades generales internacionales en el proceso de desarrollo cuando se involucran estados extranjeros, empresas y ONGs. Para detalles, vea www.yorku.ca/crs/edid.htm



“Si van a sufrir, deben sufrir por el interés de la nación”

Primer Primer ministro de la India, hablando a los pobladores que iban a ser desplazados por la presa, Hirakud, 1948.

Mejoras en los resultados de desplazamientos inducidos por desarrollo y proyectos de reasentamiento

compilado por Chris de Wet

El desplazamiento anual por proyectos de desarrollo alcanza los diez millones de personas y tiene inmensas consecuencias socioeconómicas y en derechos humanos. Los lineamientos de reasentamiento formulados por fundadores, gobiernos y tratados internacionales tienen un éxito limitado en revertir estas consecuencias negativas.

No todos los fundadores del sector privado y gobiernos respetan estos lineamientos. Los sistemas de leyes internacionales y nacionales no realizan medidas adecuadas acerca de los “expulsados por el desarrollo”. Mal informados y planificados, no consultados y gravemente implementados, los proyectos de reasentamiento continúan empobreciendo con sus resultados, causando alteraciones sociales y provocando resistencia.

Con la intención de informar a los realizadores de políticas, el Centro de Estudios de Refugiados estableció un proyecto de investigación de Desplazamiento Inducido por el Desarrollo y Reasentamiento (DIDR) por cuatro años (1997 - 2000), fundado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. Encuestas sistemáticas de información fueron tomadas de fuentes tanto publicadas como no publicadas, incluyendo investigación académica, lineamientos de reasentamiento de agencias financiadas internacionalmente, políticas estatales y nacionales de reasentamiento, tratados internacionales pertinentes y casos legales y literarios de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y movimientos sociales. Se realizaron entrevistas con un amplio rango de académicos, oficiales, agentes practicantes, ONG y activistas de Brasil, Canadá, India, Suiza, Uganda y USA.

Breves resúmenes sobre los principales hallazgos y sus implicaciones en las políticas de cuatro estudios realizados por el proyecto son presentados a continuación:

Dirigiendo las coacciones políticas y mejorando los resultados de los Proyectos de DIDR

Por Alan Rew, Eleanor Fischer y Balaji Pandey ¹

La extensión y las consecuencias negativas de DIDR indican serias fallas en las políticas con implicaciones en el ámbito, así como limitaciones en el desarrollo de políticas y su implementación. Explicaciones del sombrío récord de DIDR apelan típicamente a la ausencia de estructuras legales y políticas nacionales, por lo que los políticos deben reenfocarse en las necesidades de los desplazados. La naturaleza del “problema de DIDR” es más fundamental, así como inherente en el proceso de reasentamiento institucional y rehabilitación. La implementación es inherentemente problemática. Casi siempre existe un “déficit de implementación” que obstruye el traslado sencillo hipotético de la política a la acción, lo que lleva a la transformación de la política en el proceso de implementación.

Las estructuras normativas formuladas por los realizadores de políticas en los altos niveles no necesariamente

incluyen metas políticas claras, ya que deben ser lo suficientemente explícitas para reconciliar las posiciones políticas divergentes e incluso contradictorias. Esto lleva a diferentes interpretaciones de las políticas en la cadena jerárquica burocrática.

Las políticas de reasentamiento y rehabilitación son coordinadas e implementadas al nivel de departamentos gubernamentales y administraciones de distrito. Existen debilidades en la cadena de comunicación así como en la de realización de decisiones por presiones de trabajo, capacidades insuficientes y problemas de coordinación entre las agencias. Aunque los agentes de reasentamiento se manejan con la mejor de sus capacidades, el resultado es invariablemente el desarrollo de cambios institucionales propios. Los oficiales locales ejercitan un grado de discreción considerable según desarrollan las rutinas operacionales. Esto genera atajos y corrupción. Para la población afectada, el oficial de reasentamiento es el gobierno; su decisión es la ley. La implementación toma vida propia.

En el ámbito nacional, la reforma de políticas requiere mayor claridad y una especificación de metas, así como el desarrollo y aplicación de una visión y estructura coherente en los temas de políticas de DIDR que rodean a los derechos humanos, desarrollo sostenido y eliminación de pobreza. Esta estructura debe incorporar perspectivas de las personas afectadas. Los donantes podrían facilitar el proceso de reforma al poner más atención en las formas en que los derechos y titulaciones son resguardados en los proyectos de desarrollo de mayor tamaño.

Las líneas de autoridad y responsabilidad deben ser aclaradas entre las estructuras gubernamentales centrales, estatales o provinciales y locales, así

como entre el gobierno y los intereses del sector privado los cuales se involucran cada vez más en los proyectos de DIDR. El nivel de discreción ejercido por los oficiales locales puede ser controlado al ser monitorizado por grupos civiles así como por ONG – quienes podrían requerir un compromiso político y financiero entre el gobierno y las instituciones de la sociedad civil.

Dirigiendo las coacciones legales y mejorando los resultados de los proyectos de DIDR

Por Michael Barutciski ²

Ninguna de las áreas de las leyes internacionales que se enfocan en migraciones forzadas (leyes humanitarias de refugiados) ni las formulaciones que involucran a Personas Desplazadas Internamente (PDI), ofrecen mucha protección a las personas desplazadas por los proyectos DIDR. DIDR ocurre en nombre de un beneficio mayor. El gobierno que causa los desplazamientos también es el responsable de garantizar protección a las personas desplazadas. Los tratados internacionales (como el Convenio Internacional en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales) ofrecen protección limitada a las personas desplazadas DIDR. No muchos países han incorporado estas provisiones en sus sistemas legales nacionales, y los Estados tienen una considerable discreción en determinar la naturaleza de consulta y participación con relación a las personas afectadas.

Las ayudas otorgadas por la Comunidad Europea estipulan que el Estado receptor debe defender la provisión de derechos humanos de la Cuarta Convención de Lome. Sin embargo, la aplicación continúa siendo problemática, tal y como fue evidenciado con la evacuación de miles de personas de Kibale Game Corridor en Uganda, en violación a la provisión IV de Lome.

Quizás el desarrollo más prometedor en el ámbito internacional, ha sido la "ley suave" de los lineamientos restablecidos, preparada por los fundadores internacionales, la cual concede préstamos únicamente a países que respeten los derechos de aquellos que han sido desplazados. Ante estas se encuentran los lineamientos en reasentamiento del Banco Mundial³ los cuales requieren de consulta con las personas afectadas, y su reasentamiento planeado, compensación y rehabilitación. Sin embargo, incluso con un organismo tan poderoso como el Banco Mundial, el problema fundamental radica en la aplicación. El

hecho de que el Banco Mundial tenga una organización explícitamente no-política, significa que carece de medios efectivos para confrontar gobiernos que ignoren los lineamientos.

Como resultado se encuentra el respeto a los derechos de los DIDR desplazados. Estos derechos son frecuentemente abusados a consecuencia de relaciones internas problemáticas entre Estados y ciudadanos individuales. Las leyes internacionales reconocen que los Estados deben permitir la resolución de sus problemas internos por ellos mismos, y es poco probable sancionar la intervención en los proyectos DIDR, que son aparentemente de interés nacional.

Acciones legales efectivas en el ámbito internacional requieren de mecanismos que permitan quejas individuales y que creen suficiente presión para asegurar el respeto de reglamentos básicos. El Panel de Inspección del Banco Mundial es el primer foro en donde partidos privados pueden pedir explicaciones a organizaciones internacionales. La efectividad de estos mecanismos depende de la preparación de las organizaciones internacionales para poner en juego proyectos económicos por los intereses de los derechos humanos. Éstos pueden depender de la presión pública y de la aceptación de que los derechos humanos tienen sentido moral y económico.

Sin embargo, sus mandatos esencialmente no políticos limitan la ejecución a instituciones financieras las cuales pueden enlazar los derechos humanos con préstamos. Los gobiernos que hacen préstamos y proveen ayuda son capaces de tomar posiciones políticas abiertas y empujar a dichos condicionamientos. Una alianza internacional de fondos y otras instituciones puede proveer mayor autoridad y ejecución. El llamado del Parlamento Europeo para la formación de mecanismos internacionalmente aceptados es un paso positivo en esta dirección. La presión pública y el acceso a procedimientos legales incrementa la participación y responsabilidad, y las agencias gubernamentales como la DFID pueden contar con el apoyo de ONG y la presión de grupos que proveen apoyo a los derechos humanos y asesoría legal para aquellos con riesgo a ser desplazados.

Hacia el desarrollo a nivel local y mitigando el empobrecimiento en DIDR

Por Dolores Koenig ⁴

Intentos recientes por comprender por qué los resultados de los reasentamientos

no han mostrado mejoras anticipadas han fallado, ya que han sido enfocadas en aspectos económicos, descuidando los políticos. Se han concentrado en las comunidades restablecidas por ellas mismas, descuidando sus relaciones con los amplios sistemas regionales y nacionales. El modelo de Cernea de riesgo y reconstrucción ha sido extremadamente útil identificando los riesgos inherentes en el reasentamiento⁵ y sugiriendo formas de manejo con estos riesgos para reconstituir los sistemas socioculturales y de subsistencia económica. Sin embargo, ha sido menos efectiva dirigiendo dichos aspectos políticos de DIDR como diferencias de poder entre las personas de comunidades afectadas, los derechos humanos de los desplazados, su autonomía local y control, y su habilidad para afectar sus interacciones con instituciones nacionales – todo esto es integral para el desarrollo sostenible.

El reasentamiento empobrece a las personas al quitarles su poder político, lo cual es notable al decidir por ellos dónde y cómo vivir. Altera el control que un grupo social local tenga sobre sus instituciones sociales, e incrementa su marginalización política. La gente pierde recursos (tornándose empobrecidos) ya que carecen de capital cultural, económico, político y social para que sus derechos y peticiones sean escuchados efectivamente.

El hecho de que el Estado frecuentemente sirva como implementador y mediador en las situaciones de reasentamiento, lo coloca en una posición poderosa. Sin embargo aunque poco dispuestos, los Estados sí responden a las presiones. La pregunta es cómo integrar a las personas restablecidas en sus sistemas económicos y políticos nacionales, para que puedan ejercer presión sobre sus Gobiernos e incrementar su participación como ciudadanos iguales.

■ Las limitantes clave para que proyectos de reasentamiento falle en alcanzar sus metas incluyen:

■ Implementación de Instituciones débiles, autoritarias y no comprometidas que carecen de mandato claro, capacidad organizacional y habilidades sociológicas para supervisar el reasentamiento

■ Las complejidades inherentes en los procesos de reasentamiento – con las cuales las instituciones débiles implementadas son incluso menos capaces para manejar.

Resistencia, que puede comprometer incluso más la capacidad del proyecto.

Este estudio argumenta que la mejor forma para dirigir dichas limitantes es por medio de un acercamiento más democrático y participativo en la planificación e implementación del proyecto. Participación efectiva involucra la habilidad de influir en decisiones y procedimientos a lo largo del proyecto. Esto requiere de: i) un flujo libre de información en todas las etapas, ii) una serie clara de reglas operacionales que sean comprendidas y respetadas por todos los partidos y iii) que todos los partidos tengan la capacidad para operar en términos iguales en el proceso de negociaciones abiertas de las cuales emergen los resultados. Aunque es riesgoso, este acercamiento genera resultados, así como una participación genuina ayuda a asegurar el consenso, también reduce conflictos y atrasos, y genera metas y planes más realistas.

Muchos proyectos han fallado por no ser suficientemente flexibles para adaptarse a necesidades que difieren a desarrollos no esperados. Se debe tener cuidado en proveer un amplio rango de opciones de reasentamiento y compensación, designados a considerar diversidad de constituciones dentro de una "comunidad" reasentada. Los oficiales del proyecto también necesitan ser reclutados en diversos campos, para que se puedan proveer con múltiples capacidades y experiencias para

manejar cualquier situación. La flexibilidad del proyecto también requiere de fondos más generosos: el Banco Mundial evidencia que proyectos con fondos indulgentes no presentan esencialmente problemas mayores.

El reasentamiento es un proceso inherentemente complejo. Mientras que un acercamiento participativo, flexible y abierto a la planificación e implementación puede aparentar ser riesgoso y costoso al principio, cualquier otro acercamiento parecerá un fracaso casi seguro, y al final tendrá un costo más elevado.

Desplazamiento, resistencia y la crítica del desarrollo: de las raíces a la globalización

Por Anthony Oliver-Smith ⁶

La resistencia puede ser vista como una respuesta terrible a la mala consulta, investigación de base, planificación e implementación de proyectos de reasentamiento, y que enfatiza las serias deficiencias del pensamiento detrás de dichos proyectos. A niveles más profundos, la resistencia significa que el desarrollo mismo se ha hecho un dominio disputado, un argumento envolviendo muchas voces y perspectivas, notablemente las de aquellos afectados por el desplazamiento y sus aliados. Los proyectos de reasentamiento se han tornado en áreas en las que varios intereses, y modelos de desarrollo y del medio ambiente, están siendo

disputados.

La resistencia puede ser vista como parte de un discurso acerca de derechos: aquéllos a desarrollar por el Estado y capital vrs. los de las personas escogidas para ser movidas. Resistencia subyacente es la percepción de cuando los más vulnerables son forzados a soportar un reparto injusto de los costos del desarrollo - lo cual es visto como una violación de los derechos humanos básicos. Ideas recientes han establecido eslabones entre los conceptos de derechos y los de riesgos. Cuando las personas evalúan que los riesgos son más de lo culturalmente aceptable (lo que ellos consideran sus derechos), o cuando redefinen esta aceptación, la resistencia surge. Un acercamiento hacia los derechos y riesgos (como la utilizada por la Comisión Mundial de Represas) permite la inclusión de temas simbólicos, afectivos y materiales. Los electorados son afectados por diferencias de edad, género y riqueza, y responden de diferentes maneras. Tal acercamiento intensifica nuestra comprensión sobre las dimensiones de la cultura e identidad de la resistencia al reasentamiento.

DIDR genera una serie compleja de riesgos culturales y de derechos humanos en la iniciación de proyectos. Exclusivamente orientados al valor económico, tal como el análisis costo/beneficio con suposiciones sobre proporcionalidad entre los diferentes tipos de bienes, no



hacen posible que puedan dirigirse a esa complejidad. Los recursos culturales no son receptivos a tal ecuación, lo que genera resistencia por las personas en riesgo de semejante pérdida. La insistencia de proporcionalidad es una aserción de poder político y no de un logro económico - lo cual evoca la contra aserción de la resistencia.

La resistencia actúa como un iniciador del cambio social. Las crisis son tiempos de fluidez, redefiniendo una variedad de relaciones internas y externas. Las mujeres, principalmente Medha Patkar del Movimiento de Salvación del Narmada ⁷, han jugado un papel activo en la resistencia a DIDR.

La proliferación de movimientos sociales organizados, junto con las nuevas tecnologías de comunicación, han visto que la resistencia local a DIDR sea apoyada por activistas de países desarrollados y que la promuevan a ámbitos más amplios, con los websites ⁸ convirtiéndose en la clave característica de la resistencia de DIDR. Tal resistencia no siempre es desinteresada, ya que grupos transnacionales han usado la resistencia para proyectos de reasentamiento específicos como plataforma de ataque a la ideología de desarrollo occidental.

La resistencia es principalmente una lucha de poder desigual, con necesidad de movilización de los movimientos para mejorar sus oportunidades. La movilización efectiva requiere un clima político pluralístico y democrático, con un libre flujo de información. Mientras cargar fuertes costos, y a menudo sin tener éxito en detener el reasentamiento, la resistencia podrá mantener el éxito en el mejoramiento de los términos de reasentamiento y en el desarrollo de experiencia valiosa en el manejo de agencias externas. A niveles más amplios, los movimientos de resistencia han sido influenciados a diálogos mundiales sobre el desarrollo, y a cambios en políticas y prácticas en países e instituciones específicas.

Lecciones políticas relevantes emergentes del proyecto

A nivel nacional, las reformas a la política requieren:

- Mayor claridad y realismo en la formulación de las metas políticas.
- El desarrollo y aplicación de una estructura política coherente y compartida, estipulando claramente los requerimientos para que el reasentamiento sea considerado como

desarrollo, y dirija los derechos humanos inalienables, metas de desarrollo sostenible, y la eliminación de la pobreza.

- Aclaración del papel y obligaciones del sector privado.

A nivel internacional, la promoción de los derechos de los desplazados por el desarrollo requiere:

- Mecanismos accesibles, que permitan la presentación, y seguimiento de quejas individuales (gobiernos realizando préstamos bilaterales están en una mejor posición para establecer tales mecanismos, y para unir la ayuda con los derechos humanos, pues no son limitados por mandatos no políticos).
- Apoyo para la propuesta del Parlamento Europeo para un equipo internacional y sus fundadores a fin de coordinar el establecimiento de mecanismos internacionalmente aceptados y sancionados para la monitorización de proyectos de desarrollo.
- Apoyo del DFID y otros donadores para trabajos de ONG por los derechos de las personas desplazadas por el desarrollo.

Para asegurar la participación genuina y mejoría de los resultados de los proyectos, la reforma de la política requiere:

- 1) Un enfoque democrático participativo en la planificación e implementación del proyecto, que involucre:
 - Participación auténtica que involucre la habilidad de influenciar decisiones.
 - Criterios para la toma de decisiones que se alejen de consideraciones puramente económicas a consideraciones más dialogadas y consensuales.
 - El reconocimiento de la resistencia como una forma legítima de expresión en el diálogo sobre opciones de desarrollo.
 - Re-examinación de los criterios que permiten al Estado a reubicar a las personas y apropiarse de sus pertenencias.
 - Desarrollo de aptitudes necesarias para todas las partes a comprometerse en una negociación abierta como partes iguales.
 - Libre movilización de información en todos los estadios de un proyecto de desarrollo, la cual pueda causar reasentamiento.

2) Una amplia selección de opciones de compensación y de reasentamiento, que involucre:

- Enfoques designados a abrir

opciones, permitiendo a las personas mezclar y seleccionar las opciones según sus necesidades.

- Formas y niveles de compensación apropiadas y precisas determinadas en consultas genuinas con las personas afectadas.
- Opciones que no incrementarán las diferencias económicas, pero que alentarán el capital para invertir en las áreas de reasentamiento.

3) Un enfoque flexible, orientado al aprendizaje acerca de proyectos de reasentamiento, involucrando:

- Proyectos designados dispuestos a adaptarse a situaciones de desarrollo no esperadas que puedan ocurrir, y en respuesta al seguimiento introducido por las partes afectadas.
- La gama de habilidades necesarias en el equipo de implementación, así como suficientes fondos para permitir flexibilidad.

4) La integración de los proyectos de reasentamiento en seguimiento a las iniciativas regionales de desarrollo para la óptima eficiencia y sinergia.

Todas las consideraciones anteriores deben ser informadas por sugerencia de la Comisión Mundial de Represas a partir de "que el enfoque basado en 'el reconocimiento de los derechos' y 'evaluación de riesgos' (particularmente por los derechos en riesgo) debe ser desarrollado como una herramienta para planificaciones futuras y toma de decisiones"⁹

El profesor Chris de Wet coordinó el proyecto RSC DIDR. Él trabaja en el Departamento de Antropología, Universidad de Rhodes, Sudáfrica. Correo electrónico: C.deWet@ru.ac.za

1. Centre for Development Studies, University of Wales, Swansea. The full report is at www.qeh.ox.ac.uk/rsc/rerep8.html.

2. Formerly at the Refugee Studies Centre, University of Oxford. The full report is at www.qeh.ox.ac.uk/rsc/rerep7.html

3. Ver www.displacement.net/OP412_901.pdf

4. Department of Anthropology, American University, USA.

5. Michael Cernea 'Risks, Safeguards and Reconstruction: a Model for Population Displacement and Resettlement' in M Cernea and C McDowell (eds) *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, World Bank, 2000, Washington DC (see p 15 & 47).

6. Department of Anthropology, University of Florida.

7. Ver www.narmada.org.

8. Ver, for example, that of the International Rivers Network www.irm.org.

9. Ver *Dams and Development: a New Framework for Decision-Making*, Earthscan, 2000, London, p206. The report can be downloaded at www.dams.org/report.

Las políticas y prácticas del reasentamiento en *Three Gorges*: estudio de campo

por Shawn Steil y Duan Yuefang

El Proyecto Three Gorges (traducción: ‘Tres gargantas’) en el Río Yangtze en China es el proyecto de desplazamiento inducido por desarrollo más grande y quizá el más controversial en el mundo. Cálculos oficiales estiman una población de 1.2 millones de personas reasentadas para el año 2009¹

El proceso de desplazamiento es guiado por la política de “reasentamiento por desarrollo” de China cuya meta es mejorar los estándares de vivienda de los reasentados. Implementar esta política en semejante escala masiva es un reto cada vez más difícil para el gobierno chino.

Dada la controversia internacional que rodea al proyecto, llevar a cabo una investigación y exploración de cooperación con los reasentados es un desafío por sí solo. Los autores realizaron un trabajo de campo en una variedad de áreas de reasentamiento y entrevistaron a oficiales nacionales, regionales y de aldea, así como reasentados urbanos y rurales. Este artículo presenta una visión preliminar de la implementación de políticas de reasentamiento y ofrece recomendaciones para el mejoramiento del

proyecto en sus fases finales.

El reto del reasentamiento rural

De acuerdo con la Comisión de Recursos Acuáticos de *Changjiang* (Río Yangtze) la población rural representa el 40% del reasentamiento total, pero que según lo confirmado, recibe menos del 20% de la inversión de reasentamiento. El proyecto ha prometido asegurar que la cantidad promedio de tierra por persona será mantenida después de la inundación. Con la escasez de tierra arable, una lucha física y económica en el entorno y una infraestructura subdesarrollada, el reto de reasentar exitosamente al desplazado es considerable.

En *Three Gorges*, como en otras áreas pobres de China, los miembros masculinos de los hogares, usualmente encuentran trabajo fuera de la

aldea. La agricultura se convierte en una labor menos popular y con menos beneficios para las personas jóvenes, por lo que las poblaciones rurales se están envejeciendo. La mayoría de representantes de cada familia que participaron en las entrevistas, tenía más de 50 años. Cada uno de ellos enfrenta diferentes situaciones y retos, todas ellas admirables. Lo que más se enfatizó fue el estoicismo con el que enfrentan los retos inesperados. No obstante ellos necesitarán más que coraje personal, lograr mantener o mejorar sus estándares de vida.

Nuevas políticas, impactos inciertos

Desde 1992 la política de reasentamiento de Ministro Li Peng ha enfatizado simplemente la apertura de tierra y la movilización de los desplazados a terrenos más altos dentro de sus propias provincias. Al menos se esperaba que un 60% de los reasentados en áreas rurales continuaran con la agricultura. Esta política fue elogiada por su sensibilidad social ya que los reasentados continuarían dentro de sus propias provincias y serían protegidos de los riesgos sociales y económicos por ser movilizados lejos de sus hogares.

No fue sino hasta en 1998 que el

Después de la finalización de la represa de *Three Gorges*, el río Yangtze crecerá alrededor de 100 metros sobre las riberas y caminos *Three Gorges*, inundando la mejor tierra cultivable e incrementando la presión para crear terracería cada vez más alto.

gobierno central empezó a reconocer que fue la deforestación en el área de *Yangtze* la responsable de serias inundaciones. Desde entonces empezó a aceptar que no existe suficiente tierra adecuada en la región para reasentar a las personas de áreas rurales y reconoció que la tierra cultivada actualmente debe ser reforestada a fin de prevenir la posterior erosión e inundación. Llegar a esta conclusión condujo a importantes cambios en las políticas gubernamentales, limitando la cantidad de tierra disponible para los reasentados y poniendo mayor énfasis en el reasentamiento distante.

Reforestación de la tierra cultivada

Las regulaciones del Reasentamiento *Three Gorges* han sido enmendadas para prohibir la apertura de nueva tierra a reasentados en colinas con inclinaciones mayores de 25 grados (aquellas particularmente vulnerables a erosión del suelo). El *tui geng huan lin* o política de Reforestación de Tierra Cultivada estipula que la **existente** tierra cultivada con esta inclinación debe ser retornada a bosque. Los oficiales gubernamentales y los académicos involucrados con el reasentamiento defienden las políticas de reasentamiento anteriores y argumentan que los cambios presentados ocurren naturalmente. En el Oeste, refieren ellos, el incremento del conocimiento ambiental ha precipitado de igual manera el cambio de políticas. Mientras que estos cambios de políticas son necesarios para asegurar la sustentabilidad a largo plazo de *Three Gorges*, traen retos nuevos y no anticipados al trabajo de reasentamiento.

A principios de 1990, una comunidad invirtió una porción significativa de los fondos de reasentamiento en la apertura de una nueva colina para reasentados. Sin

embargo, la tierra probó ser poco productiva y muy difícil de cultivar, siendo rechazada por los reasentados. Ahora, las colinas de más de 25 grados deben ser retornadas a bosques o utilización de hortalizas, y los fondos de reasentamiento invertidos en la tierra no podrán ser recuperados. Los reasentados en espera de compensación por la tierra, ahora deben prepararse a cultivar únicamente las áreas sobre la línea de inundación.

En algunos poblados de *Three Gorges*, grandes proporciones de tierra actualmente cultivada tienen una inclinación mayor a 25 grados. Aunque los agricultores apoyan la política de reforestar la tierra, habiendo presenciado en algunos casos que la profundidad de sus tierras fue lavada de 100cm. a 20cm., están preocupados de saber cómo se sustentarán después de la inundación al no tener suficiente tierra para ganarse la vida.

La política de reforestación permite flexibilidad al satisfacer sus expectativas y ofrecer incentivos económicos. Los agricultores entrevistados en un área reasentada reportaron que recibirían un pequeño subsidio económico y un subsidio de arroz por ocho años si ellos restituían la tierra a un bosque natural, además recibirían un subsidio de arroz por cinco años si retornaban la tierra a hortalizas frutales. En conclusión, de los terrenos que se encuentran en colinas con inclinación de 25 grados, el 80% debe ser retornado a bosque natural y el 20% restante debe ser convertido en hortalizas frutales para permitir que los agricultores generen un ingreso mientras protegen parcialmente el suelo. Sin embargo, lo que revelan las investigaciones es que realmente no existe un agricultor que a voluntad convierta su tierra a bosque natural. Incluso aquellos

dispuestos a convertir algunas de sus tierras en hortalizas se preocupan de cómo van a ser capaces de sostenerse con la reducción tanto de ingresos como del abastecimiento de alimento, especialmente después de que la inundación tome sus mejores tierras y el subsidio se agote.

La respuesta al incremento de producción e inseguridad de ingresos para los reasentados rurales varía en diferentes áreas. En algunas áreas, los agricultores contaban con otros empleos como obreros emigrantes. En otras, especialmente aquellas con poblaciones mayores en donde los obreros emigrantes no son comunes, los líderes locales se encuentran bajo la presión para proveer fuentes alternativas de ingreso para el desplazado. En *Zigui*, una aldea reasentada ha recurrido a la compra de una fábrica de ladrillos del gobierno municipal que se encontraba en quiebra. Pero las empresas en *Three Gorges* no son usualmente exitosas y es incierto si la aldea tendrá éxito donde el municipio ha fallado. Otra aldea cercana ya sufre la deuda masiva debido al desarrollo de empresas comerciales que han fracasado. Muchos de los oficiales y académicos entrevistados son generalmente escépticos acerca de los prospectos de desarrollo de nuevas empresas para empleo rural.

Waiqian Yimin - Reasentamiento Distante

En medio de una nueva consciencia de los límites ambientales y económicos de *Three Gorges*, el gobierno ha incrementado la compensación y otros incentivos para que las personas desplazadas salgan de sus comunidades de origen. Oficialmente, existen planes para que 125,000 reasentados -como el 10% del total- sean movidos fuera del área de reserva de *Three Gorges*. Según la mayoría de académicos y

Reasentamientos distantes: reasentados esperan a las orillas del río en botes ser trasladados con sus pertenencias lejos de sus tierras ancestrales a pueblos y ciudades en áreas más prósperas dentro de China.



algunos de los principales oficiales entrevistados, esta población es muy pequeña.

La cantidad de personas que deben ser desplazadas fuera de la ciudad ha sido determinada con el fin de garantizar que la cantidad de tierra cultivable por persona sea la misma después de la inundación. Recae en los oficiales de la Oficina de Reasentamiento a nivel municipal, decidir quiénes deben irse, y finalmente, persuadirlos para que se vayan. Las presiones en estos oficiales son enormes y bajo este sistema es imposible dirigir las circunstancias individuales.

En un caso, una familia estaba siendo persuadida para que se fuera de su tierra a la aldea en donde el esposo tenía empleo. La familia estaba poco dispuesta a dejar su hogar en la aldea por un familiar mayor y preferían abandonar sus derechos de la nueva tierra para que les permitieran construir su casa en un área cercana. Sin embargo, las reglas de reasentamiento determinan que se debe dar tierra a las personas desplazadas y obliga a los oficiales de reasentamiento a cumplir con la cuota designada, este caso resultó ser una situación difícil.

Los reasentados están siendo movilizadas en masa a lugares en *Shanghai*, *Guangdong* y a través de China. Una combinación entre el incremento de la compensación junto a una comprensión de la dificultad de permanecer en *Three Gorges* está persuadiendo a algunos reasentados que la mejor opción es el reasentamiento distante. Estos nuevos incentivos agregados a otros gastos adicionales que conlleva el reasentamiento distante subirán los costos de reasentamiento. El presupuesto de reasentamiento establecido en 1993 pretendía ser una cantidad fija y existe desacuerdo entre los altos oficiales en si debe o no incrementarse el presupuesto.

Dui kou zhi yuan - Sociedad de Apoyo

Con el incremento en los gastos y la disminución de recursos locales, la política de la Sociedad de Apoyo promueve el desarrollo de enlaces de ayuda entre *Three Gorges* y los gobiernos regionales. Las 19 comunidades afectadas por la inundación de *Three Gorges*, se encuentran asociadas con una provincia o municipalidad fuera del área afectada. Empresas asociadas a

unidades administrativas están ofreciendo incentivos financieros para la apertura de sucursales operativas en las comunidades reasentadas. Mientras que la intención de la política de Sociedad de Apoyo es incrementar el desarrollo económico en las áreas de reasentamiento y crear fuentes de trabajo para los reasentados, no existen requerimientos firmes para contratar reasentados. Nuestras entrevistas con los gerentes de las fábricas de la provincia de *Jiangsu* de la Comunidad de *Zigui*, revelaron que la razón primordial para establecer una empresa en sociedad era para contestar al llamado del gobierno central de asistir en el reasentamiento. Entrevistas con los oficiales gubernamentales de la provincia sugieren que políticas favorables de impuestos y la expectativa de otros incentivos financieros y de servicio, juegan un papel significativo en la decisión de establecer empresas en *Three Gorges*.

Aunque la medición del éxito del mantenimiento o el mejoramiento de los estándares de vivienda para los reasentados requiere más investigación, está claro que los resultados son desiguales. La provincia de *Zigui* disfruta de un número de nuevas empresas que se han establecido y que proveen aparentemente fuentes viables de trabajo para los reasentados. Su localización favorable, cercana al sitio de construcción del Proyecto *Three Gorges* y relativamente el desarrollo de infraestructura y enlaces de transporte ha permitido a *Zigui* persuadir a organizaciones de la rica provincia del Este *Jiangsu* a invertir. En contraste, en *Kaixian*, una provincia pobre y desolada en el área de reserva de la municipalidad de *Chongqing*, los resultados de la política de la Sociedad de Apoyo no han sido prometedores. Oficiales de la provincia de *Kaixian* lamentaron que su oficial asociado se encontrara en el Oeste de *Sichuan* y que no eran capaces de atraer empresas económicamente viables del Este. Con el movimiento de China a una "economía socialista de mercado" el éxito del programa de Sociedades de Apoyo regido por el Estado dependerá de las fuerzas del mercado y de los márgenes de ganancia.

Prospectos de apoyo internacional

Con el gran número de personas que serán desplazadas y reasentadas, el gobierno chino establece que para la reconstrucción de sus vidas las

metas a alcanzar son altas y los recursos disponibles limitados, por lo que se asume que la asistencia internacional para el reasentamiento será bien recibida. Sin embargo, el gobierno chino está decidido en realizarlo solo. Los altos oficiales en la Agencia Estatal de Reasentamiento han accedido únicamente en el apoyo a la investigación técnica. El gobierno municipal de *Chongqing* recientemente publicó regulaciones que prohíben cualquier investigación o consulta "individual" en el área de *Three Gorges*. Se requiere más trabajo para crear un ambiente propicio en el que la inversión, pública o privada, llegue a los reasentados.

A pesar de las restricciones, existe entusiasmo a nivel local por comprometerse con una cooperación internacional. En la provincia de *Kaixian*, un área relativamente plana a lo largo del norte en el Río *Yangtze*, los oficiales gubernamentales se encuentran dispuestos a trabajar con investigadores extranjeros para encausar los problemas ambientales. Con una fluctuación anual del nivel de agua de hasta 35 metros y el prospecto del desarrollo de un pantano que incrementará la tasa de incidencia de enfermedades transmitidas por el agua para las 600,000 personas que están destinadas a residir ahí, los oficiales de *Kaixian* están trabajando arduamente en la búsqueda de soluciones apropiadas. Esperan involucrar recursos extranjeros en sus planes de protección ambiental.

El gobierno chino recientemente anunció realizar una encuesta a gran escala para examinar la protección de los derechos de los reasentados en *Three Gorges*². Aunque este es definitivamente un desarrollo bien recibido, la apertura a una investigación independiente incrementaría la confianza internacional en el trabajo de reasentamiento y tal vez atraería recursos internacionales lo que incrementaría la importancia en las reformas económicas de China y su reciente entrada a la OMC.

Recomendaciones políticas

La política de la Sociedad de Apoyo puede servir como un modelo para otros proyectos de reasentamiento. Ésta política establece relaciones de trabajo que proveen a gobiernos locales y economías un apoyo especializado. Indicadores iniciales muestran que los programas de inversión a gran escala serían favorecidos por pequeños negocios.

Después de varios estudios, puede que se conciba la expansión del programa internacionalmente. Países como Canadá, que se encuentran involucrados con el Proyecto de la Represa *Three Gorges*, pueden proporcionar consulta e incentivos financieros adicionales para empresas canadienses que garanticen proveer entrenamiento y empleo para los desplazados.

Casi todos los agricultores entrevistados estaban de acuerdo con que los subsidios para la política de Reforestación de Tierras Cultivadas eran muy bajos. Adicionalmente, sentían que era importante encausar la baja producción de la tierra existente sobre la línea final de inundación y proveer irrigación para soportar la sequía. A pesar de los planes de un embalse masivo debajo de ellos, los agricultores temen por la insuficiencia de agua.

El financiamiento extranjero o doméstico podría incrementar los subsidios para contrarrestar el debilitamiento en la cosecha. La Comisión Mundial de Represas ha sugerido que los reasentados compartan los beneficios de los proyectos de desarrollo, incluyendo agua de riego y electricidad. Bombear agua hacia las colinas para irrigación es costoso y requiere de recursos externos. Sociedades Internacionales puede que consideren otorgar inversiones y expertos para el desarrollo de sistemas de irrigación a cambio de electricidad subsidiada del Proyecto *Three Gorges* para poner en

funcionamiento estaciones de bombeo.

Nuevas presiones causadas por las alteraciones en la política de reasentamiento distante han sido exacerbadas por el sistema *hukou* (registro de hogar). Los oficiales locales no habrán cumplido con su cuota hasta que el *hukou* de los reasentados sea transferido a otra provincia. En algunas áreas existen trabajadores emigrantes, pero debido a los servicios sociales y otros derechos que están enlazados con el sistema de *hukou*, la migración espontánea no es una solución posible para el reasentamiento. Reformas al sistema de *hukou* están siendo generadas en China pero se requiere una mayor velocidad, especialmente en *Three Gorges*, a fin de proveer a los reasentados mayor libertad de movilización para controlar el apoyo a su reasentamiento distante.

El reasentamiento distante continuará incrementándose, junto con las presiones y tensiones entre los oficiales y los reasentados. Mientras algunos reasentados expresan buena voluntad para restablecerse fuera del área, otros resienten que la compensación sea mayor para los reasentados distantes. Existen mayores costos, tanto económicos como sociales, que conllevan el reasentamiento distante ya que los riesgos incluyen descontento y disidencia.

Conclusión

El mejoramiento de las condiciones

de vida de los reasentados es un reflejo de los cambios acelerados que se han llevado a cabo en China. Debido a que la reforma económica encabeza la reforma política, la toma de decisiones centralizadas no siempre podrá dirigir los cambios en las realidades locales. Mientras grandes esfuerzos están siendo realizados en la promesa de reasentamiento masivo en *Three Gorges*, en distintos niveles del gobierno existe una presión enorme para alcanzar el ambiguo "reasentamiento por desarrollo". Una mayor transparencia y participación por los desplazados en el proceso de toma de decisiones, podrá reducir mucho esta presión.

Shawn Steil está asociado a la Facultad de Diseño Ambiental, Universidad de Calgary, Canadá. Correo electrónico: spsteil@ucalgary.ca
Página web <http://members.rogers.com/ssteil5659>.
Duan Yuefang trabaja en la Facultad de Manejo, Universidad de Huazhong de Ciencia y Tecnología, Wuhan, China. Correo electrónico peter_yf@yahoo.com.cn

Los autores desean agradecer a la Universidad de *Three Gorges*, *Yichang*, la Universidad de *Calgary*, Canadá y la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense (CIDA) por el apoyo a la investigación, y expresan su gratitud a todos los académicos, oficiales gubernamentales, y reasentados que tan generosamente participaron en la investigación.

¹ Esto incluye el crecimiento poblacional esperado en los 17 años de la construcción del proyecto

² *Three Gorges Probe*, Septiembre 20, 2001, www.probeinternational.org/pi/3g

Creando pobreza: la lógica económica imperfecta del Banco Mundial revisa involuntariamente el reasentamiento político por Theodore E Downing

En 1990 el Banco Mundial sacó una señal del reasentamiento político involuntario que subsecuentemente emuló y refirió. Desde 1998 el Banco ha pedido a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), agencias del gobierno y otras partes interesadas; a reaccionar a una serie de revisiones preliminares. A pesar de que las objeciones a la revisión final debilitaron la existente Directiva Operacional, la nueva política (OP/BP 4.12) fue adoptada por el Consejo del Banco en octubre 2001.¹

El Banco jugó un papel de liderazgo

en el reconocimiento de riesgos intrínsecos en los desplazamientos forzados. En la misma organización ha sido extensamente probado y elaborado el modelo Empobrecimiento, Riesgos y Reconstrucción (*Impoverishment Risks and Reconstruction*), desarrollado por Michael Cernea. OP/BP 4.12 reconoce los riesgos de empobrecimiento en su primer párrafo, pero falla en proponer medidas para dirigirlos. En su lugar, recae en el mismo análisis y metodología de la economía imperfecta, de la cual ha sido responsable por décadas de ejecución inaceptable. Por enfocar

minuciosamente la responsabilidad de los clientes del Banco en la compensación de pérdidas de tierra, la revisión esquivó la necesidad de una rehabilitación viable para las víctimas inocentes del desplazamiento inducido por el desarrollo. Si su intención es implícitamente dirigir riesgos, entonces ¿Por qué falló la nueva política para prescribir las herramientas de análisis y financiamiento proporcionado para evitarlos?

OP/BP 4.12 confunde restauración con desarrollo. Cuando una sección llama a los desplazados a ser benefi-

ciarios del proyecto, otra permite a los prestatarios la opción de simplemente restaurar el sustento y los estándares de vida de los pre-desplazados. La política original establecía un alto estándar, estipulaba que *“todo reasentamiento involuntario debe ser concebido y ejecutado como programa de desarrollo con reasentamientos provistos de suficiente inversión de recursos y oportunidades de compartir en proyectos benéficos”*. ¿Por qué esto ha sido excluido? ¿Podría esto ser un movimiento para una definición minuciosa o para transferir la responsabilidad?

OP/BP 4.12 arbitrariamente limita el costo del reasentamiento para “dirigir la economía y el impacto social” dando como resultado la toma de tierra del proyecto, traslado de refugio y, la pérdida de bienes y fuentes de ingreso. La revisión de la política permite al prestatario definir su responsabilidad y obligaciones por traer una distinción arbitraria “directa/indirecta”. Esto conduce a un entendimiento de los costos totales del proyecto. La política ignora al Banco y a la investigación académica que encuentran reales y calculables los costos externos, tales como la reintegración, reposicionamiento a las comunidades, pérdida de comida, seguridad y mala salud. Las pruebas económicas correctas deben ser: si los costos no tienen acumulación sin el proyecto, entonces son costos proyecto y deben ser facturados.

OP/BP 4.12 tampoco requiere evaluación de los riesgos de empobrecimiento ni un análisis socioeconómico de impactos potenciales. En el Análisis *Bankwide* de 1994, el Consejo descubrió que el catastrófico desempeño de una década que se proyectó, fue merecido por su fracaso en tratar con estos riesgos. OP/BP 4.12 simplemente dirige al personal del Banco a analizar el riesgo de que no sea adecuadamente implementado el plan de reasentamiento de los prestamistas. Enfocando el riesgo como una medida de pobre proyección del desempeño, se evitan múltiples riesgos de empobrecimiento en la guarnición de los desplazados.

OP/BP 4.12 excluye los costos críticos de la reintegración y reiniciación de economías alteradas, instituciones sociales y sistemas educacionales. Prioriza la compensación sobre mecanismos para el inicio repentino de los sistemas

Red Internacional sobre Desplazamiento y Reasentamiento

INDR es una virtual y global red de comunicación de estudiantes, practicantes y políticos que busca mitigar el desarrollo que induce al empobrecimiento



La website de INDR es: ww.displacement.net.

socioeconómicos dañados. El prematuro reconocimiento del “estrés a ser desarraigado” se ha estrechado con el “estrés psicológico”, excluyendo así otras documentaciones sociales, ambientales y económicas que frecuentemente acompañan el desplazamiento. La revisión adopta una antigua variante de análisis costo/beneficio la cual carece de un análisis de distribución de ganancias y pérdidas sin usar la región local como una unidad de análisis. ¿Por qué el Banco tiene que retener una metodología que en sus propios estudios ha encontrado que es imperfecta?

La nueva política institucionaliza un sistema de negociación que potencialmente viola los derechos humanos. La falta de información y representación legal ha socavado consistentemente la capacidad de proyectar a las personas afectadas para entender y negociar la reconstrucción de su economía. OP/BP 4.12 jerárquicamente “consulta en”, más que “consulta con” las personas afectadas por el desarrollo de proyectos. En un memorándum al Consejo, el Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn explícitamente deniega a las personas indígenas el derecho de preferencia.² ¿Por qué la OP/BP 4.12 permite al Banco garantizar los costos de negociación de los prestamistas con el desplazo pero no viceversa? En preparación para el futuro análisis

prometido por el Banco en la política revisada, yo les sugiero adherirse al principio preventivo y evitar acciones que puedan causar daño. Ellos deben: a) financiar evaluaciones de riesgo, b) oportunamente informar a las personas de los riesgos y posibles mitigaciones, c) proveer independencia, representación legal competente, y d) fijar monitoreo independiente y transparente de todos los proyectos de desplazamiento inducido por el desarrollo. Ellos también deben e) protegerlos del riesgo introduciendo un “seguro al desplazamiento inducido” como una red segura en caso de que las políticas no trabajen. Esta innovación conduciría garantías y llevaría al mercado a codear prestatarios para mitigar y evitar los riesgos sabidos. Con tantas acciones posibles, ¿Por qué los administradores y empleados del Banco, inútilmente sostienen que el desplazo es sumergido en la pobreza inducida por el desarrollo, contradiciendo el objetivo primario del Banco en la reducción de la pobreza?

Ted Downing es Profesor de Investigación del Desarrollo Social, Universidad de Arizona y Preside la Red Internacional en Desplazamiento y Reasentamiento. Correo electrónico: tedowning@earthlink.net. La respuesta del Banco Mundial a su crítica y otros argumentos pueden ser leídos en www.ted-downing.com

¹ Para mayor detalle del proceso consultivo, vea www.ciel.org/ifi/wbinvolresettle.html

² Vea www.displacement.net/PO412_901.pdf



Desplazamiento inducido por el desarrollo: ¿asunto interno o tema internacional de derechos humanos?

por Bjorn Pettersson

Si bien el número de Personas Desplazadas Internamente (PDI) inducidas por el conflicto es todavía incierto, (la mayoría de observadores coinciden en que existen aproximadamente de 20 a 25 millones) el número de estos desplazados por proyectos de desarrollo es aún más difícil de estimar.

Extensos hallazgos de investigaciones presentados por la Comisión Mundial de Represas han demostrado que entre 40 y 80 millones de personas han sido forzadas a abandonar sus hogares como resultado de la construcción de represas hidroeléctricas.¹ En 1994 el Gobierno de India admitió que 10 millones de personas desplazadas por represas, minas, deforestación y por otros proyectos de desarrollo, están todavía “esperando a ser reha-

bilitadas”, un número considerado como bastante conservador por la mayoría de investigadores independientes. En China, el gobierno ha admitido que 7 millones de PDI inducidas por el desarrollo vivían en “extrema pobreza” en 1989.²

Cuando la vida de tantas personas está siendo perturbada, ¿Por qué existe tanta indiferencia acerca de las PDI en desarrollo? Durante la última década la ONU ha puesto, de

manera gradual, más atención a los desplazamientos inducidos por conflicto, tardíamente reconociendo que las PDI son tan vulnerables como los refugiados y que por mucho, superan el número de los que han cruzado la frontera. ¿Qué se necesita ahora para llamar la atención de la comunidad internacional hacia los desplazados orientados al desarrollo? ¿Se mantendrán como víctimas silenciosas del gobierno y de las negligencias corporativas? Este artículo desvía la atención hacia el desplazamiento forzado como una violación de los derechos humanos observando cómo los proyectos de desarrollo causan desplazamiento y cómo la negligencia es esparcida por poblaciones desplazadas con necesidad de reasentamiento y restitución del sustento.

manifestantes Narmada afuera del Congreso de Partidos, Mumbai, Sept 2001.

Las guías y principios de la ONU y los desplazamientos

Francis Deng, el Representante Especial en PDI del Secretario General de la ONU, ha sido un instrumento clave para atraer la atención internacional al problema de las PDI inducidas por el conflicto. Su trabajo ha contribuido a mejorar las reacciones del gobierno y de la ONU en relación a las PDI inducidas por el conflicto. El conjunto de normas internacionales, desarrolladas por Deng y su equipo legal, "Guías y principios de la ONU sobre los desplazamientos internos" no será una ley avalada internacionalmente, pero está basada en los derechos humanos internacionales y las leyes humanitarias.

Con el fin de observar cuál es el alcance del uso de estos Principios para dirigir la situación de las personas desplazadas inducidas por el desarrollo, primero debemos determinar si la Guía de Principios actualmente se aplica a las PDI inducidas por el desarrollo. Una lectura rápida de la definición de lo que es una persona desplazada en la Guía de Principios, muestra que esto no es aparente de forma inmediata. Esta es la descripción:

"Personas Desplazadas Internamente (PDI) son personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a emigrar o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de o para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre; y que no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente".

Sin embargo, la expresión "en particular" antes de listar las causas, indica que la lista no es exhaustiva. Francis Deng y Roberta Cohen han argumentado que la construcción de represas hidroeléctricas podría considerarse como un "desastre causado por el hombre" y que por lo tanto todos aquellos desplazados caen dentro de la definición en la Guía de Principios.³

El caso argumenta que el desarrollo inducido por desplazamiento está claramente cubierto por los Principios y es reforzado por el Principio 6.2(c) en el cual se lee: "La prohibición del desplazamiento

arbitrario incluye desplazamiento: [...]

(c) En casos de proyectos de desplazamiento a gran escala, los cuales no son justificados por la demanda y petición de los intereses públicos [...]"

Pero, ¿Qué se quiere dar a entender por el ambiguo concepto "demanda y petición de los intereses públicos"? ¿Quién tiene la autoridad para adjudicar que "demanda y petición de los intereses públicos" puede justificar el forzar a las personas a salir de sus tierras?

Walter Kalin, uno de los creadores de la Guía de Principios, sugiere que "el desarrollo relacionado con el desplazamiento es permisible sólo cuando la demanda y petición de los intereses públicos justifica esta medida, eso es, cuando la necesidad y proporcionalidad requeridas son encontradas".⁴ Para una interpretación de los últimos conceptos, "necesidad y proporcionalidad requeridas", Kalin refiere a la Directiva Operacional 4.30 en Reasentamiento Involuntario del Banco Mundial⁵ y los Guiamientos de OECD para las Agencias de Ayuda en Proyectos de Desarrollo de Desplazamientos y Reasentamientos Involuntarios. Sin embargo, a través de estos guiamientos se provee de una excelente guía a los gobiernos, agencias de ayuda y donantes en proyectos de desarrollo para el reasentamiento y rehabilitación involuntaria de las poblaciones desplazadas; ellos ya no se enfocan más en la problemática de "necesidad y proporcionalidad". Estos conceptos quedan por lo tanto para ser ejecutados por aquellos que deben aplicar la Guía de Principios: gobiernos, representantes no estatales, agencias de la ONU y los mismos Representantes de la Secretaría General.

Degenerando el concepto del desplazamiento inducido por el desarrollo

Es importante reflexionar sobre los conceptos "petición del interés público" y "necesidad y proporcionalidad", ya que determinan si el desplazamiento forzado de una población como consecuencia de un proyecto de infraestructura es una violación a los derechos humanos o a los proyectos de desarrollo legítimos. Nosotros necesitamos continuar desafiando la suposición

detrás de las palabras usadas para justificar el desplazamiento forzado a gran escala.

¿Quién es "el público"? si nosotros aceptamos que los derechos humanos internacionales son de alcance universal, diríamos que el "público" es toda la población en un área dada y no solamente la elite política y económica. Tomando el ejemplo de India (en donde más del 80% de las familias rurales no tienen electricidad) uno puede, por lo tanto, argumentar que la expansión de la red de suministro de electricidad en las áreas rurales, puede ser más "necesario" que producir más electricidad para una elite urbana.⁶ Este argumento es respaldado por la Comisión Mundial de Represas (*World Commission on Dams*), cuya conclusión sobre las grandes represas dice "produce beneficios que se acumulan a grupos, salvo aquellos que soportan los costos sociales y ambientales".⁷

¿Puede ser la "proporcionalidad" más cuantificable? En el caso de un proyecto hidroeléctrico las autoridades pueden determinar un número "justificable" de familias desplazadas por la proyección de megawatts producida. Por supuesto, ese método cínico de determinar la proporcionalidad supone que la electricidad producida beneficiará clara y equitativamente a la población, no en el caso en donde una minoría disfruta del acceso a la electricidad.

Si los desplazados no son reasentados apropiadamente y su capacidad de ganarse la vida no es restaurada, llega a ser irrelevante si el proyecto los obliga a dejar su tierra por una "petición del interés público". Es aún una realidad que sus derechos sigan siendo violados.

La ONU carece de interés en los desplazados inducidos por el desarrollo

Se le ha dejado a las ONG, a los medios y a académicos, comprobar la imposición del gobierno en abusos a los derechos humanos relacionados con los desplazados inducidos por el desarrollo y a resaltar la situación de millones de PDI forzadas a dejar su tierra. Si, como hemos visto, la Guía de Principios y las leyes⁸ internacionales de derechos humanos que prohíben el desplazamiento forzado (conflicto o desarrollo inducido) no son justifi-

cadadas por petición del interés público, ¿Por qué la ONU es tan indecisa en dirigir el problema? ¿Cómo puede la comunidad internacional justificar, por ejemplo, el hecho de que desde la década pasada en Georgia la ACNUR ha tenido que atender a las necesidades de 272,000 PDI inducidas por conflicto –relativamente afortunados– mientras al menos 21 millones de desplazados inducidos por el desarrollo en India no son ni siquiera un punto a tratar para la ACNUR (o para cualquier otra agencia de la ONU)?

Los gobiernos luchan fuertemente por mantener el concepto de soberanía nacional cuando el perpetrador del desplazamiento es el Estado mismo. Probablemente los gobiernos son quienes permiten el acceso de la comunidad internacional para desplazar a poblaciones pues la mayoría de PDI ha sido desplazada por actores no-estatales, como en el caso de Colombia o Angola. Sin embargo, cuando el Estado está fuertemente involucrado (como en Burma, China o Rusia), el acceso es bastante limitado. Esta falta de acceso es ahora, en algún modo, un desafío para la ONU en situaciones en donde las víctimas son desplazadas por conflicto. Todavía estamos por ver una presión similar de la ONU cuando ocurran los desplazamientos como resultado de proyectos de desarrollo.

La razón de esta indiferencia es saber la interpretación de la ONU hacia: a) un proyecto de desarrollo legítimo a la petición del interés público, protegido por interferencias internacionales por el concepto de la soberanía nacional y b) una violación a los derechos humanos concerniente a la comunidad internacional. En el caso de India, ¿no estamos claros al mirar esto? Interpretando el desplazamiento de millones de personas en términos de soberanía nacional, la ONU no ha encausado el problema con el gobierno de India o, para tal caso, con cualquier otro gobierno.

¿No es momento para un seguimiento más enérgico a la idea del Secretario General de la ONU Kofi Annan, en que la soberanía nacional viene con ciertas responsabilidades en derechos humanos para con los ciudadanos de un país verdaderamente soberano? El argumento dado por la Comisión de Estados Unidos para Refugiados en relación al

desplazamiento inducido por conflicto en India, es solamente válido en relación al desarrollo de las PDI: “Sin embargo, India no puede fallar al tomar los pasos para proteger y asistir el desplazo, prevenir otros que se hacen, y todavía rechazar los intereses humanitarios de la comunidad internacional en el destino de esos afectados.”¹⁰

Mecanismos en derechos humanos de la ONU y violaciones inducidas por el desarrollo

Si las agencias de la ONU aún no están convencidas de que el desplazamiento inducido por el desarrollo frecuentemente equivale a una violación de derechos humanos, ellos deben al menos utilizar los mecanismos en derechos humanos existentes requeridos por los gobiernos para proveer información en el destino de las PDI inducidas por el desarrollo. Algunas de las más grandes y más negligentes poblaciones de PDI inducidas por el desarrollo, son encontradas en ciudades Miembros del Estado de importantes acuerdos en derechos humanos de la ONU. Como parte del reporte periódico y la revisión del proceso de implementación de estos acuerdos, la ONU debe solicitar información sobre desplazamiento forzado específico de la ciudad. La Comisión en Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha incluido tales peticiones en su reporte de asuntos de Estado pero ha recibido muy poca información en desalojo forzado. Además, a fin de calcular las condiciones bajo las cuales estas personas son reasentadas (de ser en absoluto), el cumplimiento de los derechos económicos, culturales y sociales de estos ciudadanos después del desplazamiento también debe ser analizado.

El Artículo 12 del Convenio Internacional en Derechos Civiles y Políticos de la ONU (CIDCP) cubre el derecho a la libertad de movimiento y libre elección de residencia, y la Comisión en Derechos Humanos de la ONU está monitoreando esta implementación. El gobierno de India tuvo que presentar el siguiente reporte periódico bajo el CIDCP antes de finalizar el 2001 para fomentar la dirección de la problemática de aquellos a quienes se ha violado el derecho a la libertad de movimiento a través del desplazamiento forzado. La Comisión debe también solicitar que las ONG, en

acuerdo con la práctica común, presenten información en este asunto específico.

India es también un Miembro del Estado para el Acuerdo en la Eliminación de la Discriminación Racial. Así también, debe de explicar a la Comisión en la Eliminación de Discriminación Racial ¿por qué del 40 al 50% de la población inducida por el desarrollo está conformada por personas de la tribu *adivasi* cuando los *adivasis* llegan solamente al 8% de la población india.¹¹

China, quien este año se ha convertido en un Miembro del Estado en Acuerdos Internacionales en Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, similarmente debe reportar el estado actual de estos derechos y debe fomentar la dirección de la situación por desalojo forzado y desarrollo inducido de las PDI. Así como con el CIDCP, es una práctica común que las ONG nacionales e internacionales informen a los Miembros de la Comisión en Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre situaciones de particular importancia en el cumplimiento de estos derechos. Será por lo tanto, apropiado para la Comisión solicitar y analizar los reportes del gobierno y de las ONG en las consecuencias de proyectos de desarrollo a gran escala en China.

Si estos derechos son violados en el contexto de desplazamiento interno, será provechoso para que los Miembros de la Comisión, en sus análisis y procedimientos de revisión, hagan uso no sólo a los artículos relevantes de los Convenios sino también a la Guía de Principios en Desplazamiento Interno de la ONU.

La atención incrementada a la violación de los derechos humanos originada del desplazamiento inducido por el desarrollo, no debe de ser limitada por estos tres acuerdos. Los seis cuerpos monitores del tratado de la ONU pueden ser usados para ganar un mejor entendimiento del fenómeno.¹² Los mecanismos de monitoreo no enlazados a acuerdos específicos en derechos humanos (grupos de trabajo de la ONU, representantes especiales y observadores especiales) deben, similarmente, incitar a la dirección de la problemática.

El Secretario General del Representante en Desplazamiento Interno

Amigos del Río NARMADA

debe jugar un papel clave en dirigir y aclarar la diferencia entre un proyecto de desarrollo de "petición del interés público" el cual reasienta correctamente al desplazado, y entre el desplazamiento forzado que viola los derechos humanos internacionales. Tal guía podría ser bien recibida por la comunidad internacional, comúnmente confundida por el hecho de que la Guía de Principios de la ONU cubre el desplazamiento inducido por el desarrollo pero no las actividades del Representante. Dándole trabajo intenso y los recursos a su disposición muy limitados, no sería propio pedir al Representante que dirija situaciones de desplazados inducidos por el desarrollo de específicas ciudades. Sin embargo, él puede jugar un papel muy importante en dirigir la atención del Grupo de Trabajo de la Comisión Interna Permanente de la ONU a la situación de las PDI inducidas por el desarrollo. Esto puede permitir a los Miembros de agencias de la Comisión Interna Permanente, explorar vías para incluir a las PDI inducidas por el desarrollo como beneficiarios de las actividades de protección y asistencia.

Ese acercamiento a los derechos humanos puede resultar provechoso. Miembros del Estado para los Convenios internacionales tienen, por libre decisión, que estar de acuerdo a una revisión de la implementación de estos instrumentos del derecho humano.

Se ha vuelto una práctica común para las comisiones monitoras de los Acuerdos, incluir en sus Observaciones Finales recomendaciones concretas en cómo las agencias de la ONU pueden contribuir a un mejor desempeño de derechos específicos. Las Comisiones son así de capaces para recomendar ese acercamiento de los gobiernos, por ejemplo, el PNUD para ofrecer apoyo al reasentamiento de las PDI inducidas por el desarrollo o la ACNUR para ofrecer protección a esta misma población. La comunidad internacional está empezando a reconocer a los "proyectos de desarrollo" extraviados, los cuales desplazaron a millones de personas y destruyeron su subsistencia; por lo que realmente son: violación a los derechos humanos.

Bjorn Pettersson es el Coordinador de Entrenamiento del Proyecto Global para Personas Desplazadas Internamente del Consejo Noruego para Refugiados. Correo electrónico: bjorn.pettersson@nrc.ch

¹ Comisión Mundial en Represas (CMR) *Represas y Desarrollo*, 16 de noviembre 2000, Pp.104. Reporte disponible en www.dams.org/report.

² Red Internacional de Ríos/Derechos Humanos en China 'Fundación de Problemas Mayores en Three Gorges Dam Resettlement Program', 12 de marzo, 1998, Pp.7.

³ Los accidentes químicos y nucleares pueden ser otros ejemplos de "desastres

causados por el hombre". Francis Deng y Roberta Cohen *Masses in Flight*, p16-17.

⁴ Walter Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement-Annotations*, p17.

⁵ Ahora convertida en Política Operacional/Procedimiento Bancario (OP/BP 4.12). Vea

<http://inweb18.worldbank.org/essd/essd.nsf/f/AIL/ECCE741F851ED3CA852567ED004C9BE8>

⁶ El escritor indú Arundhati Roy, argumenta que los beneficios de las represas, incluyendo el incremento del suministro de agua potable, no beneficia a los pobres. Roy *The Cost of Living*, p94-95. Vea también WCD 'Profile of beneficiaries', *Dams and Development*, noviembre 16 del 2000, p125.

⁷ WCD *Dams and Development*, noviembre 16 del 2000, p120.

⁸ Para ejemplo, vea el derecho al libre movimiento y la libertad de elegir una residencia (International Covenant on Civil and Political Rights, Artículo 12 o Universal Declaration of Human Rights, Artículo 13).

⁹ Para ejemplo vea: Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en *The Economist*, 18 de septiembre de 1999.

¹⁰ US Committee for Refugees *Northeast India's Hidden Displacement*, 2000, p19.

¹¹ Amnistía Internacional, India *Persecuted for challenging injustice-human rights defenders in India*, 26 de abril 2000, III parte, sección 3.

¹² Comisión en Derechos Humanos de la ONU, Comisión en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comisión contra la Tortura, Comisión en la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, Comisión en la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comisión en Derechos del Niño.

Hacia el derecho a un lugar seguro

por Scott Leckie

Scott Leckie

La comunidad de apoyo a las **Personas Desplazadas Internamente (PDI)** ha tenido un éxito considerable incrementando el perfil de las PDI y un avance en la atención institucional hacia desplazamiento interno. El enfoque, sin embargo, ha sido casi en su totalidad al desplazamiento relacionado por conflicto. Todos los reportes de país del Representante Especial de la Secretaría General en Desplazamiento Interno y de La Red Principal de Inter-Agencia en Desplazamiento Interno mantienen a los Estados preocupados por el involucramiento en los actuales o recientes conflictos armados. ¿Qué pasa con los millones de personas desplazadas cada año fuera de sus hogares debido a los actuales o recientes conflictos armados, particularmente aquellos obligados al desalojo forzado o al desplazamiento basado en el desarrollo?

Este artículo argumenta que ellos también deben ser considerados como PDI. La Guía de Principios en el Desplazamiento Interno claramente provee suficiente base para actuar en nombre de las víctimas de desplazamiento basado en el desarrollo. El Principio 6 (2c) afirma en específico: que la prohibición del desplazamiento arbitrario incluye el desplazamiento “en casos de proyectos para el desarrollo a gran escala que no sean justificados por la demanda y petición de los intereses públicos”.

Extendiendo la definición de una PDI, puede parecer académico y prematuro, cuando consideramos la asistencia tan limitada que actualmente puede ser proporcionada a las PDI del mundo, tema que no concierne al presente artículo. Identificando cuales grupos de víctimas de violaciones a los derechos humanos serán consideradas como PDI, se puede tener una orientación tanto en el grado de atracción de intereses internacionales como en que sus derechos no sean respetados, cumplidos o sometidos a

soluciones efectivas.

Si, por ejemplo, una mujer desplazada es identificada como una PDI, ella tendrá mejor oportunidad de recibir asistencia humanitaria y legal, y posiblemente beneficiarse de los derechos de la recuperación de su propiedad cuando su desplazamiento finalice. Sin embargo, si es considerada fuera del perfil de PDI ella puede encontrarse así misma -como sucede frecuentemente- desprotegida, abandonada por la comunidad internacional, tratada como desafortunada pero prescindible en la expansión del precio del ‘desarrollo’ siendo abandonada para defenderse por sí misma. Si sus experiencias son esencialmente las mismas, y las violaciones sufridas a sus derechos son similares a los reconocidos como PDI, ¿realmente debe importar si la causa de su desplazamiento y de su actual miseria fueron debido al conflicto armado o a los proyectos de desarrollo?

Desplazamiento inducido por el no-conflicto: una categoría olvidada

¿Es debido al énfasis sobre los desplazamientos inducidos por el conflicto en la última década, que da como resultado indirecto el desplazamiento de un gran número de personas que son excluidas de los esfuerzos por proteger y verificar sus derechos como personas desplazadas internamente? Muchos de aquellos forzados a evacuar permanentemente sus hogares como resultado de proyectos de desarrollo, de operaciones para despejar los barrios bajos, por renovaciones urbanas y medidas de desarrollo, programas de “embellecimiento” a la ciudad, órdenes de confiscación, adquisiciones arbitrarias de tierra, medidas de expropiación (‘requisa’) o disputas sobre tierra; han escapado a la atención del movimiento de PDI.

Las personas desalojadas debido a las presiones del “desarrollo” sufren

de la misma manera que las personas tradicionalmente clasificadas como PDI. Balakrishnan Rajagopal ha creado recientemente el término “saneamiento del desarrollo”¹ para describir el proceso que involucra directamente o indirectamente la violencia, la pérdida de hogares, tierras y propiedades por circunstancias fuera del control del propietario, la severa disminución en los estándares de vida, y las terribles condiciones de vivienda durante su desplazamiento. En algunas áreas los desalojados sufren peor suerte que las PDI relacionadas con conflicto. Aquellos desalojados en nombre del desarrollo son usualmente prevenidos de organizarse en resistencia, y son específicamente fijados como objetivo por aquellos que desean tomar sus hogares y tierras y, lo más importante de todo, casi nunca pueden reclamar, ni ejercer sus derechos de restitución de hogar o tierra de los cuales fueron desalojados.

Desde el punto de vista de violaciones a los derechos humanos, particularmente las violaciones de derechos de vivienda, parecería difícil justificar, por motivos legales o humanitarios, la continua exclusión de cualquier PDI inducida por el desarrollo. Si bien existen obstáculos en la práctica para considerar sistemáticamente los derechos de **todas** las personas arbitrariamente desplazadas, ¿acaso no tenemos la obligación legal y moral de hacerlo?

Las implicaciones de ampliar la atención a los desalojados

¿Cuáles serían las consecuencias y retos de expandir los trabajos del movimiento PDI para incluir a las víctimas de desalojo debido al desplazamiento inducido por el desarrollo?

Claro está que el reconocimiento mundial de la población PDI irá creciendo. No debemos ser intimidados por este reto sino aprovechar la oportunidad de proveer evidencia gráfica del hecho de que la severidad

y la escala del desplazamiento global dinámico son mucho mayores de lo que se asume comúnmente. Al expandir la población en cuestión podremos avanzar más hacia el aseguramiento de que **todas** las personas desplazadas reciban la atención y asistencia internacional que merecen.

Las oportunidades de prevenir desplazamientos podrían incrementarse. La mayoría de casos de desplazamientos inducidos por el desarrollo y de desalojos forzados son planificados o anticipados en leyes o políticas. Éstas son generalmente anunciadas públicamente antes de ser llevadas a cabo. Es necesario que los decretos ejecutivos o ministeriales, decisiones judiciales u órdenes militares sean emitidos antes de un desalojo o que los desalojos planificados se anuncien y sean incluidos dentro de los programas gubernamentales de desarrollo. Estas medidas incrementarán substancialmente las posibilidades de prevenir desplazamientos antes que se lleven a cabo.

Tratar a los desalojados inducidos por el no-conflicto como PDI permitiría a la ONU desempeñar un papel más pro-activo en la prevención de desalojos antes que estos se realicen. Si la Organización OCHA o el Representante Especial son involucrados en casos de desalojo forzado planificado, su capacidad de posición preventiva seguramente se acentuaría.

Nuevo énfasis en derechos de vivienda

Mientras todas las clases de desplazamientos finalmente conlleven la pérdida –continua o temporal– del derecho a residir dentro de un hogar particular o en un lugar en particular, los desalojos forzados están destinados a ser permanentes. Tanto los desalojos forzados como los desplazamientos inducidos por el desarrollo están diseñados específicamente para finalizar con una residencia permanente en un lugar particular. Es por esta razón que las declaraciones de la ONU con respecto del desalojo forzado han sido mencionadas dentro del contexto de violaciones al derecho a una vivienda adecuada².

La utilización de los principios de derechos humanos en la estructuración de normativas internacionales para dirigir estos tipos de desalojo y desplazamiento inducido por el desarrollo, es claramente la adecuada. En la década pasada se desarrollaron avances sig-

nificativos en lo concerniente a leyes de derechos de vivienda y derechos humanos, específicamente en procesos de desalojo forzado³. Además, de un extenso número de criterios conocidos –incluyendo la Guía de Principios– un conjunto de menor reconocimiento, pero con mayor detalle son los Guiamientos Comprensibles de Derechos Humanos con Respecto al Desplazamiento Basado en el Desarrollo. Éste fue aprobado por un grupo de expertos de la ONU en 1997 y provee una amplia cobertura en cómo los desalojos deben ser tratados cuando coinciden con proyectos de desarrollo⁴.

Estos guiamientos legales son tan obligatorios como la Guía de Principios (aunque ninguno ha sido formalmente aprobado por los Estados, siendo ambos un reflejo de leyes internacionales existentes) y fácilmente podrían ser incorporados en el trabajo del movimiento de PDI como medio de aplicación a normas más estrictas de derechos humanos en el caso de desplazamientos inducidos por el no-conflicto.

El movimiento de apoyo a las PDI reconoce cada vez más que la vivienda es una importante necesidad de asistencia para las personas desplazadas internamente. Tomando los **derechos** de vivienda en forma seria, se podrá conformar un elemento que se centre en la necesidad de regular la movilización de los programas de alivio hacia los de desarrollo. Una reunión inicial en búsqueda de enlaces entre los derechos de vivienda y las PDI fue sostenida en julio del 2001, encontrando una valiosa oportunidad para enfatizar las dimensiones del problema de vivienda de los desplazados⁵.

Dándole aplicación al derecho a un lugar seguro

Si el movimiento para PDI tomara el camino indicado anteriormente, sería beneficioso reflexionar sobre una idea más, la que podría nombrarse **derecho a un lugar seguro**. En lugar de definir el concepto negativo “derecho a no ser desplazado”, el concepto positivo: “derecho a un lugar seguro” sería una amalgama en la cual converjan derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales directamente relacionados con la prevención y solución al desplazamiento. Este concepto reconoce que todos en todas partes tienen que aplicar y defender el derecho a la seguridad física y los derechos a vivienda, propiedad y tierra, incluyendo derechos de seguridad de permanencia. La seguri-

dad de permanencia es un término relativamente nuevo en la comunidad de derechos humanos y para el movimiento de PDI uno con tremendo potencial en las áreas de prevención de desplazamiento arbitrario y desalojo. El derecho a un lugar seguro sería tan relevante en época de paz como en épocas de conflicto armado y desastres humanitarios. Tal derecho no hace presunciones que una forma de permanencia sea necesariamente preferida a otra. En otras palabras, propietarios, arrendatarios, ocupantes tradicionales, ocupantes ilegales y todos los otros tipos de grupos de tenencia, podrían ser protegidos. El derecho a un lugar seguro iría más allá de la seguridad de permanencia. La estabilidad del hogar formaría el punto inicial de donde los derechos suplementarios surgirían.

Semejante derecho podría fortalecer los derechos de **todas** las PDI al proveer diversos conceptos que cubran los espacios entre el interés y la protección institucional que se otorga a aquellos que han sido obligados a salir de sus hogares por desalojos forzados y desplazamientos inducidos por el desarrollo.

Balakrishnan Rajgopal “The Violence of Development”, *Washington Post* (8 agosto del 2001)

Scott Leckie es el Director Ejecutivo del Centro de Derechos de Vivienda y Desalojo (COHRE: www.cohre.org) Correo electrónico: sleckie@att-global.net.

¹ Balakrishnan Rajgopal ‘The Violence of Development’ *Washington Post* (8 de agosto del 2001)

² Scott Leckie ‘New United Nations Regulations on Forced Evictions: General Comment No. 7 Strengthens Right Not to be Evicted’ en *Third World Planning Review*, vol 21, no 1, febrero 1999, pag 41-61.

³ Para una compilación comprensiva de los estándares internacionales sobre desalojo adoptados en la última década, ver COHRE *Sources No. 3 Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action*, 1999, Ginebra.

⁴ En junio de 1997, la UNOHCHR adoptó un documento extenso en su seminario convenido titulado *Comprehensive Human Rights Guidelines on Development-Based Displacement*. Los guiamientos se encuentran contenidos en el documento de la ONU: E/CN.4/Sub.2/1997/7. Algunos de los conceptos más innovadores incluidos en estos guiamientos: la obligación de protección efectiva máxima para prevenir poblaciones sin hogar, la obligación de expropiar únicamente como última alternativa, el derecho de integridad de hogar, y garantías legales a seguridad de permanencia.

⁵ *Housing and Property Rights for IDPs: Where to go from here?*, 3 de julio del 2001, patrocinado por COHRE y Proyecto Global IDP.

Vida digna en las aldeas para los desplazados

por Ghassen Fardanesh y Bryan Walker

Sri Lanka ha experimentado conflictos étnicos por cerca de 20 años, con alrededor de 60,000 muertos y cerca de un millón de personas (fuera de una población total de 19 millones) desplazadas.

Algunas han sido desplazadas repetidamente. Los cambios en la posición de las líneas de defensa delanteras continúan desplazando a familias en grandes cantidades. Muchos miles han dejado la isla completamente.

Alrededor de 200,000 Personas Desplazadas Internamente (PDI) viven en centros benéficos del gobierno; el resto fueron acomodados por familiares y amigos. Los problemas, asociados al largo plazo de vida, en centros benéficos incluyen el desarrollo de la dependencia, incapacidad instruida, sentimientos de inutilidad, pérdida de autoestima y normas sociales quebrantadas. Alcoholismo, droga, abuso, depresión, suicidio e incremento del crimen. Mujeres y niños son particularmente afectados, ellos también son sujetos al maltrato físico y sexual. Los índices de asistencia en las escuelas son menores que el promedio. La falta de privacidad, participación, actividades generando ingresos y facilidades en cuidados de salud, tocan espacios y actividades culturales en alguna forma combinados para exacerbar sentimientos de inutilidad y falta de dignidad. Las condiciones públicas de salud, particularmente en temporadas lluviosas, causan riesgos de salud y pobres estándares de vivienda.

ACNUR y otras organizaciones

humanitarias hacen lo que pueden por ayudar a mejorar la vida de aquellos que están sujetos a tales indignaciones. Mundialmente no hay leyes internacionales que obliguen a la provisión para las PDI. Aunque los mandatos de ACNUR son relacionados con refugiados, en Sri Lanka ACNUR tiene una responsabilidad especial para proveer protección y seguridad a los desplazados internamente. La mayoría de agentes gubernamentales y no gubernamentales están de acuerdo ahora, en que los centros benéficos no proveen soluciones duraderas; el reasentamiento o la reubicación son las únicas alternativas satisfactorias.

El papel de los estándares internacionalmente acordados

La aplicación de *Sphere Minimum Standards* y la Guía de Principios es de gran importancia para las PDI.

El propósito de *Sphere Humanitarian Charter* y de *Minimum Standards* es:

*“incrementar la efectividad de la asistencia humanitaria, y hacer más responsables a las agencias humanitarias. Está basado en dos creencias: primera, todos los pasos posibles se deben tomar para aliviar el sufrimiento humano que surge fuera del conflicto y la calamidad, y segunda, todos aquellos afectados por un desastre tienen el **derecho a vivir con***

dignidad y por lo tanto de asistencia”. [énfasis del autor]

La Guía de Principios en Desplazamiento Interno se estableció a partir del año 1998 por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en PDI, Francis Deng. Los 30 Principios están organizados en cinco secciones, las cuales intentan establecer derechos políticos y sociales para las PDI, basados en las existentes leyes humanitarias internacionales e instrumentos de derechos humanos:

1. Principios generales (ej. Derechos de protección y quién debe proveerlos).
2. Protección del desplazamiento (ej. Exploración de todas las alternativas factibles).
3. Protección durante el desplazamiento (ej. Liberación de la violación, tortura, etc.).
4. Asistencia humanitaria (ej. Sin discriminación).
5. Regreso, reasentamiento y reintegración (ej. Retorno voluntario **con dignidad**).

Las personas tienen el derecho de vivir con dignidad, durante y después del desplazamiento. Dignidad significa ser **digno de respeto** y es a menudo el más difícil de defender que cualquier otro derecho.

Dificultades en defender la dignidad

Existen muchos factores que actúan contra la protección de la dignidad durante y después del desplazamiento. Estos incluyen: la llegada de un enorme número de personas con poca antelación, preparación inadecuada por parte de las agencias y

gobiernos concernientes, y una falta de conciencia por parte de las agencias y los beneficiarios acerca de los derechos humanitarios. Huir en circunstancias de emergencia es frecuentemente acompañado por pánico y consternación. Las posesiones materiales, ropa u otros indicadores de valor o dignidad pueden ser dejados atrás en el éxodo. En la confusión de la afluencia masiva, las moradas pueden ser construidas sin la consideración adecuada a lo planeado. Líneas y filas de hogares idénticos pueden ser registrados, valoración de necesidades y distribución de artículos de socorro facilitados, pero este acuerdo está lejos de lamentar por el "alma" de la aldea o pueblo dejado atrás.

El mismo acercamiento geométrico al sitio planeado es también comúnmente usado en los reasentamientos en que la tierra puede ser distribuida fácilmente y justamente. Sin embargo, al mismo tiempo esto puede significar que el sentir de la comunidad y la necesidad de privacidad estén perdidas; y el rango a la provisión de una línea de vida, especialmente de agua, puede ser inconveniente o incluso peligroso para los portadores de agua, particularmente para mujeres y niños en las horas de oscuridad. Incluso durante el día, los niños pueden que no tengan el acceso conveniente a áreas de juego al alcance de la vista de los mayores, y los adultos pueden que no tengan áreas sociales para encuentros formales o informales. Estas condiciones contribuyen a la carencia del alma y pérdida de dignidad en la comunidad desplazada.

En las áreas administradas por el Ministro del Norte, en Sri Lanka, existen continuos intentos por asentar a las personas de nuevo en sus hogares y encontrar soluciones permanentes para ellos. Sin embargo, en muchos casos (en donde las tierras minadas permanecen poco claras o donde prevalece la presión política adversa), los planes deben enfocarse en la reubicación. Muchos son forzados a permanecer en centros o campamentos benéficos. Actualmente en Sri Lanka hay cerca de 400 de esos campos. En la Península Jaffna, solamente arriba de 150,000 personas (una de tres de la población) son desplazadas. Un pequeño porcentaje es acomodado en cerca de 150 campamentos, mientras el resto ha encontrado espacio con amigos y parientes en condiciones atestadas.

El hecho de que muchos de los centros benéficos del gobierno fueran



levantados rápidamente y, se consideró, solamente por un período temporal, significa que el enfoque está en suministrar necesidades psicológicas urgentes sin hacer caso de la provisión del ambiente psicológicamente adecuado. Frecuentemente las personas desplazadas permanecen en esta situación por más tiempo del inicialmente anticipado. En diversos centros, los residentes y las comunidades anfitrionas pensaron que la llegada de unos cientos de personas era una breve y temporal situación. Sin embargo, en muchos casos las personas se quedan ahí por más de diez años.

Las normas sociales pueden desmoronarse en los lugares en donde no se ha tenido consideración para la provisión de ambientes culturales, en los cuales un balance de actividades tradicionales puede continuar. La falta de oportunidades de empleo, de tiempo libre o de actividades tradicionales y culturales, lleva a la alteración de patrones de conducta. Los niños de diez años de edad consideran que llegará a ser extremadamente difícil su "habilitación" (no puede ser llamado "rehabilitación" porque no conocen otras circunstancias) y llegar a un estilo de vida "normal". Inclusive los adultos pueden llegar a ser "institucionalizados" y depender de la limosna del gobierno o provisiones de ONG internacionales. Facilitar un ambiente apropiado es esencial, si alguna aproximación al balance cultural y vida social es logrado y mantenido. Sólo entonces, la reintegración de las comunidades desplazadas dentro de extensas comunidades estables, puede ser fácilmente organizada para una fecha futura.

El desplazamiento continúa y la

ACNUR, junto a otras agencias de la ONU y ONGs tienen la responsabilidad de proveer protección y asistencia mientras apoyan al gobierno en su responsabilidad por cuidar de las PDI. Complejos esfuerzos económicos, restricciones en seguridad y otros factores componen el difícil esfuerzo de *Sphere Minimum Standards* y la aplicación de la Guía de Principios. En algunos de los campamentos de PDI no hay condiciones propias para vivir con dignidad.

Una solución

En noviembre de 1999, a través del aumento de hostilidades, muchas familias fueron desplazadas de sus hogares, movilizándose a áreas seguras en el Distrito Vavuniya. Estas familias recibieron asistencia de emergencia, incluyendo refugio, agua, saneamiento y artículos no comestibles. Con el tiempo muchos retornaron a sus hogares, pero unas 1,000 personas no pudieron hacerlo. El alojamiento permanente debe ser proveído. Como la emergencia pasó, hubo tiempo para darles mayores consideraciones en las zonas planificadas. El objetivo principal era proveer una solución sostenible, que permitiera un buen acceso a la asistencia mientras se enfatiza en una calidad de vida comunitaria que se aproxime a un estilo de vida "de aldea" digno.

En consideración con aquellos que no pueden retornar a sus hogares, algunos acuerdos deben alcanzar un balance entre tradiciones culturales, salud, seguridad y protección. El siguiente criterio fue adoptado durante las etapas de planeación e implementación:

- La distribución de espacio debe ser conforme a la *Sphere Minimum Standards*.
- Cada familia debe tener áreas privadas y comunes. El área común debe mantenerse limpia y libre de vehículos; el área privada puede ser usada para propósitos domésticos e incluir un pequeño jardín de vegetales.
- Las entradas frontales no deben mirar hacia otras.
- La proximidad íntima de las áreas privadas debe brindar un sentimiento de cercanía y seguridad a las familias.
- Los bienes deben estar situados en el centro de la 'aldea' para que así estén cerca y visibles de sus casas. Este acuerdo debe ser conveniente y seguro.
- El número de letrinas debe ser conforme a la *Sphere Minimum*

Condiciones paupérrimas en campos de PDI's.

- Standards en el lugar y distancia de los bienes mientras se estén cerca de las casas.
- La educación debe ser accesible.
 - Todos los residentes deben ser fomentados a participar en el diseño e implementación del plan.
 - La comunicación y el movimiento, dentro y entre los grupos en la comunidad, debe ser fácil.
 - Un área para el tránsito de los vehículos de los trabajadores de auxilio, debe ser claramente visible desde todas las casas y proveer una sensación de seguridad en vez de intrusión.
 - Donde sea posible, la tierra colindante debe estar disponible para cultivar y generar un ingreso útil.
 - Deben haber plantaciones abundantes de árboles para producir y realzar el matiz y la belleza del medio ambiente.
 - Hasta donde sea posible, las facilidades y condiciones de las familias y comunidades deben conducir a un estilo de vida digno.

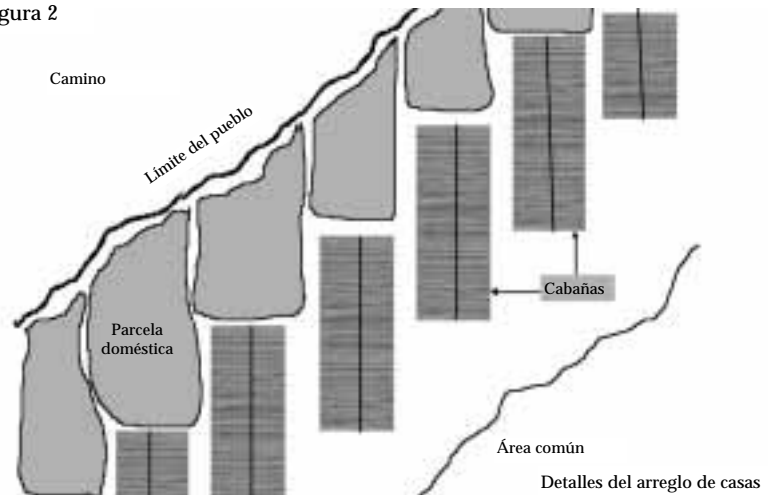
Diversas soluciones similares se han implementado en diferentes sitios. Estas incluyen el arreglo de las casas provisionales en una formación *herring-bone* con forma de U que encierra una extensa y segura área común con propósitos de recreación. Este esquema asegura un nivel de privacidad mientras permite el desarrollo del carácter de la comunidad.

La implementación de este programa ha provisto de las necesidades básicas a las PDI y ha ayudado a crear estilos de vida dignos de comparar con los de una comunidad de aldea.

Prácticas

El campamento reubicado mostrado en la Fotografía 3, es uno de los construidos con la colaboración de

Figura 2



los residentes. Inicialmente su inclinación era construir barreras o cercas entre las moradas a fin de lograr un poco de privacidad. Sin embargo, con incentivos, ellos pudieron ver que la formación *herring-bone* de las casas provisionales aseguraba que las personas no vieran directamente dentro de otra casa cuando alguien vivía ahí. La ausencia de cercas permite la interacción entre las familias y el desarrollo del carácter de la comunidad. Además también guarda espacio. En la parte trasera de cada casa hay un área que es demarcada por la parte trasera de otra casa, el costado de otra y la cerca perimetral. Esto da un poco de privacidad para las funciones domésticas. El acuerdo también protege del daño de animales a los jardines con siembra de vegetales. La ubicación del sitio cerca del camino ayuda a que los niños puedan ir a escuelas locales y que los adultos se empleen en otros lugares.

De acuerdo con la tradición local, los adivinos de la aldea eran usados para confirmar la presencia de agua subterránea, pero la posición actual de los bienes fue determinada pensando en la máxima protección y conveniencia. Destilar agua de los bienes puede ser también directamente para propósitos de irrigación y para minimizar el desperdicio de agua. Manteniendo el área común libre de vehículos, garantiza la seguridad de los niños. Limitando los vehículos humanitarios al área de enfrente, permite que cada llegada sea vista por cualquiera de todos los residentes y esto aumenta su sentimiento de seguridad. Además este sentimiento se realiza por un sentido de

pertenencia a través de un gran letrero frente al camino, el cual indica el nombre de la aldea y del patrocinio de ACNUR (para propósitos de protección). El diseño e implementación del plan no se basó en conceptos arquitectónicos y de espacio del Oeste, pero permitió el alcance de nuevas ideas basadas en los deseos de los residentes. La evaluación total del programa se refleja mejor por los comentarios de los beneficiados:

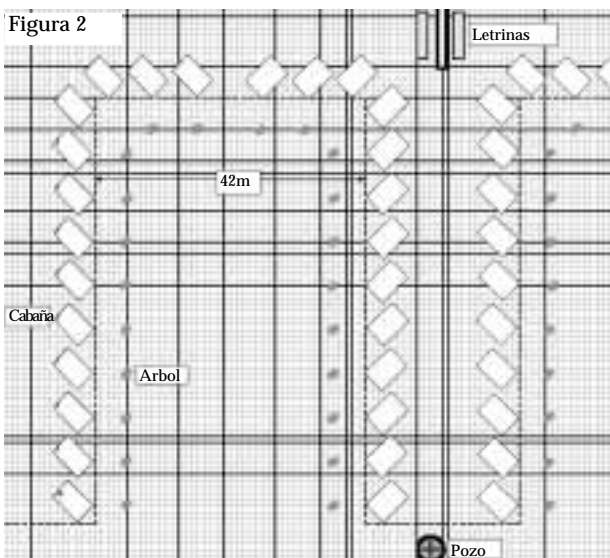
- “Lo más cercano a casa.”
- “Nos sentimos cómodos y ocupados.”
- “Un sentido de pertenencia.”
- “Hemos espaciado las enfermedades y hemos adquirido más resistencia a ellas.”
- “Estamos juntos pero también tenemos nuestra privacidad.”
- “Podemos ver jugar a nuestros niños mientras estamos en casa.”

Un sitio es colocado frente al ocaso. Todos pueden disfrutar de la vista del atardecer. Los niños pueden jugar con toda seguridad, supervisados a distancia por los mayores. El agua y los sanitarios están a un alcance fácil y seguro. Los adultos y las personas mayores están seguros. En muchos aspectos la comunidad es establecida y desarrollada. Se está iniciando a sentir una vida de aldea nuevamente.

Después de 25 años de visitas frecuentes al Oeste de África, Bryan Walker ha pasado la última década en Asia. El trabaja ahora para ACNUR desarrollando procedimientos de emergencia y planes de contingencia para organizaciones humanitarias y comunidades vulnerables en el Norte y el Este de Sri Lanka.

Correo electrónico: walkerun@hotmail.com.

Ghassem Fardanesh es originario de Irán. Se unió a ACNUR en el año 1989 y actualmente trabaja en Sri Lanka en la creación y entrega de asistencia humanitaria para las PDI. Correo electrónico: fardanesh@hotmail.com



Plan para el arreglo de las cabañas

Tráfico de personas, contrabando migratorio y derechos humanos: trucos o tratos (*tricks and treats*)

por Anne Gallagher

A través de la adopción de dos nuevos tratados en tráfico de personas y contrabando migratorio, los Estados están intentando frenar el crecimiento de la influencia de grupos criminales organizados, en la migración internacional. El riesgo de los derechos humanos a ser marginados en este proceso es, desafortunadamente, una realidad.

Cada año, un número desconocido de personas son “contrabandeados” o “traficados” en las fronteras internacionales. El contrabando migratorio es movido ilegalmente por este beneficio: ellos son socios, aunque desiguales, en una transacción comercial. Si todo marcha bien, su relación con el contrabandista finaliza en el país destino y ellos pueden arreglárselas para sobrevivir a la mala experiencia incluso con los daños financieros. En contraste, el movimiento de tráfico de personas es basado en la decep-

ción o coacción y es con el propósito de explotación. La ganancia en traficar se encuentra, no en el origen del movimiento sino, en la venta de trabajo o servicios sexuales de las personas traficadas en el país destino. La mayoría de emigrantes, víctimas del contrabando humano, son hombres. La mayoría de personas traficadas son mujeres y niños.

En noviembre del año 2000, la Asamblea General de la ONU adoptó dos nuevos Tratados internacionales (Protocolo): uno en contrabando migratorio¹, el otro en tráfico de personas². Los Tratados son actualmente parte de un paquete de instrumentos legales, los cuales fueron desarrollados por la Comisión del Crimen de la ONU para tratar con el problema creciente del crimen organizado transnacional. El instrumento creador de este paquete es la Convención de las Naciones Unidas Contra el Crimen Organizado Transnacional - también adoptado por la Reunión General en noviembre, 2000³. Ambos Protocolos atrajeron un gran número de firmas y esperan ingresar dentro del Cuerpo en los siguientes años. El tráfico y contrabando de emigrantes es ahora el punto máximo en la agenda internacional por varias razones. Preocupación humanitaria - especialmente por traficar mujeres y niñas- es un factor. Sin embargo, en muchos casos, y particularmente en una parte de la mayoría de países destino, atentan contra el tráfico y contrabando, al

parecer motivados por un incremento en la tolerancia de todas las formas de migración irregular. La conexión entre tráfico, contrabando y migración irregular hacen que sea difícil persuadir a los gobiernos para situar sus derechos como individuos en el centro de este debate.

El Protocolo por tráfico de personas

El propósito de este Tratado es prevenir y combatir el tráfico de personas, especialmente de mujeres y niños. Su principal énfasis está en intensificar la cooperación entre ciudades. El Protocolo requiere por parte de los Estados Partes, lo siguiente:

- sentenciar el tráfico de personas y las conductas relacionadas, así como imponer penalidades apropiadas
- facilitar y aceptar el retorno de sus ciudadanos y residentes permanentes traficados con la debida consideración por su seguridad.
- cuando retornen las personas traficadas, asegurarse de que esto suceda con la debida consideración todo para la seguridad de las personas traficadas y para el estado de cualquier procedimiento legal relevante.
- intercambiar información con el objetivo de identificar a los perpetradores o a las víctimas del tráfico, además de los métodos y medios empleados por los traficantes.
- proveer o intensificar el entrenamiento para la aplicación legal, inmigración y otros objetivos personales relevantes en prevención del tráfico, además de procesar a los traficantes y proteger los derechos de las víctimas.
- intensificar los controles fronterizos, según sea necesario para detectar y prevenir el tráfico.
- tomar medidas legislativas, o de otro tipo, apropiadas para prevenir que el transporte comercial sea utilizado en el proceso de tráfico y penalizar tal complicidad.
- tomar medidas para asegurar la integridad del nombre en los documentos de viaje y prevenir

Camiones llegando al Reino Unido están siendo verificados de llevar buscadores de asilo, Dover, 2001.



su uso fraudulento.

El Protocolo contiene un número de medidas de protección a las víctimas, pero muchas de ellas son opcionales. Los Estados Partes están para acometer, **en casos apropiados y extenderlo hasta lo posible bajo las leyes domésticas**, lo siguiente:

- proteger la privacidad de las víctimas de tráfico y asegurarse que ellos den la información dentro de los procedimientos legales, además facilitar la presentación de sus puntos de vista y preocupaciones durante el proceso criminal contra los delincuentes.
- considerar la implementación de medidas para la recuperación física y psicológica de las víctimas de tráfico.
- esforzarse por proveer seguridad física a las víctimas del tráfico dentro de sus territorios.
- asegurarse que la ley doméstica proporcione a las víctimas la posibilidad de obtener compensación.
- considerar la adopción legislativa u otras medidas que permitan a las víctimas del tráfico, permanecer en sus territorios temporalmente o permanentemente en casos convenientes con consideración dada por factores humanitarios y compasivos.
- esforzarse por establecer políticas, programas y otras medidas propuestas en prevención del tráfico y protección a las personas traficadas originadas de la revictimización.
- esforzarse por emprender medidas adicionales, incluyendo campañas de información e iniciativas sociales y económicas para prevenir el tráfico.

El Protocolo de contrabando migratorio

En contraste con el tráfico de personas, el contrabando migratorio es asumido como un acto voluntario y, por lo tanto, con menor necesidad de protección. De conformidad, el principal énfasis del

Protocolo de Contrabando Migratorio está en intensificar los controles en frontera - particularmente en relación al contrabando por mar. Por primera vez dentro de la ley internacional, los Estados Partes están específicamente autorizadas a interceptar ciertos barcos sospechosos por llevar contrabando de emigrantes. Ellos también necesitan:

- sentenciar el contrabando migratorio así como las ofensas relacionadas, incluyendo la producción, provisión y posesión de documentos de identidad o de viaje falsos.
- tomar medidas para asegurar la integridad del nombre en los documentos de viaje y cooperar en prevenir su uso fraudulento.
- proveer o reforzar el entrenamiento especializado para inmigrantes y otros oficiales a fin de prevenir, combatir y erradicar el contrabando de emigrantes.
- adoptar medidas legales y administrativas apropiadas para asegurar la vigilancia de portadores comerciales, tales como las aerolíneas, en prevención del contrabando de emigrantes, para garantizar su responsabilidad y suministrar sanciones por complicidad o negligencia.

El Protocolo incluye un número de disposiciones a fin de proteger los derechos básicos de los emigrantes contrabandeados y prevenir las peores formas de explotación que generalmente acompañan el proceso de contrabando. Mientras esto no esté cercanamente comprendido como un contenido de protección en el Protocolo de Tráfico de personas, éstos seguirán siendo de menor importancia. Cuando se penalice el contrabando y los delitos relacionados, los Estados Partes requerirán establecer -como circunstancias agravantes-, situaciones que ponen en peligro la vida o seguridad de los emigrantes, acarreo inhumano, trato degradante, incluyendo la

explotación. Los mismos emigrantes no llegan a ser propensos a la persecución criminal bajo el Protocolo por el hecho de ser contrabandeados (aunque esta disposición no la puede evitar un Estado por enjuiciar a un emigrante contrabandeadado por violación de las leyes nacionales de inmigración). Todas las medidas apropiadas deben ser tomadas para preservar el reconocimiento internacional de los derechos de los emigrantes contrabandeados, en particular, el derecho a la vida y el derecho a no ser sujetos a la tortura u otro cruel, inhumano o degradante trato o castigo. Los emigrantes contrabandeados también deben ser protegidos de la violencia y a aquellos a quienes la vida o seguridad ha sido puesta en peligro por ser contrabandeados, deben ser asistidos.

Puntos sobresalientes

El desarrollo y adopción de definiciones acordadas del tráfico de personas y contrabando migratorio es un importante logro de los dos Protocolos. Aunque las definiciones finales no son perfectas, son lo suficientemente cercanas. La incorporación de un común entendimiento del tráfico de personas y contrabando migratorio dentro de las leyes y políticas nacionales, permitirá a los Estados cooperar y colaborar más efectivamente que antes. Las definiciones comunes ayudarán a superar los serios problemas que ahora existen en relación a la colecta y análisis de datos.

Sin embargo, la extensión por la cual los dos Protocolos actualmente contribuyen a eliminar el tráfico de personas y el contrabando migratorio, permanece incierta. La disposición de protección de ambos instrumentos es débil y, como se conoció antes, mayormente opcional. Ciertamente, ellos no han agregado substantivamente lo que está entendido como mínimos derechos a los

Tráfico de Personas es:

“...el reclutamiento, transporte, transferencia, encubrimiento o recepción de personas, por medio de amenazas o uso de fuerza u otra forma de coacción, de secuestro, de fraude, de engaño, de abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad o por dar o recibir pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona teniendo control sobre otra persona con el propósito de explotación. Explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución de otros u otras formas de explotación sexual, servicios o mano de obra forzada, esclavitud o prácticas similares de esclavitud, servidumbre o el traslado de órganos.”

Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar el Tráfico de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, complementando la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, Artículo 3(a).

que todo humano tiene derecho. A un nivel práctico, esta deficiencia es probablemente para socavar la aplicación de los objetivos de ley de los Protocolos por asegurar que las personas sean atrapadas en el tráfico y contrabando, pues las redes tienen poco incentivo para cooperar con las autoridades nacionales. Sin tal cooperación, es probable que los traficantes y contrabandistas continúen operando con impunidad.

Aún más importante, los Protocolos no contienen una orientación en cómo el tráfico de personas y el contrabando migratorio son identificados como pertenecientes a cualquiera de estas categorías. El Consejo Canadiense para Refugiados ha enfatizado en este punto: "Si las autoridades no tiene medios para determinar entre la detención o arresto de quienes son traficados, ¿Cómo es que proponen otorgarles medidas de protección a las que ellos mismos se están comprometiendo?" El régimen creado por los dos Protocolos, (por el cual han acordado una mayor protección a las personas traficadas y por lo tanto imponer una mayor carga financiera y administrativa en los Estados Partes que contrabandean emigrantes) crea un claro incentivo a las autoridades para identificar emigrantes irregulares que sean contrabandeados en vez de traficados. Ya hay suficiente evidencia en anécdotas, indicando que esto ya ocurría. La posibilidad de que los individuos sean identificados erróneamente ni siquiera fue considerada durante el proceso en borrador - a pesar de los mejores esfuerzos de una coalición de las agencias de la ONU. Ni hubo ningún reconocimiento por el hecho de que alguien puede ser un emigrante contrabandeados algún día y una persona traficada el siguiente día. Estos fracasos son serios y son probablemente para comprometer el valor práctico de la ya débil disposición de protección de los Protocolos.

Mientras la mayoría de gobiernos

están reacios a aceptar cualquier limitación en su capacidad a repatriar o regresar a los emigrantes contrabandeados, el tema de repatriación de las víctimas de tráfico es más sensible y polémico. El Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su opinión "el seguro y, tanto como sea posible, voluntario retorno debe ser el centro de cualquier estrategia de protección creíble para las personas traficadas. Un fracaso en proveer un seguro (y para la posible extensión) y voluntario retorno podría costar un poco más que un endoso de la deportación forzada y repatriación de las personas traficadas. Cuando ocurre el tráfico en el contexto de crimen organizado, tal endoso presenta un seguro riesgo inaceptable a las víctimas".⁵ La identificación de un individuo como una persona traficada debe, al menos, ser suficiente para asegurar que la expulsión inmediata contra la voluntad de la víctima no ocurra y que la protección y asistencia necesaria sean provistas. El Protocolo de Tráfico de personas no encuentra ni siquiera este mínimo estándar.

El caso especial de los refugiados y los buscadores de asilo

Un número creciente de refugiados están actualmente siendo transportados a través de las fronteras por contrabandistas y (con menos frecuencia) por traficantes. Las consecuencias son normalmente severas. ACNUR no está sola en la anotación que "...un buscador de asilo que recurre a un contrabandista de personas se compromete seriamente ante los ojos de muchos Estados ...conduciendo a una imputación de doble crimen, no sólo los refugiados son tratados con desprecio en las fronteras nacionales sino que también se les asocia con bandas criminales de tráfico"^{6,7}. Durante el proceso de negociación del Protocolo, un número de agencias internacionales (incluyendo ACNUR y el Alto Comisionado para Derechos Humanos de las Naciones

Unidas) reconocen el peligro de promover las limitaciones a los derechos y oportunidades de los individuos por buscar y disfrutar de asilo por persecución en otras ciudades. Ellos argumentan que: (i) la ilegalidad al entrar en, o su presencia en, el territorio de un Estado no debe de afectar en forma adversa a las personas que claman por asilo; y (ii) a los emigrantes contrabandeados y a las personas traficadas se les debe dar total oportunidad (incluyendo a través de la disposición de información adecuada) para que hagan su petición por asilo o presenten cualquier otra justificación por permanecer en la ciudad destino. Mientras existe resistencia para la introducción de tales protecciones específicas, el comité de redacción para los dos Protocolos finalmente acuerda incluir una extensa cláusula de protección en ambos instrumentos con el sentido de que nada en ellos afectará los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados bajo la ley internacional, incluyendo la ley internacional humanitaria, la ley internacional en derechos humanos y, en particular, la ley de refugiados y el principio de *non-refoulement*.

Queda por ver si la cláusula de protección es suficiente para prevenir que los dos Protocolos sean usados para socavar el ya existente régimen precario de protección para refugiados. Las condiciones del control fronterizo en ambos instrumentos son especialmente preocupantes. Medidas de fortalecimiento fronterizo tales como readmisión de tratados, sancionar a transportistas o colocar Oficiales de Enlaces Aéreos en el extranjero, son ahora rutinariamente usadas por los gobiernos de la mayoría de países destino. A pesar del hecho de que tales medidas representan un riesgo, éstas le niegan a los refugiados la posibilidad de escapar a la persecución. Antes de dirigir este conflicto, los dos Protocolos contribuyen a confundir sobre los controles de frontera aprobados, mientras que al mismo tiempo de nombre defienden

Contrabando de emigrantes es:

"... la diligencia, a fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o de otro tipo de beneficio material, del ingreso ilegal de una persona en un Estado Parte del cual la persona no es ciudadana o residente permanente."

Protocolo contra el Contrabando Migratorio por Tierra, Mar y Aire, complementando la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, Artículo 3(a).

el derecho a asilo.

Tiempo para dar una mirada honesta al tráfico y contrabando

Los últimos años mostraron lo fácil que es hablar de tráfico, contrabando y en general de problemas de migración irregular con un vacío en derechos humanos. El fracaso de los dos Protocolos en incluir protecciones necesarias provee un fuerte indicio de que, para muchos gobiernos, el tráfico de personas y el contrabando migratorio son asuntos de crimen y control fronterizo, y no de derechos humanos. En los países de destino, las personas que tratan de cruzar las fronteras ilegalmente son generalmente consideradas infractoras de la ley, inmerecedoras de compasión o apoyo. Aquellas personas que son engañadas o coaccionadas al movilizarse y explotadas en su llegada al país, deben ser vistas más compasivamente, sin embargo son rutinariamente procesadas por ofensas menores y son rápidamente deportados.

Muchos gobiernos ignoran el hecho de que la migración irregular (incluyendo el tráfico y el contrabando migratorio) sucede debido a la enorme diferencia entre el número de personas que desean (o son forzadas) emigrar y las oportunidades legales para que lo hagan. Existe un cuerpo en crecimiento que evidencia la severa restricción de las políticas migratorias que al parecer empeoran la migración irregular organizada más que detenerla. Restringiendo la aplicación legal en los controles al contrabando y tráfico se empuja a los operadores pequeños, individuales e informales fuera del mercado –ayudando a crear un monopolio para la mejor y más sofisticada red criminal.

La acción internacional para darle fin a este movimiento irregular organizado, también ignora el hecho de que los traficantes y los contrabandistas sirven a un mercado en donde existen compradores y vendedores. El aumento en el tráfico de personas y en el contrabando migratorio, refleja no solamente un incremento en los factores de “empuje” de los países de origen sino también un fuerte tirón de la demanda de trabajo, particularmente en el sector informal. Mientras se da solución a la migración ilegal, los gobiernos en su mayoría países de destino, han

hecho poco para dirigir la insaciable demanda por mano de obra barata y sexo barato lo cual hace rentable el tráfico de personas y el contrabando migratorio. En el mejor de los casos, esto es desacertado. En el peor de los casos, esto es activamente hipócrita.

Conclusión

Los sistemas de manejo de migración del mundo están en crisis. Ellos están fallando en encontrar las necesidades de los gobiernos, negocios y, lo más importante, de los mismos emigrantes. El crecimiento en contrabando migratorio y tráfico de personas es una consecuencia directa del fracaso global en manejar la migración y tratar con las causas de origen. Mientras las nuevas leyes internacionales nunca dejarán de ser suficientes, ellos podrán ser herramientas importantes para el cambio. A pesar de sus imperfecciones, los nuevos Tratados en tráfico de personas y contrabando migratorio son un pequeño paso hacia adelante. Por primera vez, los parámetros de respuestas aceptables para traficar y contrabandear han sido establecidos. Existe ahora un criterio contrario en el que las leyes, políticas y prácticas relacionadas al tráfico pueden ser juzgadas.

Ahora la atención debe ser enfocada en asegurarse que los derechos humanos no sean marginados. Por definición, las personas traficadas son víctimas de serias violaciones en derechos humanos. Los emigrantes contrabandeados están frecuentemente huyendo de las violaciones a derechos humanos o situaciones de extrema violencia o pobreza. La conexión entre los derechos humanos y formas abusivas de migración como el tráfico de personas y el contrabando migratorio, lo hacen especialmente importante para que aquellos que trabajan en promover los derechos de los emigrantes y refugiados se ocupen de este asunto. La comunidad de derechos humanos, tiene en particular, una especial responsabilidad en asegurarse que el tráfico de personas y el contrabando migratorio no sean vistos sólo como problemas de migración, problemas públicos, problemas de carácter público o problemas del crimen organizado. Estas perspectivas, son, por supuesto, válidas e importantes. Sin embargo, como el Secretario General de la ONU apuntó, en un desarrollo realista y en soluciones duraderas,

nosotros debemos de estar preparados para ver más allá – de los derechos y necesidades de los individuos involucrados^{8,9}. Las personas siempre se han movilizadas y lo continuarán haciendo. Sin embargo, aquellos que buscan la “supervivencia del emigrante” incluyendo buscadores de asilo, son los más probables a ser traficados o contrabandeados ya que ellos son los que tienen las menores opciones. La falta de seguridad y grandes desigualdades dentro y entre los países siguen siendo la razón principal por la que las personas toman decisiones migratorias peligrosas. Hasta que los esfuerzos genuinos sean hechos para tratar con las causas que originan la migración forzada, la comunidad internacional seguirá sin oportunidad de hacer un desarrollo creíble y presentar soluciones efectivas.

Anne Gallagher es Consejera en Tráfico de la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Ella es también Coordinadora de la Organización Intergubernamental de Grupo de Contacto en Tráfico Humano y Contrabando Migratorio la cual intenta fortalecer la cooperación y colaboración entre las agencias internacionales que trabajan en este asunto. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad de la autora y no necesariamente de la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Correo electrónico: agallagher.hchr@unog.ch

Vea también: Anne Gallagher ‘Human Rights and the new UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: a Preliminary Analysis’, *Human Rights Quarterly*, Vol 23, 2001.

¹ Texto disponible en: www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_smug_eng.pdf

² Texto disponible en: www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf

³ Texto disponible en: www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_eng.pdf

⁴ Consejo Canadiense para Refugiados *Migrant Smuggling and Trafficking in Persons*, 20 de febrero del 2000, disponible en <http://www.web.net/~ccr/traffick.htm> (accesado Oct. www.web.net/~ccr/traffick.htm (ingreso en octubre 2001).


⁵ Doc. ONU A/AC.254/16, para. 20.

⁶ Erica Feller ‘The Convention at 50: the Way Ahead for Refugee Protection’, *Revista Migraciones Forzadas*, tema 10, pp6-7.

⁷ *ibid*

⁸ Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2001/26, julio 2001, para 25.

⁹ Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2001/26, julio 2001, para 25.



Resolviendo los conflictos de las Personas Desplazadas Internamente (PDI) en Angola.

por Steve Utterwulghe

Las raras ocasiones en que Angola aparece en los titulares de las noticias internacionales, es generalmente para informar al mundo sobre lo terrible que es ese lugar.

Las estadísticas sobre calamidades en las minas o mortalidad infantil y maternal dominan los párrafos principales de las noticias. Y todo esto es bueno, ya que en realidad el mundo debe, definitivamente, estar informado sobre las realidades que ha atravesado Angola durante los últimos 30 años. Sin embargo, debería de ser posible escudriñar un poco entre todo eso para encontrar alguna motivación.

Existen alrededor de 4 millones de Personas Desplazadas Internamente (PDI) en Angola. Mientras que la mayoría habita en campos, otros han partido para Luanda o a las ciudades principales de las provincias a la redonda. Las condiciones de vida son difíciles: acceso limitado al agua, sin electricidad, muy pocas escuelas para la población infantil, centros de salud escasos o equipados muy pobremente, promiscuidad, inseguridad pública y violencia. Mucha gente que llega de otros lugares es totalmente dependiente de la ayuda humanitaria para poder sobrevivir.

Las PDI enfrentan una serie interminable de problemas adicionales que muy pocas organizaciones consideran como prioridades. Toda esta gente ha abandonado sus hogares porque son víctimas de esa guerra

interminable entre las fuerzas gubernamentales y las de UNITA. La mayoría de estas personas han abandonado sus lugares de origen para evitar ser robados, acosados, secuestrados o matados. Cada nómada carga consigo más de alguna experiencia traumática. Muchos de ellos han sedido todo, han presenciado masacres, han perdido la pista a sus parientes o hijos desaparecidos (algunos a veces de manera permanente) y por eso han terminado llegando a lugares remotos, lejos de sus hogares. Algunos han permanecido viviendo en campamentos por muchos años y probablemente han sido forzados a desalojar hasta más de 5 veces.

Es absolutamente sorprendente entender que la violencia está omnipresente en aquellos campos sobrecargados de gente, entre los cuales gente traumada y sin raíces se ven forzados a competir y luchar por los pocos recursos que pudiesen existir. Los conflictos surgen a flor de piel entre gente de diferentes provincias, entre ancianos y jóvenes, entre miembros y creyentes de distintas religiones, entre poblaciones desplazadas y residentes, PDI y militares, PDI de diferentes campamentos contra gente de los mismos campamentos. Las disputas que se dan, muchas veces se centran

alrededor de la distribución de la ayuda humanitaria y algunas peleas son enardecidas por el alcohol.

Responsabilización y resolución del problema

¿No deberían, las instituciones humanitarias, estar involucradas en tratar de lidiar con los conflictos y la violencia que enfrentan las PDI, tanto como lo están en hacerles llegar asistencia humanitaria? Si una de esas instituciones no se dirige hacia la violencia que afecta a las PDI, cualquier solución que llegue a otro nivel político más alto será insostenible. La gente desalojada es una parte integral de la sociedad civil y deberán ser incluidos en cualquier proceso de paz o de reconciliación. Se tiene la esperanza en que un día las PDI puedan regresar a sus hogares. El comprometer a las PDI en actividades para solucionar el conflicto, les estimula la reflexión y les brinda habilidades para reducir la tensión, evitar la violencia y resolver los conflictos. La resolución de conflictos del hoy, es la prevención de conflictos del mañana.

Mientras que la intervención humanitaria es algunas veces necesaria, ésta no debe crear una cultura de dependencia. Los actores humanitarios y los donantes internacionales deberían de saber sobre la necesidad de invertir proactivamente en la sostenibilidad a un largo plazo. Las PDI deben sentirse responsables. El sentimiento de ser ayudado, de sen-

tirse víctima trae al final una frustración que solamente genera depresión, letargo y un sentimiento de abandono. Los “beneficiarios” y las “víctimas” necesitan convertirse en “socios”.

El Centro para Alojamiento Común (CAC) ha estado trabajando para apoyar la conciliación nacional en Angola desde 1996. El CAC ha adoptado una dirección multifacética al trabajar con la población desalojada de Angola. Las PDI son equipadas con las habilidades y medios para desenvolverse como miembros de la sociedad civil. Al desarrollar las capacidades de la población desalojada, los líderes y los líderes potenciales, son capaces de organizarse ellos mismos para que así, constructivamente, presenten sus preocupaciones a las autoridades.

El CAC y las PDI han establecido consejos en muchos campamentos de las provincias de Luanda y Bengo. Cada “núcleo” está compuesto de aproximadamente 15 PDI y tiene un coordinador quien es una persona desalojada. El objetivo general de este núcleo es establecer un grupo reconocido de hombres y mujeres que sean capaces de jugar un rol positivo en la vida diaria del campamento en donde se encuentran. Ellos no solamente sirven como enlace entre el CAC y los líderes seleccionados por el Gobierno; o entre el CAC y los individuos del campamento, sino que también juegan un rol decisivo en tratar de resolver conflictos, trabajando efectivamente con los adversarios y autoridades locales.

Las comunidades siempre han tenido formas creativas de reducir la tensión y la violencia diaria. Estas estrategias deben incentivarse y desarrollarse. Sin embargo, en muchos casos estos mecanismos de resolución del problema han sido mal vistos o ignorados, ya que el trauma relacionado con la guerra y el daño ha forzado a los individuos y habitantes a enfocarse en sus propios intereses inmediatos. Sesiones de entrenamiento en resolución de conflicto son dirigidas para motivar a la gente desalojada a utilizar mecanismos de resolución de conflictos, tradicionales y modernos, para reducir la tensión, evitar la violencia y resolver los conflictos de una manera no violenta. A esta gente se les provee con entrenamiento de habilidades básicas, así como también de un entrenamiento especial para capacitadores. La meta

final es tener un núcleo fuerte con miembros que actúen como mediadores en la comunidad.

Paulo Freire nos enseñó que “el diálogo es el encuentro de los hombres para poder transformar el mundo”. El unir gente alrededor de un tema específico con un proceso de facilitación productiva orientada a buscar consenso, puede proveer energía transformadora a los participantes. El diálogo no es solamente una técnica que cura los traumas a algunos individuos, sino también un arquetipo de la noción de la praxis. La reflexión es tan sólo el aperitivo de un intelecto hambriento. La práctica, o la reflexión con la apropiada acción proveniente de un diálogo activo, es la comida sustanciosa que fortalecerá el cuerpo del entendimiento común y el proceso de resolución de los problemas.

El rol del teatro y los medios de comunicación

El CAC ha entrenado a dos grupos locales de teatro, en resolución de conflictos y teatro interactivo. Los actores PDI actúan en historias narradas por los participantes. El hecho de relatar una historia, crea empatía y libera la pesada carga y dolor descritos en un pasado traumático. La resolución de conflictos a través del teatro, crea empatía entre la gente desplazada de diferentes campamentos, diferentes poblaciones dentro de los campamentos y entre las PDI y residentes locales. El CAC planea utilizar el teatro interactivo con antiguos niños soldados y afectados de guerra con el fin de compartir experiencias y disuadir a aquellos que pueden ser atraídos por un posible levantamiento de armas.

En Angola, y en otros países donde trabaja este teatro, el CAC usa los medios de comunicación para divulgar mensajes sobre las alternativas al conflicto. El poder de los medios en la construcción de la paz, es inmenso. Documentales televisivos, telenovelas sobre resolución de conflictos y radio programas, pueden transformar actitudes. Reconociendo que en Angola las PDI rara vez tienen la oportunidad de usar su voz fuera de su comunidad, CAC ha iniciado un proyecto que les permite ser escuchados a través de la radio. Programas radiales con llamadas al aire incluyen invitados de diversos sectores sociales. Para permitir la participación de los residentes del campamento, el CAC

distribuye radios portátiles.

Derechos e intereses

La resolución de conflictos debe ir ligada con la promoción del conocimiento y respeto a los derechos humanos. Las personas desplazadas generalmente carecen de confianza o de iniciativa para exigir sus derechos. De esta manera, el CAC está trabajando con ACNUR para difundir las Guías de Principios en los campamentos de las PDI. Sin embargo, para simplemente enseñarle a las personas sus derechos sin crear una capacidad para hablar de ello, defender y presentar esos derechos en una forma no adversaria, es como darle al pescador una red abierta. Los derechos tienen que ser respetados; si no es así, los individuos deben estar dispuestos a demandar respeto de sus derechos en una manera apropiada, no violenta y estratégica.

El proyecto ha sido exitoso. Las PDI del campamento, requirieron que el CAC les facilitara un equipo que involucrara a servidores civiles, policía, representantes de la iglesia, coordinadores de campo elegidos por el gobierno y coordinadores PDI del núcleo CAC. Las PDI reportaron que por primera vez ellos realmente hablaron con oficiales sobre sus derechos y condiciones deplorables de vivienda, en una manera constructiva y no adversaria. Para mantener el momento generado por la asistencia, los participantes acordaron reunirse cada mes para continuar hablando sobre los puntos que les concierne. Estas son las palabras de una persona desplazada del campamento en una provincia de Bengo: “El CAC nos dio más comida que las organizaciones humanitarias. Ustedes nos alimentaron con técnicas que nos ayudarán por el resto de nuestras vidas”.

Invirtiendo en el futuro

Además de la entrega de ayuda humanitaria esencial, la comunidad internacional debe ser creativa en los esfuerzos por encontrar una solución pacífica a los años de conflicto en Angola. Nosotros debemos invertir en la gente de Angola, muchos de los cuales están desplazados, y construir en ellos la capacidad para transformar la cultura proveniente de la guerra en una cultura de paz.

Steve Utterwulge es el Director de País en Angola, del Centro para Alojamiento Común. Correo electrónico: cgg@ebonet.net. La página de Internet del Registro del Centro para Alojamiento Común es: www.sfcg.org

Un joven no-acompañado está siendo entrevistado por un consejero del Consejo de Refugiados

Trabajo social con jóvenes abandonados en busca de asilo

por Ravi Kohli

Actualmente existen en el Reino Unido aproximadamente 5,000 jóvenes abandonados en busca de asilo, que están siendo cuidados o mantenidos por las autoridades locales.¹

Muchos de ellos son cuidados por trabajadores sociales quienes son los obligados, legalmente, a garantizar que reciban la misma calidad de cuidado que recibirían jóvenes indigentes con necesidades similares. En algunos casos estos jóvenes presentan nuevos retos y problemas en patrones ya conocidos por los trabajadores sociales. Separación y pérdida son las partes fundamentales de las historias de cualquier joven abandonado, al igual que las de otros jóvenes al cuidado de trabajadores sociales. Sin embargo, proveer cuidado y protección a jóvenes extranjeros abandonados en busca de asilo, representa un sin número de desafíos adicionales.

Muchos han tenido y aún tienen que confrontar grandes incertidumbres: con relación al pasado, como inmigrantes desarraigados súbitamente; en el presente, como jóvenes que no siempre reciben cuidados substitutos de alta calidad; y en el futuro, como aplicantes para asilo, esperando una oferta para ciudadanía. Han tenido que sobrevivir en un ambiente no familiar, con hábitos, reglas, lenguaje y otras costumbres extrañas. Sus familias puede que los hayan mandado lejos para que escaparan de peligros, dejando a los jóvenes acomplejados y en

algunas ocasiones con un mensaje agobiante de lo que piensan sus familias de ellos. Los jóvenes posiblemente sepan o desconozcan lo que por ellos mismos deben hacer. Los estadios de llegada, asentamiento y obtención de ciudadanía puede que pongan a prueba su resistencia en formas profundas, mientras se integran a un nuevo medio y se alejan del anterior.

Obtener la ciudadanía no es suficiente. Ellos puede que, como otros inmigrantes, hayan sido motivados a ser exitosos académicamente y financieramente. Sin embargo, a diferencia de inmigrantes económicos, su petición de asilo puede ser puesta en riesgo al incluir una motivación económica en su huida. Estos jóvenes pueden haber aprendido la versión más simple y aceptable de las razones que los llevaron a su huida y callar todos los detalles complejos que los motivaron a partir.

Los Trabajadores Sociales deben cuestionarse lo siguiente:

¿Cómo se puede aprender de la vida de un joven abandonado, previo a su partida?

¿Cómo manejamos su silencio?

¿Cómo se pueden proveer las necesi-

dades de familia, seguridad social, salud, educación y un sentido duradero de autoestima, en un menor abandonado?

Con respecto a los refugiados, ¿Sabemos lo suficiente sobre temas legales, políticos, teóricos y de investigación?

¿Cómo podemos planear reasentamiento y reunificación con su familia de origen, o cuando es necesario, repararlos?

Evidencias actuales sugieren que la incertidumbre constante de obtener su estatus de refugiados, domina las vidas de los jóvenes abandonados disminuyendo su seguridad hacia el futuro. Trabajadores sociales, familiarizados con la necesidad de considerar los peligros de exclusión social para los jóvenes que dejan sus cuidados, se enfrentan a un problema adicional: negación de ciudadanía para algunos de los jóvenes abandonados.

Para determinar cómo los trabajadores sociales están respondiendo a estos retos, entrevisté a 35 trabajadores sociales de autoridades locales. Los entrevistados trabajan en el Reino Unido para cuatro departamentos de Servicios Sociales tanto urbanos como rurales, solicitándoles que describieran y analizaran su desenvolvimiento con relación al caso de un joven abandonado en busca de asilo, asignado a su cuidado. Los jóvenes que escogieron provenían de Somalia, Eritrea, Etiopía, Afganistán, Sri Lanka, Kosovo y Albania. El rango de edades era entre 14 y 18 años, con una edad promedio de 16 años. Dos tercios

eran jóvenes de sexo masculino, buscando asilo en Gran Bretaña. A la gran mayoría se les había otorgado admisión temporal mientras sus peticiones eran examinadas. Únicamente un joven de cada cuatro adquiere permiso de permanecer en el país.

Los jóvenes indigentes, al cuidado de los trabajadores sociales, usualmente han sufrido de un medio familiar dañino y de un ambiente de pobreza. Sin embargo, para muchos de los menores abandonados que llegan al Reino Unido, es el malestar civil crónico el que los amenaza y no las privaciones materiales o emocionales.

Silencio

¿Qué explicación encuentra un joven al ser enviado lejos de su hogar y de lo que le perjudica? Descubrí que pocos trabajadores sociales pueden responder a esta pregunta. No porque no hayan interrogado a los jóvenes, sino que simplemente no reciben respuesta. Estos jóvenes

comunicación significa peligro. Pero este silencio también puede ser una carga. A través del proceso de haber sido enviado a un lugar seguro, el joven puede sentirse descartado. Y ser enviado lejos mientras su familia se queda, puede dejar al joven profundamente preocupado por el bienestar de su familia y sentirse culpable por tener seguridad.

Los trabajadores sociales responden de diferentes formas al silencio. Muchos esperan, sabiendo la importancia de balancear lo que preguntan con el cómo y cuándo preguntar. A pesar de no querer actuar como oficiales de inmigración, otros se preocupan sobre sí la autenticidad de la petición del joven es fidedigna, ya que el silencio es una característica predominante.

Cualquier inmigrante, ya sea por razones económicas o políticas, se ve confrontado con el problema de integrarse a la sociedad huésped, dejando atrás la desintegración de su sociedad. Los trabajadores sociales ofrecen lazos de conexión. Por ejemplo, buscan información de la familia a través de los servicios de búsqueda de la Cruz Roja (si el joven está de acuerdo). Llevan a los jóvenes a restaurantes a comer alimentos similares a los hechos en casa. Les proveen con diccionarios bilingües y libros de cocina, alfombras para rezo y copias del Corán, así como tarjetas para llamadas de larga distancia. Ayudan a los jóvenes para que hagan contacto con organizaciones de similar cultura. Trabajan estrechamente con trabajadores clave o custodios adoptivos, los cuales ofrecen no sólo estabilidad y regularidad de contacto, sino que frecuentemente proveen los cuidados básicos para los jóvenes.

Flexibilidad, vulnerabilidad y viviendo con incertidumbre

Los trabajadores sociales entrevistados reportaron que por razones tanto sentimentales como prácticas, disfrutaban más el trabajo realizado con jóvenes abandonados que con jóvenes del Reino Unido. Estos jóvenes ofrecen un grado de nueva esperanza en comparación con los problemas severos que presentan los jóvenes locales. Los jóvenes en busca de

asilo, son vistos como más fuertes, automotivados y comprometidos al esfuerzo de mejorar sus circunstancias actuales. Quieren prosperar educacionalmente y son prudentes. Una vez acomodados, establecen relaciones afectivas buenas y confiables.

S es un niño de Etiopía de 16 años, su padre estaba activamente involucrado en oposición al gobierno de Etiopía. Un día el hogar de S fue atacado por soldados gubernamentales. Su padre sufrió de una herida de bala a nivel del cuello, y murió. Su madre se suicidó ese mismo día. S escapó. Su casa fue saqueada. Una tía lo ayudó a salir del país. Al llegar al Reino Unido fue referido de Inmigración a Servicios Sociales. Tras haber vivido por algún tiempo en un Hogar para jóvenes fue diagnosticado de sufrir Desorden por Estrés Post-traumático (DEPT) por lo cual recibió ayuda efectiva de Servicios de Salud Mental para Niños y Adolescentes. Recientemente fue movido a una vivienda independiente. Descrito como un joven con buen sentido de humor y amigable, todavía sufre del trauma experimentado antes de su huida. En una visita reciente, su trabajadora social le visitó en su nuevo apartamento y le preguntó acerca de un marco de fotos vacío que se encontraba sobre la repisa de la chimenea. S contesto que esperaba un día obtener una fotografía de sus padres. Entonces el marco sería llenado con su fotografía.

Existe una minoría de jóvenes abandonados que gritan para adquirir lo que necesitan, pierden el sueño, rompen objetos de su propiedad y ponen a prueba las leyes y sus relaciones. Para la mayoría de jóvenes, son raros los agudos episodios de aflicción, que resultan en intervención médica y psicoterapeuta. Esto preocupa a los trabajadores sociales quienes temen que su actitud civilizada enmascara su aflicción interna hacia la incertidumbre en sus vidas.

Es un hecho - y sorprendentemente dado el nivel de complejidad usada por algunos médicos en opinión sobre estos jóvenes- que existen ocasiones en que este tipo de tratamientos para esta clase

Los trabajadores sociales ofrecen posibilidades

rechazan cualquier intento de adquirir información acerca de su vida anterior. Muchos no saben dónde se encuentran sus familias o no se mantienen en contacto con ellos. Estos jóvenes en busca de asilo, a diferencia de jóvenes indigentes, no proveen a los trabajadores sociales los nombres de sus padres, fechas de nacimiento, composición familiar, direcciones exactas o números telefónicos de familiares. Los trabajadores sociales comprenden la poca disponibilidad de los jóvenes, al hablarles como figuras de autoridad y comprenden sus miedos de expulsión como resultado de la divulgación de esa información. El silencio puede ser una característica predominante en su relación con el trabajador social. La confianza surge lentamente, a veces a través de años de trato. La información surge poco a poco.

Los trabajadores sociales están conscientes del costo/beneficio del silencio. El silencio da seguridad, la

ACNUR
Armenia/Mariam
Galstyan, 10 años
de edad

**'no nation now but the
imagination'**

Caribbean poet Derek Walcott



de refugiados imponen la necesidad de iniciar una investigación, capacitación, supervisión especializada, consulta y trabajo en conjunto. Muchos médicos trabajan sin políticas detalladas en relación con jóvenes abandonados. En cambio utilizan experiencias personales y profesionales para estructurar su tratamiento. Algunas veces esta estrecha confianza en los propios recursos es insuficiente, particularmente en los pocos de trabajadores que han ayudado en la formación de protocolos dentro de las agencias. Muchos de ellos aparentan actuar de manera solitaria y efectiva.

Repatriación, reunificación y rehabilitación

Ninguno de los jóvenes en el grupo estudiado alcanzó nivel de refugiado. A algunos se les han otorgado Permisos Extraordinarios de Estancia sobre bases humanitarias. A otros se les acaban de iniciar procesos de aplicación. No obstante, todos los trabajadores entrevistados insisten en que los jóvenes no desean repatriación; sino que aspiran por un nivel de refugiados. Su firme determinación por "obtener una educación" y convertirse en "alguien" es enfatizada por esos jóvenes que han estado por algunos años en el Reino Unido. Tal vez porque desean que los jóvenes obtengan lo mejor de ellos mismos, pocos trabajadores sociales anticipan las consecuencias de la repatriación. Sin embargo, los jóvenes en busca de asilo que se acercan a la edad adulta, sufren a diferencia de sus compañeros indigentes, al arriesgarse no sólo a una exclusión social al abandonar el cuidado social, sino también de que su ciudadanía les sea rechazada. Concluí mis entrevistas con trabajadores sociales preguntándoles si sabían quiénes de los jóvenes con los que trabajaban tendrían el deseo de crear lazos de conexión cuando crecieran. La respuesta no fue muy clara.

Conclusión

Para los jóvenes, supervivencia significa tratar con la incertidumbre en una forma determinante. Para los trabajadores sociales, una buena práctica significa encontrar un balance entre las necesidades universales y específicas de los jóvenes a su cargo. Significa tomar un enfoque sensible a sus cargas, no presionando por la información, ni negar su importancia a largo plazo. Buena práctica también significa proveer conexiones a un nivel que sea tolerable y significativo para cada joven. Usualmente los trabajadores sociales trabajan solos, sin los beneficios de una clara orientación por parte de políticas o investigación. Su potencial para sostener una buena práctica por medio de la utilización de lazos de conexión, en vez de depender únicamente de esfuerzos aislados, está aún por explotarse. De igual manera podrá cumplirse la posibilidad de que cada joven pueda reconectarse con su familia cuando esté seguro de conocer que han obtenido asilo.

Ravi Kohli trabaja en la Universidad de Middlesex. El interés de su investigación es enfocado al impacto de la diversidad en la práctica del trabajo social. Está interesado en escuchar sobre otros investigadores que estudien acerca de las vidas de jóvenes en busca de asilo en países industrializados occidentales. Correo electrónico: r.kohli@mdx.ac.uk

K niña de 17 años, tenía seis años separada de su familia en África, hasta que un día, recibió una carta de su padre. La trabajadora social explica:

Cuando me reuní con ella la semana siguiente le pregunté "si quería mostrarme la carta". "Ya no la tengo" contestó. "La quemé". Resulta que el padre le escribió un poco sobre él. Él está casado y tiene dos niños, uno de los cuales se llama K en su honor. Es increíble el impacto emocional que tuvo esta noticia en la forma en que ella se siente al encontrarse lejos de él. Él tiene otra K con él, y él mencionó que no le había sido posible contactarla antes por la situación en su país de origen.

Después de todo esto, ella me dijo, "le escribí de todas formas una carta, ¿quieres verla?" Cuando me mostró la carta casi lloro. Repetía una y otra vez en la carta: "Te quiero tanto. No existe un día que pase que no piense en tí, y siempre serás mi padre no importa lo que pase".

Niños separados en busca de asilo: los más vulnerables

por Kate Halvorsen

En los últimos años un estimado de 20,000 niños separados (principalmente de África y Asia) han llegado en busca de asilo a Europa Occidental y Central.

Muchos viajan por las mismas razones que los adultos en busca de asilo - para escapar del conflicto armado, persecución, pobreza severa y privación - algunos son reclutados por traficantes en su país de origen o en ruta. Otros huyen de las violaciones a los derechos humanos específicamente infantiles o del abuso familiar y negligencia. Muchos de estos niños se enfrentan a un futuro incierto y volátil en Europa, en donde existen muchas brechas entre las políticas y prácticas de protección.

Negación de acceso y detención de niños

El término "niño separado" describe a aquellos niños menores de 18 años fuera de su país de origen y separados de ambos padres, albacea legal o guardián. Algunos niños separados se encuentran totalmente solos, mientras que existen otros que viajan con familiares u otros adultos. Aunque estos niños viajan aparentemente "acompañados" al llegar a Europa, estos adultos acompañantes no son necesariamente aptos o capaces para asumir la responsabilidad de su cuidado.

ACNUR recomienda que a los niños separados no se les debe negar la

muchos países de Europa Occidental y Central rehusan la admisión de niños separados y en varios países son retenidos. En Francia los niños separados son retenidos en "zona de espera"



Un niño alto y fornido de 16 años llega de Sudáfrica. Debido a todas las adversidades que él había vivido lo hacía verse maduro. El oficial de frontera no creyó que el muchacho tuviera únicamente 16 años, por lo que lo mandan al centro de asilo de adultos. Después de una semana logra hablar con uno de los trabajadores en el centro y le informa de su edad. Eventualmente, lo mandan con el médico del centro. El médico le toma radiografía de las muñecas y le realiza un examen físico corto. No le pregunta más que su nombre, fecha de nacimiento y país de origen. El atlas óseo de referencia que el médico usa, se basa en el desarrollo de niños caucásicos, de una edición de hace 20 años o más. El reporte médico informa que debido al desarrollo físico y mental, el joven aparenta tener 18 años, pero no es definitivo".

en el aeropuerto de Charles de Gaulle por un mes o más. En Alemania los niños separados son retenidos en el "procedimiento de aeropuerto" y en centros de retención. En Suiza también se aplica el procedimiento de aeropuerto -que involucra retención- para algunos niños separados. En el Reino Unido anteriormente se retenían muchos niños separados (76 retenidos en 1997-98) situación que ha mejorado desde entonces. Algunos países han presentado mejoras, limitando y aboliendo la práctica de retención de niños separados, sin embargo aún

colectado las estadísticas de 27 países con el número de niños separados que aplicaron para asilo en el 2000. Es necesario que esto se vuelva una práctica regular para todos los países.

La identificación requiere de dos aspectos principales: determinar si la persona es menor de 18 años y si se encuentra separada. Se ha expresado cierta preocupación con respecto a la evaluación de edad y los métodos utilizados para su determinación. Estos métodos que deben utilizarse únicamente en los casos en los que se presenta duda con respecto a la edad, deben de tomar en consideración la madurez y desarrollo intelectual del niño así como sus características fisiológicas. Se le debe dar a los niños el beneficio de la duda. En realidad, en muchos países donde se aplica la evaluación para determinación de edad se utilizan únicamente las mediciones fisiológicas (rayos X de clavículas y muñecas así como evaluación odontológica). Perturbantemente, en algunos países parece que la evaluación para determinación de edad se utiliza para excluir a niños de atención especial como niños separados.

La mayoría de niños que llegan a



Una niña de 14 años del Oeste de África llegó sin papeles. Como no podía probar que era menor, fue colocada en retención de inmigrantes. Ella no comprendía por qué se encontraba en retención y sentía que era tratada como criminal. Se encontraba sola y deprimida - le era difícil alimentarse con la comida europea. Dejó de comer y se mantenía en la habitación que compartía con tres mujeres adultas. Eventualmente uno de los oficiales la lleva con el médico quien le receta pastillas antidepresivas - las cuales la hacen sentir desorientada y la adormecen por horas. Finalmente otra detenida le da la tarjeta de un abogado. El abogado al llegar le pide dinero. Ella no tenía. Llega a un punto de desesperación que pide que la regresen a su hogar pero cambia de opinión. Una compañera detenida le escribe una carta en su nombre y la manda a una agencia que ayuda refugiados. Ellos le encuentran un buen abogado quien inmediatamente inicia los procedimientos para que la liberen de retención.

entrada, ni ser retenidos o retornados sin antes tener ciertas medidas de seguridad establecidas. Sin embargo,

sucede. Más cambios son necesarios para lograr deshacerse completamente de esta práctica en Europa.

Europa ahora, son acompañados por un adulto pero la naturaleza de la relación con estos adultos debe ser investigada con cuidado por expertos; ya que en este tiempo, el tráfico de menores es un problema serio en todos los países de Europa.

Rastreo familiar: esencial para todos los niños

Una de las primeras acciones que deben tomarse a favor de los niños separados es rastrear a la familia, para establecer contacto y determinar la posibilidad de reunificación familiar a largo plazo. El rastreo debe ser tomado en varios países de Europa, pero en ningún país se realiza sistemáticamente. El rastreo se realiza normalmente por petición del menor o por alguna ONG o agencias gubernamentales. Agencias preocupadas por el bienestar de los menores no realizan el rastreo familiar si éste no es solicitado específicamente por el niño, para que cualquier información obtenida acerca de la familia, familiares o país de origen no sea abusada por las autoridades implementando procedimientos de determinación como refugiados o que sea usada para retornar inmediatamente al niño.

Sin embargo, el rastreo necesita ser promovido, realizado sistemáticamente en todos los casos de niños separados, y ser coordinado a niveles nacionales e internacionales. Se deben establecer mecanismos para proteger del mal uso a la información.

Custodios para todos los niños

La asignación de un custodio para proteger y guiar a los niños separados es esencial para proteger sus derechos. La mayoría de países tienen un sistema de

gnación de custodios para niños en busca de asilo. En la mayoría de países los custodios son asignados, pero no necesariamente en todos los casos ni de forma inmediata. La responsabilidad de tutoría es llevada a cabo por individuos o instituciones como ONG o agencias semigubernamentales. En algunos países, los custodios son responsables de un gran número de niños (hasta de 200 niños en Italia), aunque en otros es menor el número (25-30 niños en Alemania).

Los sistemas de tutoría necesitan ser armonizados para asegurar lo siguiente:

- Todos los niños separados tienen un custodio asignado
- Tutores entrenados son asignados en menos de un mes.
- Desarrollo de un Protocolo para todo tutor.

Acceso a procedimientos en busca de asilo

En todos los países de Europa Occidental y Central los niños separados tienen el derecho legal de aplicar para asilo o que sus custodios apliquen por ellos. En la práctica, sin embargo, un gran número de niños separados no tiene acceso a los procedimientos en busca de asilo. Puede que no sepan cómo aplicar, lleguen a lugares equivocados, fallen en llevar la aplicación antes de fechas tope o sean aconsejados erróneamente por personas que se sienten protegidas dentro del sistema de seguridad social. Los tutores puede que no estén dispuestos a aplicar por ellos. En estos países, principalmente en Europa del Sur, donde se cree que el niño se encuentra más protegido en el sistema de seguridad social, no se promueve o no se les da la oportunidad de aplicar para asilo. Se necesita hacer

protección como refugiados deben realizar los procedimientos de aplicación para asilo. De no hacer esto, no obtendrán el estatus legal que requieren para obtener los servicios apropiados y los beneficios a largo plazo para refugiados.

Representación legal: mayor capacitación y la conciencia necesitada

Aunque la mayoría de países reconoce la necesidad de que los niños separados reciban consejo legal en las aplicaciones de asilo, representantes legales no son asignados de rutina. En algunos Estados son asignados únicamente a nivel de apelaciones. Frecuentemente existe un precio por sus servicios. La calidad de la representación legal es el interés central. En algunas ocasiones los abogados designados no tienen la experiencia de haber representado un caso relacionado a niños separados. Puede que no sepan



El procurador se encontraba muy ocupado y realizó una llamada telefónica, luego dijo: 'Usted debe esperar: debe marcharse ahora'.

No me dio oportunidad de terminar lo que quería decirle".³

cómo comunicarse con un niño, cómo extraer información relevante o incluso puede que desconozcan los Protocolos y derechos de los niños en las aplicaciones de asilo. Se requiere capacitación especializada así como de la conciencia de los abogados que representan a niños separados.

Determinación de la situación como refugiado: ¿Niños o adultos?

Muy pocos niños separados son reconocidos como refugiados en cualquier país europeo. La mayoría, sin embargo, recibe permiso para quedarse temporalmente o permanentemente, por humanidad u otras razones. Existen muy pocos ejemplos de retornos forzados o niños en busca de asilo que hayan sido rechazados. El problema surge, sin embargo, cuando los niños con permiso temporal cumplen 18 años, pues son considerados como adultos y corren el riesgo de ser deportados. En algunos países, como en España, han iniciado con la estrategia de "congelar" las aplicaciones de niños separados hasta que éstos cumplan 18 años y que sean procesados como adultos.



Una niña de 14 años junto con su madre y hermana huían de la región de Los Grandes Lagos, ayudadas por un agente. Su padre había sido arrestado y había desaparecido. Al intentar salir del país atravesando el río con un bote hacia un país vecino, la familia de la niña fue arrestada en el último momento pero el agente logra que la niña llegue a un lugar seguro. Ya en Europa, la niña expresó su temor sobre el destino de su familia. La trabajadora social contactó a la Cruz Roja para determinar si la familia había enviado algún mensaje para la niña, pero no había ninguno. Entonces la trabajadora social contactó al Servicio Social Internacional, los que realizaron su propia investigación. Eventualmente, se le informó a la niña que la casa de su familia se encontraba vacía y que el paradero de su familia era desconocido."

tutoría. En algunos países los niños en busca de asilo son referidos a su sistema nacional de tutoría, o puede que exista algún tipo de acuerdo de asi-

ciencia a los trabajadores gubernamentales, a los realizadores de normas y a los practicantes, acerca del hecho de que si los niños separados requieren

Una preocupación particular radica en que conductas específicas de violación de derechos humanos específicamente para niños, deben ser tomadas en consideración al determinar la situación como refugiados. Los niños cumplen las mismas características para ser considerados refugiados como los adultos. Ellos puede que hayan experimentado violación de los derechos del niño, que cae dentro del alcance de la Convención de Refugiados. Éstos incluyen reclutamiento forzoso al ejército, mutilación genital femenina, labores forzadas, matrimonio forzoso, prostitución forzada y otras explotaciones sexuales. En los casos en que existen razones para creer que estas violaciones se han llevado a cabo, se debe realizar una evaluación apropiada como parte de la consideración de situación como refugiado.

Soluciones a largo plazo

Aunque la mayoría de países actualmente reconoce a muy pocos niños separados como refugiados, muy pocos o ninguno son retornados a su país de origen. Consecuentemente, de las tres soluciones con durabilidad - permanecer en el país de asilo, reasentamiento en un tercer país (normalmente por razones de reunificación familiar) y el retorno al país de origen- la gran mayoría permanece en el país de asilo, muchos con una situación temporal indeterminable que carece de seguridad a largo plazo. Aunque muy pocos son retornados a su país de origen, se debe evaluar si el retorno es para el beneficio del niño. La mayoría de países carece de procedimientos para determinar lo más beneficioso para el niño, para aquellos que no están en busca de asilo o para aquellos que han sido rechazados como refugiados. A excepción de Dinamarca, Suecia, Holanda e Italia, los países europeos carecen de programas, de retorno a niños separados, que llenen todos los requisitos de seguridad de acuerdo a los estándares internacionales.

Se deben tomar varias medidas:

- Las soluciones a largo plazo deben ser identificadas con mayor rapidez.
- Los sistemas establecidos deben proporcionar la mejor alternativa a favor del niño.
- Deben establecerse programas de retorno que implementen el regreso como una solución viable a largo plazo.

■ Deben ser establecidos programas de asistencia que ayuden a la reintegración de los niños en su retorno y el monitoreo de su reintegración en los países a los que regresan.

El Programa de Niños Separados en Europa

En un esfuerzo realizado para afrontar los muchos espacios entre la política y la práctica en relación con niños separados, ACNUR y Save the Children emprendieron el Programa de Niños Separados de Europa en 1998. Su objetivo es asegurar que los principios y estándares en relación a los derechos de los niños separados sean respetados a través de la promoción de las políticas comunes y el compromiso a la buena práctica en el ámbito europeo y nacional. Actualmente cubriendo 28 países en Europa occidental y central, el presente programa está destinado a concluir a finales del 2002.

Una de las primeras actividades del Programa fue la producción de la Declaración de Buena Práctica en 1999. Basado principalmente en los Lineamientos en Políticas y Procedimientos de ACNUR en el manejo de Niños No Acompañados en Busca de Asilo (1997) y la Convención de los Derechos del Niño de la ONU (1989), la Declaración se ha convertido en la herramienta más importante desde que implementaron el Programa. Entre las actividades del programa se han incluido numerosas iniciativas para hacer conciencia y fortalecer las capacidades en ámbitos nacionales y en la Comunidad Europea. La situación de niños separados en cada país y la cobertura del Programa ha sido documentada en la Evaluación por País que compara la realidad en cada uno de los 28 países con estándares fijados por la Declaración de Buena Práctica. En base a estos reportes y en información recolectada en cada país, ha sido posible identificar las discrepancias y preocupaciones en las prácticas nacionales actuales y promover cambios.

Conclusiones y recomendaciones

Recientemente el Programa ha documentado varios cambios positivos que han mejorado

tanto en el desarrollo de la legislación nacional y Comunidad Europea así como en su práctica. Una versión nueva de legislación fue desarrollada por la Comunidad Europea con relación a estándares de recepción, procedimientos para la obtención de asilo, reunificación familiar, definición de refugiado, formas subsidiarias temporales de protección, lo cual fue muy alentador. Una vez adoptados, estos instrumentos serán aplicados por Estados Miembros. Estas legislaciones contienen provisiones para la protección de niños separados promovido por el Programa.

El impulso requiere ser mantenido. Un progreso legislativo similar es requerido en los países no pertenecientes a la Comunidad Europea. La experiencia del Programa ha mostrado que incluso en donde existe una legislación competente (como algunos países de Europa Central) no es aplicada necesariamente. La ejecución de la legislación debe ser considerada como prioridad. Se debe reconocer que los niños separados, el grupo más vulnerable en busca de asilo, necesitan atención especial (en recursos humanos y financieros) por legisladores y practicantes.

Kate Halvorsen trabaja para ACNUR como Asesor Principal de Políticas para el Programa de Niños Separados en Europa. Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no reflejan necesariamente las de ACNUR o la ONU.
Correo electrónico: halvorse@unhcr.ch.



El símbolo de los Niños Separados ha sido reproducido de un calendario de la Association for Preventative and Voluntary Work, Ljubljana, Slovenia y se ha reproducido con el debido permiso del anterior Presidente de la Asociación, Gorana Flaker. El original fue pintado por un niño refugiado originario de Bosnia, Osman Islamovic. Él llamó a la pintura "Paz y Guerra".



Acta brasileña para Refugiados: ¿Es un modelo de Ley para los refugiados en Latinoamérica?

por José H. Fischel de Andrade y Adriana Marcolini

Aunque Brasil se encontraba activamente involucrado en la fundación de la Liga de Naciones, se retiró de esta organización a mitad de la década de los veinte. Por lo que no participó en el movimiento internacional para la protección de víctimas refugiadas en el período durante la guerra. Los refugiados que llegaron a Brasil durante este período fueron reconocidos como inmigrantes comunes. De igual manera, a finales de la Segunda Guerra Mundial cuando refugiados, provenientes principalmente de Europa del Este, se reasientan en Brasil no son reconocidos ni documentados como refugiados sino que como inmigrantes comunes.

Brasil ratifica la Convención de Refugiados de 1951 en 1960 y el Protocolo de 1967 en 1972, sin embargo debido a razones legales y políticas impiden que refugiados no-europeos disfruten de asilo en Brasil. Brasil opta por la alternativa (a) del artículo 1, B de la Convención 1951 (1), en donde dice que: Únicamente a

refugiados originarios de Europa les será otorgada protección en su territorio. Durante la década de los setenta, la dictadura militar brasileña tenía poca inclinación por la protección de izquierdistas latinoamericanos en busca de asilo. Sin embargo, existen muy pocos reportes de asilo fraudulento, ya que la mayoría de latinoamericanos fueron reasentados en Europa.

A fin de dirigir estos reasentamientos de refugiados, ACNUR establece una oficina en Río de Janeiro en 1977. El gobierno brasileño acepta la presencia de ACNUR pero no le otorga el estatus que disfrutaban otras organizaciones internacionales. Aquellos inmigrantes que llegaban con esperanza de asilo, se les concedía visa como turista y eran trasladados a otros países para reasentamiento.

Aproximadamente 20,000 chilenos, bolivianos, argentinos y uruguayos fueron reasentados en Europa, Canadá, Nueva Zelandia, Australia y Estados Unidos de América.

Los esfuerzos para el reasentamiento fueron posibles gracias al trabajo de ACNUR en Río de Janeiro en conjunto con el esfuerzo del antiguo Arzobispo de Sao Paulo, Cardenal Paulo Evaristo Arns. El Cardenal Arns era un defensor de los derechos humanos, compasivo hacia la situación difícil de los refugiados y partidario de ACNUR. En reconocimiento a su importante contribución a la protección de refugiados, se le premió con la medalla de Nansen en 1985, un honor otorgado por ACNUR a aquellos cuyo trabajo a favor de los refugiados es extraordinario y merecedor de reconocimiento internacional.

Por la intervención de ACNUR y sobre la base de la no-resistencia de limitación geográfica de la Convención 1951, el gobierno brasileño aceptó en 1979 y 1980 a alrededor de 150 refugiados vietnamitas ("balseros") rescatados por barcos brasileños. A quienes eventualmente se les otorgó el estatus de inmigrantes comunes.

Neves Domingos Tandu, un artista refugiado originario de Angola y ahora viviendo en Brasil.

La presencia de ACNUR fue oficialmente aceptada y reconocida en 1982. Desde 1984 a refugiados no europeos les ha sido permitida su estadía en Brasil por períodos no restringidos por oportunidades de reasentamiento, otorgándoles documentación por medio de la ACNUR, patrocinada por la policía federal. Las autoridades nacionales indicaron su acuerdo, cediendo la responsabilidad de refugiados a ACNUR, no a

tado de la definición más amplia de un refugiado, a mediados de 1995, 70% más del valor inicial (2,000 refugiados) disfrutaban de asilo.

Acta brasileña de 1997 para Refugiados

De acuerdo con su compromiso en derechos humanos, el gobierno del Presidente Cardoso (exiliado político en Chile durante la década de los

Refugiados en Brasil actualmente

Actualmente 2,700 familias de 47 países poseen refugio legal en Brasil. La mayoría es africana, principalmente de Angola (unos 1,600) y un menor porcentaje de países del Oeste de África. Se le ha concedido asilo aproximadamente a 70 iraquíes y 100 ciudadanos de la antigua República Yugoslava. Se espera que continúe el desplazamiento masivo y el conflicto en Colombia, lo cual conllevará a un incremento de asilados en Brasil.

Una vez concedido el asilo en Brasil, a él o ella se le emite una tarjeta de identificación dándole derecho a asistencia médica, estudio y trabajo. Como resultado de las estrategias locales de integración, la mayoría de refugiados han sido incorporados a programas sociales públicos y privados. Después de seis años en Brasil, los refugiados pueden solicitar visas permanentes (convirtiéndose de este modo en inmigrantes) y ciudadanía brasileña. Dependiendo de casos específicos un refugiado puede, por un período limitado de tiempo, recibir ayuda financiera equivalente al sueldo mínimo brasileño, aproximadamente de \$70 mensuales. Este es desembolsado por Caritas, una ONG católica que ha trabajado en sociedad con ACNUR desde 1977.

Brasil es un país con un vasto territorio, diversidad étnica y una población de 170 millones, sin embargo a pesar de sus dificultades económicas, es capaz de absorber y ofrecer oportunidades para todos aquellos que deseen quedarse. Con una sociedad integrada (entre otros) por una mezcla de indígenas, africanos, italianos, alemanes, húngaros, checos, polacos, españoles, portugueses, libaneses, japoneses, coreanos, chinos y ucranianos; esta sociedad es abierta y tolerante a la llegada de refugiados e inmigrantes. La existencia de un alto porcentaje en la elite política e intelectual brasileña que sufrieron persecución y exilio, ha sensibilizado a los brasileños a recibir y proteger a aquellos que huyen por la persecución.

Las temáticas relacionadas con refugiados han adquirido mayor importancia en Brasil desde el retorno del régimen civil en 1985. El Artículo 4 de la nueva Constitución adoptada en 1988 reconoce los derechos humanos como principio básico de las relaciones internacionales brasileñas. Este entorno ha promovido iniciativas como las tomadas en

El Acta para Refugiados es la primera en la legislación Sudamericana que comprende al refugiado.

Brasil.

En 1986, con la ayuda de ACNUR, 200 bahari iraníes, que conformaban 50 familias fueron reasentados en Brasil como inmigrantes.

Cuando la oficina de ACNUR fue trasladada de Río de Janeiro a Brasilia en marzo de 1989, las relaciones entre las autoridades brasileñas fueron finalmente regularizadas. Seguido a su traslado, el gobierno declaró en diciembre de 1989 su opción por la alternativa (b) del artículo 1, B de la Convención de 1951, retirando la limitación geográfica y haciendo posible que los refugiados de cualquier parte del mundo fueran reconocidos por la ley brasileña. En diciembre de 1990 retiró sus reservas con respecto a los artículos 15 y 17 de la Convención de 1951. Esto implica que los refugiados (en ese momento sólo 200 personas) podrían disfrutar de los derechos de asociación y trabajos remunerados.

Esta situación fue alterada con el reinicio de la guerra civil en Angola a finales 1992, y la llegada por avión de 1,200 angolese quienes habían obtenido visas de turismo y solicitaron asilo en Brasil. Aunque en este caso, no se aplicaba la definición clásica de 1951 de un refugiado (la mayoría no huían por persecución individual, huían por las consecuencias de conflicto y violencia generalizada), el gobierno aplicó una definición más amplia de un refugiado, inspirada en la Declaración de Cartagena¹. Los angolese que buscaban asilo fueron reconocidos como refugiados y disfrutaron los mismos derechos que los refugiados convencionales. La aplicación de esta definición más amplia también se utilizó para 200 liberianos en busca de asilo que solicitaron protección internacional en Brasil. Como resul-

sesenta) manda el Acta para Refugiados al Congreso en mayo de 1996. Fue realizada en colaboración con ACNUR, firmada y aplicada como Ley en julio de 1997. El Acta para Refugiados es la primera ley sensata con relación a refugiados en Sudamérica. Ésta reproduce la clásica definición de un refugiado utilizada en la Convención de 1951, la cual menciona que un individuo será reconocido como refugiado cuando "debido a violación severa y generalizada de los derechos humanos, el o ella es obligado a abandonar su país y nacionalidad en busca de refugio en otro país".

Es también significativo el establecimiento del Comité Nacional para Refugiados (CONARE). Compuesto por representantes de los Ministerios de Justicia, Trabajo, Relaciones Externas, Salud, Educación, Deporte, el Departamento de Policía Federal y una ONG involucrada en la asistencia y protección de refugiados, CONARE une a todos aquellos involucrados activamente con temáticas relacionadas a refugiados en Brasil. Actualmente ACNUR mantiene un papel de observador en las juntas de CONARE. CONARE asiste en el proceso de elección de solicitudes. Todo solicitante buscando asilo es entrevistado por un representante de CONARE, quien formula un reporte de la entrevista en el que enumera la presencia de características requeridas. Luego, este reporte es presentado en CONARE en donde se toman las decisiones sobre los solicitantes. La consideración del establecimiento de un procedimiento de apelaciones se ha iniciado. Otra evidencia del desarrollo en el sistema, es que la aceptación de solicitudes para asilo ya no es publicada en el Diario Oficial sino informada directamente a los solicitantes.

la ciudad de Passo Fundo donde en 1988 se acepta y se otorga empleo terciario a un escritor cubano perseguido, volviéndose así la primer ciudad en América que se une a la Red de Ciudades para Refugiados. Creada en 1994 por el Parlamento Internacional de Escritores con el apoyo de la Unión Europea, la meta de esta red es la protección y apoyo de escritores perseguidos.

Una Nueva Iniciativa: El Programa de Reasentamiento

En los artículos 45 y 46 del Acta para Refugiados se incluye el carácter voluntario de reasentamiento así como la necesidad de planificación, coordinación y determinación de responsabilidades. La Sección de Reasentamiento de la ACNUR otorga alta prioridad a la consolidación y fortalecimiento de los programas de países en desarrollo como: Argentina, Brasil, Chile, Benin, Burkina, Faso, Irlanda, Islandia y España. En noviembre del 2000, un consultor experto en reasentamiento inició a laborar para ACNUR en la oficina regional de Buenos Aires. Su tarea es trabajar estrechamente con los organismos gubernamentales y no gubernamentales en Brasil, Chile y Argentina en la planificación e implementación de programas de reasentamiento.

Como parte de esta iniciativa, en marzo del 2001, misioneros de ACNUR visitaron 4 ciudades brasileñas seleccionadas por el Ministerio de Justicia para ser partícipes en un estudio piloto de reasentamiento como parte de los proyectos dirigidos por CONARE. Las autoridades brasileñas están interesadas en asegurar la buena recepción de asilados por las comunidades locales así como

su buena integración a las mismas. Se han realizado contactos exitosos con representantes de la sociedad civil para explicar la iniciativa de reasentamiento y buscar su apoyo. Se ha llegado al acuerdo de que los estudios serán pequeños; cada una de las 4 ciudades elegidas recibirá un máximo de 30 refugiados por ciudad. En la fase inicial, las autoridades brasileñas esperan recibir aproximadamente 120 refugiados por año. El programa no cuenta con una cuota fija por nacionalidad, pero se ha establecido que el primer grupo será constituido por afganos. Se esperaba su llegada en octubre 2001 sin embargo, por razones de seguridad posteriores a los acontecimientos del 11 de septiembre, se pospuso para principios del 2002.

Conclusión

Considerado como un paraíso temporal para todos aquellos en busca de asilo, Brasil se ha convertido en un país que recibe refugiados y es considerado ahora como una opción para reasentamiento. Esta corriente de desarrollo en dirección al proceso democrático y mejora de derechos humanos - incluyendo la adopción del Plan de Derechos Humanos - ha sido experimentada por Brasil desde el surgimiento de la dictadura en la década de los ochenta. ACNUR ha dirigido activamente el proceso, buscando el avance. El Acta brasileña para Refugiados es un instrumento legal coherente y moderno, en armonía tanto con autoridades nacionales como con normativas internacionales y regionales. Las cláusulas

del Acta sobre reasentamiento, son la base de una nueva fase para los refugiados brasileños. Existen grandes expectativas en que el Acta sea la piedra angular para armonizar las políticas e instrumentos legales a favor de la protección de asilados a través de América Latina.

José H Fischel de Andrade es conferencista de Ley Internacional, Universidad de Brasilia (UnB) y Universidad Católica de Brasilia (UCB). Del año 1994 al 2001, trabajó como Oficial para ACNUR en el Campo de Protección en Brasil, Colombia, Liberia, Venezuela y Bosnia-Herzegovina. Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor, y no necesariamente reflejan las de ACNUR y ONU.

Correo electrónico: schel@zipmail.com.

Adriana Marconi es periodista en Sao Pablo. Trabajó del año 2000 al 2001, como Oficial Asociado de Información Pública (Voluntaria en las Naciones Unidas) en la oficina de ACNUR en Sarajevo, Bosnia-Herzegovina.

Correo electrónico: drimarco@terra.com.br.

Vea también J H Fischel de Andrade 'Regional Policy and Harmonization: A Latin American Perspective', International Journal of Refugee Law, vol. 10, n. 3, 1998, Pp. 389-409.

¹ Para detalles ver

www.asylumlaw.org/docs/international/CentralAmerica.PDF

Luzimambo Bamoka, una refugiada de la República Democrática de Congo, ahora viviendo en Brasil.



Elementos para el análisis del desplazamiento forzado en Colombia

por Ofelia Restrepo de Vélez

Una de las consecuencias más nefastas y dolorosas de la larga guerra y la violación de los Derechos Humanos que aquejan a Colombia es la situación de movilidad, pobreza, desarraigo y desintegración familiar y social que viven las personas que tienen que abandonar - de forma obligada - su terruño a fin de defender sus vidas, su integridad física y sus libertades.

Lo más preocupante en los últimos seis años ha sido el incremento de la población desplazada, según los últimos reportes oficiales existen alrededor de 2.000.000 de personas repartidas por todo el país, las cuales han sido desplazadas por la violencia. Esto sin contar a las que no se registran ante las autoridades y siguen en el anonimato por miedo a ser identificadas y perseguidas, o simplemente porque no confían en las políticas de ayuda que tiene el Estado para las personas desplazadas y prefieren arreglárselas solas.

1. La investigación sobre el desplazamiento forzado en Colombia

La complejidad del problema y la necesidad de encontrar alternativas de solución plantean la urgencia de estudiar el fenómeno colombiano. En este sentido muchas son las investigaciones que desde diferentes perspectivas y enfoques se han hecho, para analizar y comprender el problema del desplazamiento forzado en Colombia. Algunos cuantifican y registran el número de personas afectadas; otros se han encargado de ubicar y mapear los territorios que quedan vacíos después de los desplazamientos; incluso, con miras a la prevención del evento, se han hecho algunas aproximaciones prospectivas que muestran los lugares de más tensión donde se pueden producir futuros enfrentamientos armados y expulsiones masivas de poblaciones; pero la gran mayoría de los estudios realizados, son los que evidencian claramente en la dinámica migratoria las causas, las poblaciones o grupos humanos afectados, los actores

sociales que intervienen y actúan, los lugares de expulsión y recepción, el impacto y los efectos.

Otras líneas que se empiezan a perfilar con fuerza son: el estudio del desplazamiento con perspectiva de género; el análisis de las políticas y las normas; las acciones de ayuda humanitaria y la atención que ofrecen a las y los desplazados las instituciones gubernamentales y no gubernamentales (iglesia, universidades y ONG); y la utilización y ocupación de los territorios abandonados, entre otros.

Como vemos las investigaciones hechas sobre el tema son muchas, sin embargo debido a la complejidad del problema y al amplio abanico de posibilidades para abordarlo, aún quedan vacíos muy profundos que dificultan su comprensión. Muchos elementos que son fundamentales para el análisis de conjunto y que ayudan significativamente en la reconstrucción vital de las personas afectadas, en muchas investigaciones son enunciados tímidos que apenas se mencionan (por lo menos en los que he consultado). Por ejemplo, los estudios que tratan el problema de los impactos del desplazamiento han profundizado en las consecuencias y efectos negativos, pero no en los positivos, a pesar de la bipolaridad positivo-negativo del análisis, y a que algunas víctimas y autores(as) sugieren la existencia de éstos.

“Antes del desplazamiento yo no sabía nada, no sabía ni comprar un plátano, todo lo hacía mi marido, no sabía hablar en público, me daba pena hasta saludar, ahora soy capaz de ir y hablar con el alcalde si me

toca..., esto ha hecho que mi marido ya no me pueda mandar como antes lo hacía, ahora como soy yo la que lo mantengo se tiene que aguantar muchas cosas o le toca irse”. (Testimonios de mujeres campesinas que han sido desplazadas hacia el casco urbano de Tierralta Córdoba, Colombia, Enero, 2000).

“El desplazamiento me ha permitido aprender lo que no sabía, a sufrir, a luchar por mi comunidad”. “Nos ha permitido conocer mucha gente, hermanarnos más con otros países y ciudades”. “Dar a conocer nuestra cultura chocuana”. “Hemos aprendido a resistir y reclamar nuestros derechos como población civil”. (Testimonios de personas desplazadas que están en proceso de retorno, comunidad de Cacarica (Urabá chocoano), Colombia. 2001).

Estos testimonios, evidencian que para algunas mujeres campesinas, el desplazamiento forzado fue un desencadenante que les permitió (u obligó, como estrategia de sobrevivencia) hacer rupturas y recomposiciones profundas no sólo en sus modelos y estilos de vida; también tuvieron que transformar sus relaciones, el papel, rol y función social que antes cumplían como mujeres, como esposas y como madres.

En esta misma línea, otros elementos dejados de lado en los análisis sobre el desplazamiento forzado en Colombia, y que también son referenciados por autores y personas desplazadas principalmente, son las estrategias de afrontamiento, resiliencia o recursos propios que utilizan algunas personas o comunidades afectadas para salir adelante, después de una situación límite o traumática.

“Después del desplazamiento uno se pone muy mal, no duerme, no come, no le dan ánimos de nada, porque la tristeza de haber tenido que salir de su tierrita donde uno tenía todo, lo hace sentirse muy decaído, casi que no le dan ganas a uno de nada. No

sabe pa'donde coger, pero como uno no tiene tiempo pa'eso porque los hijos no esperan que uno se recupere pa'ellos pedir comida y más si son chiquitos que no entienden lo que pasa, entonces uno vuelve a la realidad y no le queda otro camino que salir adelante así sea con una mano adelante y la otra atrás" (Testimonio de mujeres y madres desplazadas Tierralta, Córdoba, Agosto 1999).

"Estamos aprendiendo a vivir en medio de la guerra". "Aprendimos a organizarnos de otra forma, porque la organización que teníamos nos la destruyeron con el desplazamiento". "Estamos aprendiendo a crear mecanismos de autosostenimiento comunitario, y esto hace parte de la organización actual, antes no la teníamos, ahora tratamos de sostenernos los unos a los otros". (Testimonios de hombres y mujeres desplazadas que están en proceso de retorno, comunidad de Cacarica (Urabá chocoano), Colombia. 2001).

"Aunque parezca paradójico, no todos los efectos de la guerra son negativos. Repetidas veces se ha podido verificar que los períodos de crisis social desencadenan reacciones favorables en ciertos sectores de la población; enfrentados a "situaciones límite", hay quienes sacan a relucir recursos de los que ni ellos mismos eran conscientes o se replantean su existencia de cara a un horizonte nuevo más realista y humanizador". (MARTÍN-BARÓ, I., en ECA N° 429 - 430, 1984: 511).

Sin querer decir con esto que estamos a favor, el desplazamiento forzado como hecho traumático, es una situación límite que puede actuar como estímulo o motor impulsor que activa y dimana los recursos propios (o estrategias de afrontamiento) que favorecen la superación del trauma, y en otros casos obliga al desarrollo de habilidades y condiciones sociales que emancipan y recuperan al ser humano en su condición de sujeto, en su libertad y autonomía.

En consecuencia podemos decir que produce efectos positivos, sin embargo, las preguntas que surgen, suponiendo que este enunciado sea cierto, son: los efectos que algunos definen como positivos ¿son resultados directos de los eventos traumáticos, o más bien son el resultado de las estrategias de afrontamiento?, ¿Por qué estas estrategias de afrontamiento que permiten superar la crisis e intro-

ducir transformaciones fundamentales en la vida surgen en unas personas y en otras no?, ¿Cuáles son los factores que influyen, en este proceso?.

Para responder a éstas y otras preguntas, se hace necesario estudiar el fenómeno del desplazamiento en todos sus efectos y estrategias de afrontamiento desde tres categorías del sujeto (o actores sociales afectados): la identidad, la cotidianidad y las interacciones sociales. El estudio del desplazamiento desde estas categorías, articuladas a unos contextos, a unas variables, a unas unidades de análisis y a una metodología particular, nos ofrece resultados más precisos, nos amplía el marco de referencia y nos da las pistas para la elaboración y el desarrollo de propuestas que permiten la reconstrucción de los tejidos sociales y los nuevos proyectos de vida de los afectados por el desplazamiento forzado.

2. Contextos a incluir en el análisis

Para estudiar el desplazamiento forzado en Colombia (u otro país), son referencia obligada los contextos mundiales y nacionales de las migraciones, incluyendo las forzadas; pero para el análisis y la comprensión desde el punto de vista antropológico, cualitativo y de la acción participativa, tienen un papel fundamental los contextos regionales y locales (como sitio de origen y como lugar de llegada) donde se produce y desarrolla el fenómeno.

Como problema social, el desplazamiento en cada lugar tiene una dinámica propia y singular que ofrece características individuales, familiares, sociales, culturales, políticas, ecológicas, económicas, etc., muy diferenciados y particulares que no permiten generalizaciones ni tratamientos masificadores u homogenizadores.

En este sentido, las investigaciones que tengan por objeto la acción participativa o la comprensión del problema desde lo más profundo y oculto de las interacciones sociales (desde lo más cualitativo) deben, aunque tomen un universo grande, cuantificar, profundizar y privilegiar las observaciones y trabajo de campo con individuos, comunidades, familias y grupos muy delimitados y pequeños. Esto nos permite identificar en las redes más ocultas e invisibles del tejido psicoafectivo, sociocultural y de las relaciones e interacciones de cada actor y ambi-

ente social, los aspectos cualitativos más subjetivos, sensibles y representativos de su realidad, los cuales complementan el número o las cifras estadísticas de los estudios cuantitativos que dan las generalidades.

3. Las variables a identificar y tener en cuenta

El estudio del desplazamiento forzado como una realidad social tiene significados, representaciones simbólicas, características y efectos bien diferenciados que nos imponen para su estudio y análisis, la inclusión de un amplio abanico de variables que nos ayuden a delimitar con mayor precisión las características particulares de cada grupo o población a estudiar.

Además si lo que se pretende con el estudio, es la comprensión del problema para la acción participativa en la búsqueda de alternativas de soluciones y el empoderamiento, autogestión del conocimiento, reconstrucción de identidad, arraigos y proyectos de vida con las víctimas u otros actores sociales; la inclusión de variables se hace más necesaria y exigente, porque dependiendo del tipo y la cantidad que se incluyan, podemos acercarnos o alejarnos del logro de los objetivos.

Según la literatura y estudios consultados, para el análisis del desplazamiento forzado se pueden incluir un sin número de variables, pero hay unas que son fundamentales y que no se deben dejar de lado para el estudio histórico-socio-antropológico como el que se plantea en esta propuesta. Unas son generales aplicables a cualesquier tipo de investigación social, pero hay otras que son mucho más específicas que obedecen a las condiciones particulares del contexto colombiano, a las migraciones forzadas por violencia y a la intencionalidad, objetivos y metodología de la investigación que aquí se propone.

4. Categorías y unidades de análisis

Muchos de los estudios hechos sobre el desplazamiento forzado, mencionan las rupturas y fisuras que se producen en la salud psicoafectiva, la cotidianidad, la identidad, el arraigo, las interacciones y tejidos socioculturales de las víctimas, pero poco profundizan en su análisis.

En este sentido y considerando que estos tres componentes atraviesan la vida individual y social del ser humano, y que en un proceso de

desplazamiento forzado, son los más afectados; propongo como categorías de análisis *la identidad, la cotidianidad, las interrelaciones y tejido social* de los afectados. Analizadas en dos tiempos, *el antes y el después*, pero con perspectiva de construcción de *futuro*.

En este sentido se hace necesario, desde estas categorías, profundizar en la búsqueda y análisis de los efectos que produce el fenómeno del desplazamiento forzado. Ya que al descubrir el mayor número de posibilidades se amplía el marco de referencia para decodificar y recodificar los significados del desplazamiento, desvictimizar y desmitificar la condición de desplazados o desplazadas; esto ayuda en la elaboración de duelos y se potencializan los recursos propios para la reconstrucción de los nuevos proyectos y modelos de vida.

Se trata pues, de identificar y analizar en *la identidad, la cotidianidad y las redes de interacciones sociales* del sujeto dos componentes esenciales para la reconstrucción de los proyectos y modelos de vida: uno, los efectos y rupturas dejadas por el desplazamiento forzado y dos, las fortalezas y estrategias de afrontamiento o recursos propios que permiten la superación de las crisis o daños, y que ayudan en la transformación de un pasado doloroso, en posibilidades para la construcción de un presente y un futuro mejor.

5. Propuesta metodológica.

Así como el Estado y la sociedad deben acompañar a la población desplazada en la búsqueda de alternativas de solución, también es función y compromiso de la academia y la investigación social, participar más activamente en esta labor y en la comprensión y análisis del problema. Este aporte contribuye a la reconstrucción de los nuevos proyectos de vida de hombres y mujeres (víctimas del desplazamiento forzado por la violencia), y orienta a las instituciones encargadas de la salud y el desarrollo social, en el planteamiento de políticas públicas, de planes y programas (nacionales, regionales y/o locales) que prevengan y atiendan el problema de los desplazamientos forzados en el contexto colombiano.

Dada la complejidad del problema, para su abordaje y solución, se hace necesario: la transdisciplinariedad,

un trabajo de equipo y la utilización de diferentes enfoques investigativos, metodologías y técnicas.

Por esta razón, el enfoque investigativo que aquí se propone es *la investigación total*, que por una parte articula lo cuantitativo y lo cualitativo, y por la otra, permite la triangulación o uso de diferentes metodologías y técnicas (CERDA, H. 1998). Como metodología se propone la *investigación acción participativa (IAP)*. De esta forma se pretende una mayor aproximación a la comprensión de la problemática y la búsqueda colectiva de soluciones.

Con los enfoques de la investigación social, la salud mental, la salud pública, la memoria colectiva de la historia, la participación comunitaria y el modelo de la acción comunicativa, junto con las técnicas de la psiquiatría, epidemiología, antropología social, historia, dramaturgia y el arte podemos identificar y conocer los mitos, la memoria y sus componentes, los sentimientos, imaginarios, dinámica y tejido social; las manifestaciones, los efectos y rupturas producidas por el desplazamiento; las formas de afrontar y salir de la crisis; la manera de representar y sentir la vida, la muerte, la salud, la identidad, la guerra, la paz, el miedo, la tierra (el espacio perdido) y el desplazamiento obligado, etc.

La propuesta metodológica se basa también en la construcción comunitaria de la historia indagada en la memoria individual y colectiva dado que, se parte del presupuesto epistemológico de que tanto los individuos como la comunidad son portadores de los cuatro componentes de la investigación: sujeto, objeto, método y fuente (GUERRERO, C. I. 1998: 55).

El cuerpo, los sentidos, los recuerdos, la memoria y las vivencias son fuente y método del conocimiento. Por esta razón se considera a la comunidad de los y las desplazadas como sujeto y objeto a la vez, auto-gestores de su conocimiento y actores de sus destinos.

Desde el punto de vista del modelo interpretativo se trabajará con la herencia de la historia, la vivencia de la cultura, la acción comunicativa y la expresión artística (espejo revelador), teniendo en cuenta cuatro ejes principales:

La lógica de la mentalidad de los actores.
La confrontación dialógica (investi-

gador e investigado)
La expresión del conocimiento, de vivencias y memoria.
Análisis de discurso, de texto y de contexto.

La propuesta buscará articularse a partir de varias técnicas metodológicas tales como:

Talleres de memoria sensorial y simbólica, de historias familiares, de diagnóstico, de narración, de análisis y de interpretación.
Historias de vida.
Entrevistas en profundidad y etnografías.
Grupos de discusión o grupos focales.
Asambleas y trabajo en grupo.
Representaciones teatrales, puestas en escena y expresión artística (espejo revelador).

6. A modo de conclusión.

Podemos decir, que la investigación social ha avanzado mucho en el estudio sobre el desplazamiento forzado por violencia, sin embargo todavía quedan, por analizar de manera más profunda, aspectos que son fundamentales en la acción creadora de la reconstrucción de los proyectos y modelo de vida de los y las afectadas, y en la orientación de las políticas públicas, los planes y programas de prevención y atención del desplazamiento forzoso.

Estos aspectos son, entre otros, los efectos (en el sentido más amplio de la palabra) que produce el desplazamiento como situación límite, y las estrategias de afrontamiento, resiliencia o recursos que utilizan las víctimas para superar las crisis o traumas y transformar la experiencia negativa en posibilidades de transformación, autonomía y crecimiento personal.

Ofelia Restrepo de Vélez es madre, ama de casa, modista, Lic. en Enfermería, Master en Salud Pública, Doctora en Antropología Social, docente e investigadora de la Pontificia Universidad Javeriana en la Facultad de Medicina (Dpto de Medicina Preventiva y social). Miembro de la Red de Gestión Social de la Universidad, coordinadora de práctica social universitaria en zonas de desplazamiento, conflicto y violencia. Asesora e investigadora de la Fundación para el Desarrollo Social, la Democracia y la Paz (PROGRESAR), en el programa que ofrecen de asistencia y ayuda humanitaria para población desplazada que se encuentra en Bogotá. Este programa se realiza en coordinación con la Red de Solidaridad Social, entidad gubernamental creada como coordinadora del desarrollo y operación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada en Colombia.

Tratamiento gubernamental e internacional del desplazamiento forzado en Colombia

por Daniela Vono de Vilhena

*El desplazamiento forzado debido a la violencia interna en Colombia constituye, en los últimos diez años, un caso singular en Sudamérica con respecto al tema migratorio. Difiere de los otros tipos de migraciones, fundamentalmente por su carácter involuntario y por constituir una violación al Derecho Humanitario, y consecuentemente las víctimas son identificadas como refugiados (cuando emigran a otros países) o desplazados internos (en nivel doméstico)*¹.

Históricamente, Colombia ha sido un país en permanente conflicto. En todas sus etapas, ha sufrido también el fenómeno del desplazamiento forzado de su población. Sin embargo el fenómeno que se presenta en la actualidad no tiene precedentes. Colombia es hoy el cuarto país del mundo con mayor número de desplazados internos², lo que a su vez se ha convertido en una de las expresiones más graves, masivas y sistemáticas de violación a los derechos humanos, con incidencias políticas, económicas, sociales, culturales y demográficas que adquiere dimensiones alarmantes.

Su incidencia en casi la totalidad del territorio nacional hace notar el precario estado de los derechos humanos y la falta de respeto al derecho humanitario en el país. No se trata, en este sentido, solamente de un problema coyuntural de tendencias migratorias que pueda ser tratado solamente con medidas de emergencia y formulación de políticas de retorno, pero sí de un fenómeno en que subyacen conflictos sociales no resueltos históricamente, contradicciones en el complejo proceso de construcción nacional de este país y problemas estructurales del gobierno colombiano.

En este sentido, el presente ensayo tiene como objetivo destacar algunos puntos problemáticos respecto al tratamiento internacional y doméstico de los desplazados forzados por la violencia en Colombia, en base a evidencias empíricas de los últimos

diez años encontradas en documentos de distintas organizaciones que trabajan directamente en este problema.

Desplazamiento forzado en Colombia

Antes que todo, la expresión “desplazado” será entendida tal como es definida en la ley colombiana número 387 de 1997, y que está en conformidad con los Principios Rectores sobre Desplazamiento Forzado³ (*Guiding Principles on Internal Displacement*), es decir:

“Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a emigrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, en cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alterar drásticamente el orden público.”

En el ámbito internacional, aunque el tema del desplazamiento forzado es un problema real en todos los continentes (el más afectado es el africano, con más de diez millones de desplazados aproximadamente en 1999)⁴, una violación a los derechos

humanos, principalmente al derecho a seguridad personal, a la libertad de movimientos y elección de residencia, y una violación al derecho humanitario, pudiendo en este último caso ser considerado un crimen contra la humanidad o un crimen de guerra, dependiendo de las normas humanitarias violadas⁵, sólo fue tratado formalmente en el ámbito de las Naciones Unidas en 1998, con la finalización de los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados⁶.

Dichos principios identifican los derechos y garantías relevantes a la protección de personas contra el desplazamiento forzado y a su protección y asistencia durante el desplazamiento, así como durante el retorno o reasentamiento y reintegración.

Actualmente la mayoría de las organizaciones humanitarias internacionales y las distintas agencias de las Naciones Unidas actúan en la asistencia y protección de los desplazados internos, aunque ninguna de ellas tenga un mandato específico y legalmente reconocido para actuar en este sentido⁷.

La no-existencia de una agencia específica a los desplazamientos forzados en la ONU marca una distinción importante entre el tratamiento internacional a los refugiados y desplazados internos, que difieren entre sí únicamente por el cruce de fronteras entre Estados. En el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos contienen elementos que pueden ser invocados para la protección de los derechos de los desplazados internos, aunque en ninguna de estas ramas del derecho internacional hay normas expresas positivas ni procedimientos específicos para este caso, lo que para el caso de refugiados sí existe⁸. A su vez, las organizaciones interna-

cionales actúan generalmente de dos maneras: a través de ayuda humanitaria, como lo hace la Cruz Roja, o por medio de presión a los gobiernos nacionales, principales responsables por el tratamiento y prevención de los desplazamientos forzados, para que desarrolle políticas y/o leyes efectivas para dicho tema, como lo hace la Amnistía Internacional. Específicamente en Colombia, la influencia de las normas internacionales de derechos humanos y los Principios Rectores para los Desplazamientos Forzados así como de los organismos internacionales es bastante nítida. La preocupación en reglamentar el tema del desplazamiento forzado en la legislación colombiana empezó después de la primera visita del Relator Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el Desplazamiento, y autor de los ya citados Principios Rectores, el Sr. Francis Deng, en 1994. Fue después de esta visita que el gobierno colombiano reconoció su responsabilidad y reglamentó el tema en Colombia. Fue también después de esta fecha que los organismos internacionales aumentarían su presencia e intensidad de trabajo en Colombia.⁹

Respecto al trabajo de ayuda humanitaria, tanto de organizaciones internacionales humanitarias como de las no gubernamentales está centrado en grandes ciudades, principalmente en Bogotá, lo que estimula por un lado el desplazamiento hacia estas ciudades y por otro lado dificulta la atención a la población que emigra hacia otras zonas. Este hecho se debe en la mayoría de los casos a la falta de seguridad al personal involucrado en el trabajo, así como a la propia organización.¹⁰

Además de los tratados internacionales de derechos humanos y de derechos humanitarios de los cuales Colombia es parte y de los derechos proclamados por la Constitución Federal (todo el conjunto normativo universal de derechos humanos está proclamado en este documento), existe en este país un conjunto de leyes, decretos y programas que regulan específicamente el tema de los desplazamientos forzados, respetando las normas internacionales. La principal fuente para estos documentos específicos son los Principios Rectores de las Naciones Unidas, que son las normas más acabadas, recientes e importantes respecto a esta temática.

Recientemente, el día 26 de julio del 2001, entró en vigor la última normativa respecto al tema de los desplazamientos humanos, consistente en la estipulación de mecanismos punitivos a los hechos. Así, el que de manera arbitraria mediante violencia u otros actos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie de lugar de residencia, incurrirá en prisión de 6 a 12 años.

Aunque haya existido un avance notable en el sistema normativo colombiano para la protección y tratamiento de los desplazamientos forzados y en la presencia cada vez más grande de organismos internacionales, en la práctica lo que se observa es el aumento cada vez mayor del número de personas desplazadas.

Fue a partir de 1985 que el problema tubo sus proporciones aumentadas, pero fue después de 1997 que empezaron los grandes desplazamientos en masa. A continuación se presentan los datos elaborados por la Consultoría para los Derechos Humanos y para los Desplazamientos (CODHES), que fueron captados por medio de un sistema de información acerca de los desplazamientos (SISDES), donde figuran las estimativas respecto al número de desplazados en el país.

La población generalmente más afectada por el desplazamiento es la de las zonas rurales en las áreas controladas por terceros (guerrillas, paramilitares, grandes terratenientes); entretanto, actualmente el número de sectores urbanos como profesores, sindicalistas, jueces, activistas de derechos humanos, periodistas, etc., víctimas de la llamada "limpieza política", así como las poblaciones indígenas, también han sido mira de tal violación.

De la misma manera, aunque predomina el movimiento de las zonas rurales hacia las zonas urbanas, ha aumentado el desplazamiento entre ciudades. Las principales ciudades receptoras de desplazados son: Bogotá (se estima que recibe cerca de 37 familias desplazadas por día), y otras ciudades importantes como Medellín, Cartagena y Barranquilla. Existe también un movimiento hacia los países limeros, principalmente hacia Ecuador y Venezuela.

Las mujeres y niños representan

cerca del 80% de la población desplazada, siendo de 36% a 38% de familias desplazadas dirigidas por mujeres, ya que muchas veces el padre de familia ha muerto. Ocurriendo, así, una erosión en la estructura familiar tradicional.

Las provincias más afectadas son las de Antioquía, Bolívar, Santander, Córdoba, Magdalena, Choco, César, Sucre, Meta, Putumayo, Valle de Cauca, Coqueta, Cauca y Guaviare, siendo un 25% aproximadamente del total nacional, representado por los desplazamientos en Antioquía. Existen en el país algunos asentamientos para los desplazados, como el Campo de Pavaranto (Antioquía) y Ciénaga de la Virgen. Según el documento de las Naciones Unidas, tales asentamientos se encontraban en condiciones de extrema pobreza y los gobiernos locales solamente prestan atención a tales asentamientos en períodos electorales.

Respecto a los responsables por los desplazamientos, se puede afirmar que existe una relación directa entre los agentes del conflicto armado existente en el país y tal hecho. Ellos son los principales causantes de los desplazamientos, a saber, los grupos paramilitares, las guerrillas y las fuerzas armadas. Otros grupos tienen origen principalmente en razones económicas. En este sentido vale observar los datos elaborados por la Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES):

A pesar de que la participación de agentes estatales ha disminuido a lo largo de los años y la de grupos guerrilleros se ha mantenido constante, la participación de grupos paramilitares hasta 1887 había aumentado en un 300%, y sigue aumentando hasta la actualidad. Entretanto los datos acerca de las fuerzas armadas y la política colombiana no significa que el Estado se ha distanciado de las violaciones. Según apunta el Reporte de las Naciones Unidas, y en eso está de acuerdo la mayoría de las organizaciones que trabajan con desplazamientos en Colombia,

"Un importante número de actos de violencia perpetrados por los paramilitares se llevaban a cabo con la connivencia, por no decir complicidad, de los agentes públicos, especialmente los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional.(...) Al decir del Defensor

del Pueblo, los grupos paramilitares se han convertido en el brazo ilegal de las fuerzas armadas y de la policía, para quienes realizan la labor sucia que las fuerzas armadas y la policía no pueden hacer por ser autoridades sujetas al imperio de la ley."

Es importante aclarar la poca o casi ninguna influencia de medidas gubernamentales sobre estos grupos. Son agentes que están afuera de la lógica del Estado, y de ahí la enorme dificultad en controlarlos.

La Ley 387 de la jurisdicción colombiana, así como los Principios Rectores para los Desplazamientos Forzados, prevén tres fases en el tratamiento del desplazamiento interno forzado: la protección contra el desplazamiento arbitrario, la protección y prestación de asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno y reasentamiento; y la reintegración. Entretanto lo que demuestra la realidad es que ninguna de estas fases son efectivamente tratadas.

El tema de la asistencia durante el desplazamiento es extremadamente complicado, principalmente en tres factores citados en el Reporte de Naciones Unidas: la falta de una definición legal exacta de cuando empieza y termina el estatus de desplazado, la dificultad para ser reconocido legalmente como un desplazado, y por fin la falta de una definición exacta sobre la responsabilidad de cada institución gubernamental respecto a la asistencia a los desplazados.

Existe dificultad en ser reconocido por el gobierno como un desplazado y la causa principal para esto es el exceso de burocracia y de documentos exigidos por el gobierno.

Respecto a los reasentamientos, en la gran mayoría de casos, según el reporte de la ONU las personas vuelven a ser amenazadas y a sufrir violencias, generando un nuevo desplazamiento. No existen garantías de seguridad necesarias para tal acción y la mayoría de las víctimas no quieren volver a su antiguo hogar.

Otro punto destacado por el reporte de la ONU es el problema de la falta de coordinación entre los órganos gubernamentales para la solución del problema, lo que tiene su origen en la centralización política del esta-

do colombiano. Es importante tener en cuenta que el problema de la centralización política es una característica estructural del estado colombiano en todos los niveles, desde la creación de este país. Otro factor que contribuye a la centralización política es la estructura geográfica colombiana, que dificulta la comunicación entre las ciudades y por otro lado contribuye al aislamiento de otras. Conforme se ha citado en el Reporte de las Naciones Unidas:

"Es de lamentar que siga existiendo la necesidad de una mayor coordinación entre las autoridades centrales y las autoridades regionales y locales que se puso de manifiesto durante la primera visita del representante. Tanto las autoridades nacionales como locales señalaron al Representante las dificultades con que tropezaban para comunicarse entre sí. En efecto, era extraño oír a las autoridades de las regiones hablar del "Gobierno" como si no formarían parte de él" (grifo mío).

La falta de comunicación entre los agentes gubernamentales permite, entre otras cosas, que los gobiernos locales dejen de prestar asistencia necesaria a la población desplazada o que la policía nacional apoye acciones de grupos paramilitares.

Conclusión

Aunque el gobierno nacional de Colombia hace el esfuerzo constante por adoptar leyes y políticas para el tratamiento y la prevención de los desplazamientos forzados, en la práctica no resultan efectivas. Eso pasa en gran parte por la estructura del Estado colombiano, y por su debilidad como tal. Por otro lado, el tratamiento internacional está centrado principalmente en la ayuda humanitaria, que es una ayuda inmediata de corto plazo a necesidades básicas de los desplazados y a atención en grandes ciudades, dificultando la asistencia a todas las víctimas y una política más orientada al largo plazo.

La puesta en práctica de las leyes y estrategias es problemática en gran parte por algunos problemas fundamentales en la opinión de esta autora: la excesiva centralización política del Estado colombiano, la falta de comunicación entre los órganos e instituciones gubernamentales, la baja relación entre gobierno

y pueblo, el control efectivo gubernamental que existe solamente en algunas regiones del país, estando otras regiones completamente controladas por grupos paramilitares o por la guerrilla, que poseen una lógica de acción y control singulares, además del propio conflicto interno que se vive en el país y que a su vez impide que las normas internacionales tengan mayor efectividad a nivel interno.

Daniela Vono es licenciada en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais - Brasil Alumna del Magister en Estudios Latinoamericanos Universidad de Chile Julio/2001

NOTAS

¹ Conferencia Episcopal de Colombia. Derechos Humanos - Desplazados por violencia en Colombia: Investigación sobre "Derechos Humanos y Desplazamiento Interno en Colombia". Ed. Conferencia Episcopal de Colombia. Santafe de Bogotá, 1995, pag. 37.

² DENG, Francis M. No pasen por alto la crisis humanitaria de Colombia. In: Revista Migraciones Forzadas, Ed. HEGOA, octubre-diciembre 1999, España, pag 31.

³ En este documento, los desplazados son definidos en el artículo 2 como "persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized state border".

⁴ KORN, David A. Iden, pag. 19-33.

⁵ BAILLIET, Cecilia. Perpetuando el desplazamiento interno: la mala aplicación de la alternativa de huida interna y los requisitos de visado relativos a solicitantes de asilo colombianos. In: Revista Migraciones Forzadas, octubre-diciembre 1999, Ed. HEGOA, España, pag.28.

⁶ KORN, David A. Iden, pag. 90.

⁷ KORN, David A. Iden, pag 34.

⁸ Conferencia Episcopal de Colombia, idem, pag 38-39

⁹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Informe del representante del Secretario General sobre los desplazados internos de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión, Adición, Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia, EC/CN.4/2000/83/Add.1.

¹⁰ Naciones Unidas, idem

noticias

RSC News

Vigésimo aniversario del Refugee Studies Centre (RSC)

El Refugee Studies Centre fue fundado por Bárbara Harrell-Bond en 1982, logrando cumplir 20 años de existencia. El trabajo de investigación, enseñanza y publicación del Centro es dedicado a la promoción de mejores políticas y soluciones prácticas para un estimado de 40 millones de refugiados y personas desplazadas en el mundo de hoy.

En octubre del 2001 el RSC lanzó un nuevo proyecto para aquellos que desean apoyar este trabajo: Friends of the RSC (Amigos del RSC).

Los Amigos del RSC reciben publicaciones regulares del RSC, así como una suscripción a la Revista Migraciones Forzadas (RMF). Son invitados a un Seminario Anual y ofreciéndoles oportunidades adicionales de conocer informalmente al personal y conferencistas distinguidos. Reciben noticias anticipadas de conferencias de apertura y seminarios, incluyendo una invitación a la conferencia de apertura en la Escuela Internacional de Verano (International Summer School). El RSC anima a los Amigos a contribuir sus propias perspectivas en los temas de migraciones forzadas.

Para información adicional por favor contacte a Sharon Ellis en rsc@qeh.ox.ac.uk

Costos para ser un Amigo:

	Individual	Colectiva*
Estudiante/desempleado	£10	£15
Adulto	£50	£75
Vitalicio	£500	£750

*Las membresías colectivas se aplican para dos personas con un sólo envío a una dirección.

La crisis de Afganistán: la respuesta humanitaria
El 2 de noviembre del 2001 el Refugee Studies Centre sostuvo una mesa redonda de emergencia para proveer una oportunidad a más de 60 expertos en migraciones forzadas, ayuda humanitaria y de Afganistán para discutir las causas y



Imágenes de exilio/Howard J. Davies

consecuencias de la crisis humanitaria en la región. El intercambio constructivo de la experiencia y la pericia fue con el objeto de aumentar los puntos y las áreas de importancia para posteriores consideraciones a los actores involucrados en la provisión de asistencia.

Sección especial de Afganistán en Revista Migraciones Forzadas (RMF)

En colaboración con el Instituto de Políticas Migratorias (Migration Policy Institute) en Washington, RMF publicará (en Mayo 2002) una sección adicional enfocada en las secuelas del 11 de septiembre, la guerra en Afganistán, las consecuencias para los refugiados y las personas desplazadas internamente, y el impacto en las políticas para refugiados del Oriente. Las contribuciones a esta edición incluirán a académicos, personal de las Naciones Unidas, personal de ONGs nacionales e internacionales, y representantes de gobierno y de medios de comunicación. Para solicitar una copia por anticipado, envíe un correo electrónico a los Editores de la Revista a la siguiente dirección: fmr@qeh.ox.ac.uk.

Refugiados palestinos y la Declaración Universal en Derechos Humanos

Taller de fin de semana:
Realizado del 11-12 de mayo del 2002

En estos dos días de taller se situaron los casos estudiados sobre refugiados palestinos dentro del contexto del régimen de derechos humanos internacionales. Se examinó, dentro de una estructura en derechos humanos, cómo afectan las políticas y prácticas de los estados del Medio Oriente en los refugiados palestinos. A través de una mezcla de conferencias, trabajando a través de ejercicios de grupo y sesiones interactivas, los participantes se comprometieron activamente y críticamente con los debates contemporáneos en el movimiento en derechos humanos y analizaron a la ligera en estos debates el contexto específico de los refugiados de Palestina en el Medio Oriente (Lebanon, Syria, Jordán, el Banco de Oeste, Gaza e Israel). Taller dirigido por la Dra. Randa Farah y Fiona McKay. Lugar: Queen Elizabeth House, Oxford. Cuota: £100 (incluyó materiales del curso, refrigerio y un almuerzo ligero).

Para mayor información, contactar a: Dominique Attala en el RSC (véase dirección arriba). Correo electrónico: rscmst@qeh.ox.ac.uk.

Escuela Internacional de Verano en Migraciones Forzadas
Del 8-26 de julio del 2002

Estas tres semanas de curso residencial proveerá un amplio entendimiento en los temas de migraciones forzadas y asistencia humanitaria; los participantes examinarán, discutirán y revisarán la teoría y la práctica. Designado a gerentes, administradores, trabajadores de campo y legisladores. Incluye conferencias y seminarios impartidos por expertos internacionales, pequeños grupos de trabajo, estudio de casos, ejercicios, simulacros y estudio individual. El curso se sostendrá en Wadham College en el corazón de Oxford. Cuota del curso: £2,250 (incluye B&B alojamiento en Wadham College, almuerzos semanales, cuotas de



enseñanza, materiales del curso y actividades sociales).

Contacte al Administrador de la International Summer School en el RSC (véase dirección arriba).
Correo electrónico:
summer.school@qeh.ox.ac.uk
Tel.: +44 (0)1865 270723

La experiencia de ser refugiado: un módulo de capacitación psicosocial

Versión actualizada/revisada, ahora disponible

Este módulo de capacitación de 30 horas es dirigido a trabajadores en asistencia humanitaria que deseen mejorar su competencia en la planeación, implementación y evaluación de programas psicosociales. Sensible a los recursos de campo y puntos de acceso, el módulo ha sido preparado en tres formatos: impreso, en CD ROM y en versión de Internet.

Para más detalles, por favor contactar a: Maryanne Loughry en el RSC.
Correo electrónico:
maryanne.loughry@qeh.ox.ac.uk
Sitio web:
www.forcedmigration.org/rfgexp/

La Revista Migraciones Forzadas está financiada principalmente por subvenciones de instituciones y agencias implicadas en el trabajo humanitario y de desarrollo. Quisiéramos agradecer a las siguientes organizaciones por su compromiso con la Revista Migraciones Forzadas en el 2001 y 2002:

AUSTCARE
Danish Refugee Council
Lutheran World Federation
Norwegian Refugee Council
Oxfam GB
Radda Barnen
SCF (UF)
The Ford Foundation, Cairo Office
UK Department for International Development.

Consejo Editorial Asesor

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

Jon Bennett
Oxford Development Consultants

Stephen Castles
Refugee Studies Centre

B S Chimini
Jawaharlal Nehru University

Maurice Herson
Oxfam International

Nicola Jenms
DFID

Michael Kingsley-Nyinah
UNHCR

Erin Mooney
Brookings-CUNY Project on Internal Displacement

Bonaventure Rutinwa
University of Dar es Salaam

Dan Seymour
UNICEF Consultant

Marit Sorheim
Norwegian Refugee Council

Marc Vincent
UNOCHA IDP Unit

Laurence Whitehead
University of Oxford

Stancey White
Global IDP Project



Nashra Al-Hijra Al-Qasriya y Revista Migraciones Forzadas

La Forced Migration Review se imprime también en español y en árabe.

Todas las suscripciones a las ediciones en árabe y español son gratis.

Si le gustaría recibir una o la otra, o si sabe de otros a quienes les gustaría recibir copias, por favor envíenos los detalles de contacto pertinentes. Envíe un correo electrónico a los Editores en fmr@qeh.ox.ac.uk o escribanos a: FMR, Refugee Studies Centre, QEH, University of Oxford, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, UK.

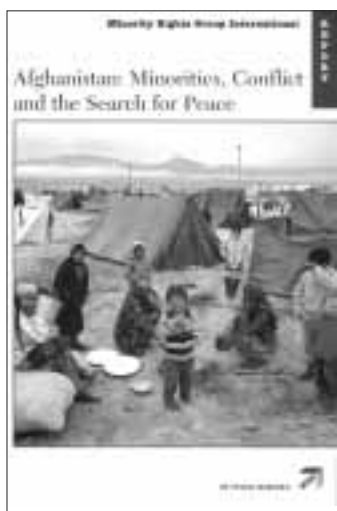
publicaciones

FMR

Afghanistan: Minorities, Conflict and the Search for Peace

Por Peter Marsalen, Minority Rights Group International. Noviembre 2001. 36 páginas. ISBN 1 897693 34 6. £6.70, incluyendo p&p (£6.95/US\$11.75 fuera del Reino Unido/Eire).

Los ataques aéreos del mando estadounidense en Afganistán iniciados



el 7 de octubre del 2001 son solamente el último episodio en un conflicto que ha durado 20 años. Este reporte sitúa a Afganistán en un contexto regional e internacional. Explica los factores políticos, sociales, religiosos y étnicos fundamentales en la reciente historia de la ciudad, desacreditando algunas de las simples y estereotipadas opiniones acerca de la ciudad y su población. El reporte también da un cuadro detallado sobre la interacción entre las condiciones domésticas y los intereses extranjeros que dirige al levantamiento y dominio del Talibán. Describe el impacto del conflicto prolongado en las personas de Afganistán y el camino por el cual el conflicto ha llegado a ser étnico. Finalmente presenta un conjunto de recomendaciones para prevenir el aumento o perpetuación del conflicto.

Evaluating International Humanitarian Action: Reflections from Practitioners

Editado por Adrian Wood, Raymond Aporthe y John Borton. Agosto 2001. 222 páginas. ISBN 1 85649 976 6. £14.95.

En este libro, ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action) presenta un estudio de las experiencias de aquellos que prácticamente se han ocupado en los programas de evaluación humanitarios, y las lecciones aprendidas sobre los



procesos de evaluación. Los casos estudiados son en: Somalia, Horn of África, Camboya, Ruanda, Oeste de África, Tajikistán, Papua Nueva Guinea, Huracán Mitch y Kosovo.

Contacto: Zed Books Ltd, 7 Cynthia Street, London N1 9JF, UK.

Correo electrónico: hosie@zed-books.demon.co.uk

Sitio web:

www.zedbooks.demon.co.uk
Teléfono: +44 (0)20 7837 8466.

Fax: +44 (0)20 7833 3960.

Contacto en Estados Unidos:

Palgrave, 175 Fifth Avenue, New York, NY 10010, USA.

Teléfono: +212 982 3900.

New Issues in Refugee Research

La Unidad de Evaluación y Análisis

Político (The Evaluation and Policy

Analysis Unit EPAU) en ACNUR

recientemente publicó cuatro nuevos

Artículos de Trabajo derivados de

las series de Nuevos Temas en

Investigación de Refugiados:

No.47 Citizenship and statelessness

in South Asia by Gerrard Khan

No.48 Arguing about asylum: the

complexity of refugee debates in

Europe by Niklaus Steiner

No.49 Mobility, territoriality and

sovereignty in post-colonial

Tanzania by Saskia Van Hoyweghen

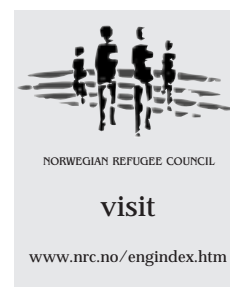
No.50 The state of asylum: democ-

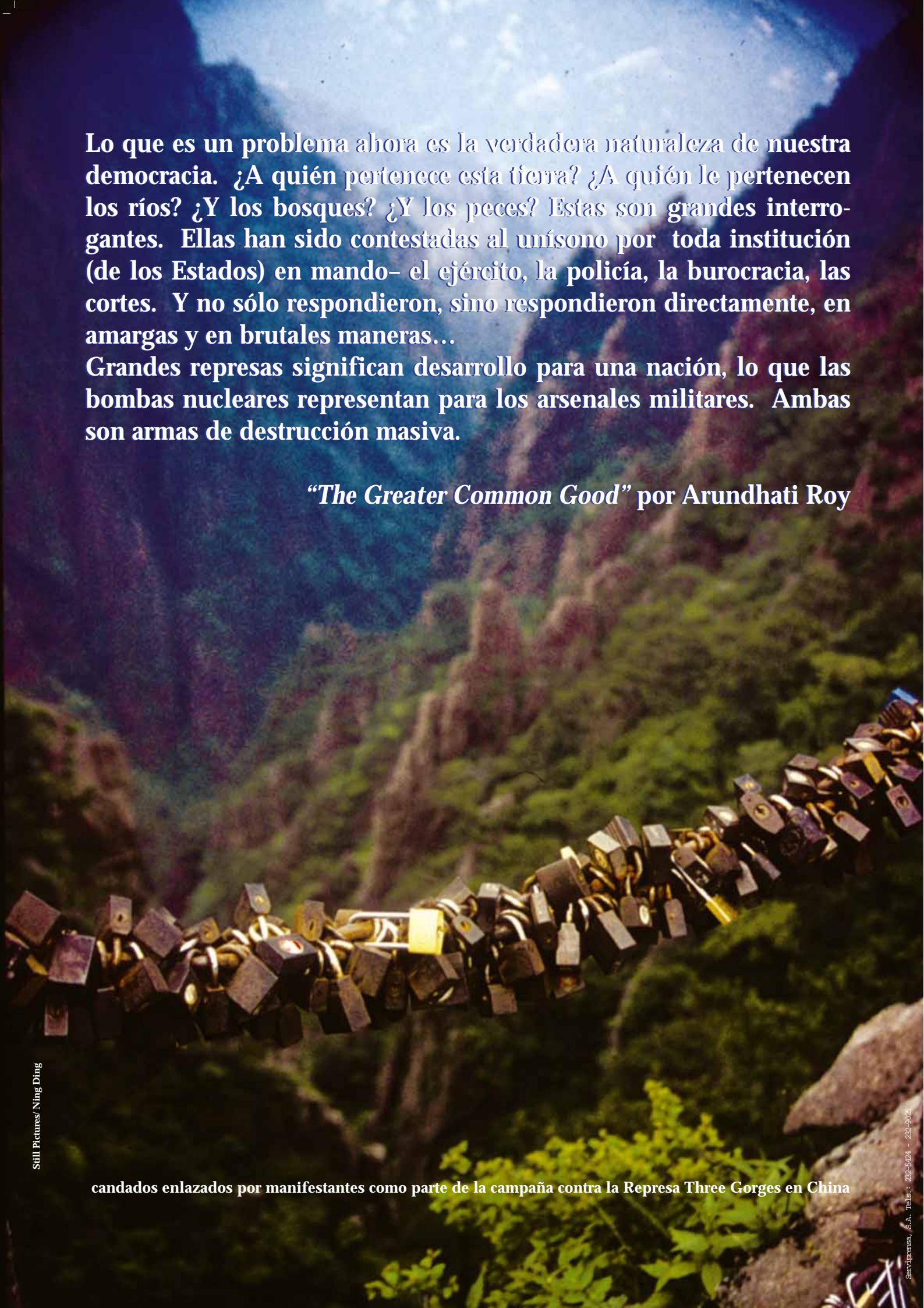
ratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe by Matthew J. Gibney

Puede tener acceso a estos artículos a través de www.unhcr.ch : haciendo click en Research/Evaluation, luego en Evaluation and Policy Analysis, luego en New Issues in Refugee Research. Para recibir copias de estos artículos, por favor contacte a EPAU en hqep00@unhcr.ch.

Selected Bibliography on the Global Crisis of Internal Displacement
Por Gimena Sánchez-Garzoli, Brookings-CUNY Project on Internal Displacement. Diciembre 2001. 73 páginas. Gratuito.

Esta bibliografía de materiales en Personas Desplazadas Internamente (PDIs) contiene más de 800 artículos. La bibliografía incluye varias categorías temáticas: textos básicos y fuentes de información, recursos web, primeros escritos en desplazamiento interno, vista general del desplazamiento causado por conflicto y las violaciones a derechos humanos, desplazamiento causado por proyectos de desarrollo, estructura legal incluyendo la Guía de Principios en Desplazamiento Interno, estructura institucional, grupos vulnerables, estrategias de protección, retorno, reasentamiento y reintegración; y estrategias de desarrollo. Las categorías Geográficas incluyen listados específicos de región para África, América, Asia, Oriente Medio y Europa.



A scenic view of a mountain valley with a chain of padlocks in the foreground. The background shows a lush green valley with a river winding through it, surrounded by steep, rocky mountains under a blue sky with some clouds. In the foreground, a chain of many padlocks of various colors (gold, silver, black) is draped across the frame, symbolizing protest or resistance.

Lo que es un problema ahora es la verdadera naturaleza de nuestra democracia. ¿A quién pertenece esta tierra? ¿A quién le pertenecen los ríos? ¿Y los bosques? ¿Y los peces? Estas son grandes interrogantes. Ellas han sido contestadas al unísono por toda institución (de los Estados) en mando- el ejército, la policía, la burocracia, las cortes. Y no sólo respondieron, sino respondieron directamente, en amargas y en brutales maneras...

Grandes represas significan desarrollo para una nación, lo que las bombas nucleares representan para los arsenales militares. Ambas son armas de destrucción masiva.

“The Greater Common Good” por Arundhati Roy