

# MIGRACIONES FORZADAS

14

Marzo 2003

revista



## Ancianos desplazados: ¿al final de la cola?



## Revista Migraciones Forzadas

proporciona un foro para el intercambio regular de experiencias prácticas, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, y aquellos que trabajan con ellos. Se publica tres veces por año en inglés, español y árabe, por el Centro de Estudios sobre Refugiados/Universidad de Oxford, en asociación con el Proyecto Global de Desplazados Internos del Consejo Noruego para los Refugiados. La versión en español es producida por IDEI en Guatemala.

### Editores: En Oxford

Marion Couldrey &  
Dr Tim Morris

### En Guatemala

Víctor M. Carranza González

### Coordinadora de la Edición en Español

Luisa Mejicanos Valle

### Forced Migration Review

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

## Revista Migraciones Forzadas

Instituto de Estudios Interétnicos  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
10a. Calle 9-37, Zona 1  
Guatemala 01001  
GUATEMALA  
Email: rmf@usac.edu.gt  
Teléfono: +502 251-2391  
Fax: +502 238-4288

## Proyecto Global de Desplazados Internos (Global IPD Project)

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

**El material de la Revista Migraciones Forzadas puede ser reproducido libremente, pero por favor cite la fuente. Las fotografías solo pueden ser reproducidas en el contexto de los artículos en los que aparecen (con sus créditos). El material e información contenida en la Revista Migraciones Forzadas, representa la opinión de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de los Editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Consejo Noruego para los Refugiados.**

## Próximos temas a tratar en 2003

Niños  
Causas principales

### Sitio web

www.migracionesforzadas.org



# de los editores

## De los Editores de FMR en Oxford

Cuando decidimos sobre un tema para la sección principal de la versión en inglés de la Revista Migraciones Forzadas (*Forced Migration Review*), lo anunciamos anticipadamente en la revista y hacemos un llamado para que nos envíen artículos. Nuestro anuncio sobre que el Número 15 de FMR incluiría una sección sobre **jóvenes refugiados/desplazados internos**, produjo una inundación de ofertas para artículos. En un inquietante contraste, nuestra solicitud de artículos sobre **ancianos refugiados/desplazados internos** — el tema de esta edición — produjo una muy escasa respuesta. Aún así, como indica en su artículo Flora MacDonald, ex-presidente de HelpAge International, “envejecer es una experiencia universal y personal... los derechos de los que hablamos y que apoyamos, o denegamos, son nuestros derechos ahora y en el futuro”. Es claro que la gente mayor se ve muy a menudo pasada por alto en los esfuerzos de ayuda humanitaria. Los artículos incluidos aquí, se enfocan en las contribuciones positivas que los refugiados y desplazados internos mayores pueden hacer — y hacen — a la vida comunitaria, y en cómo las agencias necesitan consultar con ellos y aprovechar su experiencia.



Corinne Owen

Con nuestros mejores deseos,

Marion Couldrey y Tim Morris  
Co-Editores, *Forced Migration Review*

## Del Equipo de la Revista Migraciones Forzadas en Guatemala

Para el Instituto de Estudios Interétnicos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, es un verdadero gusto presentar a los suscriptores y al público en general, el número 14 de la Revista Migraciones Forzadas. Este número se enfoca en la situación de la gente mayor, que por diversas razones se ha visto obligada a abandonar su lugar de residencia, hacia aquellos territorios que les proporcionan mayor seguridad, provisional o permanente.

El título “*Ancianos desplazados: ¿al final de la cola?*” refleja la falta de atención de la cual han sido objeto en su calidad de refugiados y desplazados, sin valorar su contribución silenciosa en las comunidades en las que viven; excluyendo su enriquecedora experiencia en la adopción de políticas más acordes a su realidad.

Esta publicación incluye 8 artículos que versan sobre experiencias personales y colectivas, investigaciones de equipos de académicos, vivencias de refugiados, además de subrayar el papel que han jugado las agencias y organismos internacionales en la solución de esta problemática; destacándose el papel que ha desempeñado HelpAge International. Adicionalmente se incluyen 7 artículos sobre la temática general de los refugiados, migrantes y desplazados internos.

Esperamos contar con sus comentarios sobre este material y otros publicados anteriormente, el cual se incluirá en la sección “Debate”. Sus envíos no deben exceder de 500 palabras. Adicionalmente, si conocen personas, instituciones y organizaciones interesadas en recibir esta publicación gratuitamente, pueden comunicarse con nosotros (instrucciones en la página 39) para que las incluyamos en nuestra lista de suscriptores.

Los invitamos a escribir artículos para nuestras futuras ediciones, principalmente sobre los siguientes temas: RMF 18 - *logística humanitaria* y RMF 19 - *salud reproductiva de los refugiados*. Las normas editoriales pueden consultarse en <http://www.migracionesforzadas.org>. en donde además podrán encontrar los archivos en formato PDF de las ediciones actuales y algunas anteriores, así como interesantes enlaces de organizaciones cuyo quehacer se centra en los procesos migratorios.

Atentamente,

Cristel Ruiz Bode  
Directora del Instituto de Estudios Interétnicos  
Miembro del Consejo Editorial de la Revista

Luisa Mejicanos Valle  
Coordinadora de la Edición en Español

Víctor M. Carranza González  
Editor de la Edición en Español

**Fotos de la portada:** *Hombre en bus - campamento de refugiados Blace, frontera Macedonia-Kosovo, 1999: Imágenes del Exilio/Howard Davies • Mujer y bebé: Imágenes del Exilio/Howard Davies*

# contenido

## Ancianos desplazados: ¿al final de la cola?



### Artículos generales

**Animando a las agencias a prestar atención a las necesidades, conocimiento y experiencia de los ancianos** 4  
por HelpAge International

**Protección legal a los vulnerables: el caso de los D.I. mayores** 8  
por Flora MacDonald

**Nuevos compromisos para los desplazados mayores** 11  
por Erin Mooney

**Desarrollando directrices para la protección de la gente mayor en las emergencias humanitarias** 14  
por V Vijayakumar

**Construyendo sobre el pasado, reconstruyendo el futuro: los refugiados mayores y el reto de la supervivencia** 15  
por Jacinta Goveas

**Enfocándose en los refugiados mayores** 17  
por Linnie Kesselly

**Reflexiones personales de un refugiado mayor** 19  
por Ephrem Habyarimana

**El deterioro de las culturas en los campamentos de refugiados** 20  
por José Eruesto

---

**Enfrentando juntos la adversidad: polizones y personal de ayuda en Sangatte** 21  
por Henri Courau

**¿Quién debería vigilar la implementación de las leyes sobre refugiados?** 23  
por James C Hathaway

**Mejorando el apoyo para el reasentamiento para los refugiados kosovares en Nueva Zelandia** 27  
por el Grupo de Investigación sobre Refugiados de la Universidad de Tecnología de Auckland

**El papel del Estado en la integración y asentamiento de los refugiados: Italia y Holanda comparadas** 30  
por Maja Korac

**Contabilizando el costo: refugiados, remesas y la 'guerra contra el terrorismo'** 32  
por Cindy Horst y Nick Van Hear

**Mutilación genital femenina, solicitantes de asilo y refugiados: la necesidad de una agenda política integrada en el Reino Unido** 35  
por Richard A Powell, Amanda Lawrence, Faith N Mwangi-Powell y Linda Morison

**Desplazados internos y medios de subsistencia móviles** 36  
por Finn Stepputat y Ninna Nyberg Sørensen

### Debate

---

**Reasentamiento involuntario en China: ¿un modelo de buena práctica?** 38  
por Brooke McDonald y Michael Webber

### Secciones regulares

---

**Actualización** 40  
**Centro de Estudios sobre Refugiados** 42  
**ACNUR – ¡nuevo!** 43  
**Consejo Noruego para los Refugiados** 44  
**Proyecto Global de Desplazados Internos** 45  
**Publicaciones** 46



# Animando a las agencias a prestar atención a las necesidades, conocimientos y experiencia de los ancianos

por HelpAge International

*Cuando las comunidades son desplazadas por conflictos o forzadas a dejar sus hogares debido a desastres naturales, los ancianos son a menudo dejados atrás o ignorados.*

Jezerca, Kosovo,  
1998

Las agencias de ayuda también hacen elecciones, llevando a cabo una especie de 'priorización' de los recursos, en la cual las necesidades de las personas de edad avanzada son consideradas de menor importancia, comparadas por ejemplo con aquellas de las mujeres y niños. En investigaciones llevadas a cabo en 1999-2000, en respuestas a emergencias en desastres naturales y conflictos, HelpAge International (HAI) encontró que los ancianos comúnmente tienen necesidades específicas, ya que la fragilidad, falta de movilidad y problemas crónicos de salud pueden agudizarse y poner en riesgo sus vidas en una crisis. Al mismo tiempo, los ancianos pueden asumir nuevas responsabilidades, velando por los niños cuyos padres han muerto o están ausentes y cuidando a parientes enfermos o con incapacidades.

La investigación encontró también una desigualdad entre las ideas que las agencias de ayuda tienen, acerca de lo que los ancianos necesitan en las emergencias y qué es lo que los mismos ancianos ven como más importante. Los ancianos calificaron sus problemas más agudos en orden descendente, así: ingresos monetarios,

acceso a servicios de salud, cobijo, comida y nutrición, y aislamiento/separación de sus familias. Las agencias de ayuda, por otro lado, identificaron los principales problemas de los ancianos así: comida y nutrición, seguido por aislamiento/separación de las familias y acceso a servicios de salud; mencionando poco o nada del asunto de los ingresos monetarios.

Desde esa vez, HAI ha trabajado para animar a otras organizaciones involucradas en el alivio y la rehabilitación, a incluir a los ancianos en la evaluación de necesidades, planificación y programas; resaltando la importancia de ver a través de las generaciones los mecanismos de apoyo en las familias y entre los vecinos y comunidades. Los siguientes son algunos ejemplos de métodos que HAI ha utilizado para aumentar la consciencia y para animar a las ONGs, tanto locales como internacionales, a que tomen en cuenta las necesidades y contribuciones de los ancianos.

## Información precisa

Un crucial primer paso, es establecer cuáles son las necesidades de los ancianos en cada situación de emergencia particular. Evaluaciones rápidas de necesidades en el campo, permiten a los trabajadores de asistencia identificar a los ancianos vulnerables. Los estudios estadísticos de nutrición usualmente los dejan fuera, enfocándose en los niños de menos de cinco años como el grupo más vulnerable. Los ancianos tienen requerimientos nutricionales específicos, relacionados con sistemas digestivos dañados y problemas dentales. Aún así, eso rara vez es tomado en cuenta al planear la distribución de alimentos. El personal de salud de emergencia puede ser capaz de establecer cuáles son las necesidades principales en una comunidad, pero los ancianos a menudo están

*A los ancianos rara vez se les pregunta por sus necesidades.*

escasamente representados en las clínicas de emergencia, puesto que con frecuencia son incapaces de llegar a los centros o no pueden esperar horas haciendo una cola.

Principalmente, a los ancianos rara vez se les pregunta acerca de sus necesidades y tampoco se les consulta sobre su conocimiento de las relaciones en la comunidad o sus experiencias en crisis anteriores.

HAI ha desarrollado cuestionarios rápidos de evaluación de necesidades, que pueden ser usados tanto en las comunidades como a nivel de campo y que están equipados para identificar las necesidades de los ancianos y sus vulnerabilidades. Los formularios, utilizados exitosamente en Orissa, Mozambique, Kosovo, Gujarat y recientemente en Goma, han sido revisados y ajustados de acuerdo a experiencias y circunstancias cambiantes. Las experiencias en Gujarat y Mozambique mostraron lo valioso de proveer entrenamiento inicial a las organizaciones locales, miembros de la comunidad y voluntarios entregados a este trabajo.

El cuestionario principal pregunta si el anciano tiene algún tipo de apoyo, si vive solo o con familiares, o si está cuidando a otros miembros de la familia. Las preguntas buscan establecer qué nivel de movilidad e independencia tiene un individuo, si es capaz de recoger agua y leña, preparar comida, visitar vecinos e ir al mercado. Además, cubren problemas de salud específicos de la vejez, en particular, dolores de articulaciones, problemas respiratorios y digestivos y pies hinchados. Las condiciones de hospedaje son investigadas y recientemente se añadieron preguntas para ayudar a identificar problemas sociales y psicológicos. Un formulario separado se centra en la reconstrucción de los medios de subsistencia, particularmente en las necesidades de cobijo e ingresos monetarios de los ancianos y sus familias.

El apoyo a los ancianos vulnerables, tanto durante la fase de alivio de la emergencia como en los subsiguientes programas de rehabilitación, necesita asegurar que la familia de los ancianos también sea incluida. HAI ha aprendido a base de experiencia que el separar a los ancianos puede causar resentimiento en las comunidades más compactas; y puede también exponerlos a abusos. En términos generales, si los ancianos, siendo apoyados, pueden contribuir de manera más efectiva dentro de sus familias, probablemente recibirán con agrado la asistencia y su status mejorará.

Luego de las recientes corrientadas de lava en Goma, los asociados locales de HAI, miembros de la comunidad y voluntarios llevaron a cabo encuestas en el poblado de Goma, el campamento Nkamira y tres distritos rurales cercanos a Goma, luego de recibir entrenamiento para el trabajo con ancianos en el campo. Debido al alarado conflicto en la región, una amplia aunque incierta proporción de aquellos desplazados por la lava, habían sido ya desplazados por el conflicto; habiendo muchas familias

divididas. Las encuestas indicaron altos niveles de vulnerabilidad entre los ancianos, confirmando la evidencia anecdótica de que se había puesto poca atención a sus dificultades. En el campamento y en las áreas rurales, una gran proporción —más del 60%— de los ancianos vivían solos. Una aún más alta proporción no tenía apoyo para sus actividades clave, tales como cocinar y obtener combustible y agua. Severas deficiencias nutricionales fueron indicadas por testimonios de los mismos ancianos. Las encuestas de necesidades básicas, sin embargo, revelaron también patrones de diferencia. En el campamento, donde las tasas de desnutrición eran muy altas, los hombres ancianos superaban en número a las mujeres ancianas 62/38%, en contraste con todos los otros lugares, en donde las mujeres conformaban la mayoría de las personas ancianas encuestadas.

Una debilidad de esas evaluaciones rápidas de necesidades, es que no necesariamente proporcionan explicaciones para tales variaciones. Constituyen un vital punto de partida, pero siempre se necesita hacer un seguimiento. También hay todavía preguntas sin responder, acerca de cómo obtener de mejor manera información sobre asuntos muy delicados, como VIH/SIDA. Los ancianos pueden estar infectados, o pueden estar cuidando a miembros de la familia infectados o a sus huérfanos. Es tal el estigma vinculado con el VIH/SIDA, que el preguntar directamente puede no proporcionar una figura adecuada.

### Trabajando con otras ONG

La investigación original de HAI identificó la necesidad de desarrollar apoyo y elevar la consciencia con otras ONG nacionales e internacionales, agencias de la ONU y cuerpos gubernamentales. Una meta clave es animar a las agencias que no se especializan en el trabajo con ancianos, a hacerse más conscientes de las necesidades de estos y ya sea incluirlos en sus propios programas, o identificarlos ante agencias más especializadas como HAI.

Uno de los formularios de evaluación de necesidades de HAI solicita a las agencias de la ONU y ONGs internacionales, que identifiquen a cualquier anciano vulnerable que se encuentre en sus áreas de trabajo, y que digan si esos ancianos tienen algún apoyo. Si no lo tienen, HAI intenta proporcionarlo, o asesora a organizaciones que ya estén trabajando con otros grupos. El entrenamiento y la capacitación con socios locales y comunidades, ayuda a esas organizaciones locales a continuar tanto el trabajo de los programas con ancianos, como el apoyo con la comunidad de ayuda

después de que la crisis inmediata ha terminado.

Luego de las grandes inundaciones del 2000 en Mozambique, HAI estuvo en capacidad de colaborar a niveles tanto prácticos como de apoyo con otras ONGs, tanto nacionales como internacionales, y con autoridades locales. HAI urgió a las agencias a evaluar a los ancianos más vulnerables y sus necesidades, no aisladamente sino como parte de una familia o una unidad comunitaria. Listas de chequeo de individuos vulnerables y formularios de evaluación de poblados, fueron distribuidos en reuniones de coordinación inter-agencial en Maputo, durante las cruciales primeras semanas de la emergencia. Los mismos se siguieron utilizando para las comunidades en la provincia de Gaza, como una directriz para la mejor práctica, para propósitos de monitoreo y evaluación continua; elevando la consciencia de las necesidades de los ancianos y asegurando que estas fueran resueltas en las áreas que HAI no pudo alcanzar.

Elevar el perfil de las necesidades de los ancianos también tuvo un impacto en las autoridades de gobierno locales. “La presencia de HelpAge International y su constante insistencia durante las reuniones, hicieron que simplemente no pudiéramos ignorar a nuestros ancianos”, dijo Camilo Chone, Administrador Suplente del Distrito de Chokwe. “Los más jóvenes se preguntaban por qué ustedes se dirigían hacia ese grupo y empezaron a enterarse. Los ancianos me dijeron lo bueno que era para ellos ser reconocidos. Se sintieron menos deprimidos y quisieron ayudar con las distribuciones”.

HAI estableció una relación de trabajo con varias agencias internacionales que proveían apoyo directo a los ancianos, y fue también capaz de fortalecer y mejorar la capacidad de las organizaciones asociadas locales VUCOXA y APOSEMO, así como de sus respectivas redes de voluntarios. En el transcurso de la emergencia, proporcionó talleres de entrenamiento sobre Evaluación Participativa de las Necesidades, apoyo y concientización de la comunidad sobre las necesidades de los ancianos en situaciones de emergencia. Ayudó también a fortalecer las capacidades administrativas y financieras de sus asociados.

Recientemente, en Goma, HAI encontró gran dificultad para vincularse con agencias y ONGs internacionales. La receptividad hacia el método utilizado en Mozambique, varía de acuerdo a la situación en el terreno y al grado de coordinación establecido entre la comunidad de ayuda. Un problema adicional es la propia

capacidad de HAI. En Kosovo, por ejemplo, se elevaron las expectativas entre las organizaciones locales e internacionales y estuvo más allá de la capacidad de HAI el cumplirlas. Además, HAI necesita desarrollar un monitoreo más efectivo de los resultados de su apoyo a otras ONGs. Algunas veces no queda muy claro si la respuesta de las agencias es un resultado directo del trabajo de apoyo de HAI o de otros factores, inherentes a las agencias mismas.

### *Su preocupación más común era la inseguridad.*

#### **Necesidades a largo plazo**

El hacer que las organizaciones internacionales y ONGs se vinculen con asuntos relacionados con los miembros más ancianos de las comunidades de refugiados y desplazados internos, es también importante en situaciones donde el desplazamiento dura largos períodos de tiempo y las dificultades económicas y sociales se vuelven críticas.

En Serbia, los refugiados de edad avanzada de Bosnia y Croacia (que primero habían huido durante las guerras de los Balcanes a principios de la década de los 90) aún viven en centros colectivos donde se sienten invisibles y aislados. Algunos de esos refugiados ancianos asistieron a un taller efectuado en Belgrado, en junio de 2001, organizado por HAI, que los reunió con representantes de los centros colectivos, ONGs nacionales e internacionales, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de la ONU y ACNUR.

Muchos de los refugiados ancianos quieren mudarse fuera de los centros colectivos, pero no tienen dinero o perspectivas de encontrar alojamiento.

Su preocupación más común era la inseguridad. Ellos no pueden reclamar sus pensiones de su país de origen mientras estén en Serbia. Algunos quisieran regresar a sus hogares de origen, pero les preocupa el persistente miedo y hostilidad hacia los serbios en Bosnia y Croacia; además de que hay muy poca información o asesoría legal para ancianos que deseen retornar. La asistencia alimentaria es completa y efectiva, pero los ancianos son particularmente vulnerables a los problemas que enfrentan los serbios en general — el alto costo de vida, escaseces de combustible para calefacción y una atención médica en disminución. Para los ancianos con enfermedades crónicas, las medicinas se encuentran disponibles únicamente en farmacias privadas, a precios altos.

Los ancianos tienen poca confianza en el gobierno, el cual sienten que tiene escaso interés o conocimiento de sus problemas y circunstancias. Quisieran ver al gobierno expandiendo las oportunidades de empleo y generación de ingresos tanto para jóvenes como para viejos, permitiendo así a las familias y a los ancianos depender de sus propios recursos.

Los ancianos participantes pidieron también a las ONGs incluirlos en todos sus programas y organizar entrenamientos, particularmente en lo relacionado a dieta saludable y derechos sociales. Las ONGs internacionales dijeron que el seminario fue la primera oportunidad que habían tenido, de escuchar lo que los ancianos querían decir.

#### **Participación y auto-dependencia**

Cuando el desplazamiento y la interrupción económica persisten por un largo período, la necesidad de involucrar a los ancianos y sus organizaciones es de igual impor-

tancia. En Juba, en el sur de Sudán, los ancianos se han involucrado directamente en la evaluación de necesidades, distribución de asistencia y planificación.

El conflicto y las repetidas movilizaciones de la población en el sur de Sudán, han separado familias, interrumpiendo los mecanismos de apoyo que tradicionalmente han proporcionado cuidados para los frágiles ancianos. Las condiciones dentro de la misma Juba están deteriorándose gradualmente, al irse reduciendo el acceso a tierras de cultivo, materiales de cobijo y los ingresos para las artesanías y el comercio tradicional. La crisis humanitaria general ha sido agravada en años recientes por problemas con las cosechas e inundaciones anuales.

Las ONGs internacionales y locales han proporcionado alimentación básica y cuidados médicos esenciales, especialmente a la población desplazada; pero no han provisionado específicamente para los ancianos. HAI inició un programa de emergencia de nueve meses en Juba, en julio de 1998, para distribuir insumos como semillas, herramientas y equipos para el hogar, para construir casas y letrinas y para rehabilitar bombas de agua y pozos. También proporcionó entrenamiento a los ancianos y trabajadores del proyecto, para capacitarlos a fin de representar las necesidades de la gente de edad avanzada.

El programa empezó por juntar a los ancianos y a las ONGs asociadas. Los ancianos fueron invitados a reuniones en cada uno de los 23 centros de distribución existentes. Se les animó a formar comités para cada centro, para acordar prioridades de ayuda y decidir la mejor forma de organizar los servicios, manteniendo en mente las necesidades de los ancianos desaventajados.

Su involucramiento fue respaldado por el entrenamiento proporcionado por HAI, particularmente en el desarrollo de criterios para evaluar vulnerabilidad y necesidades. Los ancianos fueron también incluidos en el entrenamiento para las ONGs, gobierno y personal de la ONU, que se enfocó en las necesidades de la gente de mayor edad en situaciones de conflicto y las formas de asegurar su participación.





HelpAge International/Lesley-Anne Knight

El trabajo de los comités ha mejorado la capacidad de los ancianos para evaluar su propia situación y para ejercer presión política en su propio beneficio. Los 23 comités decidieron formar un comité coordinador, para tratar problemas, coordinar actividades y representar a los ancianos ante el gobierno regional y los donantes internacionales. Algunas ONGs incluso se quejaron de que los ancianos se estaban empezando a hacer escuchar

## *El proceso de incluir a los ancianos... es lento.*

demasiado y que HAI les había dado demasiado poder. Además de promover su bienestar, "el proyecto ayudó mucho a la imagen de los ancianos", según dijera Samson Kwaje, de 65 años, presidente del comité. "Ellos pueden vestir bien en ocasiones sociales, se sienten bien... aquellos sin

cobijo han sido cobijados, se ha procurado cuidado a la salud y el proyecto les ha traído habilidades artesanales".

Cada crisis tiene su perfil particular y sus propias demandas, y las formas de trabajar tienen que ser adaptadas a situaciones que difieren unas de otras. Cuando las ONGs internacionales se involucran, es importante influir en sus percepciones de vulnerabilidad, para que incluyan a los ancianos. En el norte de Iraq bajo el control de los kurdos, el mayor apoyo ha sido dirigido hacia las dos administraciones regionales kurdas, ya que quedan pocas ONGs internacionales en la región.

El problema del desplazamiento se remonta a las campañas *Anfal* del gobierno iraquí en la década de los 80, que distorsionaron las estructuras familiares y dejaron a los ancianos muy vulnerables<sup>1</sup>. Muchos años de desplazamiento, guerra y sanciones económicas, han dejado un legado de problemas psicológicos asociados con la pérdida de miembros de la familia y hogares; y los problemas diarios de sobrevivir en una economía precaria.

HAI ha estado trabajando en el norte de Iraq desde 1997. El programa empezó distribuyendo materiales de ayuda y reconstruyendo casas en la región de Nuevo Kirkuk. Un programa de visita a los hogares fue establecido luego en Dohuk y Nuevo Kirkuk, para proveer asistencia psicosocial y de salud, amén de otras formas de apoyo práctico hacia los ancianos más vulnerables y sus familias. En 1997/2000, el programa adoptó un método más orientado al desarrollo, con un plan de tres años para elevar el perfil de los ancianos y asegurar que fuesen activamente incluidos en la vida social y económica de su comunidad.

El futuro económico de la región continúa siendo incierto, en cuanto a que

los ancianos pobres probablemente seguirán siendo un grupo altamente vulnerable. La meta del programa es crear sistemas de apoyo sostenibles a nivel local para la gente de edad avanzada. La misma HAI apunta a retirarse del norte de Iraq dentro de tres años, entregando los programas de visita de hogares al gobierno local y a las redes comunitarias de apoyo. Esto involucra la movilización y el entrenamiento de los ancianos mismos, así como del personal de gobierno local y los grupos comunitarios. Se están utilizando campañas en los medios locales para concientizar al público e interesar a los oficiales del gobierno local en el asunto.

## **Conclusión**

El proceso de incluir a los ancianos en las respuestas a las emergencias y en los programas de rehabilitación y recuperación para refugiados y desplazados, es lento. El personal de las ONGs, la ONU y los gobiernos en el terreno, puede estar convencido de la importancia de incluir a los ancianos en sus programas, reconociendo la contribución que ellos hacen; pero esto puede no verse inmediatamente reflejado en una política más amplia de las agencias. Algunas agencias internacionales han elaborado políticas claras a nivel de las oficinas centrales, pero esas políticas toman tiempo para filtrarse hacia el campo. HAI debe también desarrollar y refinar sus métodos de recopilación de información y de apoyo, aprendiendo de sus experiencias en el campo. La meta es que los ancianos puedan participar y contribuir durante los conflictos y las crisis. Su actual olvido refleja actitudes hacia el envejecimiento, que también necesitan ser cambiadas.

*Anciano de una aldea, reviviendo la agricultura después de las inundaciones de 2000, aldea Mabunde, provincia de Gaza, Mozambique*

***HelpAge International (www.helpage.org) es una red global de organizaciones no lucrativas, con la misión de trabajar con y para los ancianos desaventajados en todo el mundo, a fin de alcanzar una mejoría duradera en su calidad de vida.***

Contacto: Nadia Saim,  
Encargada del Programa de Emergencias  
(nsaim@helpage.org)  
o Sarah Graham-Brown,  
Encargada de Medios  
(press@helpage.org) en  
HAI, PO Box 32832, Londres N1 9ZN,  
Reino Unido.  
Tel: +44 (0)20 7278 7778.

1. Ver Revista Migraciones Forzadas No. 13, p46

# Protección legal a los vulnerables: el caso de los DI mayores

por Flora MacDonald

*Rahma, una mujer de 77 años del norte de Iraq, vive con la viuda de su hijo y cuatro nietos en el poblado colectivo de Shorish. Antes, ella vivía pacíficamente con su esposo, sus cuatro hijos y una hija en su aldea natal, donde poseían una parcela de tierra cultivable, 40 ovejas y unas cuantas vacas.*

*En 1988 la guerra comenzó en el área de Rahma y las fuerzas militares iraquíes los atacaron y controlaron toda la región, incluyendo su aldea. Capturaron a 28 hombres jóvenes, incluidos sus cuatro hijos. Como resultado, nos dice Rahma, su esposo entró en una profunda depresión y más tarde murió de tristeza. La operación militar fue llamada "campana Anfal". Hasta ahora, ella no sabe nada sobre el destino de sus hijos desaparecidos. El ejército forzó a Rahma, la viuda de su hijo y cuatro nietos a asentarse en Shorish.*

*La viuda de su hijo tiene que dejar el hogar e ir a las aldeas cercanas para trabajar por un salario diario, quedándose ahí por más de dos meses para ganar algún dinero que les mantenga con vida. "Durante este período de tiempo", dice Rahma, "me mantengo sola en casa, llorando y aún cantando a veces mi pena, en especial cuando voy a la cama trato de mantener la paciencia y descargar mi pena y tristeza, pero no se como manejar todo esto".*

Historias como la de Rahma se están volviendo cada vez más comunes conforme el número de desplazados internos ancianos crece. La población mundial está envejeciendo a una tasa aún más rápida, con el relativo incremento en la población anciana, más notable en el mundo en vías de desarrollo. Con las expectativas de vida de las mujeres excediendo aún las de los hombres por un promedio de cinco años y la propensión de las mujeres de no contraer nuevas nupcias luego de enviudar, la población de mayor edad en muchas partes del mundo está constituida predominantemente por mujeres. La mayoría de desplazados son de sexo femenino.

Ancianos como Rahma diariamente se ven afectados por (y deben lidiar con) emergencias de carácter natural o inducidas por conflictos, y sus consecuencias, alrededor del mundo. Están presentes en las ruinas de aldeas y poblados, se les encuentra escondiéndose en las áreas abandonadas de sus países, en caravanas de refugiados dirigiéndose a un lugar seguro; debajo de edificaciones derruidas y buscando refugio de inundaciones. Son dejados al cuidado de las propiedades, atendiendo a nietos y cuidando enfermos y heridos. Su seguridad personal puede verse severamente afectada por ataques en venganza, latrocinio y violencia indiscriminada.

Los ancianos deberían ser apoyados, pero la experiencia de HelpAge International (HAI) indica que a menudo son pasados por alto por los esfuerzos de asistencia humanitaria. Con frecuencia sacrifican sus propias necesidades por aquellas de los jóve-

nes y se encuentran al final de la lista de prioridades en la planificación e implementación de programas de emergencia. A los ancianos rara vez se les consulta sobre sus necesidades y la forma de cubrirlas.

## Carencia de datos

Un reto crítico que enfrentan todas las agencias, es la falta de datos confiables correspondientes a números reales, lugares y composición de la población desplazada. A pesar de que existen estimados, que sugieren que las personas de edad avanzada ahora hacen un 10-30% de la población de desplazados, necesitamos información específica sobre dónde se encuentran, cuántos hay, su género, etnicidad, estatus socioeconómico y laboral y las condiciones en las que viven. Esto sólo puede lograrse a través de amplias consultas con la población afectada y con la cooperación entre agencias. Las Directrices para la Mejor Práctica, desarrolladas por HAI<sup>1</sup>, contienen ejemplos de encuestas y evaluaciones de necesidades que deberían ser llevadas a cabo con las poblaciones afectadas por desastres, a fin de recolectar estos esenciales datos.

Necesitamos también obtener datos precisos y confiables sobre la diferenciación por sexo en la composición de la población de desplazados internos. Los efectos diferenciados por sexo en un conflicto, significan que hombres jóvenes y adultos podrían ser más propensos a ser blanco de grupos armados y ser muertos, reclutados o huir. Esto podría dejar a hombres de edad avanzada como la cabeza de un hogar de tres generaciones. Con cierta

frecuencia son mujeres, y últimamente más a menudo mujeres de edad avanzada, las que son dejadas al cuidado de los huérfanos producto del conflicto. Sin un mejor entendimiento de esas diferencias dadas por el género, así como datos de la composición por género y edad de la población afectada, es imposible diseñar intervenciones apropiadas.

## Los ancianos son invisibles

Dado que a menudo no huyen sino permanecen en sus hogares, los ancianos desplazados internos son frecuentemente invisibles. Al enfrentar restricciones físicas y de movilidad que les dificultan abandonar el hogar, ellos se rehúsan a dejar la casa, tierras y ganado que son sus bienes principales. Tal situación fue sacada a la luz en un reporte hecho por el Servicio de Consejería a Proyectos<sup>2</sup> sobre desplazamientos en Colombia. Después de una masacre de 26 personas en una comunidad en el Putumayo en 1999, todos excepto 160 de los originalmente 2300 habitantes huyeron. Los ancianos eran la mayoría de los que se quedaron. En Colombia, al igual que en otras partes, por razones de seguridad del personal humanitario, el acceso a las zonas rurales en conflicto es difícil. Los servicios, por tanto, no alcanzan a esos ancianos, dejándolos aún más marginados en un momento en el que sus necesidades son más urgentes.

Los programas de distribución de alimentos y los servicios médicos, tienden a requerir que los beneficiarios asistan, en vez de que les sea llevada la ayuda. Los ancianos a menudo no pueden acceder a los ser-



vicios, especialmente si tienen responsabilidades de cuidar a otros o impedimentos físicos que afecten su movilidad. Los ancianos de las minorías étnicas o grupos indígenas frecuentemente sufren marginación porque enfrentan barreras lingüísticas con el personal de asistencia humanitaria y están sin el apoyo de miembros más jóvenes de la familia, que podrían manejar el lenguaje predominante. Los servicios para consejería post-trauma rara vez se proveen a ancianos en las poblaciones afectadas por una emergencia. El temor a la violencia, robos y otros abusos, pueden también reducir la movilidad e independencia de gente de todas las edades, pero las mujeres, en especial las de mayor edad, se ven particularmente afectadas.

### Recursos y capacidades desatendidas de los ancianos desplazados internos

El conocimiento, las habilidades y capacidades de los desplazados internos pueden ser, y de hecho son, un apoyo a los esfuerzos de alivio en emergencias. Estudios de HAI en Ruanda encontraron que los ancianos jugaban un papel importante en la resolución de conflictos y la reconciliación en las comunidades, en el liderazgo en programas comunitarios de auto-ayuda y con sus familias, como cuidadores de nietos y propiedades. Similarmente, los grupos de auto-ayuda de los ancianos en Sudán, apoyados por HAI, proporcionan un valioso servicio a la comunidad, a través de identificar ancianos vulnerables y distribuir ayuda. Desafortunadamente, presunciones y estereotipos que retratan a los ancianos como una carga, se ven exacerbados en tiempos de emergencia. Las agencias humanitarias

internacionales demostraron sólo un limitado reconocimiento de la contribución material y práctica que los ancianos hacen.

### Respetando los derechos de los desplazados internos mayores

Envejecer es una experiencia universal y personal. Por ello, los derechos de los que hablamos y a los que nos dedicamos, o los que negamos, son nuestros propios derechos, tanto ahora como en el futuro. Legalmente, los ancianos gozan de los mismos derechos que el resto de la población. En la práctica, sin embargo, ellos a menudo no se benefician de lo contemplado en la legislación actual de derechos humanos. Los derechos de los ancianos son con mucha frecuencia negados o dejados de lado, especialmente en situaciones de emergencia.

¿Es la vida de un anciano menos valiosa que la de una persona joven? Aparte de violar el derecho humano universal a la vida, tal valuación estaría dejando fuera los derechos de los ancianos y los importantes papeles que ellos juegan. Los ancianos deben tener igual acceso a todos los servicios y los medios para reasentarse, y sus necesidades específicas en relación a cobijo, nutrición, salud y movilidad deben ser tomadas en cuenta.

Uno de los principales problemas para muchos de los desplazados, se relaciona con los papeles de identidad legales; pues muchos de los desplazados internos los han perdido o les han sido robados, durante emergencias naturales o situaciones de conflicto. Uno de los primeros ejercicios de las agencias humanitarias es,

por lo tanto, registrar a la gente y proporcionarles alguna forma de identificación. En tales circunstancias, los ancianos a menudo necesitarán ayuda especial, ya que con frecuencia nunca les han emitido documentos legales, incluyendo certificados de nacimiento. La ausencia de papeles no debe ser utilizada para negarles su derecho a servicios y asistencia.

Cuando las fronteras se redefinen como resultado de un conflicto, la gente a menudo se encuentra a sí misma fuera de las fronteras de su país y con su nacionalidad cuestionada. Un caso a la vista, que no ha recibido la adecuada atención en debates relativos a desplazamiento involuntario, se desprende del colapso de la antigua Unión Soviética y los masivos movimientos forzados de la población hacia la "Madre Rusia" de los rusos étnicos, a quienes ya no los quieren en nuevos estados como Uzbekistán, Tayikistán y Ucrania. Esto presenta una situación particularmente difícil para los ancianos, quienes pudieron haber nacido y vivido toda su vida en las antiguas repúblicas soviéticas. Evidencia aportada por asociados de HAI en la región, sugiere que, puesto que los antiguos pasaportes soviéticos fueron revocados al colapsar la Unión Soviética, los ancianos que habían nacido fuera de sus actuales límites están experimentando gran dificultad para obtener nuevos pasaportes rusos. Esto tiene serias consecuencias para su potencial de ejercer sus derechos, especialmente los relacionados con vivienda, servicios sociales y pensiones. Esta es una situación que requiere seria atención, a fin de establecer las condiciones reales en los que esas personas existen.

Mucha de la discriminación enfrentada por los ancianos en general, especialmente aquellos en países en vías de desarrollo, está relacionada con la falta de pruebas de ciudadanía activa. El discurso de derechos humanos está basado fundamentalmente en la idea de una ciudadanía y el derecho del individuo a buscar apoyo y protección de su Estado. Bajo esas circunstancias, tener un trozo de papel legal que atestigüe su estado como ciudadano es esencial para cosas tan básicas como el derecho a votar, acceso a la seguridad social y la garantía de libre paso dentro del propio país. Los ancianos sin papeles legales, por lo tanto, enfrentan problemas particulares. Asuntos relacionados con los derechos de propiedad y herencia salen a escena durante la reubicación de los retornados. Los ancianos analfabetos son particularmente vulnerables bajo esas circunstancias. Es esencial que se tomen acciones apropiadas para asegurar que los derechos de los ancianos desplazados internos no

sean abusados o manipulados por las autoridades o por otros miembros de sus familias.

Debe hacerse algo más para garantizar la seguridad de los desplazados internos al ser reubicados o al retornar, y para proveer compensación por las pérdidas en las que han incurrido. Por ejemplo, de las miles de personas que fueron desplazadas durante el genocidio de Ruanda, innumerables mujeres fueron violadas por soldados infectados con el virus del SIDA. Como resultado, muchas mujeres de todas las edades en Ruanda, sufren en la actualidad simultáneamente del trauma de la violación y del virus. El número exacto de mujeres ancianas infectadas por el virus no se conoce. Las ancianas al cuidado de las víctimas del SIDA y de los nietos que quedaron atrás al morir sus padres, requieren apoyo humanitario, protección legal y ayuda para su desarrollo.

La negligencia de los gobiernos y la comunidad internacional para incluir y atender a los ancianos como ciudadanos iguales en tiempos de desplazamiento, tiene serias consecuencias para la habilidad de los ancianos para ejercer sus derechos. Esto está en relación a la extensión en que los derechos de los ancianos sean respetados, previo a la emergencia, por la comunidad, la familia y por ellos mismos. La pobreza y la exclusión juegan un papel importante en determinar la habilidad de los ancianos para ejercer sus derechos. Es fundamental que la legislación sobre derechos humanos sea aplicada igualmente a todas las personas, y que la discriminación enfrentada por los ancianos, a menudo como resultado de los estereotipos negativos de la vejez, sea tratada en una forma que garantice igual acceso a asistencia, oportunidades y desarrollo para todos.

### Herramientas internacionales para la protección de personas de todas las edades

Los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno claramente dicen que ningún tipo de discriminación, incluso por edad, deberá influenciar la entrega de las operaciones de alivio; y hacen mención explícita de 'la garantía a los ancianos a la protección y asistencia requeridos por su condición, y a un trato que tome en cuenta sus necesidades especiales'. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 aplica a los ancianos tanto como a cualquier otro. Podríamos preguntar, sin embargo, si acaso la aplicación de esta declaración a través de los distintos grupos de edad es universal. Los ancianos están cubiertos bajo las leyes humanitarias internacionales, y las convenciones de Ginebra (1949)

hacen mención específica de ellos. Sin embargo, ellos no figuran como un 'grupo vulnerable' en los protocolos adicionales (1977), y por ende no reciben atención especial, a diferencia de las mujeres, los niños y los discapacitados. Implícitamente, los ancianos podrían formar parte de dos de esos protocolos, pero tendrían que hacerse referencias explícitas y monitorear y reportar sobre las acciones, a fin de que sus necesidades y participación no sean dejadas de lado.

### Partiendo de Madrid: ¿a dónde nos dirigimos?

¿Por qué es que los ancianos y el envejecimiento — como un asunto tanto para el alivio como para el desarrollo — no están en un lugar más alto de la agenda humanitaria? Las Naciones Unidas han estado preocupadas por los asuntos de la vejez desde la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en Viena, 1982, donde adoptó el Plan de Acción sobre el Envejecimiento. En 1991, la ONU elaboró un conjunto de Principios para las Personas Mayores, de los cuales varios gobiernos se hicieron signatarios<sup>4</sup>. La ONU también designó 1999 como el Año Internacional de las Personas Mayores. Sin embargo, los Principios no son aún legalmente vinculantes y el esfuerzo por parte de los estados miembro para su implementación ha sido lento.

En abril de 2002, un nuevo Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento fue acordado en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en Madrid [vea el recuadro en esta página y el artículo de Erin Mooney en las páginas 11-13]. El reto ahora es asegurar que los gobiernos cumplan los compromisos adquiridos en Madrid. Siendo los más afectados, los ancianos y sus organizaciones tienen un papel vital que jugar en hacer que sus gobiernos actúen de acuerdo a las recomendaciones hechas en el Plan, y en monitorear los progresos. El Plan no compromete a los gobiernos o a la comunidad internacional a proveer recursos adicionales para la implementación. Esto significa asegurar que los recursos se hagan disponibles a partir de los programas de reducción de la pobreza de cada país.

HAI busca hacer un puente en la brecha entre las leyes y regulaciones internacionales en papel y su implementación, a través de acción doméstica concreta para cumplirlas; y entre el alivio humanitario y la asistencia social, y la paz y el desarrollo sostenibles a largo plazo, para una sociedad de todas las edades. Para hacer esto una realidad, se necesitan datos confiables y completos sobre la situación real de la gente mayor y los

### Un vistazo al Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento

#### Fortalezas

- ✓ ve a la población que envejece como un 'enorme potencial', no como una carga.
- ✓ afirma que la pobreza de los ancianos debe ser tratada en línea con la Meta de Desarrollo del Milenio, para cortar por la mitad la pobreza mundial hacia el 2015.
- ✓ enfatiza los derechos de la gente mayor y su participación en los procesos de desarrollo.
- ✓ cubre asuntos concernientes a los ancianos en los países más pobres.

#### Debilidades

- ✗ no provee recursos adicionales para su implementación.
- ✗ carece de mecanismos para la implementación y el monitoreo.

que están envejeciendo alrededor del mundo, particularmente en las situaciones de conflicto y emergencia. Esto es esencial para que los programas y las políticas puedan ser adecuadamente diseñadas, orientadas e implementadas, para habilitar la completa participación, inclusión y protección de la gente mayor.

**La Honorable Flora MacDonald, anteriormente Ministra de Asuntos Externos del Canadá, fue hasta hace poco Presidente de HelpAge International. Entre las ONG, ella está actualmente involucrada con CARE Canadá, Sociedad África-Canadá, Federalistas Mundiales de Canadá y el Consejo Canadiense para los Refugiados. Email: flora@intranet.ca**

Para mayor información, contacte el Programa de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento, División de Política Social y Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, DC2-1370, Nueva York, NY 10017, EE.UU. Website: <http://www.un.org/ageing>

1. Para más información sobre las Directrices para la Mejor Práctica, vea: <http://www.helpage.org/images/pdfs/ODmanual/OIntro.pdf>.

2. El Servicio de Consultoría a Proyectos tiene su sitio web en: <http://www.infotext.org/pcs>.

3. Principios Guía sobre Desplazamiento Interno, No. 4.1 y 4.2

4. Para el texto de los Principios, vea: <http://www.un.org/esa/socdev/iypop/iypoppop.htm#Principles>.

# Nuevos compromisos para los desplazados mayores

por Erin Mooney

*Entre los muchos puntos de la agenda de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, llevada a cabo en Madrid en abril de 2002, los relativos a los ancianos refugiados y desplazados internos ocuparon un lugar importante.*

Convocada a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas, esta reunión inter-gubernamental fue organizada para evaluar los progresos en la implementación del Plan de Acción sobre el Envejecimiento, promulgado en Viena en 1982, en la primera Asamblea; y para tomar en cuenta nuevos retos que han surgido.

Solamente una de las 51 recomendaciones del Plan de Viena trata directamente el asunto del desplazamiento:

Tanto como sea posible, los grupos de refugiados aceptados por un país deben incluir ancianos así como adultos y niños, y deben hacerse esfuerzos para mantener los grupos familiares intactos y para asegurar que se les provea vivienda y servicios apropiados<sup>1</sup>.

Adelantándose a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, el Secretario General de las Naciones Unidas, en un reporte titulado *Abuso hacia las Personas Mayores: Reconociendo y Respondiendo al Abuso hacia las Personas Mayores en un Contexto Global*, subrayó que esta reunión de seguimiento debía dedicar mucha más atención a los asuntos del desplazamiento. "Las necesidades especiales de las personas mayores desplazadas", señaló, "son rara vez previstas por los planes de alivio humanitario" y, particularmente en campamentos, "las personas mayores pueden ser marginadas en la distribución de comida y cuidados a la salud."<sup>2</sup>

Muchas cosas sugieren que la Segunda Asamblea Mundial escuchó de hecho la llamada del Secretario General, para enfocar mayor atención

en las necesidades especiales de los refugiados y desplazados internos mayores. El Plan de Acción Internacional de Madrid<sup>3</sup> adoptado por consenso en la reunión, contiene varios compromisos para mejorar las respuestas a las necesidades especiales de los refugiados y desplazados internos mayores. Particularmente notables son las 18 recomendaciones referentes a situaciones de emergencia, las cuales están agrupadas bajo dos amplios objetivos.

El primer objetivo es asegurar "igual acceso a los ancianos a comida, cobijo y cuidados médicos y otros servicios, durante y después de desastres naturales y otras emergencias humanitarias." Para este fin, los estados han recomendado 12 acciones específicas:

- tomar medidas concretas para proteger y asistir a las personas mayores en situaciones de conflicto armado y ocupación extranjera, incluso a través de la provisión de servicios de rehabilitación física y mental para aquellos que se vean incapacitados en esas situaciones;
- proteger, asistir y proveer asistencia humanitaria y asistencia de emergencia humanitaria a las personas mayores en situaciones de desplazamiento interno, en concordancia con las resoluciones de la Asamblea General;
- localizar e identificar a las personas mayores en las situaciones de emergencia y asegurar la inclusión de sus contribuciones y vulnerabilidades en los reportes de evaluación de necesidades;
- concientizar al personal de las agencias de alivio sobre los problemas físicos y de salud específicos de las personas mayores, y las



maneras de adaptar el apoyo a necesidades básicas a sus requerimientos;

- asegurar que estén disponibles servicios apropiados y que las personas mayores tengan acceso físico a ellos, y que estén involucrados en la planificación y entrega de los servicios como sea apropiado;
- reconocer que los refugiados ancianos de diferentes antecedentes culturales, envejeciendo en nuevos y poco familiares entornos, están a menudo especialmente necesitados de redes sociales y de apoyo adicional; y apuntar a asegurar que ellos tengan acceso físico a esos servicios;
- hacer referencia explícita a, y diseñar directrices nacionales para, asistir a las personas mayores en los planes de alivio a desastres, incluyendo preparación para los desastres, entrenamiento a los trabajadores de alivio y disponibilidad de servicios e insumos;
- asistir a las personas mayores para el re-establecimiento de la familia y los lazos sociales, y tratar su agotamiento post-traumático;
- echar a andar mecanismos post-desastre para prevenir que las personas mayores sean blanco de abusos y explotación financiera por oportunistas fraudulentos;
- concientizar y proteger a las personas mayores de abusos físicos, psicológicos, sexuales o financieros en situaciones de emergencia,

poniendo particular atención a los riesgos particulares que enfrentan las mujeres;

- animar a una inclusión más dirigida de los refugiados mayores en todos los aspectos de la planificación de los programas y su implementación, entre otras cosas, ayudando a las personas activas a apoyarse más a sí mismas y promoviendo mejores iniciativas de cuidado comunitario para los más ancianos;
- mejorar la cooperación internacional, incluyendo el compartir las cargas y coordinar la asistencia humanitaria a países afectados por desastres naturales y otras emergencias humanitarias y situaciones post-conflicto, en formas que sean de apoyo a la recuperación y el desarrollo a largo plazo.

También relevante para las situaciones de desplazamiento, es el objetivo del Plan de Acción para “mejores contribuciones de las personas mayores al re-establecimiento y reconstrucción de las comunidades y la reconstrucción del

tejido social luego de las emergencias”. Varias acciones se sugieren:

- incluir a las personas mayores en la provisión de alivio a la comunidad y los programas de rehabilitación, aún para identificar y ayudar a otras personas mayores vulnerables;
- reconocer el potencial de las personas mayores como líderes en la familia y la comunidad, para la educación, comunicación y resolución de conflictos;
- asistir a las personas mayores para restablecer su autosuficiencia económica a través de proyectos de rehabilitación, incluyendo generación de ingresos, programas educativos y actividades ocupacionales, tomando en cuenta las necesidades especiales de las mujeres mayores;
- proveer consejería legal e información a personas mayores en situaciones de desplazamiento y despojo de tierras y otros bienes productivos y personales;
- proporcionar atención especial para personas mayores en programas de ayuda humanitaria y paquetes ofrecidos en situaciones de desastres naturales y otras emergencias humanitarias;
- compartir y aplicar, según sea apropiado, las lecciones aprendidas de prácticas en las que hayan sido exitosamente utilizadas las contribuciones de las personas mayores en el periodo posterior a las emergencias. Mientras la

mayoría de esas acciones recomendadas deberían ser sencillas de implementar, varias delegaciones lamentaron que la recomendación a los gobiernos para que protejan y asistan a los desplazados internos, no articule más claramente las potenciales acciones en concreto que habrían de tomarse para ayudarlos, reflejando a la vez la responsabilidad central de las autoridades nacionales y el papel de apoyo que podría jugar la comunidad internacional<sup>5</sup>. Un borrador preliminar hizo un llamado específico a los gobiernos para “tomar en cuenta los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno, que incluyen una mención especial a las personas mayores”<sup>6</sup>. Los Principios Guía precisan que habrán de ser aplicados sin discriminación, incluso en base a la edad, y que ciertos desplazados internos, incluyendo las personas mayores, “tienen derecho a protección y asistencia requeridas por su condición y a un tratamiento que tome en cuenta sus necesidades especiales.”<sup>7</sup> Los Principios, según se hizo ver en la reunión de Madrid, ya “han probado ser una herramienta útil” para las autoridades nacionales, agencias internacionales y ONGs, para ayudar a los desplazados de edad avanzada.<sup>8</sup>

Previo a la Asamblea, se adelantaron varias propuestas que partían del borrador de la recomendación para referirse a la responsabilidad nacional e internacional hacia los desplazados internos, mientras se mantenía la referencia a los Principios Guía. Los Principios por sí solos agotan esos mismos temas, indicando por ejemplo, que “las autoridades nacionales tienen el deber primario y la responsabilidad de proporcionar protección y asistencia a los desplazados internos bajo su jurisdicción” (Principio 2) — lenguaje que fue repetido íntegramente en la propuesta presentada, por ejemplo, por Egipto, Argelia, Sudán, India, Cuba, Libia y Paquistán, quienes también hicieron notar “el trabajo del Representante del Secretario General, desarrollando una compilación y un análisis de las normas legales y el desarrollo de principios guías sobre el desplazamiento interno.”<sup>10</sup>

Aunque el Plan de Acción, que fue revisado en muchos aspectos antes de ser adoptado por la



Asamblea, al final no contiene referencia expresa a los Principios Guía, el llamado a los gobiernos para proteger y asistir a los desplazados internos "en concordancia con las resoluciones de la Asamblea General" va más allá del lenguaje del borrador, que decía simplemente "tomar en cuenta" los Principios Guía. La más reciente resolución de la Asamblea General sobre los desplazados internos, que según se hizo ver debería ser el punto de referencia para el Plan de Acción, entre otras cosas hace ver con aprecio que un creciente número de estados, agencias de la ONU, cuerpos regionales y ONGs están haciendo uso de los Principios; y anima a una mayor disseminación, promoción y aplicación de los Principios, incluso a través de seminarios regionales así como en apoyo en la capacitación para su uso. Como se indicó arriba, el Plan de Acción de Madrid también hace un llamado para que se provea asesoría legal e información a las personas mayores en situación de desplazamiento.

Los Principios Guía han sido ya traducidos a más de dos docenas de idiomas. Es importante que los esfuerzos para su disseminación reconozcan las necesidades únicas de los desplazados de edad avanzada, por ejemplo, publicando versiones en letras grandes, fáciles de leer. Programas móviles de concientización y clínicas legales serían también importantes para alcanzar a las personas mayores entre los desplazados internos. El Plan de Acción hace ver que la falta de acceso a la protección legal a menudo exacerbaba el abuso y la violencia dirigidos hacia las mujeres mayores.<sup>11</sup> Debido a que las personas mayores a menudo sirven como muy respetados líderes comunitarios formales e informales, que proporcionan dirección y liderazgo particularmente en los esfuerzos de paz y reconciliación, involucrarlos en la promoción y uso de los Principios puede ser crítico no sólo para su propio bienestar, sino también para el de las comunidades de desplazados internos.

Otros objetivos contenidos en el Plan de Acción de Madrid, son también de tremenda relevancia para los esfuerzos encaminados a mejorar las



respuestas a las necesidades de los refugiados y desplazados internos mayores. Los compromisos concernientes a la generación de ingresos, educación, comida, vivienda, cuidados de salud física y mental, VIH/SIDA, discapacidad y protección contra el maltrato, abuso y violencia, también ameritan la atención de todos los actores involucrados en resolver los apuros de los refugiados y desplazados internos mayores.

En resumen, la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y el resultante Plan de Acción, indican un progreso significativo en enfocar mayor atención sobre las necesidades especiales de los refugiados y desplazados internos de edad avanzada, y en elaborar varios compromisos por parte de los estados. Mientras el Plan de Acción pone la responsabilidad primaria de su implementación en manos de los gobiernos, también reconoce el crítico papel de las ONGs y la sociedad civil, así como también las organizaciones internacionales y regionales. De hecho, las acciones recomendadas proporcionan una importante guía sobre cómo las agencias humanitarias y de desarrollo internacionales, los cuerpos de derechos humanos, ONGs, grupos de la sociedad civil y otros preocupados

por los problemas de los refugiados y desplazados internos, pueden atender de mejor manera las apremiantes, pero largamente ignoradas, necesidades de los desplazados mayores.

**Erin Mooney es Directora Suplente, Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno, el cual se trasladó recientemente a la Universidad John Hopkins.**  
Email: [emooney3@jhu.edu](mailto:emooney3@jhu.edu)

1. Recomendación 43, *Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento, adoptado en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Viena, Austria, y endosado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 37/51 (1982)*, disponible en: [www.un.org/esa/socdev/ageing/ageipaa.htm](http://www.un.org/esa/socdev/ageing/ageipaa.htm)

2. *Abuso a Personas Mayores: Reconociendo y Respondiendo al Abuso a Personas Mayores en un Contexto Global*, Reporte del Secretario General de las Naciones Unidas a la Comisión para el Desarrollo Social, actuando como comité preparatorio para la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, UN Doc E/CN.4/2002/PC/2 (9 enero 2002), párrafo 15.

3. *Plan Internacional de Acción de Madrid sobre el Envejecimiento 2002, adoptado en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 12 de abril de 2002, copia anticipada sin editar disponible en:* [www.un.org/ageing/coverage/index.html](http://www.un.org/ageing/coverage/index.html)

4. *Plan de Acción de Madrid*

5. Ver el boletín de prensa titulado "Gobiernos Afirman el Concepto de Sociedad para Todas las Edades", de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, SOC/M/22, 12 abril 2002.

6. *Borrador del Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento, 2002*, UN Doc. A/CONF.197/3/Add.2 (6 marzo 2002), párrafo 55(a).

7. *Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno*, Reporte del Representante del Secretario General para los Desplazados Internos, Francis M Deng, a la Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio 4.

8. Declaración por la delegación de Canadá en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, 12 de abril de 2002.

9. Veá, por ejemplo, UN Doc A/CONF.197/3/Add.5.

10. *Ibid.*

11. *Plan de Acción de Madrid*, párrafo 99.

## Forced Migration Review

El sitio web de la edición en inglés de esta revista, está disponible en:

<http://www.fmr.org>

# Desarrollando directrices para la protección de la gente mayor en las emergencias humanitarias

por V. Vijayakumar

*El reciente compromiso de la comunidad internacional, para tratar los problemas que afectan a la gente mayor, reflejado en la designación de 1999 como el Año Internacional de las Personas Mayores, ha empezado a influenciar el trabajo de las agencias humanitarias.*

**A**CNUR, la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), el Movimiento de la Cruz Roja y HelpAge Internacional, están entre los que han intentado incorporar programas y políticas dirigidas hacia la gente mayor, para desarrollar módulos de entrenamiento y directrices para la mejor práctica y para consultar a la gente mayor sobre el diseño de los programas.

La política de ACNUR ha sido formulada con la esperanza de que 'los esfuerzos futuros en beneficio de las personas mayores, se habrán integrado tan bien en todos los aspectos de protección y planificación e implementación de programas, que una política separada sobre los refugiados mayores dejará, con el tiempo, de ser necesaria'<sup>1</sup>. Podría decirse que las respuestas en política que surgen del reconocimiento de las necesidades de los refugiados mayores, solo han tomado en consideración unas cuantas variables relevantes. ¿Han sido las directrices para mejor práctica, formuladas solamente en base a uno o dos estudios? ¿Está la política de ACNUR sobre los refugiados mayores, por consiguiente mal concebida?

Una perspectiva política efectiva y significativa para las agencias internacionales, gobiernos y ONGs, sólo puede ser desarrollada analizando los movimientos individuales de población y tratando las necesidades específicas de la gente mayor bajo esas condiciones. Es necesario considerar:

- refugiados mayores reasentados en países desarrollados y sus necesidades

- refugiados mayores repatriados en su país de origen
- refugiados mayores en situaciones de refugio prolongado
- inmigrantes mayores en países desarrollados
- desplazados internos mayores
- personas mayores en otras situaciones de emergencia humanitaria.

Las situaciones de refugio prolongado y las de refugiados reasentados proporcionan las mejores oportunidades para identificar de manera significativa y tratar las necesidades de los refugiados mayores. Las necesidades a ser identificadas pueden incluir: i) bienestar psicosocial; ii) desórdenes del agotamiento post-traumático; iii) problemas de salud y asistencia médica; iv) oportunidad de practicar creencias religiosas; v) educación; vi) lenguaje; vii) transporte; viii) cuidadores; ix) malnutrición; x) ocio y recreación; xi) involucramiento en el trabajo comunitario; y otras. Las agencias necesitan ir más allá de las 'necesidades básicas' y tratar asuntos de potenciamiento al permitir a las personas mayores participar en la toma de decisiones y utilizar sus habilidades en proyectos para la generación de ingresos, así como en el manejo diario de los campamentos.

Las respuestas particulares a los refugiados mayores, dentro de un restringido derecho conferido bajo el artículo 24(1)(b) de la Convención sobre el estatus de los Refugiados y a otras personas mayores bajo el Artículo 25(1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como bajo el Principio 4(2) de los Principios Guías (desarrollados por el Representante Especial del Secretario General para los Desplazados

Internos), podrían ser significativamente tratadas sólo bajo esas circunstancias. Podría también ser posible invocar otros instrumentos internacionales de derechos humanos para proteger los derechos de la gente mayor desplazada.

Mientras que es necesario tratar las necesidades especiales de los refugiados, desplazados internos y buscadores de asilo de edad avanzada, es la naturaleza prolongada de las situaciones de refugio a largo plazo y de reasentamiento lo que permite el tiempo suficiente para llegar a conocer adecuadamente a los ancianos, sus necesidades y capacidades. Necesitamos una metodología holística que tome en consideración la importancia y relevancia de todos los actores, incluyendo las comunidades de refugiados. Se requieren análisis comparativos para identificar los factores comunes y las formas de tratarlos, y para desarrollar buenas prácticas.

Lo que se necesita es un proceso de consulta mucho más amplio, que involucre a las agencias internacionales, gobiernos nacionales, a los académicos y a los medios. Esto, a su vez, facilitará el desarrollo de una política pública más apropiada por parte de los estados que proveen reasentamiento, las agencias internacionales y las ONGs, previniendo la duplicidad y promoviendo una cooperación y coordinación más efectivas.

**V. Vijayakumar es un Académico Visitante y Coordinador de Relaciones Internacionales para Asia, en el Centro para Estudios sobre Refugiados, Universidad de York, Toronto, Canadá. Es Profesor de Leyes en la Escuela Nacional de Leyes de la Universidad de India, Bangalore, India, y administró la Dirección de Leyes de Refugiados de ACNUR hasta marzo de 2001. Email: vkumar@yorku.ca**

1. 'Older Refugees: Looking Beyond the International Year of Older Persons', ACNUR, 7 febrero 2000, Comité Permanente. Símbolo del documento: EC/50/SC/CRP.8. Vea también <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=EXCOM&id=3ae68d0f8>



## Construyendo sobre el pasado, reconstruyendo el futuro: los refugiados mayores y el reto de la supervivencia

por Jacinta Goveas

Los movimientos de refugiados proyectan imágenes vividas de la gente, cargando con todas sus pertenencias mundanas, con caras tristes y cansadas, pies hinchados, caminando a rastras por un largo camino hacia un futuro incierto. Con menos frecuencia se ven los miles de exhaustos refugiados mayores<sup>1</sup> que tratan de mantener el paso, tensos y desconcertados. ¿Qué es lo que nos dice su ausencia acerca de lo que vemos y cómo los vemos a ellos? ¿Cuáles son las consecuencias cuando ignoramos las contribuciones que pueden hacer?

Según el reporte de ACNUR al Comité Permanente en el 2000, titulado 'Older Refugees: Looking Beyond the International Year of Older Persons' (Refugiados Mayores: Viendo Más Allá del Año Internacional de las Personas Mayores), los refugiados mayores forman una proporción más grande de los casos que ocupan a ACNUR, que lo que usualmente se reconoce (aproximadamente 8.5%). Dicha proporción puede ser aún mayor que el 30% en algunos grupos de interés.<sup>2</sup> La mayoría de esa población son mujeres.

Cuando 1999 fue declarado Año Internacional de las Personas Mayores, las agencias hicieron todo lo posible

por demostrar que las personas mayores sí estaban representadas en todos los aspectos de su trabajo. Bellas fotografías y trabajos artísticos, políticas y guías para mejores prácticas aparecieron para recordarnos que las crisis no conocen barreras de edad. Como resultado del trabajo realizado durante ese año, la ONU finalmente desarrolló una Política sobre Refugiados Mayores, reconociendo que aunque estos siempre estaban presentes en las crisis de refugiados, rara vez eran visibles.

Cuando se trata de atender las necesidades de los refugiados mayores, las opciones de programación son a menudo limitadas. La mayor parte del personal de las agencias está consciente de la escasez de tiempo, la enormidad de los problemas que encaran los refugiados, la escasez de fondos y la presión de los donantes y los gobiernos anfitriones para que se vean resultados. ACNUR ha desarrollado el marco de trabajo llamado Planificación Orientada a las Personas,<sup>3</sup> que apunta a proporcionar una rápida fotografía de las comunidades de refugiados y su composición por género y edad, a fin de asegurar que los programas traten las necesidades efectivamente, mientras reflejan las tradiciones y prácticas culturales

de los refugiados. Sin embargo, las situaciones de emergencia tienden a poner todas las mejores intenciones en segundo plano. Los arreglos *ad-hoc* tienden a ser la regla.

A fin de asegurar que las necesidades inmediatas se solucionen efectivamente, emergen las estructuras comunitarias. Estas son puestas a punto generalmente por las agencias de ayuda, con el objeto de facilitar la distribución de asistencia material. Usualmente no son las mismas estructuras comunitarias que la propia comunidad de refugiados utiliza. Encuestas de campo en varias situaciones de refugiados atestiguan el hecho de que esas estructuras incluso no logran asegurar que las necesidades de todos los refugiados se resuelvan con igualdad. En forma predecible, son los más vulnerables, especialmente aquellos que no están acompañados, los que resultan marginados. Los refugiados mayores y los que se encuentran solos están muy conscientes de la vulnerabilidad de su situación. Sin embargo, al igual que la mayoría de los otros refugiados, dudan de pedir ayuda o quejarse, o reportar el robo de sus propiedades, o mencionar sus preocupaciones sobre seguridad o salud; temiendo que el hacerlo afecte a sus comunidades.

*Un anciano maestro mantiene ocupado a un grupo de niños refugiados saharianos en el campamento de Samara, Tindouf, Argelia.*

Existe una gran tensión entre maximizar los resultados (y escribirlo en los reportes) y utilizar realmente los principios dictados en los documentos de las agencias y las guías para mejores prácticas. Esos manuales requieren que todo el personal primero aprenda acerca de la comunidad: sus características de edad, género y etnicidad, las causas de su desplazamiento, sus estrategias de supervivencia y lo que los une como una comunidad.

### Lo que las agencias asumen

Cierto tipo de neo-colonialismo se cuela en la entrega de asistencia y protección. Las agencias internacionales tienden a importar sus propias prácticas organizacionales y culturales. La mayoría del personal viene de, o es entrenado en, países lejos de aquellos de donde son originarios los refugiados o donde han buscado refugio. El concepto de 'trabajo de campo' es tan ambiguo y extranjero como el lenguaje y las culturas de la gente con la que ellos trabajan. Esta actitud también se ve reflejada en la forma en que los refugiados mayores se perciben en términos de una 'utilidad' social tangible y mensurable. El énfasis occidental en la utilidad está en contradicción con la nueva y emergente conciencia de la necesidad de 'ser', una característica dominante de la mayoría de las culturas no-occidentales, particularmente con respecto a la gente mayor.

Las situaciones de refugiados son a menudo vistas como oportunidades para introducir nuevas prácticas (como la potenciación de las habilidades de las mujeres para su propia subsistencia, y nuevas prácticas de salud) y para eliminar otras tan dañinas y antiguas como la mutilación genital femenina. Mientras las agencias reconocen que las iniciativas tienen más probabilidades de ser sostenibles si las comunidades se ven involucradas en todos los niveles, es común percibir a todas las personas mayores como obstáculos para el cambio. La premisa básica que subraya esta actitud, es que todo lo viejo evitará que la comunidad progrese; solo las cosas nuevas los llevarán hacia adelante y significarán progreso.

Otra presunción común es que nada es posible sin la benevolente presencia de las agencias internacionales y nacionales. Mientras eso podría ser cierto cuando se trata de proveer asistencia material y protección, hay muchas otras cosas en las que las comunidades son capaces de mantener su sentido de sí mismas. En la interminable sucesión de reportes de las agencias y encuestas enfocadas en la construcción de capacidades, es raro encontrar cualquier reconocimiento de que los refugiados pertenecen a comunidades con sus propias historias, tradiciones, creencias y prácticas.

También es preocupante lo que yo llamaría una 'racialización de las

respuestas de emergencia'. Las crisis de refugiados que llevaron a los refugiados ancianos a las pantallas de radar de las agencias, se dieron en los Balcanes y Europa del Este. Aquí había gente con estilos de vida y expectativas muy diferentes de aquellas de los refugiados asiáticos y africanos 'tradicionales'. Ellos estaban acostumbrados a recibir más asistencia institucional y claramente tenían una mayor capacidad para articular sus necesidades y exigir asistencia. Se dispusieron los recursos para asistirlos y las agencias estaban deseosas de salir en su defensa y asegurarse de que sus necesidades fueran identificadas y resueltas. Como resultado de ese interés y nivel de financiamiento, las necesidades especiales y preocupaciones de grupos específicos de refugiados fueron puestas a la vista de la comunidad donante y los proveedores de servicios.

### Hacia la consulta, inclusión y potenciación

Si las agencias de refugiados están genuinamente entregadas a trabajar en conjunto con los refugiados mayores, hay varias preguntas que deben hacerse a sí mismas. ¿Cómo interpretamos las necesidades? ¿Quién interpreta para quién? ¿De qué forma se hacen las consultas? ¿Quién consulta a quién? ¿Y cómo? ¿Quién está incluido? ¿Y en qué? ¿Quién decide quién necesita estar incluido? ¿Quién decide quién queda fuera?

El personal de las agencias necesita darse cuenta de que, mientras la mayoría de las culturas venera a la gente mayor como fuente de sabiduría y depositarios del conocimiento, aquellos que trabajan en situaciones de refugiados pueden muy rápidamente asumir que las personas mayores son una carga, una preocupación más con la que debe lidiar la comunidad. Las agencias necesitan no solamente dejar de buscar las formas de 'tratar' con el 'problema' de los refugiados mayores. Deben también dejar de referirse a ellos como 'muy vulnerables', un grupo de gente incapaz que 'necesita ser cuidada' y 'manejada'.

¿Cómo podemos poner a las comunidades de refugiados al volante? La forma más efectiva sería utilizar los principios básicos del desarrollo comunitario, para examinar la capacidad de las comunidades para identificar sus propias preocupaciones, problemas y necesidades, y para trabajar con las agencias. Las iniciativas efectivas para la construcción de la comunidad, serán aquellas que reconozcan que la situación de los refugiados no es 'normal' y que las personas mayores tienen un papel crucial que jugar en reconstruir 'la comunidad'.

Las agencias pueden apoyar a los refugiados en mantener sus tradiciones y cultura, a fin de crear mejores condiciones para su retorno a casa. Si

las agencias de refugiados son sinceras en su deseo de usar los principios de desarrollo comunitario, deben darse cambios no solo en las actitudes de los trabajadores sino en la cultura organizacional. El papel y lugar de cada miembro de la comunidad y el derecho inherente de los refugiados para determinar el camino de sus propias vidas, tiene que ser reconocido y celebrado.

La pérdida de su comunidad, historia y tradición, deja a la gente sin un contexto dentro del cual existir. En situaciones de desarraigo, un enfoque basado en la comunidad, que se construya a partir de su historia y conocimiento, no solo mantiene el bienestar sino que también permite a los refugiados basarse en la tradición para mantener su amor propio y esperanza en el futuro. Los refugiados mayores deben jugar un papel clave en este proceso. Ellos tienen el conocimiento, habilidad y capacidad para mantener a las comunidades unidas. Ellos pueden recurrir a muchas experiencias pasadas y reminiscencias, para recordar a su gente que han sabido remontar otras dificultades y sobrevivido. El excluirlos o minimizar sus contribuciones es una pérdida, no solo para las comunidades, sino también para las agencias que dicen estarlas ayudando.

**Jacinta Goveas es una estudiante de la Universidad de York en Toronto. Este artículo se basa en su experiencia de seis años de trabajo para ACNUR como Oficial de Servicios a la Comunidad. Email: [jgoveas@yorku.ca](mailto:jgoveas@yorku.ca)**

1. Lo que la Organización Mundial de la Salud define como "persona mayor", es una persona que sobrepasa los 60 años de edad. Sin embargo, dadas las diferentes circunstancias de las situaciones de vida de la gente, la aplicación de las políticas de ACNUR respeta factores como expectativa de vida y normas culturales que difieren de región en región.

2. Las estadísticas de ACNUR usualmente están enfocadas en los refugiados registrados y reconocidos y, en algunas circunstancias, en desplazados internos. En la realidad, sin embargo, hay un buen número de refugiados y desplazados internos legítimos que pueden no ser contados.

3. ACNUR desarrolló un marco para trabajar con los refugiados, llamado Planificación Orientada a las Personas (POP) a principios de los 90, principalmente para asegurar que los asuntos relacionados con el género fueran registrados y tratados. Sin embargo, el marco de trabajo es una herramienta útil para efectivamente elaborar una imagen de toda la población de refugiados y puede ser adaptado y expandido muy fácilmente, para incluir otras áreas de información relevante. A través de los años, cientos de trabajadores de ACNUR, agencias asociadas y gobiernos en todo el mundo han sido entrenados tanto en los principios y prácticas de la POP como en el entrenamiento a otros para su uso. El marco de trabajo ha sufrido una remodelación durante los últimos años.

# Enfocándose en los refugiados mayores

por Linnie Kesselly

*El continente Africano – y Uganda en particular con su gran número de personas afectadas por VIH/SIDA – presenta un caso particular cuando se trata del papel de la gente mayor dentro de sus comunidades.*

**E**n África, frecuentemente es la gente mayor la que se queda para cuidar de sus propios hijos moribundos y luego cuidar de sus nietos huérfanos.

En Uganda, el número total de refugiados mayores es de 3,536, de los cuales 1,728 son de sexo femenino; forman un 19% del total de la población de refugiados (de 179,736 individuos). Los refugiados mayores enfrentan la discriminación sufrida por la mayoría de refugiados, pero están en una situación socio-económica aún más difícil. Por ello es importante atacar la marginación de los refugiados mayores y aprender de prácticas innovadoras para darles la posibilidad de vivir una vida plena.

## ¿Escuchan las agencias de alivio a la gente mayor?

En África los hombres y mujeres mayores son considerados los ‘sabios’ en sus comunidades y son generalmente consultados sobre asuntos importantes. De manera similar, en los asentamientos de refugiados, las agencias que desean establecer programas y proyectos a menudo consultan con las personas mayores que sirven como líderes o representantes de sus respectivas

## *los refugiados mayores son a menudo pilares de la vida comunitaria*

comunidades. Esas personas también pueden ayudar en el registro de los menores de edad no acompañados y los niños separados cuando llegan a los campamentos y otros asentamientos de refugiados, ya que representan a las distintas tribus, clanes o grupos étnicos. Dentro de un asentamiento de refugiados, los mayores son con frecuencia pilares de la vida comunitaria, respetados por su conocimiento y experiencia. Las agencias que desean trabajar con esos asentamientos deben ciertamente consultar con ellos.

La introducción de la categoría de edad de 60 años y más, en las estadísticas de ACNUR, reflejan un

crecimiento en la atención global hacia esta población.<sup>1</sup> Las mujeres mayores refugiadas están entre las que reciben la mayor asistencia, ya que caen dentro de la categoría de Individuos Extremadamente Vulnerables (IEV), con derecho a atención especial. En los asentamientos, las casas para los refugiados mayores son construidas y renovadas por otros refugiados o por grupos de jóvenes. Reciben comida y suplementos nutricionales, así como artículos no comestibles tales como sábanas y utensilios. Los refugiados mayores que son cabezas de hogar, reciben beneficios adicionales a fin de que puedan cuidar mejor de sus dependientes.

## Atacando la marginación

Los prejuicios de edad siguen evitando que la gente mayor participe de lleno en el desarrollo de sus sociedades. Mitos y falsedades crean la imagen de la gente mayor como improductiva, desamparada, débil o incapacitada, olvidadiza e incapaz de aprender nuevas habilidades o absorber nueva información.

Las medidas basadas en la comunidad son vitales para atacar la marginación y los falsos conceptos. Un taller de entrenamiento en Nairobi, en marzo de 2001, discutió qué era lo que se necesitaba hacer: detectar las necesidades, utilizar las estructuras comunitarias existentes tales como grupos de iglesias, grupos de vecindario y otros mecanismos para identificar a la gente mayor y manejar sus necesidades especiales a través del manejo de casos familiares. Tiene que haber procedimientos de sensibilización y concientización para las comunidades de refugiados, agencias y trabajadores sociales, para permitirles cuidar mejor de los refugiados mayores, a la vez que se crea conciencia de los asuntos que les afectan.

Adicionalmente, es necesario establecer e implementar legislación apropiada.<sup>2</sup> Un aumento en el involu-

cramiento del gobierno y las agencias que trabajan con refugiados, crearía un ambiente en el cual las políticas y la legislación podrían proporcionar un marco de trabajo efectivo. Más importante aún, permitiría a los refugiados mayores contribuir en actividades que les afectan, al mismo tiempo que animaría a grupos de ellos a trabajar juntos para ayudarse a sí mismos.

## Prácticas innovadoras

Se han tomado ciertas medidas en Uganda y por toda África para vencer esa marginación. Aquellas que han llevado a una mayor capacidad de los refugiados mayores para hacer que sus voces se escuchen y para ayudarlos a ayudarse a sí mismos, deben ser copiadas.

Hace un par de años en Uganda, se creó un ‘escritorio’ específico para gente mayor en el Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social. Ello terminó en el reciente nombramiento de un ministro responsable de la gente mayor y los discapacitados.<sup>3</sup> Tal proceso ha facilitado un incremento en el diálogo entre el gobierno y la gente mayor, incluyendo los refugiados mayores. Un diálogo similar en Ghana ha llevado a la provisión gratuita de atención médica para aquellos que sobrepasan los 72 años de edad.

Otras prácticas innovadoras implementadas por HelpAge International podrían ser copiadas para los refugiados. En Uganda, HelpAge International apoya a los hogares para la gente mayor, los centros de cuidado diurno y a grupos de mayores involucrados en actividades económicas como la crianza de vacas lecheras. En otros países de África, la organización ha llenado necesidades básicas y proporcionado actividades generadoras de ingresos, alfabetización y horticultura para personas mayores y sus familias.

En Uganda, ACNUR también ha incorporado e involucrado a personas mayores en programas similares. Hay visitas a domicilio por grupos comunitarios de evaluación, para proveer apoyo a la gente en sus hogares y proporcionar entrenamiento a las familias para atender a sus miembros mayores. Además, ha habido participación de refugiados mayores en varias actividades de entrenamiento, dirigidas no solo a personas mayores sino también a otros miembros de la

comunidad. Tales entrenamientos se han enfocado en asuntos como conciencia de género, derechos de los niños, liderazgo, actividades generadoras de ingresos, independencia personal, rehabilitación basada en la comunidad, salud mental y apoyo psicosocial, educación a las niñas, violencia sexual y de género y alfabetismo en adultos.

## Conclusión

ACNUR y otras agencias reconocen a los refugiados mayores como población vulnerable, que merece y de hecho requiere especial atención. Hay nuevas iniciativas atendiendo a los refugiados mayores de varias maneras, llevando esperanza de que ellos podrán participar de manera más activa en el desarrollo de su sociedad, podrán proveer sustento a sus dependientes y llevarán una vida plena. Con su conocimiento y experiencia, los refugiados mayores juegan un papel valioso en sus respectivas comunidades, un hecho que debe ser reforzado por el trabajo de ACNUR y sus aliados.

*Huérfano del SIDA siendo cuidado por su abuelo.*

**Linnie Kesselly es Coordinadora de Servicios Comunitarios y Coordinadora de Educación por ACNUR en Kampala, Uganda.**  
Email: [KESSELLY@unhcr.ch](mailto:KESSELLY@unhcr.ch)

1. *Women, Children and Older Refugees: The Sex and Age Distribution of Refugee Populations with a Special Emphasis on UNHCR Policy Priorities*, (Mujeres, Niños y Refugiados Mayores: la Distribución por Sexo y Edad de las Poblaciones de Refugiados, con Especial Énfasis en las Prioridades de las Políticas de ACNUR), Unidad de Datos Poblacionales, Sección de Datos de Población y Geográficos, ACNUR, 19 de julio de 2001, Ginebra.

2. Ver, de HelpAge International, *Ageing in Africa*, (Envejeciendo en África) Edición No. 11, febrero de 2001, para discusión sobre legislación que asegure el establecimiento de sistemas de seguridad social formales e informales, y un mayor acceso de la gente mayor a servicios de salud y rehabilitación.

3. Ver el panfleto de HAI 'Special Report of the 22nd Ordinary Session of the OAU Labour and Social Affairs Commission 19-24 April 1999, Windhoek, Namibia: Cooperation between Help Age International Africa Regional Development Centre and the Organisation of African Unity in the Problems of Ageing in Africa' (Reporte Especial de la 22a Sesión Ordinaria de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales de la Organización para la Unidad Africana, 19-24 de abril de 1999, Windhoek, Namibia: Cooperación entre el Centro de Desarrollo Regional para África de HelpAge International y la Organización para la Unidad Africana en los Problemas del Envejecimiento en África), p12.

## Por favor considere escribir para RMF!

Si usted tiene experiencia de campo en programas de refugiados y desplazados internos, y cree que sus vivencias pueden ser de interés y utilidad para otros, por favor considere escribir para *Migraciones Forzadas*. ¿Proyectos exitosos? ¿Problemas de los que usted haya aprendido algo? ¿Observaciones útiles? ¿Buenas prácticas desarrolladas? La experiencia, conocimiento y comprensión necesitan ser compartidas — para el beneficio de todos.

Usted podría pensar que no tiene el tiempo para escribir un artículo, o puede ser que le preocupe que sus habilidades de escritor no sean las mejores. Nosotros, los editores, estaremos felices de discutir sus ideas y le ofreceremos tanta ayuda como podamos. Incluso, podemos hacer un bosquejo de artículo a partir de sus notas o reportes, y someterlo luego a su aprobación. Los artículos pueden tener cualquier longitud, hasta un máximo de 3500 palabras.

Cada edición de RMF tiene un tema (vea la página 2), pero también incluimos artículos sobre cualquier tema relacionado con las migraciones forzadas. Si usted tiene algo importante que compartir, ¡compártalo por favor!

Envíenos un correo electrónico a [rmf@usac.edu.gt](mailto:rmf@usac.edu.gt) o escribanos a:

Revista Migraciones Forzadas  
Instituto de Estudios Interétnicos  
10a. Calle 9-37, Zona 1  
Guatemala 01001  
GUATEMALA



# Reflexiones personales de un refugiado mayor

por Ephrem Habyarimana

*Una persona mayor forzada a dejar su residencia, se encuentra a sí misma en un inusual e inestable contexto de vida que lo hace más vulnerable.*

Puedo confirmar esto de mi propia experiencia viviendo por tres años, 1994-1996, en dos campamentos masivos ruandeses de refugiados en el este de Zaire. En ese tiempo yo también trabajé para ACNUR en asistencia humanitaria.

Los refugiados mayores tienen necesidades especiales, pero parecen ser ignorados por los trabajadores humanitarios. La mayoría de los refugiados mayores están físicamente exhaustos y requieren cuidados especiales permanentes, que no pueden ser garantizados por una persona sin entrenamiento. Los cuidados para las personas mayores pueden consistir en cuidados de salud, ayuda para tareas de limpieza y alimentación, o compañía. Como no se proveen fondos para ello, no hay ONGs con programas multidisciplinarios que resuelvan meticulosamente los problemas de los refugiados mayores. Durante mi estancia en los campamentos en Zaire, no vi a ninguna organización que trabajara principalmente para asistir a estos refugiados.

La mayoría de los proyectos en emergencias se encargan del cuidado a la salud, saneamiento y distribución de comida en los campamentos de refugiados. Esos servicios comúnmente no discriminan por la edad de los beneficiarios y con frecuencia no están particularmente dirigidos a las personas mayores. Un ejemplo puede ser la distribución de comida. La gente

mayor no está en posibilidades de hacer colas por largos períodos de tiempo, como ocurre con frecuencia cuando se distribuye comida a los sectores de los campamentos. Entonces, la mayoría de la gente mayor no van a las sesiones de distribución de alimentos. A veces se solicita a un miembro de la familia o algún allegado que ayude a un refugiado mayor, ya sea en forma gratuita o a cambio de un pago. Esos pagos a menudo consisten en una parte de la comida, por lo que la alimentación del anciano refugiado se ve mermada.

Las personas mayores están a menudo físicamente muy agotadas como para caminar grandes distancias. Cuando un grupo de desplazados internos se dispersa, se vuelve particularmente difícil llegar a la gente mayor, pues los trabajadores humanitarios no pueden llegar a las áreas donde se están desarrollando batallas. En la mayoría de los casos, los desplazados internos mayores son dejados a defenderse por sus propios medios y no reciben asistencia humanitaria.

Los refugiados mayores seguirán siendo marginados por las agencias de alivio, mientras no se provean fondos especiales para cuidar de ellos o se preparen programas especiales. Para aumentar la confianza de los refugiados mayores en las agencias de alivio, éstas deberían estar dirigidas por coordinadores maduros. La asistencia a los refugiados mayores también

debería estar integrada con sus cuidadores inmediatos o los miembros de su familia. La gente mayor aún activa podría además ser involucrada en todos los esfuerzos dirigidos a estructurar campamentos, distribuir comida y en la clase de trabajo casual que es frecuente en los campamentos de refugiados. El hacer que ellos se involucren ayudaría a integrar a los refugiados mayores a la vida del campamento y disminuiría su marginación.

*Campamento de Refugiados Kasese, Kisangani, Zaire, 1997.*

La gente mayor tiene mucha experiencia que puede ser de ayuda en el manejo de los campamentos de refugiados. Ellos conocen bien su sociedad nativa. Pueden constituir una fuente confiable de información en la que las agencias de alivio deberían basarse al diseñar programas de emergencia. De la gente mayor, las agencias podrían aprender el tipo de comida a distribuir, la manera de presentarse y ganar

*Programas especiales... deberían estar encabezados por coordinadores de edad madura*

la aceptación de los beneficiarios, cómo priorizar las intervenciones humanitarias y cómo adecuar la estructura espacial de los campamentos.

**El Dr. Ephrem Habyarimana es un estudiante de doctorado en genética en la Universidad de Tuscia, Italia.**

**Email: [h.ephrem@libero.it](mailto:h.ephrem@libero.it)**

**Tel. +39 3487433742**

# El deterioro de las culturas en los campamentos de refugiados

por José Eruesto

Vista como una forma de preservar las costumbres y de ir transfiriendo las tradiciones y valores, la interacción entre las viejas y nuevas generaciones es un componente vital de la vida en África. En Angola, las tradiciones más comúnmente transferidas van desde las ceremonias matrimoniales hasta la adoración de dioses, pasando por la circuncisión.

Para muchos refugiados angoleños, sin embargo, ésto está desapareciendo rápidamente. El prolongado conflicto en Angola y la consiguiente migración forzada de millones de personas ha reducido drásticamente el nivel de interacción entre viejos y jóvenes. La instalación de escuelas comunitarias por ejemplo, ha disminuido el papel de los miembros mayores de la sociedad en la vida de los jóvenes, puesto que ya no son percibidos como los portadores de la sabiduría y el buen consejo. Al igual que en muchas otras partes del mundo, las personas mayores también son vistas a menudo como chapadas a la antigua y desactualizadas, y sus puntos de vista y principios entran en conflicto con los que se enseñan en las escuelas.

Adicionalmente, miembros de todos los grupos étnicos son puestos juntos en los campamentos de refugiados. Por ejemplo, en el campamento Mayukwayukwa en Zambia, se ve a mbundas, kaluchazis y lubales (para nombrar unos cuantos) viviendo lado a lado. Conforme los jóvenes de todos los grupos se entremezclan, es virtualmente imposible para los miembros más viejos de esos varios grupos étnicos el transferirles costumbres y valores específicos. Para añadir aún más a esas dificultades, está el largo tiempo que los refugiados han pasado en otros países, con lo que empiezan a adoptar los puntos de vista y las opiniones de la gente que los rodea, que están en contradicción con los de los que recién llegan de Angola. Los cambios en las costumbres incluyen los siguientes:

## Matrimonio

Comida y regalos conforman a menudo la dote para las novias en Angola. Debido a las difíciles condiciones económicas, sin embargo, con frecuencia los refugiados solicitan grandes sumas de dinero para acceder a casarse. Mientras en otras condiciones las jovencitas a menudo vivían con sus prometidos hasta que llegaban a una edad adecuada para casarse, hoy la

escasez en las raciones de alimentos hacen que eso sea imposible.

## Cacería, pesca y cultivo

Las actividades productivas que las familias practicaban en Angola no pueden seguir siendo practicadas por los refugiados en Zambia, debido a la pérdida de acceso a las tierras y las estrictas regulaciones que prohíben a los refugiados pescar en las aguas del río Zambezi.

## Nzango

Este lugar de reunión en donde los miembros de la comunidad, viejos y jóvenes, comían, contaban historias, discutían asuntos importantes, transferían habilidades y resolvían disputas, era crucial para la vida comunitaria en Angola. Los refugiados, sin embargo, no tienen tal lugar para congregarse y la interacción entre las viejas y nuevas generaciones está limitada a la familia nuclear. Las habilidades que habrían sido enseñadas a los muchachos ya no son relevantes, negando el papel de los hombres ancianos de la familia. Por ende, a menudo se vuelve una tarea de las mujeres el enseñar tanto a niños como a niñas.

## Liderazgo

Los roles del género en la sociedad patriarcal de Angola son claros, pero para los refugiados este marco se ha perdido. Conforme se eligen personas para liderar las comunidades de refugiados (y es de hacer notar aquí que el método de selección es altamente cuestionable) y las ONGs se enfocan principalmente en darle mayor poder a las mujeres, el rol tradicional masculino pronto desaparece y los hombres pueden empezar a sentirse carentes de valor e insignificantes. La pérdida de esta estructura establecida en la cual cada miembro de la sociedad tiene un cierto papel que jugar, puede tener muchas repercusiones para los refugiados que regresan a Angola.

## Circuncisión

Esta tradición ha sobrevivido mejor que ninguna otra, puesto que se practica en otros países africanos incluyendo Zambia. De cualquier manera, hay diferencias en la forma en la que se lleva a cabo. La edad mínima en Angola es de 12 años,

mientras que en Zambia se circuncida a niños tan jóvenes como de 6. Puesto que la circuncisión es percibida en Angola como el paso de un muchacho hacia la hombría, ellos creen que él debe estar en la edad de la pubertad cuando se lleve a cabo.

## Adoración de dioses

Los refugiados han sido ampliamente convertidos al cristianismo, erradicando su anterior creencia y adoración a varios dioses, tales como los de la lluvia y la fortuna.

A pesar de que las costumbres y tradiciones angoleñas entre los refugiados han cambiado en forma significativa o han sido del todo perdidas, muchos jóvenes refugiados aprecian y valoran su importancia para entender sus raíces y hacerlos quienes son. Tal y como una joven del campamento de Mayukwayukwa dice, "El pasado es siempre la llave hacia el futuro". Esos jóvenes son anuentes a recuperar lo que se ha perdido y transferirlo a las generaciones futuras. Mientras los factores arriba

*"El pasado es siempre la llave hacia el futuro".*

descritos existan, sin embargo, esto podría ser muy poco probable.

**José Eruesto, un locutor de radio de la provincia de Huila, Angola, ha estado viviendo en el Campamento Mayukwayukwa, Zambia, desde octubre de 2000. Puede ser contactado mediante Christian Outreach Relief and Development (CORD), una ONG británica que implementa programas de servicio comunitario con los refugiados angoleños en los campamentos de Mayukwayukwa y Nangweshi, Provincia Occidental, Zambia. Contacto: Jane Travis, Refugee Programme Officer, CORD, 1 New Street, Leamington Spa, Warwickshire, CV31 1HP, UK. Email: [jtravis@cord.org.uk](mailto:jtravis@cord.org.uk). Sitio web: <http://www.cord.org.uk>.**

# Enfrentando juntos la adversidad: polizones y personal de ayuda en Sangatte

por Henri Courau

*Desde su apertura en 1999, más de 55,000 personas han pasado por Sangatte.*

**D**iseñado para albergar a 800 personas, a mediados del 2002 acomodaba a unas 1,300 con estatus irregular. De las más o menos 50 nacionalidades representadas, el grupo de los kurdos iraquíes es el más numeroso, seguido por los afganos y los iraníes. El flujo semanal de 500 nuevos arribantes varía de acuerdo a la situación mundial. El 95% de los residentes de Sangatte son hombres solteros, su edad promedio es de 23 años. Muchos dejaron sus hogares a pedido de sus familias, huyendo de los abusos a los derechos humanos. Son libres de ir y venir a voluntad. Solo a los 'sans papier' se les permite la entrada al campamento; el personal de seguridad excluye a todos los periodistas, fotógrafos, mirones y armas.

Sangatte es la última parada antes del viaje del emigrante hacia Inglaterra — la mítica El Dorado con la que han soñado durante los meses y años que han estado viajando. La mayoría han gastado entre US\$8,200 y US\$16,500, han sido detenidos repetidamente en las fronteras, con frecuencia han tenido que regresar sobre sus pasos y a menudo han sido puestos en prisión. Se han acostumbrado a preservar su anonimato. A su llegada a Sangatte, nunca duvulgan sus nombres verdaderos.

Lo que me contó un doctor árabe iraquí es típico. Huyendo de la persecución del régimen de Saddam Hussein, por seis meses estuvo escondido en el techo de una escuela en Iraq, sobreviviendo con sólo arroz y bizcochos, con las lecciones de los niños de abajo como único entretenimiento. Cada noche, el salía esperando por la oportunidad de deslizarse a través de la frontera hacia Turquía. Ahora, al igual que los demás, él deja Sangatte cada noche para probar suerte otra vez.

El que se les pueda llamar refugiados políticos o emigrantes económicos, es difícil de determinar. Todos han escapado de su país de origen en busca de un futuro mejor, más seguro. Su deseo más frecuentemente expresado es "vivir como personas normales". Para ellos, Inglaterra está envuelta en un halo paradisiaco: "Los británicos, ellos te dan hotel, buena comida, gente feliz de recibirte... Tony Blair está esperando por nosotros".

El gran grupo de menores sin acompañante en Sangatte representa una carga particular para la Cruz Roja Francesa, que mantiene el campamento. La Cruz Roja es legalmente responsable por aquellos cuya edad sea menor a dieciocho años. Difícilmente alguno de los 250 menores se declaran dentro de ese grupo y tratan de persuadir al personal de recepción de que son adultos. Frecuentemente, sin embargo, cuando se les pregunta el año de su nacimiento, se entregan.

## En el interior de Sangatte

Sangatte es una bodega de 25,000 metros cuadrados. Previamente utilizada durante la construcción del Eurotúnel, ha sido requerida por el gobierno francés para albergar migrantes que intentan cruzar el Canal, en vez de dejarlos dormir en las calles de Calais. En el interior, los migrantes viven en tiendas de campaña o, los más afortunados, en cabañas.

El centro de la vida social en Sangatte tiende a ser el mercado informal organizado por migrantes, el cual provee alimentos y objetos no disponibles en la Cruz Roja. Hombres desafortunados, que retornan hambrientos después de una noche sin éxito, se consuelan a sí mismos con sandwiches, bebidas embotelladas, bizcochos, nueces, pasteles y cigarrillos. Plumas, tarjetas telefónicas y radios de onda corta también cambian de manos en 'Middle Town' (pueblo de enmedio), nombre que los migrantes han dado al gran espacio abierto en el medio del hangar de Sangatte. Lejos de la mirada del personal, uno puede encontrar otras cosas a la venta: sábanas, camas, ropa, zapatos, un juego limpio de ropa estéril distribuida para aquellos que tienen sarna, o un codiciado espacio en una cabaña. Se pueden hacer apuestas sobre los resultados de los partidos de football o volleyball organizados por los migrantes de diferentes nacionalidades.

'Middle Town' está adyacente a las oficinas de la Cruz Roja, la cantina, clínica y área de lavado. Los niños juegan, mientras los hombres ven televisión francesa, bromean, regatean y comercian. Muchos de los bienes en venta han sido pasados a través de hoyos en las paredes del hangar para evadir la detección por parte de las

autoridades de seguridad en la puerta. **Inglaterra a cualquier costo**

Entrada la noche, la danza diaria comienza. Docenas de personas desfilan hacia la puerta, ocultando en sus cuerpos las mantas de la Cruz Roja que utilizarán para protegerse del frío y del alambre de púas electrificado; algunos bizcochos y coca-cola para el viaje, una botella en la cual orinar en caso de que estén confinados en un camión por mucho tiempo. Muchos llevan puestos varios pantalones, camisas y suéteres, llevando en sus mochilas todos sus efectos personales. Planean desechar la capa exterior sucia de ropa al momento de llegar a Inglaterra, a fin de presentar una apariencia nítida.

Cerca de las diez de la noche, el primero de los 'taxis de la policía', nombre que los migrantes le dan a los camiones de la policía, llega a Sangatte y regurgita a aquellos que han sido atrapados antes de poder subirse a un camión. Éstos se encogen de hombros filosóficamente. "No oportunidad hoy, control de policía muy fuerte. ¡Mañana, inshaalah (si Dios quiere)!"

Cruzar el canal se vuelve aún más complicado conforme los oficiales de ferrocarriles franceses, la policía, las autoridades portuarias de Calais y las compañías embarcadoras desarrollan controles cada vez más rigurosos y estrategias para descubrir a los transgresores de la ley. Los migrantes ven a los partidos de football como una de las mejores oportunidades para cruzar sin ser detectados, pues los policías franceses son conocidos por mantenerse pegados a sus pequeñas pantallas.

## Contrabandistas

Después de un tiempo, es fácil reconocer a los contrabandistas de personas. Ellos viven en Sangatte pero no comen en la cantina, tienen teléfonos móviles y son los únicos que regresan con frecuencia del puerto de Calais con sonrisas en sus rostros. La mayoría tienen papeles que legalizan su estatus en el Reino Unido o alguno de los países del Acuerdo de Schengen (ver <http://www.mir.es/extranje/schengen/acuschen.htm>). Conectados a redes transnacionales de contrabando, utilizan agentes dentro del campamento para elegir a los recién llegados potencialmente adinerados. Éstos están siempre a la caza de hombres de negocios, gente educada y comerciantes que tengan la capacidad de entregar los US\$490 a US\$1,140 que se les exigirán

para llevarlos a Inglaterra. Los migrantes consideran a los contrabandistas lo más bajo que existe. Los contrabandistas escoltan a los clientes a los camiones y pueden a veces desviarse de sus caminos para ayudarlos. Se sabe de uno que ayudó a un migrante en silla de ruedas a llegar a Inglaterra sin cobrarle. Pero la mayoría de las veces, son gente sin escrúpulos y no dudan en deshacerse de aquellos que amenacen sus intereses, incluso si eso significa enviarlos a Inglaterra sin ganar ningún dinero.

Cada grupo de contrabandistas de una misma nacionalidad tiene su propio territorio. El puerto de Calais es del dominio de los kurdos y es vigorosamente defendido contra los afganos, con los que hubo una gran confrontación en mayo. El túnel está abierto para todos, un lugar amenazante con perros terroríficos y barreras electrificadas, así como el riesgo de ser arrollado por un tren que pase, o ser arrojado del mismo tren que de alguna manera habían logrado abordar.

### La Cruz Roja francesa

La Cruz Roja francesa mantiene un equipo de trabajadores sociales para ayudar a cualquier migrante que desee solicitar asilo en Francia. Los trabajadores sociales regularmente asisten a sesiones de entrenamiento y a seminarios acerca de procedimientos de asilo. Invierten un tiempo considerable platicando con la gente, tratando de disipar tensiones, ayudan-

do a los residentes más vulnerables y proporcionando un enlace entre los migrantes y la administración del campamento. Sin embargo, tienen muy pocas oportunidades de proveer consejería para asilo. Tan sólo unas 400 personas, 0.8% del número total de los que pasan a través de Sangatte, han solicitado permanecer en Francia. Muchos de esos solicitantes abandonan sus solicitudes y se van a Inglaterra y, si el Reino Unido los rechaza, estarán en lo subsiguiente inhabilitados para regresar a Francia o cualquier otro país miembro del Acuerdo de Schengen.

La Cruz Roja no tiene experiencia previa en administrar una instalación como Sangatte. De hecho, ésta no tiene precedentes en toda la historia de la moderna institución del asilo. Trabajar ahí es muy desgastante. Los rumores sobre lo que va a suceder con el centro y los planes de las autoridades, circulan constantemente. El personal y la Cruz Roja son vulnerables a las tergiversaciones, mentiras e insinuaciones de los medios informativos. Situado como está en el cruce de caminos de Europa, el campamento está constantemente en el candelero. La facilidad del transporte hacia París, Londres y Bruselas permite a los periodistas y fotógrafos estar siempre en la puerta, fastidiando al personal para que los dejen entrar.

Las tensiones profesionales y personales abundan entre la administración y varios equipos de personal. Quejas, puñaladas traperas y ajustes de cuentas son comunes. En mi primer día en Sangatte, cuando pedí consejo a un colega, me dijo: "Si tienes algunas ideas, simplemente olvídalas". Fue decepcionante ver cómo un grupo de trabajadores humanitarios puede volverse tan amargado.

Para el personal, cualquier ilusión inicial de que los refugiados son dóciles y agradecidos receptores de asistencia, se rinde ante el agotamiento de la compasión. Muchos llegan a tildar a los refugiados de inherentemente deshonestos y subversivos. Cuando los ánimos se caldean, es común escuchar a los migrantes exclamar: "¡Oye, no somos animales!" Una vez fui testigo del rechazo de unos migrantes a que su cabaña fuera vaciada para limpiarla. Temiendo ser desalojados de su cabaña, respondieron a la insistencia del personal con una andanada de insultos comunes en francés. El conflicto subió de tono y un miembro del personal

terminó respondiendo "¡Estoy de acuerdo con Saddam Hussein!".

### Regalos y poder

Las actividades legales e ilegales establecen las relaciones de poder dentro del campamento. Aparte del poder que los oficiales de la Cruz Roja ejercen sobre los migrantes, los mismos migrantes están estratificados de acuerdo a quién recibe cosas de manos del personal y quién no. Una jerarquía similar ha emergido entre el personal. Esos tres ejes de poder - entre la Cruz Roja y los migrantes, y entre los círculos de los migrantes y el personal - se ven por ende moldeados por las relaciones de dar, retener y recibir. Ello moldea la forma en la que cada grupo ve y malentendiendo al otro, con un riesgo constante de inestabilidad y reversión de la autoridad.

Las dos poblaciones, la de asistentes y la de migrantes, nunca han tenido la oportunidad de llegar a conocerse unos a otros o de tejer lazos sociales. Los migrantes tienen su propio sistema de administración, moldeado de acuerdo a sus necesidades y su ardiente deseo de alcanzar Inglaterra y dejar Francia, pero éste es visto como ilegal por la Cruz Roja. Para los oficiales de la Cruz Roja, la vida continúa. Los migrantes siguen siendo viajeros, nómadas, llevados por las mismas esperanzas que los miles que han pasado por Sangatte antes que ellos.

**Henri Courau es un estudiante de doctorado en Antropología en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales), París, y asociado con la unidad de investigación 102 del Institut de Recherche pour le Développement (IRD): Intervention publique, espaces, sociétés (Instituto de Investigación para el Desarrollo: Intervención pública, espacios, sociedades). Actualmente, trabaja para la Cruz Roja Francesa en Sangatte.**

**Email: [henricourau@yahoo.fr](mailto:henricourau@yahoo.fr)**

Róculo de advertencia en una cerca que rodea la terminal de Eurostar, Calais, Francia. Abril 2002. (PELIGRO, SISTEMA ANTI-INTRUSIÓN)



# ¿Quién debería vigilar la implementación de las leyes sobre refugiados?

por James C. Hathaway

*El 13 de diciembre de 2001, los países se comprometieron "... a considerar maneras que podrían requerirse para reforzar la implementación de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967".<sup>1</sup> Es maravilloso que después de medio siglo, puede ser que estemos finalmente a punto de tomar en serio la supervisión del tratado.*

**M**e preocupa, sin embargo, que habiendo visto languidecer este asunto por 50 años, los activistas puedan ahora sentir la necesidad inmediata de contribuir a este nuevo compromiso, apoyando alguna clase de mecanismo — incluso uno mínimamente efectivo — para supervisar la Convención sobre los Refugiados. Me preocupa que podamos permitirnos el apresurarnos a abrazar un modelo particular para supervisión de los derechos de los refugiados, a fin de asegurar al menos un pequeño progreso en este tema, solo para encontrar que nos hemos comprometido con un método que, a largo plazo, en realidad es inadecuado<sup>2</sup>. Mientras existe, claro está, la posibilidad de que un proyecto minimalista pueda proporcionar la experiencia y confianza necesaria para moverse en una dirección más ambiciosa en el futuro, también está la posibilidad de que los estados adopten el punto de vista de que, habiendo establecido un mecanismo minimalista, ya han 'tratado el asunto de la supervisión'. Por

ende, podrían argumentar, ya no hay necesidad de volver sobre el mismo asunto, al menos en el futuro cercano.

Simplemente, no podemos vender el futuro de la protección a los refugiados en una oferta precipitada para establecer algo que se vea, más o menos, como un mecanismo de supervisión para la Convención sobre Refugiados.

Para ser claros, este debate no es acerca de cómo mantenerse por encima de ACNUR como agencia. ACNUR tiene un mandato que es mucho más amplio que supervisar la Convención sobre Refugiados. En años recientes, su trabajo como una agencia de alivio humanitario ha logrado, de hecho, ensombrecer sus funciones intrínsecas de protección. Su trabajo a favor de los desplazados internos ha eclipsado en varias oportunidades su misión primaria de proteger a los refugiados. A menudo ha asumido papeles que le ponen en el ámbito de lo político, no obstante su mandato explícitamente apolítico. Mientras

puede y debe haber iniciativas más efectivas para supervisar a ACNUR como agencia, esos son asuntos que, a mi forma de pensar, lógicamente corresponden al Comité Ejecutivo de ACNUR (EXCOM) o de hecho al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas. No debemos permitir que la pregunta de cómo será mejor supervisar la Convención sobre

Refugiados, sea desviada hacia difíciles pero distintas cuestiones acerca de supervisar el cumplimiento del más amplio mandato estatutario de ACNUR; mucho menos de cómo monitorear los varios trabajos que éste se ha tomado fuera de su mandato.

Por otra parte, es igualmente incorrecto que ACNUR intente artificialmente cortar el debate sobre el rango apropiado de potenciales mecanismos para supervisar la Convención sobre Refugiados, basándose en su autoridad institucional bajo el Artículo 35 de dicha Convención<sup>3</sup>. Como todos sabemos, ACNUR tiene una responsabilidad especial bajo el Artículo 35 para "supervisar la implementación" de la Convención sobre Refugiados. Pero esta provisión no crea un monopolio para la supervisión del tratado a favor de ACNUR. Al contrario, la Convención, como un pacto internacional, es la responsabilidad de los estados signatarios. Tal y como los mecanismos para hacer cumplir la Convención lo ponen en claro, son los

*Escuelas temporales provistas por ACNUR, Campamento Nuevo Shamshatoo, Pakistán*

estados los que tienen el derecho fundamental y el deber de asegurar que otros estados realmente cumplan con sus obligaciones bajo la Convención sobre los Refugiados. No hay nada en el Artículo 35 que excluya a los estados que son a la vez objeto y encargados del sistema de protección a refugiados, de decidir establecer un mecanismo guardando las distancias, para proveer una guía general acerca de, y una supervisión a, la Convención sobre Refugiados. De hecho, un movimiento en esta dirección es precisamente lo que creo que se requiere ahora.

### Estableciendo un mecanismo de supervisión

Al considerar esta tarea, una primera pregunta seguramente debe ser: ¿A qué se debe que la Convención sobre Refugiados, virtualmente solitaria entre los principales tratados sobre derechos humanos, aún no tiene un mecanismo independiente para promover la responsabilidad entre los estados?

En parte, esto tiene que ver con la historia. La Convención sobre Refugiados fue el segundo mayor tratado sobre derechos humanos adoptado por las Naciones Unidas, habiendo sido precedida solo por la Convención sobre el Genocidio. Es de hacer notar que esta última, al igual que la primera, no es supervisada externamente. En parte, entonces, la ausencia de mecanismos externos de supervisión para la Convención sobre Refugiados es simplemente un reflejo de la realidad histórica de que, a finales de los años 40 y principios de los 50, toda la idea de la supervisión entre estados de los derechos humanos era nueva, potencialmente amenazante y no francamente aceptada por los estados. Aún con la adopción de los compromisos de derechos humanos y tratados más especializados empezando a mediados de los años 60, el establecimiento de un mecanismo independiente para la supervisión entre estados de los tratados sobre derechos humanos se ha vuelto de rutina. A menos que haya una buena razón, basada en principios, para que la ley sobre refugiados deba ser inmune a este compromiso general, es el momento justo para revertir esa aberración histórica alineando el compromiso de supervisar la ley de refugiados, con lo que es ya práctica general en derechos humanos.

### El papel de ACNUR

Podría sugerirse, sin embargo, que fue — y es — la existencia de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, lo que distingue a la ley sobre refugiados de cualquier otro proyecto de la ONU sobre derechos humanos. Solo en la ley sobre refugiados hay una organización internacional asignada exclusivamente para supervisar la implementación del tratado. A lo mejor, otros tratados de derechos humanos de la ONU pueden depender de la recientemente establecida autoridad genérica del

(tremendamente escaso de fondos) Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para apoyar los esfuerzos de cuerpos supervisores a tiempo parcial. Ya que la ley de refugiados tiene su propio guardián institucional en la persona del Alto Comisionado, podría pensarse que cualquier mecanismo adicional para supervisión sería superfluo.

Creo que este sería un trágico error de apreciación. ACNUR claramente hace algunas contribuciones esenciales para la supervisión de la convención a través de su atribución supervisora codificada en el Artículo 35. En particular, el Departamento de Protección Internacional (DPI) tiene real pericia en ayudar a los gobiernos a redactar políticas y legislación, en involucrarse directa e indirectamente en intervenciones defensivas de casos y en organizar y conducir la difusión de la ley de refugiados y el entrenamiento sobre la misma. El papel del DPI está complementado por la crítica función del Comité Ejecutivo de ACNUR, el cual simbólicamente reafirma el compromiso de los estados para con la ley de refugiados y provee legitimidad democrática al trabajo de la agencia. Por tanto, no hay necesidad de un mecanismo internacional de supervisión que asuma ninguno de esos papeles.

Pero hay también algunas cosas que usualmente se entienden como centrales en un proyecto significativo de supervisión internacional, que ACNUR hace con menos eficiencia y tal vez no está idealmente posicionado para asumir. En la práctica, ni el DPI ni el Comité Ejecutivo han hecho suficiente para proporcionar una guía sistemática, desligada de las crisis, para políticas sustanciales de la ley sobre refugiados, cuidadosamente anclada en el contexto real de los retos de la protección. Ha habido una falta de liderazgo en el diseño de mecanismos para implementar la forma de com-

partir cargas y responsabilidades, como también para lograr que los imperativos de la ley de refugiados estén conciliados con las realidades políticas y sociales de los estados proveedores de asilo. No ha habido realmente un rango genuinamente inclusivo de voces, incluyendo las de los mismos refugiados, que intervengan en el proceso de supervisión. Y no se han hecho suficientes esfuerzos para darle poder a las instituciones locales, a fin de hacer que el velar por los derechos humanos sea significativo de una manera que ninguna institución internacional pueda siquiera aspirar. Esos son todos ejemplos de la clase de trabajos que, en la mayoría de otros contextos, son confiados a un cuerpo supervisor autónomo.

Más allá de la importancia de dar expectativas razonables para la clase de tareas de supervisión que ACNUR mismo debería esperar asumir, hay otras dos razones fundamentales por las cuales invertir a ACNUR con la responsabilidad exclusiva de supervisar la Convención sobre Refugiados, no es una propuesta creíble.

Primero, ACNUR ha sido fundamentalmente transformado durante la década de los 90 de una agencia cuyo trabajo era, en gran medida, servir

### *ACNUR ya no guarda la distancia con la implementación de la protección a refugiados.*

como guardián de los derechos de los refugiados como han sido implementados por los estados, a una agencia que está ahora principalmente enfocada en una entrega directa de servicios<sup>4</sup>. Puesto de manera simple, ACNUR ya no guarda la distancia con la implementación de la protección a los refugiados. En la mayoría de grandes crisis de refugiados alrededor del mundo hoy, ACNUR es — legal o factualmente — el medio por el cual la protección a los refugiados es provis-

personal de ACNUR advierte a los refugiados kosovares retornantes sobre el peligro de las minas terrestres y las trampas caza-bobos.





Cuidados médicos para los recién llegados de Zaire, campamento Nyaragusu, distrito Kasulu, Tanzania, 1996.

ta en el terreno. Por lo tanto, ACNUR encara un dilema. Ya bien debe regresar a concentrarse en la implementación de sus responsabilidades centrales de supervisión (dejando a otros lo que se ha vuelto la mayoría de su mandato operacional) o debe aceptar que no puede supervisarse a sí mismo de manera ética y apoyar el establecimiento de un cuerpo que genuinamente guarde las distancias, para asegurar la supervisión de la Convención sobre Refugiados.

Segundo, la dificultad en depender únicamente de ACNUR para la supervisión de la Convención de Refugiados, es que eso da pie a que los estados eviten la significativa responsabilidad de hacerlo entre ellos mismos, la cual es la raíz de todo el proyecto internacional de derechos humanos. Ya que los estados actualmente asumen poca, si acaso alguna responsabilidad directa para asegurar que sus homólogos cumplan sus obligaciones en cuanto a las leyes internacionales sobre refugiados, la dinámica de persuadirse, engatusarse y ponerse en evidencia entre sí — tan crítica para el éxito de los proyectos internacionales sobre derechos humanos en general — está casi totalmente ausente en las leyes sobre refugiados. Simplemente, es lo más fácil dejarle la tarea a ACNUR.

Aún así, como todos sabemos, ACNUR no está realmente en posición de aplicar alguna forma significativa de presión a los estados. ACNUR es, después de todo, una entidad con un mínimo presupuesto central que efectivamente depende de las contribuciones anuales voluntarias de un muy reducido número de poderosos países, virtualmente ninguno de

los cuales ha tenido la predisposición de darle a ACNUR poder para actuar de manera autónoma para implementar un régimen fuerte de protección internacional a refugiados. Si, esos países han sido generosos al propor-

### *Es crítico que tomemos el tiempo necesario para aprender de las lecciones de la supervisión del tratado en otras partes del sistema de las Naciones Unidas*

cionar fondos para alivio a los refugiados y para asistencia humanitaria. Muy a menudo sin embargo, también han evitado o, en ocasiones, evadido la insistencia de ACNUR sobre la importancia de los principios de la protección. Los recientes trágicos eventos cerca de la costa de Australia y la legalmente indefinible reacción doméstica al intento de hacer valer ante ese país las leyes internacionales, son un testimonio más que adecuado de este problema.

Aún más, ya que ACNUR está y seguirá estando política y fiscalmente restringido por definición, no puede esperarse de forma razonable que proporcione la voz fuerte en favor de la atención a la protección a los refugiados que ahora se requiere. Puede que tampoco haya una buena razón para comprometer los esfuerzos de ACNUR en el terreno para promover la implementación de la Convención sobre Refugiados, — lo cual requiere frecuentemente compromiso y expedición en el interés de salvar vidas — haciendo que la misma institución sea a la vez la fuente de crítica y de dirección, sobre las prácticas internacionales aceptables bajo la Convención. Ni tampoco esperar que ACNUR, como una organización entre estados, desarrolle la compleja clase de mecanismos políticos — que invo-

lucran la distribución compartida de cargas y responsabilidades — que son críticos para la continua efectividad de la ley sobre refugiados en el mundo moderno.

En resumen, aquellos que nos preocupamos por el avance en la protección a los refugiados, estaríamos mal orientados si limitásemos el alcance de nuestro pensamiento a modelos que están encajados dentro, o intrínsecamente ligados, al trabajo de ACNUR como institución internacional. Del mismo modo, ACNUR como organización estaría mal orientada si insistiese en mecanismos para reforzar el que la supervisión de la Convención sobre Refugiados se sitúe dentro de sus paredes. El hacerlo podría simplemente restringir su efectividad operacional en la protección y otros campos, y avivar el actual sentimiento de desesperación entre muchos del personal de ACNUR, cuyas expectativas no son cumplidas por la falta de autonomía política y/o fiscal.

### **El camino hacia adelante**

A la vista de esas realidades, no deberíamos apresurarnos, después de celebrar el crítico compromiso a una mejorada supervisión de la Convención sobre Refugiados, a adoptar algún modelo particular de supervisión del tratado. Es crítico que tomemos el tiempo necesario para

aprender de las lecciones de la supervisión del tratado en otras partes del sistema de las Naciones Unidas<sup>5</sup>. En particular, los éxitos y fallas de los seis mayores tratados de las Naciones Unidas proveen una gran riqueza de información, tanto en pro como en contra de modos particulares de supervisión, que nos estamos arriesgando al ignorar. En un tiempo en el que los presidentes de todos los cuerpos de los tratados de derechos humanos de la ONU insisten en coordinación regular y aprendizaje mutuo, sería tristemente irónico para aquellos de nosotros dentro de la comunidad de protección a refugiados el apresurarnos a adoptar cualquier modelo no basado en un íntimo conocimiento del rango de las potenciales opciones de protección<sup>6</sup>. [Ver recuadro en la próxima página]

Tampoco deberíamos permitirnos ser intimidados por la insistencia institucional sobre que la supervisión de la Convención sobre Refugiados sea una función exclusiva de ACNUR. El deber del Alto Comisionado de supervisar la implementación de la Convención, y la más general obligación de los estados miembros de tomar responsabilidad colectiva para supervisar sus obligaciones hacia el tratado son, de hecho, responsabilidades

compatibles — y no mutuamente exclusivas —.

Ya que ningún modelo específico de supervisión para la Convención sobre Refugiados será adoptado inmediatamente, no hay necesidad de apresurarse a adoptar algún mecanismo en particular. Habiendo esperado 50 años, es mejor tomarse el tiempo necesario para establecer una sólida y amplia iniciativa para construir un mecanismo de supervisión que pase la prueba del tiempo. Debemos entregarnos a un proceso de aprender de las lecciones de la historia de los derechos humanos, y a pensar dura y creativamente sobre las metas contextualmente específicas para supervisar la ley sobre refugiados. Solo en base a tal proceso estaremos en la capacidad de echar a andar un modelo para una seria y genuinamente responsable supervisión de la Convención sobre Refugiados.

**James C. Hathaway es profesor de leyes y Director del Programa de Leyes sobre Refugiados y Asilo de la Universidad de Michigan. También es Asociado Visitante de Investigación en el Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford. Email: [jch@umich.edu](mailto:jch@umich.edu)**

1. Declaraciones adoptadas en Ginebra, en la Junta Ministerial de Estados Miembro de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 relativo al Estatus de Refugiados, párrafo 9.

2. Una propuesta para crear un 'grupo consultivo' de expertos que reportaran al Alto Comisionado, fue circulada por varias ONGs con base en Ginebra a finales del 2001. La reunión de ONGs durante una consulta auspiciada por el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias en diciembre de 2001, alabó la propuesta como un incremento en los esfuerzos de la Oficina, pero la declaró mecanismo insuficiente para supervisar la Convención: <http://www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=doc00000503>.

3. ACNUR tomó la posición en la mesa redonda de la Consulta Global llevada a cabo en Cambridge, en julio de 2001, de que no debía crearse ningún nuevo cuerpo supervisor o mecanismo. La conclusión resultante fue que "... la identificación de los mecanismos apropiados debe buscar el preservar, y aún reforzar, la preeminencia y autoridad de la voz del Alto Comisionado. Cualquier cosa que pudiese disminuir la actual autoridad supervisora de ACNUR bajo el Artículo 35, debe ser evitada."

4. James Hathaway 'New Directions to Avoid Hard Problems: The Distortion of the Palliative Role of Refugee Protection' (Nuevas Instrucciones para Evitar Problemas Difíciles: La Distorsión del Rol Paliativo de la Protección a Refugiados), *Journal of Refugee Studies*, 1995, 8(3), pp 288-294.

5. Ver: Philip Alston y James Crawford, editores: *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring* ("El Futuro del Monitoreo a los Tratados sobre Derechos Humanos de la ONU", Cambridge University Press, 2000). Un estudio del Profesor Walter Kälin sobre las opciones de supervisión para la Convención sobre Refugiados (preparado para el proceso de Consulta Global) aplica algunas de esas lecciones al contexto de los refugiados.

**Para adelantar en esta crítica cuestión, el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias y el Programa de Leyes sobre Refugiados y Asilo de la Universidad de Michigan, han establecido un proyecto en colaboración y han preparado siete documentos de discusión que proveen juntos algo de la historia de la supervisión de tratados sobre derechos humanos.**

El documento No. 1 trata el asunto de los requerimientos de reportes por parte de los estados, revisados regularmente a través de un 'diálogo de justificación' entre el cuerpo supervisor y los estados, apoyado fuertemente por información no proveniente del gobierno. Enfatiza el valor del reporte temático cuidadosamente dirigido, en vez de reportes genéricos rutinarios; y esboza un bien preparado proceso de revisión.

El documento No. 2 ve hacia la posibilidad de un mecanismo de quejas bajo la Convención sobre Refugiados, y recomienda un sistema de petición selectivo y basado en grupos, como medio de inyectar las voces de los refugiados directamente dentro del proceso de supervisión.

El documento No. 3 trata sobre el frecuentemente desapercibido valor de los 'comentarios generales' emitidos por los cuerpos de tratados de derechos humanos para codificar su trabajo sobre asuntos legales particulares, los cuales han tenido extraordinario valor en influenciar el trabajo de cortes y tribunales domésticos. Asimismo, recomienda un proceso por etapas para concebir y revisar comentarios generales, incluyendo un debate abierto en el cual las ONGs y las organizaciones intergubernamentales participarían activamente.

El documento No. 4 propone que el cuerpo supervisor tenga una capacidad auxiliar de investigación para apoyar sus funciones de reporte, quejas y comentarios generales. Enfatiza la importancia del acceso directo a la evidencia en el terreno como algo crítico para la credibilidad y efectividad del cuerpo supervisor.

Los últimos tres documentos hablan del proceso de supervisar la Convención sobre Refugiados:

El documento No. 5 recoge las lecciones de la experiencia de otros cuerpos de tratados, al involucrar tanto a ONGs nacionales como internacionales en su trabajo; y al enlazar el trabajo de un cuerpo supervisor a la posibilidad de apoyo directo por parte de jueces y comisiones de derechos humanos en los estados miembro.

El documento No. 6 reconoce la importancia de evitar traslapes entre el trabajo de un cuerpo supervisor de la Convención sobre Refugiados y el de algún otro cuerpo de tratado de la ONU, y propone cuidadosos mecanismos tanto de cooperación cercana como difusa con esos y otros cuerpos de supervisión para inspirarlos más efectivamente a tomar la causa de la protección a refugiados dentro de su propio trabajo.

El documento No. 7 argumenta sobre la diferenciación entre el trabajo de protección de ACNUR y el de algún cuerpo supervisor independiente para la Convención sobre Refugiados, y explica por qué es del mayor interés tanto para ACNUR como para los estados el entregarse a un mecanismo, guardando distancias, de supervisión de la Convención sobre Refugiados.

Puede accederse a la versión en inglés de todos esos documentos en: <http://www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=doc00000503>.

# Mejorando el apoyo para el reasentamiento para los refugiados kosovares en Nueva Zelanda

por el Grupo de Investigación de la Universidad de Tecnología de Auckland

UNHCR/LeMoynes

*Nueva Zelanda es uno de un pequeño grupo de países que aceptan cuotas regulares de refugiados ordenadas por ACNUR.*

**E**n 1999, ACNUR solicitó asistencia adicional para los refugiados que huían de la crisis política en los Balcanes. La comunidad albanesa en Nueva Zelanda también pidió ayuda al gobierno para evacuar a sus parientes de un Kosovo devastado por la guerra. En respuesta, el gobierno accedió a aceptar refugiados kosovares adicionales a su cuota anual. A aquellos con parientes en Nueva Zelanda se les ofreció residencia permanente bajo un programa especial de emergencia. La comunidad albanesa residente en Nueva Zelanda hubo de comprometerse a actuar como patrocinadora de los refugiados, organizando su alojamiento y dando apoyo para el reasentamiento<sup>1</sup>. La oferta neozelandesa de residencia permanente iba acompañada de una opción para asistencia para compra de boletos aéreos en caso de regresar a casa. (La mayoría de los otros países que ofrecieron asistencia, proporcionaron solamente protección temporal y los refugiados fueron enviados — a veces a la fuerza — de regreso a Kosovo después de la guerra<sup>2</sup>.

A su llegada, los refugiados asistieron a un programa corto, financiado por el gobierno, que incluía clases de idioma inglés, orientación para la vida en Nueva Zelanda, asesoría para el cuidado de la salud, un monto de dinero en los casos de reasentamiento para la compra de mobiliario y enseres del hogar, un préstamo para cubrir cuotas de arrendamiento y el derecho automático a un beneficio de emergencia para el desempleo. El gobierno también proporcionó fondos para apoyar a las escuelas locales a fin de dar clases especiales de inglés a los niños kosovares, así como consejería y apoyo a sus maestros.

El interés público era alto cuando el primer grupo llegó a Auckland. Los kosovares fueron saludados con gran fanfarria en el aeropuerto, no sólo por los amigos y parientes de la comunidad albanesa local, sino también por el Primer Ministro y otros ministros, miembros del parlamento, dignatarios locales, representantes tribales maoríes y un buen número de periodistas. La cobertura de los medios también produjo una generosa respuesta de la comunidad. Las donaciones de apar-

tos eléctricos, ositos de felpa, camas y ropa, fueron copiosas durante esas primeras llegadas<sup>3</sup>. El grado de compasión e interés públicos hacia los refugiados kosovares disminuyó sin embargo, con las subsiguientes llegadas, como reflejo de la disminución de la atención por parte de los medios.

*Refugiados kosovares, 1999*

Investigadores que examinaban la efectividad del programa de recepción, entrevistaron a refugiados entre seis y doce meses después de su llegada<sup>4</sup>. Los resultados de esas entrevistas subrayan las dificultades del ajuste cultural y los factores que ayudaron a vencer las barreras hacia éste.

## Problemas de ajuste cultural

Las dificultades para el ajuste cultural reflejaron el alto nivel de agotamiento y emociones asociadas con el vivir a través de una guerra, llegar a un nuevo país y reunirse con la familia. Adicionalmente, el cambio del estatus de ciudadanos independientes, profesionales y propietarios de casa, a refugiados desempleados, arrendatarios de casa, desconocedores del idioma, hizo más problemático el ajustarse a la vida en Nueva Zelanda.

La llegada a Nueva Zelanda fue un momento emotivo para los refugia-

dos. Estaban emocionados de reunirse con amigos y familiares y había un enorme sentido de alivio por estar lejos de los traumas de la guerra.

*“Vine a un nuevo lugar donde no vi armas, ni ejército... sentí que podía respirar... fue un alivio psicológico, mi sueño se estaba cumpliendo — luz y belleza por todos lados.”*

Sin embargo, para algunos, la bienvenida misma fue un tanto traumática. Lo extraño del lugar los puso ansiosos y se daban cuenta de que eran fuente de curiosidad, “como animales raros en una jaula”.

*“Lo primero que me ofendió fue la presencia de cámaras de televisión y periodistas que tomaban fotografías de nosotros... debieron darnos tiempo para prepararnos psicológicamente... porque en aquel preciso momento... tu ya no eres tu mismo, eres solamente un refugiado, nada más.”*

Sin importar la ansiedad asociada con el traslado a un nuevo país, las expectativas eran que los refugiados kosovares encajarían de forma relativamente fácil en la sociedad de Nueva Zelanda. Compartían una herencia europea con la mayoría de la pobla-

ción anfitriona y venían de un país desarrollado donde poseer una casa era común. Una proporción significativa de los refugiados tenía un nivel educativo alto y venía de trabajar profesionalmente<sup>5</sup>. En el momento de sus entrevistas, sin embargo, la mayoría de ellos estaban aún desempleados, viviendo en lugares rentados y dependiendo del gobierno para apoyo económico. Aunque los niños se habían acomodado de manera relativamente fácil en las escuelas, los adultos tuvieron mucha más dificultad para adaptarse a la vida en Nueva Zelanda.

*“La vida continúa sin ti allá afuera. Estás y no estás en Nueva Zelanda. Tienes que estar más conectado a la gente y a la comunidad...”*

Su autoestima e identidad estaban relacionadas con poseer su propia casa:

*“Es una tradición de los albaneses el sentirse cómodos en su propia casa. Una casa que es de su propiedad. Ya sea una casa de uno, dos o tres pisos, o una simple cabaña, un albanés se siente bien solamente en su propiedad.”*

Había un orgullo asociado con sus habilidades profesionales:

*“Somos gente que si tenemos habilidad en nuestra profesión, nos sentimos orgullosos... así que es muy difícil cuando vienes con toda esa experiencia a algún lugar, donde tienes que empezar desde el principio para mostrarles quién eres.”*

Y era importante para ellos el sentir que estaban haciendo una contribución a la sociedad:

*“La gente de Kosovo es enérgica, trabajadora, y la sensación de estar a la espera y estar consumiendo bienes creados por otros a partir de la producción nacional, es diferente a cuando sientes que estás contribuyendo a la creación de esa producción nacional.”*

Ellos también creían que el trabajo es importante para el bienestar personal:

*“Mi lema es que no importa cuán vieja sea una persona, debe continuar con su trabajo... Cuando alguien se la pasa sentado todo el tiempo, entonces la enfermedad, el envejecimiento y la muerte lo alcanzarán mucho antes.”*

*Niños refugiados kosovares, Nueva Zelanda.*



Estaban acostumbrados a ser independientes y fuertes. Sin embargo, su posición como beneficiarios significaba que no estaban en capacidad de ser buenos ejemplos para sus hijos:

*“A los niños les gusta que sus padres sean fuertes. Tienes que ser un ejemplo... pero eres una madre que no puede encontrar trabajo, actuando como beneficiaria. Esto es terrible.”*

Los refugiados vieron la importancia de aprender el idioma — *“Cuando no puedes hablar el idioma, es como estar sordo.”* — y estaban agradecidos por las medidas tomadas por las escuelas para ayudar a sus niños a establecerse. Sin embargo, contrastaban la forma en la que sus niños habían avanzado en el inglés, con sus propios problemas con el idioma:

*“Ayudaron mucho a mis hijos también. Ellos no sabían ni una palabra de inglés... los maestros fueron muy amables. Ahora mis hijos hablan inglés muy bien y me dicen siempre: ‘por favor no hables inglés, no sabes hacerlo’”*

También vieron la relación entre su situación económica, sus dificultades para aprender el inglés y la falta de trabajos:

*“No tenemos dinero porque no tenemos trabajo. No tenemos trabajo porque no hablamos el idioma. No hablamos el idioma porque las clases se han pospuesto y nuestro aprendizaje ha sido muy lento.”*

Su inseguridad económica no les permitía experimentar aspectos de la cultura neozelandesa, o explorar el país:

*“No podemos siquiera ir al cine. Ni qué decir del teatro. Es imposible comprar un libro o una revista profesional. Y no puedo ni siquiera imaginar el ir a un museo o una galería de arte. No estamos en capacidad de asistir a eventos culturales en Auckland, e ir a Wellington, solo en sueños.”*

Generalmente estaban muy conscientes de su falta de estatus y tenían una sensación de no-pertenencia:

*“Es cierto que tenemos seguridad física aquí, pero nuestras almas sufren. La mayoría de nosotros, cuando estábamos en Kosovo, solíamos tener una buena reputación. Esto es un asunto de dignidad. Aquí nadie sabe quienes somos.”*

## Apoyo hacia el ajuste cultural

Habían varios aspectos que los refugiados identificaban como de efecto

positivo para su reasentamiento, tal es el caso de la ayuda proporcionada por el personal en las escuelas, el apoyo de sus parientes y patrocinadores y la eficiencia y cordialidad del personal en el centro de recepción:

*“Nunca pensé que fuera a ser tan rápido... todo el papeleo se llevó una semana — tarjeta de comunidad, tarjeta bancaria, todas esas cosas. En una semana, estábamos listos para ir a nuestras casas y continuar con la vida. Todos nosotros hemos estado enfermos, saliendo de una guerra, con comidas irregulares, viviendo con raciones alimentarias proporcionadas por la OTAN; y una semana después estábamos cocinando nuestra propia comida.”*

Y el programa de orientación que se les dio resultó muy útil:

*“El programa de orientación... fue de una increíble ayuda para nosotros, porque nos enseñó acerca de la vida en Nueva Zelanda, derechos y obligaciones hacia el Estado... nos ayudó a no cometer errores de principiante.”*

## Sugerencias para mejorar

Necesitamos poner oídos a las sugerencias de mejoras para el reasentamiento, dadas por los refugiados. Éstas incluyen:

- más enfoque en apoyar a jóvenes y niños
- préstamos para compra de casas
- subvenciones para comerciantes para que compren sus propias herramientas
- un sistema centralizado para acceder a bienes de segunda mano
- reconocimiento de que el derecho al trabajo es un derecho humano básico
- esquemas con incentivos económicos, para permitir a refugiados calificados trabajar como voluntarios para adquirir experiencia laboral y mejorar sus habilidades con el idioma
- un mejor emparejamiento entre las habilidades laborales de los refugiados y las oportunidades de entrenamiento
- enseñanza del idioma inglés con orientación vocacional
- una Oficina de Investigación sobre Refugiados que asegure que las mejoras en el proceso de reasentamiento sean identificadas y puestas en práctica.

## Posdata

Para algunos de los refugiados, el reto de reasentarse en Nueva Zelanda fue

muy grande y la urgencia de regresar a casa, irresistible. En agosto de 2000, cien de ellos regresaron a Kosovo aprovechando los boletos aéreos ofrecidos por el gobierno neozelandés. Algunas de las metáforas utilizadas por los refugiados para describir sus dificultades para la adaptación cultural, describen muy bien su sentir:

*“Cuando estoy fuera de mi patria, me siento como un pájaro en un lugar extraño”*

*“Si sacas a un erizo de entre los arbustos y lo pones sobre el asfalto, después de unos segundos irá de vuelta hacia los arbustos”*

Para aquellos que se quedaron, el desempleo sigue siendo un asunto significativo. Las propuestas de soluciones dadas por los refugiados a algunos de los problemas, deben ser escuchadas a un nivel en el que tengan un impacto en lograr provisiones y políticas efectivas para el reasentamiento en Nueva Zelanda.

***Este artículo fue escrito por un equipo de investigadores en la Escuela de Educación y Ciencias Sociales, Universidad de Tecnología de Auckland, Auckland, Nueva Zelanda: Heather Devere, Teuta Kajtazi, Man Hau Liev, Lumi Mazllom, Keryn McDermott, Qemajl Murati y Jane Verbitsky.***  
***Email: heather.devere@aut.ac.nz***

1. Nueva Zelanda ofreció tomar 200 familias o hasta 600 refugiados. En total, 404 kosovares optaron por venir a Nueva Zelanda.
2. Canadá, los EE.UU. e Irlanda fueron excepciones a esto.
3. En adición a las donaciones de bienes materiales, muchas comunidades neozelandesas asumieron la recolección de fondos para los refugiados kosovares, tanto en Nueva Zelanda como en la propia zona de crisis.
4. Para detalles de la metodología de investigación, ver, de Keryn McDermott ‘The Evolution of a Cross-Cultural Research Model Appropriate for the Exploration of Refugee Resettlement’ (La Evolución de Un Modelo Investigativo Transcultural Apropiado para la Exploración del Reasentamiento de Refugiados), documento presentado en la Conferencia de la Red Neozelandesa de Investigación, 18 de septiembre de 2000.
5. Como ejemplo, hubo 5 dentistas, 7 doctores, 5 enfermeras, 17 maestros de escuela, 4 profesores universitarios, 12 ingenieros, 4 abogados, 3 contadores y 2 directores de cine.

# El papel del Estado en la integración y asentamiento de los refugiados: Italia y Holanda comparadas

por Maja Korac

Refugiados provenientes de la antigua Yugoslavia

**E**n el transcurso de la investigación en 2000-2001 entre los refugiados de la antigua Yugoslavia en Italia y los Países Bajos, conocí a un médico bosnio en Amsterdam. Este hombre de 35 años huyó hacia Holanda en 1992, se hizo ciudadano holandés y estaba trabajando como doctor en un hospital. Estaba entre esos refugiados, creo, que tuvieron mucho éxito en reconstruir sus vidas en una nueva sociedad. Sin embargo, cuando le pregunté acerca de su experiencia en la integración, él dijo:

*Estoy empleado en una compañía médica holandesa, hablo bien el holandés, mi hijo va a una escuela holandesa y pronto hablará inglés mejor que su lengua materna; pero vivimos aquí una existencia paralela, ya que no tenemos contacto real con la sociedad holandesa. No somos aceptados ni rechazados. Tengo un apartamento en Amsterdam, vivo aquí, pero no tengo lazos con gente holandesa. Hago lo que me dicen que haga y todo procede de acuerdo a las reglas de 'integración' que nosotros los 'refugiados' tenemos que seguir. Verás, no tuvimos que integrarnos realmente; simplemente tuvimos que hacer lo que se nos dijo.*

El modelo holandés de recepción e integración de refugiados está basado en varias intervenciones estatales, que tienen la intención de cubrir las necesidades inmediatas de los refugiados y de facilitar su gradual integración dentro de la sociedad holandesa. Aquellos que buscan asilo en este país usualmente experimentan un procedimiento de admisión y recepción en dos etapas, que involucran hasta 48 horas en un centro de investigación seguidas de una estadía de varios meses en un centro de asilo. Para algunos, en casos en los que se otorga un permiso de estadía provisional, el proceso de recepción involucra una tercera etapa. Esta etapa usualmente dura hasta tres años y proporciona hospedaje y un modesto subsidio, pero ninguna ayuda práctica para integrarse a la sociedad holandesa, como enseñanza profesional del idioma o el derecho a re-entrenamiento y a trabajar. Este proceso de asentamiento por etapas guiado por el Estado, puede durar años. De tal



manera, al doctor bosnio le tomó siete años el obtener estatus de refugiado, aprender el idioma y obtener su diploma reconocido a fin de continuar con su profesión. Mientras tanto, el relajamiento de las políticas de naturalización le permitió obtener la ciudadanía.

Las investigaciones revelan que los refugiados provenientes de la antigua Yugoslavia que ahora se encuentran en Roma, experimentan problemas distintos con los sistemas de admisión y recepción y con el reasentamiento. Un bosnio de 29 años que recién se había graduado de una universidad italiana, explicó las dificultades que encontró desde su huida hacia Italia en 1992. Casi inmediatamente después de su llegada, le fue otorgado un permiso temporal que le permitía quedarse, estudiar y trabajar. Sus primeros meses en el exilio fueron de una constante lucha para encontrar cobijo, ganar lo suficiente para sostenerse y para aprender el idioma. Incluso tuvo que pasar algunas noches en una estación de trenes de Roma, pues no tenía ningún lugar a donde ir. Entre 1992 y 1999 trabajó como asistente en un taller de fotografía, ahorrando gradualmente lo suficiente para costearse estudios de medio tiempo. Desde que se graduó en 1999, ha estado empleado en su profesión en contratos de corto plazo. Cuando lo conocí, 8 años después de haber llegado a Italia, aún tenía un permiso humanitario de residencia. El explica su situación en Roma de la siguiente manera:



*El único momento en que no me siento como en casa en Roma, es justo antes de la fecha de expiración de mi permiso de residencia para quedarme. Entonces me siento un verdadero extranjero. De otra manera, me siento como en casa. Mis contactos sociales han sido casi siempre solo con gente italiana, excepto porque mi compañera también es de Bosnia. Siento que pertenezco aquí de varias maneras y los italianos me aceptan así. Pero cuando enfrente las instituciones estatales, me siento humillado y es en ese momento cuando siento que no pertenezco aquí.*

Difícilmente alguno de los refugiados que entrevisté en Roma tenía ciudadanía italiana. Casi todos tenían permisos humanitarios temporales para quedarse, que usualmente se otorgan sin ningún largo proceso de determinación y que incluyen el derecho inmediato de trabajar y estudiar. Sin embargo, la vasta mayoría no reci-

bió ninguna asistencia para asentarse en Italia y por lo tanto encontraron profundos problemas haciendo coincidir las cosas durante sus primeros años en Roma. Fue particularmente difícil para aquellos con niños pequeños y para los ancianos el sobrevivir en la ciudad y la mayoría se fueron antes de que tuviera lugar mi investigación. Mientras los refugiados que entrevisté valoraron el derecho a trabajar, también argumentaron que fue la falta de un sistema inicial de recepción lo que los forzó a hacerse autosuficientes aunque ello significara aceptar trabajos de servidumbre poco apropiados para su formación y habilidades. Para aquellos cuya educación había sido interrumpida, el costo fue el mayor factor que influyó en el retraso o el abandono de la continuación de sus estudios. La mayoría tenía trabajos sub-pagados en el sector de servicios.

Casi ninguno sentía que había tenido éxito en asentarse en Italia, o que podía hacer planes a futuro. Cuando se les pidió que definieran las pérdidas involucradas en su huida y exilio, todos mencionaron la falta de bienestar económico y sus perspectivas inciertas, más que el aislamiento social. Unos pocos, como en el caso del bosnio de 29 años mencionado antes, que podrían ser considerados 'exitosos' debido a su eventual éxito en conseguir un trabajo apropiado para sus habilidades, pasaron aproximadamente el mismo número de años luchando para integrarse al mercado laboral de manera significativa, que sus contrapartes en Amsterdam. A diferencia de los de Amsterdam, sin embargo, los refugiados en Roma desarrollaron lazos sociales considerablemente fuertes fuera de su grupo étnico a través del contacto informal día a día en sus vecindarios, en el trabajo y a través de varios otros encuentros sociales con italianos. Algunos refugiados en Roma — en contraste con los de Amsterdam — habían encontrado acompañantes o cónyuges.

La mayoría de los refugiados entrevistados en Amsterdam estuvieron en centros de asilo durante varios meses, algunas veces más de un año. La mayoría de ellos, incluyendo a los ancianos, los menos educados o aquellos con niños pequeños, sintieron que sus apremiantes necesidades iniciales fueron razonablemente cubiertas durante las primeras etapas del procedimiento de admisión y recepción. Sin embargo, de forma casi unánime describieron su experiencia en los centros de asilo como una pérdida de tiempo, debido a los limitados derechos de acceso a entrenamiento lingüístico y vocacional y a la humillante sensación de aislamiento del 'mundo exterior'. Esto dio pie a sentimientos de alienación de la sociedad que los recibía, que subsiguientemente aumentaron al

fallar en establecer lazos más cercanos con los holandeses.

### Conclusión

El testimonio de los refugiados que encontré atestigua el hecho de que la integración, como la perciben y desean los mismos refugiados, es acerca de aspectos funcionales tales como educación, re-entrenamiento y empleo, así como otros aspectos de participación social a lo ancho de la sociedad. Los relatos de los refugiados documentan su necesidad de convertirse en parte del tejido social de la vida de las sociedades receptoras, a través de contactos y comunicación con la población nativa, mientras que retienen un sentido de su identidad distinta. También muestran su esfuerzo consciente para establecer dichos contactos, y los diferentes niveles de éxito entre los refugiados en Amsterdam y Roma en alcanzar esta importante meta de integración. Aunque la naturaleza de las culturas y los estilos de vida tanto de los países de origen como de las sociedades receptoras, jugaron un papel en el proceso de una más amplia integración social, esta investigación también reveló la importancia del carácter de la política y los sistemas de recepción en Italia y en los Países Bajos.

La falta de iniciativas organizadas por el estado en Roma, fuerza a los refugiados a depender de sus habilidades personales y recursos a fin de ingresar a la sociedad italiana. Sus contactos con italianos no son mediados a través de proveedores profesionales de servicios sociales, a diferencia de lo que sucede en Holanda. En Italia, los encuentros con el nuevo ambiente son espontáneos e individualizados y permiten un mayor ámbito para llenar las necesidades individuales de los refugiados. Este tipo de encuentros sociales con italianos ayuda a evitar la percepción de que la cultura propia y la nueva son opuestas. Ello refuerza la adaptabilidad de los refugiados en Roma al nuevo ambiente, a la vez que anima a una apertura hacia las diferencias culturales.

Las políticas holandesas esencialmente ven la integración como un proceso en el cual los refugiados son objetos de políticas en vez de un recurso vital. Como resultado, muchos permanecen sin poder ser empleados y dependientes de fondos sociales o se mantienen en el desempleo porque no están motivados a ingresar al mercado laboral y ganar más de lo que obtienen de la beneficencia. Muchos más no son capaces de continuar con sus profesiones, no tanto porque no se necesite de sus habilidades en el mercado laboral holandés, como porque hay muchas barreras estructurales que no les permiten el ingreso. Aún aquellos

que podrían considerarse exitosos se mantienen de alguna manera excluidos de la sociedad. Mientras podría argumentarse que las intervenciones políticas holandesas cumplen con muchos de los requerimientos identificados por los refugiados como importantes para empezar la integración, ellas por sí mismas no hacen a los refugiados sentirse integrados ya que no proporcionan una estrategia para una más amplia inclusión social.

Las desventajas involucradas en la falta de un programa organizado de asistencia e integración de los refugiados entrevistados en Roma, aunque profundas, también conllevan potenciales ventajas ya que la ausencia de un programa permitió y de hecho ayudó a reconstruir sus vidas por sus propios medios. Esto, sin embargo, no debe entenderse como una apología hacia la ausencia de una estrategia para la integración. En vez de ello, esta es una llamada a repensar las limitaciones estructurales inherentes a los actualmente prevalecientes mecanismos por etapas controlados por el Estado, para asistir e integrar a los refugiados a las sociedades receptoras. Los actuales esfuerzos de la Unión Europea para armonizar los procedimientos de ingreso con los sistemas de recepción y asentamiento, hacen aún más importante repensar la dirección de las políticas actuales. Es importante, por lo tanto, examinar no sólo cómo los gobiernos manejan grandes afluentes de refugiados, sino también cómo esos instrumentos de políticas — o su ausencia — ayudan u obstruyen el proceso de inclusión social desde el punto de vista de los propios refugiados. Más aún, los hallazgos de las investigaciones indican firmemente que las políticas de asentamiento deben proporcionar estrategias para una más amplia inclusión social e integración. Sin tales estrategias, aún después de ganar todos los derechos de ciudadanía, los recién llegados seguirán fundamentalmente excluidos de la sociedad, sin importar qué tan bien se hayan integrado al mercado laboral.

***Maja Korac fue una Oficial Principal de Investigación en el Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford, de 1999 a 2001. Actualmente, ella prepara un libro sobre sus investigaciones en Italia y Holanda.***  
***Email: maja.korac@qeh.ox.ac.uk***

# Contabilizando el costo: refugiados, remesas y la 'guerra contra el terrorismo'

por Cindy Horst y Nick Van Hear

*Habrá alguna mejor manera de crear más dureza, más inestabilidad y más refugiados potenciales, mientras se aumenta el atractivo del extremismo, que cortar las líneas de transferencia de dinero hacia Somalia cerrando las agencias de envío de remesas?*

**E**l 17 de noviembre de 2001, los somalíes alrededor del mundo quedaron atónitos al encontrarse con que las oficinas de la *hawilaad* que utilizaban para enviar remesas a sus parientes, estaban en la lista de las organizaciones bajo sospecha de tener vínculos con Osama Bin Laden y al-Qa'ida. Sin previo aviso, las oficinas de Al Barakaat alrededor del mundo fueron obligadas a cerrar, sus bienes fueron confiscados y sus líneas de telecomunicaciones cortadas, como parte de la 'guerra global contra el terrorismo'. Los oficiales de los EE.UU. justificaron esas medidas argumentando que decenas de millones de dólares al año eran transferidos de Al Barakaat hacia al-Qa'ida; pero dieron muy pocas evidencias que pudieran sustentar sus argumentos. Este artículo trata sobre un aspecto de ese cierre que ha sido largamente pasado por alto: las consecuencias para los somalíes ordinarios.

## El sistema *hawilaad*

Derivado de la palabra árabe *hawil*, en somalí significa transferir — usualmente dinero o responsabilidades. La *hawilaad* es un sistema informal de transferencia de valores que opera en casi todas las partes del mundo. Es operado por somalíes y usado principalmente por somalíes, para transacciones de negocios y para enviar remesas a parientes. Trabaja de una forma admirablemente simple. Si un somalí en Minneapolis o Londres oriental quiere enviar dinero a su madre en Nairobi o Mogadiscio, presenta la cantidad de dinero a ser transferida al corredor de finanzas en su localidad, proporcionando detalles completos de sí mismo y de la persona que recibirá el dinero. El corredor envía entonces un fax, un mensaje telefónico o un email a la oficina de Nairobi o Mogadiscio, donde la madre será contactada tan pronto como sea posible. Ella va personalmente a la oficina de la *hawilaad* y tiene que proporcionar los detalles completos de la persona que ella cree ha enviado

el dinero, así como una prueba de su propia identidad. Si la información corresponde con la que el remitente ha dado, ella recibirá el dinero, al cabo de solo un par de días después de haber sido enviado. Las cuentas entre las diferentes oficinas de la *hawilaad* son niveladas posteriormente a través del envío de efectivo o a través de intercambio de bienes de consumo, oro u otros bienes.

La mayor parte del negocio somalí de transferencias de dinero está en manos de tres compañías principales: Al Barakaat ('Bendiciones'), Dahabshil ('Joyería Fundida') y Amal ('Confianza'). Aunque éstas empezaron a funcionar a fines de los 80, el sistema de transferencia tiene una larga historia en Somalia. Las remesas han jugado desde hace tiempo un papel importante en la economía del país, ya que un gran número de somalíes han emigrado a otras partes en busca de mejores oportunidades, trabajo, negocios o educación.

## Migración somalí y remesas

En los últimos 30 años ha habido dos formas principales de movimiento hacia afuera de Somalia, que han resultado en la formación de una grande e influyente diáspora. Desde principios de los años 70, muchos somalíes fueron como trabajadores migrantes a los Estados del Golfo, durante el auge del petróleo de esa época. Unos 150,000 a 200,000 lo hicieron así anualmente en los 70, mientras que a finales de los 80 había entre 200,000 y 375,000 trabajando en los estados ricos en petróleo del Golfo. El estallido de la guerra civil en 1988 y la pelea entre clanes después de la caída de Siad Barre en 1991, desplazó a cientos de miles de somalíes en el interior del país y obligó a muchos otros a salir hacia Etiopía, Kenia, Yemen y otros países vecinos, así como al Reino Unido, Italia, Holanda, Escandinavia, Canadá, los EE.UU. y otros países occidentales. Si

bien es cierto que no se tienen cantidades exactas, para el año 2000 se creía que habían unos 300,000 desplazados dentro de Somalia, cerca de 400,000 refugiados en África y Yemen, y más de 70,000 refugiados en países occidentales, de una diáspora total en Occidente de tal vez 200,000<sup>1</sup>.

Conforme se fueron diversificando las formas de migración somalí, también lo hicieron las fuentes de las remesas. Mientras los datos existentes son solamente estimados, desde finales de los años 70 se remitieron hasta US\$ 300 millones anuales, cerca de dos quintos del PNB. En los años 80, esta suma aumentó a US\$370 millones, siendo los trabajadores migrantes en el Golfo quienes producían cerca del 75% de la suma. Desde finales de los 80 y durante los 90, la diáspora más

*Cerca de US\$500 millones pueden ser remitidos anualmente a Somalia*

amplia, parcialmente formada por flujos externos de refugiados, contabilizaba una mayor proporción de las remesas. Actualmente, cerca de US\$500 millones pueden ser remitidos anualmente a Somalia, y tal vez un monto igual a Somalilandia<sup>2</sup>.

A partir de los años 70, los comerciantes somalíes empezaron a recolectar divisa fuerte de los trabaja-



Cindy Horst

dores migrantes en el Golfo, y a utilizarla para comprar bienes para la venta en Somalia. El equivalente en moneda somalí o en bienes, era entonces entregado a la familia del migrante y a sus parientes. La primera versión de esto se conoció como el sistema 'franco-valuta' y fue prohibido en 1982, parcialmente debido a que evadía el control del régimen Barre. Fue suplantado por el sistema *hawilaad*, animado por el colapso de la economía formal de Somalia y el aburguesamiento del sector informal. Ambos sistemas estaban basados en dos características esenciales de la cultura somalí: lazos familiares fuertes y una alta tasa de movilidad. Aunque los miembros de las familias a menudo se mueven en diferentes direcciones y pueden por ende encontrarse muy lejos unos de otros, ellos siguen cargando una fuerte responsabilidad de ayudarse mutuamente.

### La Hawilaad y los refugiados somalíes en los campamentos Dadaab de Kenia

El sistema *hawilaad* ha sido de mucha importancia en las vidas de muchos somalíes, incluyendo a los refugiados. Para aquellos en los tres campamentos alrededor de Dadaab, en el noreste de Kenia, la supervivencia es una lucha diaria en un ambiente árido. La comunidad internacional entrega raciones de maíz y a veces harina de trigo o frijoles cada 15 días, pero alcanzan solamente para unos 10 días. La leña se distribuye un par de veces al año también, pero las cantidades están lejos de ser suficientes. Adicionalmente, la gente tiene otras necesidades que no son cubiertas a través de esas entregas. Es muy difícil encontrar fuentes adicionales de ingresos en el área. Aquellos que vinieron con sus propios recursos podrían haber sido capaces de montar un pequeño negocio. Otros han conseguido traer ganado o lo han comprado

en Dadaab. Limitaciones ecológicas e inseguridad obstaculizan la agricultura. El empleo asalariado está ampliamente confinado a trabajos disponibles con las agencias de alivio y desarrollo que trabajan en la región. Mayormente, la gente está involucrada en pequeñas actividades comerciales tales como tejer, hornear, preparar té, vender pequeñas cantidades de leche de camello, azúcar u hojas de té, o recolectar leña. Las ganancias son mínimas y los riesgos pueden ser altos: cuando las mujeres se internan en la maleza para recolectar leña, corren el riesgo de ser violadas por los *shifita* o 'bandidos'<sup>3</sup>.

Recibir una ayuda mensual de US\$100 de algún pariente en Toronto o Nairobi es, por lo tanto, una inmensa diferencia para los refugiados en Dadaab. Aún si esa persona no está en posición de enviar remesas en forma mensual, al menos puede ser llamada en momentos de contingencia, tales como enfermedad o muerte. Yunis Ahmed fue un refugiado con poco más de 40 años, que vivía en el campamento Dagahaley. Había trabajado para las agencias como maestro y traductor, en varias contrataciones de corto plazo. Vivió en el campamento con su anciana madre, cerca de la casa donde su hermano vivía con su esposa. El hermano tenía problemas mentales que se agravaron hasta el punto en que se volvió peligroso para su esposa, amenazando con matarla. Yunis trató de hacer todo lo que estuvo a su alcance, incluso dejar su trabajo como maestro; fue al hospital local a pedir ayuda, pero le dijeron que no podían hacer nada por su hermano. Cuando las cosas se salieron de control, contactó a un primo en Nairobi quien pasó el mensaje a sus familiares en diferentes lugares del mundo, recolectando US\$100 de una familia, 3,000 shillings kenianos de otra, y así sucesivamente. En un momento dado, pudo enviar un total de US\$600, que Yunis utilizó para llevar a su hermano a Nairobi para ser tratado.

### Beneficiarios y beneficios

La mayoría de los refugiados no son tan afortunados como Yunis, y no tienen parientes que los ayuden cuando lo necesitan. Sin embargo, aún cuando la proporción de refugiados que reciben remesas puede ser de solo 10-15%, otros se benefician indirectamente de la existencia de la *hawilaad* en los campamentos. Aquellos que reciben una cantidad regular u ocasionalmente, casi siempre comparten con los demás. El dinero ingresa a la economía del campamento, lo cual beneficia a los tenderos y negociantes; y aquellos que pueden costearlo, ocasionalmente dan empleo a otros como trabajadores domésticos o para construcción. Por lo tanto, aún los segmentos más pobres de la pobla-

ción pueden eventualmente verse beneficiados por el sistema *hawilaad*.

Habibo Omar, una mujer de la minoría bantú con más de 30 años, se enteró en una conversación por radio con su hermano en Kismayo, con quien vivía su hija discapacitada, que la situación de seguridad ahí estaba empeorando. Pidió prestados 1,000 shillings kenianos en el mercado, dando como garantía su número de tarjeta de raciones, y luego viajó a Mombasa para buscar trabajo como camarera. Una mujer somalí le dio empleo y, después de un mes, Habibo pudo enviar de vuelta los 1,000 shillings que había pedido prestados. Otros tres meses más tarde, ella había ahorrado lo suficiente para enviarlo a Kismayo para urgir a su hermano a venir al campamento de refugiados con su hija discapacitada.

Entre las muchas ventajas de la *hawilaad* está el que el sistema es mucho más rápido y barato que las formas convencionales de transferir dinero. Adicionalmente, en muchas instancias esos medios convencionales no pueden utilizarse — por ejemplo, cuando se envía dinero desde Dadaab hacia cualquier lugar de Somalia. El sistema es relativamente seguro en un área más bien insegura, ya que los viajeros no necesitan llevar dinero sino simplemente transferirlo hacia su destino.

Más allá de ayudar a los somalíes a

### *las remesas transferidas dan a la gente una opción*

sobrevivir, las remesas transferidas dan a la gente una opción. El dinero puede ser invertido en negocios, o utilizado para ayudar a otros o para la educación de los niños. El receptor puede decidir utilizarlo para mudarse de áreas inseguras, o más cerca de oportunidades económicas, hacia una mejor vida, con miembros de la familia o a alguna otra parte del mundo. Esos recursos dan a los refugiados en condiciones difíciles la capacidad de ayudarse a sí mismos. Esta capacidad ha sido enormemente disminuida por el cierre de Al Barakaat.

### Remesas, terrorismo y el sustento de los refugiados

Un par de años atrás, el Ministerio de Justicia en Holanda llevó a cabo un estudio de los sistemas informales de transferencia de valores (SITV) y las organizaciones criminales<sup>4</sup>. Las conclusiones fueron altamente relevantes para el cierre de la *hawilaad*: "Las SITV no están de ninguna manera infestadas o controladas por criminales, sino que representan una de las numerosas alternativas disponibles para las organizaciones criminales. Muchos otros recurren a las SITV simplemente para transferir dinero a sus parientes porque siguen tradiciones





Exile Images/R Chalasani

culturales o porque los servicios son más rápidos, más baratos, menos burocráticos y más convenientes que cualquier otra alternativa. Antes de implementar medidas drásticas contra las SITV, se requieren evidencias más sólidas de consecuencias negativas. El arsenal legislativo occidental puede adecuadamente tratar con aquellos que han cometido crímenes y los gobiernos occidentales ya han intentado hacer a las SITV más transparentes, exigiéndoles que obtengan una licencia y que reporten transacciones inusuales de cierta magnitud. Después de todo, los criminales son el problema principal, y no la forma en la que muevan su dinero.”

Las redes terroristas bien podrían haber usado el sistema de la *hawilaad*, tal como lo han hecho caudillos somalíes comprando armas y patrocinando la guerra, pero según lo han testificado las agencias de la ONU y otras en Somalia, el sistema es principalmente utilizado por los somalíes ordinarios, incluyendo refugiados, que no tienen tales conexiones.

La vida en el cuerno de África es a menudo vida en los márgenes, y el apoyo desde el exterior se necesita para sobrevivir. La economía somalí como un todo y los refugiados somalíes en particular, dependen grandemente de las remesas. Los hogares urbanos, incluyendo los que se encuentran en los campamentos de refugiados, son los principales beneficiarios de las remesas, que pueden representar entre un 20 y un 60% de sus ingresos. Aunque hay una inclina-

ción urbana, algunas remesas son redistribuidas entre la gente en las áreas rurales.

Cerca de US\$60 millones fueron inyectados en la economía somalí en el año 2000 a través de ayuda internacional (EIU 2001). En contraste, entre US\$200 y US\$500 millones pueden haber sido transferidos a Somalia a través del sistema *hawilaad*, y esos fondos alcanzan a mucha más gente que la ayuda internacional. Hay otras compañías de la *hawilaad* que aún funcionan y nuevas compañías de telecomunicaciones e Internet están surgiendo, pero ninguna de ellas tiene el alcance de Al Barakaat; además, muchas de ellas dependen de infraestructura propiedad de Al Barakaat. Podrían encontrarse alternativas pero ello seguramente involucraría costos y riesgos más altos. Los refugiados en los campamentos de Dadaab en Kenia están entre los que terminarán pagando los precios más altos de las medidas tomadas en contra de la *hawilaad* en el nombre de la 'guerra contra el terrorismo'.

**Cindy Horst es una candidata a doctorado en el Instituto de Investigación para Asuntos Globales y Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Amsterdam. El Documento de Trabajo 38 de ACNUR (disponible en línea en inglés en <http://www.jha.ac/articles/u038.pdf>) tiene mayores detalles sobre su trabajo de investigación en Dadaab.**

**Email: C.Horst@inter.NL.net**

**Nick Van Hear es un investigador principal en el Centro para Estudios sobre el Desarrollo, Copenhague, Dinamarca.**  
**Email: nvh@cdr.dk**

1. ACNUR, *The State of the World's Refugees*. (El Estado de los Refugiados del Mundo) 2000, Oxford: Oxford University Press; Comité de los EE.UU. para los Refugiados, *The World Refugee Survey (Censo Mundial de Refugiados) 2000*, Washington DC: USCR; J. Gundel, *The migration-development nexus: Somalia*, (El nexo migración-desarrollo: Somalia) 2002. Copenhague: documento de trabajo del Centro para Investigación sobre el Desarrollo.

2. L. Ahmed, 'Remittances and their impact in postwar Somaliland' (Las remesas y su impacto en la Somalilandia de la posguerra), *Disasters*, 2000, 24, 2, pp380-389; Unidad de Inteligencia Economista, *Reporte de país: Somalia*, 2001, EIU: Londres. Gundel es también fuente acerca de las remesas.

3. Para mayor información acerca de la vida en Dadaab, ver, de J. Musau, *Protegiendo a los refugiados en Dadaab: procesos, problemas y perspectivas*, RMF 11, pp34-36.

4. N. Passas, *Informal Value Transfer Systems and Criminal Organisations. A study into so-called underground banking networks*. (Sistemas Informales de Transferencia de Valores y Organizaciones Criminales. Un estudio al interior de las llamadas redes bancarias subterráneas) Onderzoeks - notities 1999/4. Ministerie van Justitie, Den Haag.

# Mutilación Genital Femenina, solicitantes de asilo y refugiados: la necesidad de una agenda política integrada en el Reino Unido

por Richard A. Powell, Amanda Lawrence, Faith N. Mwangi-Powell y Linda Morison

*Las solicitantes de asilo y refugiadas en el Reino Unido reciben a menudo cuidados inadecuados o insensibles al contexto cultural del que provienen.*

Un grupo que está particularmente en riesgo, especialmente en grandes áreas monoculturales en las afueras de Londres hacia las que los refugiados están siendo dispersados, son las niñas y mujeres que han sufrido, o están en riesgo de sufrir, mutilación de los genitales femeninos (MGF).

La MGF es la gama de procedimientos (llevados a cabo por razones más culturales que terapéuticas) que involucran la remoción parcial o total de los órganos genitales femeninos. Como resultado de la migración y los flujos de refugiados, la práctica de la MGF se ha extendido ahora más allá de los 28 países africanos en los cuales tradicionalmente se practica, y afecta a unos 140 millones de mujeres y niñas alrededor del mundo.

El grado de problemas de salud física y mental asociados con la MGF varía de acuerdo a su tipo<sup>1</sup>. Los efectos inmediatos pueden incluir dolor, daños en los tejidos adyacentes, shock, infección, retención urinaria y hemorragias que pueden ser mortales. Las consecuencias de morbilidad a largo plazo pueden ser severas, e incluyen: incontinencia urinaria, infecciones recurrentes del tracto urinario, infecciones pélvicas que produzcan infertilidad, dificultades para la menstruación, fistulas en la vejiga o en el recto, disfunción sexual y embarazos y partos problemáticos.

*Los investigadores estiman que cada año hay entre 3,000 y 4,000 nuevos casos de MGF en el Reino Unido.*

A pesar de que la MGF fue declarada ilegal en el Reino Unido bajo el Acta de Prohibición de Circuncisión Femenina de 1985, la evidencia sugiere que la práctica aún tiene lugar. Mientras las estimaciones de la prevalencia de la MGF son esencialmente especulativas, los investigadores estiman que hay de 3,000 a 4,000 nuevos casos en el Reino Unido cada año. FORWARD, una ONG enfocada en la MGF, estima que hay 86,000 mujeres y niñas, inmigrantes refugiadas/solicitantes de asilo de primera generación

en el Reino Unido, que han sufrido la MGF. Los números están aumentando con la afluencia de solicitantes de asilo de Somalia, Sudán y Sierra Leona. No ha habido persecución legal contra practicantes de MGF.

No obstante su encomiable labor, los programas contra la MGF en el Reino Unido carecen del rigor, la coherencia multi-agencial y los fondos que se requieren para cubrir satisfactoriamente las necesidades de las solicitantes de asilo y refugiadas. Lo que se requiere es una agenda política integrada, capaz de cumplir con las necesidades de esas mujeres y niñas. Esta agenda debe cubrir el entrenamiento a profesionales, la investigación, educación a la comunidad y el desarrollo de servicios de salud sensibles al contexto cultural.

El problema de cuidar de aquellas afectadas por la práctica, recae cada vez más en los profesionales de salud, educación y servicio social del Reino Unido, así como en la policía, que en su mayoría está pobremente entrenada y mal equipada para tratar con tales casos. Se necesita hacer mucho más para investigar la extensión de la MGF, entrenar a profesionales, educar a las comunidades y desarrollar servicios de salud sensibles al contexto cultural.

Las consecuencias psicológicas de la MGF requieren ser investigadas. Es probable que sean peores para las mujeres y niñas que viven en una

sociedad que ve la circuncisión femenina como anormal y no

como un medio de elevar el estatus social. La opinión y las actitudes de las comunidades que practican la MGF debe ser escuchada y entendida, si se quiere que los profesionales aprecien a qué se debe que la práctica continúe.

En muchos casos en el Reino Unido, el escapar de la MGF ha sido una de las razones para el éxito en una solicitud de asilo. Para evaluar esas solicitudes de manera compasiva y justa, los oficiales de inmigración, abogados y

solicitadores necesitan recibir una adecuada y apropiada educación sobre aspectos de la MGF, para elaborar juicios informados y representar efectivamente a sus clientes en la corte.

Debe ponerse a la disposición de todos los profesionales potencialmente involucrados en identificar los riesgos de la MGF, una guía específica de protección a niños. Todas las referencias de MGF real o sospechada, provenientes de personal de salud, maestros, amigos o parientes, deben ser tratadas de manera seria, sin importar lo vago de la sospecha. Los especialistas en asuntos de MGF deben ser incluidos en todos los sistemas de referencia e intercambio de información establecidos. Se deben entregar panfletos en idiomas relevantes a los solicitantes de asilo provenientes de países donde se practique la MGF, para informarles cómo acceder a los servicios disponibles. Debe disponerse de intérpretes de sexo femenino para traducir términos médicos de una manera comprensible para las víctimas de la MGF.

El incrementado número de solicitantes de asilo y refugiados que llegan al Reino Unido, provenientes de países en donde se practica la MGF, significa que la práctica no desaparecerá gradualmente. Más profesionales encontrarán mujeres y niñas que han sido o están en riesgo de ser mutiladas. Utilizando investigación rigurosa y basada en evidencias, esos profesionales deben ser educados acerca de la MGF y sentirse técnicamente capacitados para proporcionar apoyo adecuado al cumplimiento de necesidades de salud existentes.

**Richard Powell es un Investigador Consultor sobre Salud Sexual y Reproductiva en Londres.**  
Email: [r.powell@scmh.org.uk](mailto:r.powell@scmh.org.uk)

**Mayor información sobre la MGF puede obtenerse de la Fundación para la Salud, Investigación y Desarrollo de la Mujer (FORWARD, por sus siglas en inglés), 6o. Piso, 50 Eastbourne Terrace, Londres, W2 6LX, Reino Unido**  
Tel: +44 (0)20 7725 2606.  
Fax: +44 (0)20 7725 2796.  
Sitio Web:  
<http://www.forward.dircon.co.uk>

1. Existen cuatro tipos, que van desde pinchar, agujerear, estirar o hacer incisiones en el clitoris y/o los labios de la vulva, hasta la extirpación de parte o todos los genitales externos y suturar/estrechar la abertura vaginal (infibulación).

# Desplazados internos y medios de subsistencia móviles

por Finn Stepputat y Ninna Nyberg Sørensen

*Un reciente proyecto de investigación ha examinado las relaciones entre el desplazamiento interno y la migración en los Andes peruanos en la segunda mitad del siglo XX y la diferencia que la introducción del concepto de "desplazados internos" ha significado para entender a las poblaciones móviles.*

Los hallazgos sugieren que los programas para asistencia a desplazados internos deben tomar más en cuenta el grado en el que la movilidad forma parte de las estrategias para la subsistencia de la gente, antes, durante y después de conflictos violentos<sup>1</sup>.

## ¿Turistas o retornados?

En 1999, en un vecindario de migrantes en Huancayo, una ciudad de 1 millón de habitantes en los Andes Centrales, un oficial del gobierno se reunió con un grupo de desplazados internos. Un par de maestros de entre ellos había organizado a un grupo de 40 familias para su retorno a los poblados que habían dejado entre 1983 y 1992, cuando la guerra entre el ejército y la guerrilla maoísta del movimiento Sendero Luminoso hizo estragos en la región. A mediados de la década de los 90, entre 300,000 y 600,000 personas fueron internamente desplazadas. En general, la gente dejó sus poblados rurales para buscar refugio en pueblos y ciudades, aunque también estuvieran afectadas por el conflicto.

*Desplazados internos, Perú*

En Huancayo, el grupo discute el procedimiento y los criterios para el retorno con el oficial del gobierno. El representa al Programa de Apoyo al Repoblamiento - PAR<sup>2</sup>, formado en 1994, parcialmente en respuesta a la presión de organizaciones internacionales y nacionales que querían que el gobierno reconociese el problema del desplazamiento forzado en el Perú. El rápido deterioro de las condiciones de vida en las ciudades es uno de los factores que influyen en la urgencia para organizar retornos asistidos y el PAR es la única fuente potencial de apoyo en el proceso.

El tema principal de la discusión es la condición del gobierno de que solo las familias que se vayan con el objeto de asentarse permanentemente en la aldea y se conviertan en "comuneros activos" recibirán apoyo. En varios de los destinos de retorno, los retornados han sido catalogados como "turistas", ya que no se quedaron en las aldeas sino que regresaron a las ciudades. En la reunión, las madres argumentan que han tenido que quedarse en la ciudad donde sus niños asisten a la escuela. Todos saben de la calidad inferior de las escuelas de aldea y es difícil encontrar escuelas

secundarias. Los hombres quieren poder salir de la aldea para distintas tareas.

Sin embargo, el oficial insiste: "padre, madre, hijos, el grupo completo - eso es lo que llamamos una familia... este es el objetivo." Por ende, argumenta, los retornantes no tendrán éxito en desarrollar los medios de subsistencia en su aldea, ni recibirán apoyo del gobierno para ello, a menos que las familias se asienten de forma permanente y juntas ejerzan presión para mejorar la escuela y otros servicios. El oficial afirma que habrán más retornos posteriormente. "Sí, claro", se ríen las mujeres, "retornos a la ciudad".

## Medios de subsistencia móviles

La discusión revela diferentes problemas en la percepción de los desplazados internos y la entrega de asistencia a ellos. Regresar a aldeas con servicios pobres, sin electricidad, con luchas por el acceso a la tierra anterior y pastos comunales con baja productividad, es muy difícil para gente que ha pasado hasta 15 años en la ciudad. Un problema menos obvio, sin embargo, es la común subestimación del grado en el cual la movilidad forma parte de las estrategias para subsistencia en general, y en particular en los Andes.

Históricamente, la población ha tenido vidas altamente móviles. Durante el siglo XX, migraciones temporales a la jungla, plantaciones costeras, a las minas y a Lima, posibilitaron a un creciente número de aldeanos a establecerse en la ciudad de Huancayo y combinar medios de subsistencia urbanos y rurales. Hoy, solo las familias más pobres no llevan a cabo migraciones de temporada, y la mayoría de las familias influyentes tienen doble residencia. Por lo tanto, los "comuneros" pueden vivir tanto en la aldea como en la ciudad. Simplemente tienen que asistir a las asambleas generales y presentarse ellos mismos o un sustituto para los turnos generales de trabajo, a fin de mantener sus derechos como miembros de las comunidades campesinas.



En concordancia con esta larga tradición, muchos de ellos que planean ahora regresar, no pretenden hacerlo de forma permanente. En vez de ello, intentarían re-establecer e incorporar elementos rurales a sus estrategias de subsistencia, mientras mantienen sus lazos y bases en la ciudad.

### Falsificando una identidad como desplazados internos

Solo unos pocos de los que planean retornar han estado previamente organizados como desplazados internos, y la mayoría se han identificado a sí mismos como tales hasta muy recientemente, si acaso lo hacen. Al igual que en la mayoría de otras situaciones en las que el desplazamiento toma lugar, ha sido peligroso ser asociado con el conflicto armado en el Perú, y el ser "desplazado" significa ser

## *las prácticas de subsistencia móviles son formas comunes de lidiar con las condiciones de la vida en los Andes*

pobre, destituido, marginado, no-educado y rural. La gente ansiosa de volverse socialmente móvil, y particularmente aquellos que previamente tenían lazos urbanos y experiencia, realmente no se identificarían a sí mismos como desplazados.

Sin embargo, sobre la base de la ayuda a la gente necesitada en los vecindarios marginales en Huancayo durante el violento conflicto, emergieron organizaciones de "migrantes", usualmente alrededor de los comedores de beneficencia. Hasta principios de la década de los 90, las iglesias y ONG no usaron el concepto de desplazados internos, aunque ellos buscaban formas de distinguir las migraciones relacionadas con el conflicto, de aquellas previas al mismo.

Darse cuenta de que en otras partes algunas agencias internacionales y ONG estaban utilizando el concepto de desplazados internos, fue una revelación. El sentido de apoyo internacional y jurídico y los recursos que vinieron con la internacionalización de la ayuda, contribuyeron al crecimiento de la actividad de las organizaciones de desplazados internos en Perú en 1992-93, produciendo una "fiebre de organización", como lo dicen los líderes ahora que se sabe lo que pasó. Para ellos, el reconocimiento y los subsiguientes recursos significaron ganar nueva experiencia, entrenamiento y conocimiento.

Sin embargo, era difícil mantener las organizaciones de desplazados internos. Las membresías disminuyeron ya que no proporcionaban apoyo material substancial. Las ONG tuvieron problemas manteniendo a la gente en proyectos de generación de ingresos, ya que ellos - y en particular los hombres jóvenes - tendían a migrar a una variedad de destinos en Perú, en busca de empleo. Para las ONG que

estaban más profundamente entregadas a la causa de los desplazados internos, la "dispersión" e "inestabilidad" de los miembros iba en detrimento de los intentos de forjar un reclamo político fuerte para el reconocimiento de los desplazados internos y las masivas violaciones a los derechos humanos de las que la población desplazada fue testigo.

### La contradicción entre movilidad y ayuda

Esos casos de organizaciones de desplazados internos y de retorno de desplazados en el centro de Perú, apuntan a una contradicción en la atención institucionalizada a los desplazados internos (y también a los refugiados) que tuvo lugar durante la década de los 90. Las agencias estatales y las ONG que tra-tan esos asuntos

hacen énfasis en la organización, estabilidad y circunscripción a un

lugar de los desplazados internos, como una condición previa a que se les reconozca como tales y se les dé apoyo. Sin embargo, nuestras investigaciones sugieren que las prácticas móviles de subsistencia son formas comunes de lidiar con las condiciones de la vida en los Andes y en muchas otras regiones en las orillas de la economía mundial. Esas prácticas son a veces valoradas y apreciadas, y otras veces deploradas; pero casi siempre son necesarias. Por lo tanto, en vez de referirse al desplazamiento y retorno como movimientos absolutos, en una sola dirección, en la vida de las personas, el enfocarse en redes y modos de subsistencia móviles puede ser una mejor manera de ayudar a la gente afectada por conflictos violentos, a ir más allá del alivio de emergencia.

La dinámica post-conflicto en el Perú rural, como en muchas otras regiones, es altamente compleja; el retorno asistido de los desplazados internos se suma a esta complejidad y tiene el riesgo de provocar nuevos conflictos sociales. Para evitar esto, podría ser una mejor idea el apoyar a los desplazados internos, migrantes empobrecidos y los "permanecientes", no como categorías separadas sino como parte de un proceso común de recuperación y reconciliación. Confrontados con serios conflictos en las aldeas del retorno, el programa PAR ofreció apoyo a las comunidades rurales a las cuales retornaron los desplazados internos, pero con poca o ninguna reflexión sobre cómo las extendidas redes sociales, que cubren sitios urbanos y rurales, podrían ser apoyadas y fortalecidas como un medio de incrementar la producción en el área.

Por lo tanto, el problema más serio de todo el proceso de recuperación ha sido la falta de apoyo a la producción y el desarrollo de potenciales produc-

tivos en las áreas rurales de los Andes. En las palabras del analista peruano Carlos Monge, el gobierno de Fujimori consideró la región como un 'gigantesco comedor de beneficencia', donde solamente fueron provistos programas de alivio y alguna infraestructura social. Bajo esas condiciones, la idea de enlazar el alivio y el desarrollo pierde sentido.

### Conclusiones

El proyecto de investigación ha apuntado hacia algunas concepciones problemáticas con respecto a los desplazados internos. Como ha sido indicado en otra parte, puede ser difícil hacer distinciones claras entre migración compulsiva y voluntaria<sup>4</sup>. La gente puede salir como desplazada interna, pero en el camino y a través del tiempo puede volverse difícil distinguirla entre otros migrantes, ya que su elección de destinos está guiada por consideraciones económicas y de subsistencia o por patrones preestablecidos de migración. Otros pueden salir como migrantes, pero quedan atrapados lejos de casa, convirtiéndose en desplazados durante el camino. En cualquier caso, los análisis de las condiciones y las prospectivas para la gente desplazada deben considerar la importancia de la movilidad antes, durante y después de los conflictos violentos, ya que los medios de subsistencia móviles y las redes sociales extendidas parecen guardar oportunidades para el desarrollo en zonas ecológicas frágiles, tales como los Andes.

**Finn Stepputat y Ninna Nyberg Sørensen son Investigadores Principales en el Centro de Investigación para el Desarrollo, Copenhague, Dinamarca.**  
Emails: [fst@cdr.dk](mailto:fst@cdr.dk); [nns@cdr.dk](mailto:nns@cdr.dk)

1. El proyecto de investigación estuvo basado en el Centro de Investigación para el Desarrollo en Copenhague, y fue financiado por el Centro y por el Consejo Danés para la Investigación sobre el Desarrollo. Los resultados han sido publicados en el artículo 'The Rise and Fall of the 'Internally Displaced People' in the Central Peruvian Andes' (Auge y Caída de los Desplazados Internos en los Andes Centrales Peruanos), *Development and Change*, 2001, Vol. 32, No. 4, pp769-91, y en dos capítulos por los mismos autores en *Work and Migration: Life and livelihoods in a globalizing world* (Trabajo y Migración: vida y medios de subsistencia en un mundo en globalización) editado por Ninna Nyberg Sørensen y Karen Fog Olwig, 2002 (Londres: Routledge).

2. Ver el sitio web de PAR en: <http://www.promudeh.gob.pe/PAR/index.htm>

3. Ver el sitio web de PAR antes indicado.

4. Ver, por ejemplo, de Nicholas Van Hear: "New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal, and Regrouping of Migrant Communities" (Nuevas Diásporas: El Éxodo Masivo, Dispersión y Reagrupamiento de las Comunidades Migrantes), 1998, Londres: UCL Press.

# Reasentamiento involuntario en China: ¿un modelo de buena práctica?

por Brooke McDonald y Michael Webber

**E**l Banco Mundial ha sido generoso en sus halagos hacia las políticas chinas de reasentamiento<sup>1</sup>, citando procedimientos para el reasentamiento involuntario de la gente afectada por grandes proyectos de desarrollo como un modelo potencial para otros países en vías de desarrollo. Sin embargo, una buena política no necesariamente se traduce en una buena práctica, y se necesita evidencia que apoye las afirmaciones de reasentamiento exitoso. Una revisión de la literatura existente y nuestro propio trabajo de campo, indican que hay muy poca evidencia independiente que apoye tales afirmaciones. En China, al igual que en otras partes, la presunción a priori de que el desplazamiento inducido por el desarrollo llevará al deterioro de las condiciones de vida de la gente (una suposición apoyada por estudios del tipo de los revisados en Revista Migraciones Forzadas No. 12) solo puede contradecirse teniendo datos confiables. En China, esos datos confiables son difíciles de encontrar.

## Falta de independencia

Pocos estudios socioeconómicos independientes a nivel básico, sobre el desplazamiento y reasentamiento inducidos por el desarrollo, han sido llevados a cabo en China. La mayoría de los testimonios de resultados del reasentamiento en China provienen de los reportes del Banco Mundial o del gobierno chino. Sin embargo, los estudios del Banco generalmente no han sido llevados a cabo por agencias independientes sino por instituciones con lazos cercanos a las agencias del gobierno chino que están involucradas en la construcción de la presa<sup>2</sup>. Luego de buscar literatura relacionada en bibliotecas de Pekín, Hong Kong y Melbourne, encontramos solo dieciocho publicaciones independientes relacionadas con el reasentamiento involuntario. Mientras que todos los documentos citaban ejemplos específicos de reasentamiento involuntario, solo cinco de los dieciocho mostraban evidencia de recopilación primaria de datos y, de esos, solo uno describía sus métodos. Por ende, parece que hay una falta de datos independientes que respalden las afirmaciones hechas por el Banco Mundial, sobre que el reasentamiento chino es un 'modelo'.

Aún cuando investigadores independientes ingresen al terreno para recolectar sus propios datos sobre el reasentamiento, el ambiente del trabajo de campo hace que la recopilación independiente de datos sea difícil. El profesor Cao, del Instituto de Investigación sobre el Desarrollo

Social de Shanghai, encontró que en Henán "los oficiales locales no quieren que gente de afuera, ya sean periodistas u oficiales de alto rango, estén hablando con la gente local"<sup>3</sup>. Cao comenta que las aldeas chinas son mantenidas cerradas por los oficiales locales. Si los investigadores logran entrar a un sitio, a menudo es acompañados de oficiales, pero muchos aldeanos chinos no hablarán abiertamente estando un oficial presente. Por lo tanto, los entrevistados entran frecuentemente en un "modo de reunión pública", en el que las respuestas reflejan la línea del partido. Con tan limitado acceso independiente a los sitios de estudio sobre el reasentamiento, existe duda sobre la capacidad de la investigación social para identificar con precisión los resultados del mismo.

## Reporte estadístico

El Banco Mundial ha calificado la exactitud de las encuestas locales en los proyectos de reasentamiento chino, como muy arriba de lo que normalmente se encuentra en el Tercer Mundo. Sin embargo, los falsos reportes estadísticos entre los oficiales de gobierno en China son comunes, ya que la aldea engaña al municipio, el municipio engaña al condado y de engaño en engaño el reporte va trepando por la jerarquía de gobierno — un proceso en el cual los oficiales crean figuras y las figuras hacen la carrera de los oficiales. Según el No. 18 de Liaowang Weekly, una encuesta en la Oficina de Estadísticas del Estado, encontró 60,000 instancias de acciones ilegales en la producción de estadísticas.

Los intentos de McDonald de recopilar datos independientes en el Henán rural, indican que es probable que los oficiales hayan proporcionado estadísticas falsas durante el monitoreo del reasentamiento de Xiaolangdi. Ella llevó a cabo una encuesta socioeconómica en dos aldeas de reasentamiento en la provincia de Henán. La exactitud de la recolección de datos fue dañada por un oficial de la aldea que insistió en distribuir los cuestionarios él mismo. Más tarde, un oficial de reasentamiento de la Oficina de Reasentamiento del Condado fue encontrado llenando los cuestionarios él mismo (después de recibir objeciones, el oficial acordó distribuir los cuestionarios entre los aldeanos).

Muchos de los cuestionarios completados fueron alterados antes de ser devueltos y las alteraciones fueron hechas todas con la misma pluma y la misma letra.<sup>4</sup>

Insegura de las implicaciones de los resultados alterados, McDonald creó dos conjuntos de datos para evaluar los resultados del reasentamiento. En una aldea, las alteraciones no hicieron diferencia en las respuestas acumuladas sobre áreas cultivadas, ingresos y producción de granos. En la otra aldea, las aparentes respuestas de los aldeanos indicaban un deterioro en la calidad de sus vidas, según lo evaluado por esas variables, mientras que las respuestas oficiales indicaban que la calidad de vida había mejorado.

El sistema de reporte estadístico es responsable de muchas de las estadísticas falsas. El gobierno tiene una jerarquía de oficiales que se extienden desde el nivel de gobierno central, hasta el provincial, municipal y de las aldeas. Las metas se definen en un nivel de la jerarquía y luego su responsabilidad recae en los niveles inferiores. Sin embargo, los mismos niveles de gobierno son responsables del reporte de las estadísticas hacia arriba de la jerarquía. Tal coincidencia de objetivos y recopilación de datos crea un ambiente difícil para obtener datos precisos.

## Problemas de reasentamiento en el pasado

Una de las principales razones para el 'éxito' del reasentamiento chino, según el Banco Mundial, es que China ha desarrollado sofisticadas políticas y procedimientos obligatorios para cada uno de los sectores involucrados en el reasentamiento. Sin embargo, una política razonable no necesariamente significa una buena práctica de reasentamiento. Proyectos recientes de reasentamiento ejecutados bajo la política nacional (tales como el del Proyecto Tres Gargantas), han tenido deficiencias bien documentadas — no siendo precisamente el tipo de 'modelo' que otros países deberían imitar<sup>5</sup>.

Es de sobra conocido que el reasentamiento en la Presa de las Tres Gargantas está plagado de problemas, cuyo impacto es sentido por los dos millones de personas que serán realojadas. Dichos problemas incluyen violaciones a los derechos humanos, encubrimiento oficial de errores y deficiencias, falsificación de figuras, corrupción endémica, mal uso de los fondos para el reasentamiento, discriminación hacia los reasentados

rurales y falta de esfuerzos adecuados para informar o consultar a los reasentados. Los derechos humanos están siendo violados, las deficiencias están siendo encubiertas, las figuras están siendo falsificadas y los fondos de reasentamiento están siendo mal utilizados por oficiales corruptos. Anteriormente en el año 2002, dos granjeros que ayudaron a organizar manifestaciones contra la corrupción fueron reportados desaparecidos<sup>6</sup>.

El estudio de McDonald (2000) sobre el reasentamiento de Xiaolangdi también descubrió fallas que contradicen aún más la afirmación de que China podría ser un modelo para el reasentamiento. El procedimiento de reasentamiento ha tenido grandes efectos negativos. Los hogares desplazados han perdido tumbas familiares, sufrido de inseguridad alimentaria, han tenido que soportar la insalubridad del agua, recibieron menos tierras cultivables que lo que solían tener y han visto mermar sus ingresos. Han sido inadecuadamente compensados por sus pérdidas. Solo uno de los criterios del Banco Mundial para un

modelo de reasentamiento se cumplió en ambas aldeas.

Tanto el gobierno de China como el Banco Mundial tienen políticas estrictas acerca de los procedimientos que deben seguirse para planificar el reasentamiento, y sobre los criterios que deben cumplirse. Sin embargo, las buenas políticas no aseguran por sí mismas una buena implementación. Por tanto, se requieren buenos datos a fin de evaluar los efectos del reasentamiento. En China, los datos con los que se ha evaluado el reasentamiento generalmente dejan mucho que desear. Como en todas partes, el reasentamiento comúnmente se ve como uno de los costos de un proyecto, no como un beneficio neto.

**Brooke McDonald está completando un doctorado en la Escuela de Antropología, Geografía y Estudios Ambientales (SAGES, por sus siglas en inglés), en la Universidad de Melbourne. Email: b.mcdonald1@pgrad.unimelb.edu.au.**

**Michael Webber es Profesor de**

**Geografía en la Universidad de Melbourne. Email: mjwebber@unimelb.edu.au**

1. "El reasentamiento en China ahora se considera que funciona bien, e incluso se suma a los beneficios de los proyectos, mientras que en otras partes ha sido problemático y fuente de fricciones" (Reasentamiento y desarrollo: la revisión en todo el Banco de los proyectos que involucran reasentamiento involuntario, 1986-1993. Departamento Ambiental del Banco Mundial, Washington, 1994a: 4/16)

2. S. Woodman, Comments on World Commission on Dams' China Country Review Paper (comentarios sobre el Documento de Revisión de la Comisión Mundial de Diques acerca de China), Mayo de 2000. Ver <http://www.irn.org/programs/threeg/0005.woodman2.html>

3. J. Cao, 'China Along the Yellow River - A Scholar's Observations and Meditations on Chinese Rural Society - Reading Notes for Book One' (China a lo largo del Río Amarillo — observaciones y meditaciones de un académico sobre la sociedad rural china — notas de lectura para el libro uno), Shanghai Wenyi Chubanshe, septiembre de 2000.

4. B. McDonald, Global policy - local implications: a study of the Xiaolangdi resettlement, China, (Política Global — implicaciones locales: un estudio del reasentamiento en Xiaolangdi, China), tesis doctoral, Universidad de Melbourne, 2000.

5. Sobre lo cual, vea, de S. Steil e Y. Duan: 'Policies and practice in Three Gorges resettlement: a field account' (Las políticas y prácticas del reasentamiento en Three Gorges: estudio de campo), Revista Migraciones Forzadas No. 12: pp10-13, 2002.

6. J. Becker: 'Three Gorges Petitioners held by police' (Manifestantes en Tres Gargantas detenidos por la policía), South China Morning Post, 21 de marzo de 2001. Ver <http://www.irn.org/programs/threeg/index.asp?id=010328.petheld.html>

## ¿Cómo Suscribirse a la Revista Migraciones Forzadas?

Para recibir regularmente Migraciones Forzadas, por favor contacte con:

### **Instituto de Estudios Interétnicos/IDEI-USAC**

10a. Calle 9-37, Zona 1  
Guatemala 01001  
GUATEMALA

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

Teléfono: +502 251-2392

Fax: +502 238-4288

Email: [RMF@usac.edu.gt](mailto:RMF@usac.edu.gt)

### **La suscripción a la Revista Migraciones Forzadas es gratuita.**

Estaríamos muy contentos de ampliar el número de suscriptores de Migraciones Forzadas. Si conoce a alguna persona u organización que pudiera estar interesada en recibir un ejemplar de muestra, por favor, envíenos su dirección y datos personales.

Tenemos algunas dificultades para encontrar artículos referentes a América Latina y el Caribe, por lo que serán bienvenidas sugerencias de colaboradores. Los artículos se pueden escribir en inglés o español. Por favor, contacte con IDEI ([RMF@usac.edu.gt](mailto:RMF@usac.edu.gt)) o con los editores de la versión en inglés ([fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk)).

Estaríamos muy agradecidos si facilitasen a los editores cualquier información sobre publicaciones, informes, conferencias y páginas web referentes a las Migraciones Forzadas dentro del mundo hispano, que según ustedes debieran estar publicadas.

Para suscribirse a la versión en inglés, vea las instrucciones en <http://www.fmreview.org/3subEnglish.htm>.

# Actualización

UNHCR/Resuit - Refugee Service

## El desplazamiento de musulmanes en Gujarat continúa sin ser revisado

La intervención del ejército puede haber terminado con los pogromos contra la minoría musulmana en el estado occidental de Gujarat, en la India; pero el número de musulmanes en los campamentos de desplazados internos continúa creciendo. Se estima que 116,000 desplazados internos musulmanes se resguardan en 107 campamentos. La tolerancia oficial hacia los eventos recientes, despierta las sospechas de que hindúes radicales y quienes les apoyan en la policía y el gobierno, están tratando de sacar del estado a los cinco millones de musulmanes (10% de la población) hacia el vecino Pakistán.

Mientras que los musulmanes sospechosos de haber liderado la masacre de 58 peregrinos hindúes en un tren cerca de Godhra, la cual disparó grandes manifestaciones de protesta, fueron rápidamente arrestados, ninguno de los militantes hindúes detrás de las subsiguientes manifestaciones anti-musulmanas han sido detenidos. Seis mil miembros de los Guardias del Hogar, una fuerza civil auxiliar de defensa en Gujarat supuestamente imparcial, también pertenecen a organizaciones paramilitares hindúes. El enérgico Ministro en Jefe Narendra Modi ha restado importancia a las protestas provenientes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y ha hablado de la "necesidad de enseñar a los musulmanes una lección". El Primer Ministro indio Vajpayee sólo visitó Gujarat un mes después de que empezaron la violencia y el desplazamiento, y no ha criticado a su colega del BJP (Bharatiya Janata Party, partido nacionalista hindú actualmente en el gobierno). Una campaña de intimidación continúa contra las ONG que se involucran en beneficio de la minoría musulmana. Existe tolerancia oficial de las campañas para boicotear los negocios musulmanes.

A diferencia de las anteriores olas de violencia religiosa en Gujarat, esta vez las autoridades muestran poca inclinación por resolver la situación, arrestar a los líderes, castigar a los oficiales cómplices o proporcionar asistencia humanitaria de forma no discriminatoria. Human Rights Watch ha hecho un llamado a los gobiernos nacional y estatal para que cumplan

con la ley doméstica e internacional, restauren la seguridad, permitan el acceso a las agencias humanitarias de la ONU y otras, y pongan fin al ambiente de impunidad en Gujarat. HRW ha urgido a la India a desechar la Ordenanza para la Prevención del Terrorismo que se aplica discriminatoriamente a los musulmanes en el estado de Gujarat y en otras partes. Debe permitirse el acceso a los cuerpos de derechos humanos de la ONU y a los expertos, incluyendo al Representante Especial del Secretario General para los Desplazados Internos.

Para mayor información, visite el sitio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India: <http://www.nhrc.nic.in> y vea el reporte de Human Rights Watch "Participation and Complicity in Communal Violence in Gujarat" (Participación y Complicidad del Estado en la Violencia Comunal en Gujarat), en: <http://www.hrw.org/reports/2002/india>.

## La Loya Jirga: ¿Afganistán en camino a la recuperación?

Bajo los términos del Acuerdo de Bonn del 5 de diciembre de 2001, una Loya Jirga (asamblea de notables de todas las tribus de Afganistán) tuvo lugar en Kabul, del 11 al 19 de junio de 2002. Un millar de los 1,051 participantes fueron elegidos. Estaban incluidas 200 mujeres. Su principal propósito era seleccionar un gobierno de transición para Afganistán, para los próximos 18 meses.

Alentadoramente, el evento transcurrió sin mayores incidentes y proporcionó una oportunidad única para los apoderados y representantes de la sociedad civil de conocerse. El nuevo gabinete respaldado por los delegados ofrece un buen grado de continuidad, habiendo sido electo Hamid Karzai como Presidente, permaneciendo 13 de las 31 carteras remanentes en las mismas manos y quedando otros 6 ministros con nuevas carteras dentro del gabinete. Todos los mayores grupos étnicos y apoderados están representados, tanto en las carteras ministeriales como a través del nombramiento de 5 Vicepresidentes. Hay 3 miembros femeninos en el gabinete. Éste incluye también a varias personas que han estado activas en organizaciones de la sociedad civil.

En un tono menos positivo, el forma-

to de la Loya Jirga no permitió un debate sobre la idoneidad de los nombres sugeridos para los puestos oficiales. Los esfuerzos para ponerse de acuerdo sobre la formación de la legislatura, fallaron. Las tácticas intimidatorias adoptadas por algunos apoderados durante el proceso electoral se evidenciaron en la Loya Jirga. Muchos de los delegados demostraron gran valor al hablar sobre asuntos de derechos humanos, pero pueden haberse sobrepasado y estar en riesgo cuando regresen a sus lugares de origen. Hubo mucha frustración debido a que la Loya Jirga estaba efectivamente dando un sello de aprobación a decisiones tomadas en otras partes. Los seguidores del antiguo Rey, Zahir Shah, estaban descontentos debido a que Zalmay Khalilzad, el Representante Especial del Gobierno de los EE.UU., anunció previo a la Loya Jirga que Zahir Shah no sería un candidato para el puesto de cabeza del Estado. La elección final de los miembros del gabinete tampoco satisfizo a los pashunes, temerosos del rol prominente que jugaron los miembros de la antigua Alianza del Norte en la administración interina. El re-nombramiento del General Fahim en el Ministerio de la Defensa, y su designación como uno de los Vicepresidentes, fue mal recibida. Prefiriendo no estar situado en Kabul, el caudillo uzbeko Abdul Rashid Dostum declinó un puesto en el gabinete. Uno de los Vicepresidentes, Haji Abdul Qadir, uno de los pocos pashtunes en la administración, fue asesinado un mes después de la Loya Jirga.

La Loya Jirga parece haber creado un gobierno interino que refleja los arreglos de poder existentes a nivel local. También es un gobierno que se cuida de no descuidar los valores islámicos y las opiniones conservadoras. El que la Loya Jirga sea considerada como un hito en el camino de Afganistán hacia la paz, dependerá de la habilidad del Estado Islámico Transicional de Afganistán para hacer aceptar a los apoderados regionales el valor de operar dentro de un marco de trabajo nacional, y también en su capacidad de alentar la adhesión a los estándares internacionalmente aceptados de derechos humanos.

El reporte de Human Rights Watch sobre la Loya Jirga, se encuentra en: <http://www.hrw.org/press/2002/04/qna-loyajirga.htm> y el de EurasiaNet en <http://www.eurasianet.org/loya.jirga>.



Para información frecuentemente actualizada sobre Afganistán, suscribese al boletín mensual de las Agencias Británicas del Grupo de Afganistán (BAAG, por sus siglas en inglés). Email: [baag@refugeecouncil.org.uk](mailto:baag@refugeecouncil.org.uk). También consulte los enlaces sobre Afganistán en el sitio web de FMR, en <http://www.fmreview.org/4DAfghanistan.htm>.

### Consultas Globales sobre Protección Internacional: 3er Ámbito Temático

por Fred Robarts

Organizado por el Departamento para la Protección Internacional (DPI) de ACNUR, el proceso de Consultas Globales apunta a revitalizar el régimen internacional de protección, poniendo particular atención a los asuntos no adecuadamente cubiertos por la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967. El 'tercer ámbito temático', utilizando el marco del Comité Ejecutivo de ACNUR, ha producido un grado de consenso en los aspectos de protección de las situaciones de afluencias masivas, sistemas individuales de asilo y el nexa asilo/migración. La reunión final del tercer ámbito temático trató sobre las diferentes 'soluciones duraderas', mujeres refugiadas y niños refugiados.

La repatriación voluntaria sigue siendo la solución preferida por la mayoría de los refugiados. Las discusiones se enfocaron en el concepto del retorno seguro y voluntario, sobre qué constituye un ambiente favorable para un retorno sostenible y sobre las responsabilidades de los estados anfitriones, ACNUR, otras agencias y los donantes en los escenarios de recuperación post-conflicto. ACNUR fue alentado a jugar un papel predominantemente catalizador, enfocándose en la protección, implantación de estándares, defensa, monitoreo y asociaciones efectivas. También se

solicitó mayor orientación sobre asuntos legales tales como derechos de tierra y propiedad. La postura de las ONG fue que cualquier cosa que no fuese retorno voluntario, violaría el principio esencial de la no-represión. El Reino Unido llamó la atención a las necesidades de protección de aquellos que no retornen.

Hubo varias referencias a situaciones prolongadas de refugiados: la perspectiva distante del retorno voluntario no justificaba el 'embodigamiento' prolongado de refugiados; las condiciones eran propensas a empeorar conforme pasara el tiempo, debido a fatiga de los donantes y del país anfitrión. Debían hacerse mayores esfuerzos por parte de todos los interesados, tanto para evitar la creación de situaciones prolongadas buscando soluciones duraderas desde el principio, como para resolverlas, incluso por medios diplomáticos.

La necesidad de protección internacional a través del reasentamiento, excede el número de plazas disponibles a través de las cuotas existentes. Se urgió a los estados a iniciar o expandir programas de reasentamiento, y a trabajar juntos, con la ayuda de ACNUR, para establecer procedimientos de reasentamiento más consistentes y eficientes. Aparte del deber de proporcionar protección, esto ayudaría a demostrar a los países de primer asilo que los estados más ricos tienen la voluntad de compartir responsabilidades. De este modo, la institución del asilo se preservaría y la viabilidad de otras soluciones se vería reforzada.

La integración local representa una solución atractiva cuando la repatriación no es una opción, a pesar de que los países anfitriones a menudo no tienen la voluntad de otorgar derechos de libertad de movimiento, trabajo, acceso a tierra, ciudadanía,

etc. Esta solución podría ser promovida si se asegura que las áreas de

refugio sean incorporadas en los planes nacionales de desarrollo, con apoyo de donantes. Ejemplos funcionando pueden encontrarse en Zambia, Uganda y Etiopía.

En vez de integración local, hay una lógica convincente de aumentar la autosuficiencia de los refugiados, como una alternativa dignificada y sostenible a la dependencia. El DPI sugirió que "una comunidad autosuficiente podría reemplazar a 20 oficiales de protección". En este contexto, ACNUR podría desarrollar de manera útil la comprensión del concepto de protección social (en vez de legal o física).

Hubo consenso en cuanto a que ACNUR todavía necesita centrarse más en cubrir las necesidades de protección de los niños y mujeres refugiados. Existe un fuerte marco de directrices y recomendaciones de evaluación, con algunos alentadores ejemplos de buena práctica. Sin embargo, la implementación sigue siendo inconsistente; los asociados de implementación y los donantes tienen alguna responsabilidad en ello.

Las conclusiones del proceso, en forma de recomendaciones para la acción, han sido resumidas en una 'Agenda para la Protección' compartida, a ser presentada por el Comité Ejecutivo de ACNUR en octubre de 2002. Adicionalmente, se espera que grupos de trabajo inclusivos discutan la implementación y traten nuevos asuntos conforme surjan. Los grupos de defensa pueden ayudar a asegurar que haya acción conjunta para fortalecer el régimen internacional de protección.

La información sobre el proceso está disponible en el sitio web de ACNUR, en: [http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=119](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=119)

**Fred Robarts trabaja en el Departamento de Conflicto y Asuntos Humanitarios del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.**

*Ruud Lubbers, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, se dirigió al personal del Centro de Estudios sobre Refugiados y a los estudiantes el 5 de julio de 2002, en las oficinas del Centro en Oxford. De izquierda a derecha: el Director del Centro, Stephen Castles, la estudiante de doctorado Sarah Cross, Ruud Lubbers, el estudiante de doctorado Leander Kandilige.*





Refugee  
Studies  
Centre

www.rsc.ox.ac.uk

Refugee Studies Centre,  
Queen Elizabeth House,  
21 St Giles, Oxford OX1 3LA, UK.  
Tel: +44 (0)1865 270722.  
Fax: +44 (0)1865 270721.  
Email: rsc@qeh.ox.ac.uk

### El Centro de Estudios sobre Refugiados recibe múltiple apoyo de la Fundación Andrew W. Mellon

El Centro de Estudios sobre Refugiados ha recibido fondos para tres proyectos, totalizando £1.08 millones (US\$1.7m) de la Fundación Andrew W. Mellon. Los proyectos incluyen un estudio de tres fases para extender nuestra comprensión de las causas y consecuencias de los conflictos y la migración forzada, con un especial énfasis sobre sus efectos en los niños. Un segundo subsidio proveerá fondos para dos puestos en el Centro, fortaleciendo su capacidad de investigación y su habilidad para apoyar sus asociaciones establecidas con otros centros en países menos desarrollados. Un tercer subsidio proporcionará apoyo inicial para establecer una nueva Secretaría Permanente para la Asociación Internacional para el Estudio de la Migración Forzada.

Puede encontrar más información en la sección de investigación del sitio web del Centro, en:  
<http://www.rsc.ox.ac.uk>

### Forced Migration Online Un mundo de información sobre el desplazamiento humano

Lanzado el 21 de noviembre de 2002

Forced Migration Online (FMO) proporciona acceso instantáneo a una amplia variedad de recursos en línea, concernientes a la situación de los migrantes forzados alrededor del mundo. Diseñado para ser utilizado por profesionales, investigadores, creadores de políticas, estudiantes o cualquiera que tenga interés en este campo, FMO apunta a proporcionar información completa e imparcial y a promover un aumento en la conciencia internacional sobre los asuntos del desplazamiento humano. FMO ofrece una buena cantidad de literatura clave, publicada y no publicada (tanto actual como histórica); guías especialmente comisionadas, escritas por

expertos en el tema; recursos selectos en la web; un directorio de organizaciones y otros recursos útiles.

El contenido incluye:

- una biblioteca digital de documentos a texto completo, que pueden ser leídos en línea, explorados e impresos según se requiera
- guías temáticas y de país/población, específicas para investigar sobre temas de migración forzada, con señaldadores hacia mayor información disponible en la web.
- un catálogo con capacidad de búsqueda, con descripciones de recursos relevantes en el campo de la migración forzada y enlaces hacia esos recursos
- una sección de noticias con encabezados actualizados regularmente
- un directorio de organizaciones clave
- materiales visuales
- números atrasados de diarios académicos
- recursos para enseñanza en línea

FMO reside en el Centro de Estudios sobre Refugiados, pero depende de una red de asociados internacionales para hacerlo un verdadero recurso global. Los fondos han sido proporcionados por la Fundación Andrew W. Mellon y la Unión Europea.

Para mayor información, por favor contacte a: [fmo@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmo@qeh.ox.ac.uk)

La Biblioteca Digital de FMO está disponible en:  
<http://www.forcedmigration.org>

La Revista *Migraciones Forzadas* obtiene sus fondos principalmente de subsidios otorgados por instituciones y agencias involucradas en desarrollo y trabajo humanitario. Quisiéramos agradecer a las siguientes organizaciones por su ayuda durante 2002:

Consejo Danés para los Refugiados, Fundación Ford, Oficina de El Cairo, Federación Mundial Luterana, Consejo Noruego para los Refugiados, Oxfam GB · Save the Children Holanda, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.

### ReliefSim

FMO, junto a *Technology Assisted Lifelong Learning (TALL)*, Universidad de Oxford, y el Centro Columbia para la Enseñanza y Aprendizaje de Nuevos Medios (CCNMTL) en la Universidad de Columbia, han recibido un financiamiento mayor de la Fundación Andrew W. Mellon para un estudio piloto conjunto, que empezó en enero de 2002. Este estudio evaluará, diseñará y finalmente entregará modelos de simulación, para entrenar a trabajadores humanitarios en los procedimientos necesarios para el manejo de emergencias complejas, particularmente en situaciones de refugiados.

El alivio efectivo en las emergencias exige tomar decisiones rápidas e informadas, conocimiento profundo de las necesidades y problemas de las poblaciones afectadas, priorización estricta de las tareas clave y la implementación de estándares mínimos reconocidos en cuidados de la salud, a menudo en las peores circunstancias. Con tantos elementos, es esencial un entrenamiento práctico, profesional y completo para los trabajadores humanitarios. Con esto en mente y tomando en cuenta la actual escasez de este tipo de entrenamiento, FMO, TALL y CCNMTL planean desarrollar simulaciones por computadora de escenarios de emergencia. Ello proporcionará a los profesionales y estudiantes la oportunidad de resolver problemas, analizar situaciones, recomendar futuras acciones y tratar con ambientes complejos como establecer nuevos campamentos de ayuda humanitaria.

ReliefSim se apegará a la mejor práctica pedagógica en aprendizaje electrónico y apoyará los estándares mínimos del Proyecto Esfera, de *Refugee Health* de Médicos Sans Frontières y del Manual para Emergencias de ACNUR.

Para mayor información, contacte a Marion Manton:  
[marion.manton@conted.ox.ac.uk](mailto:marion.manton@conted.ox.ac.uk)





**ACNUR**  
La Agencia de las Naciones Unidas  
para los Refugiados

# Evaluaciones en Tiempo Real

*Una Evaluación en Tiempo Real (ETR) es una revisión puntual, rápida e interactiva de una operación humanitaria que está en rápido desarrollo, y que se lleva a cabo en una fase temprana. Sus objetivos más amplios son medir la efectividad y el impacto de una respuesta dada de ACNUR y asegurar que los hallazgos de esa medición se utilicen como un catalizador inmediato para un cambio operacional y organizacional.*

**L**as críticas a la respuesta de ACNUR a las necesidades humanitarias durante la operación en Kosovo en 1999, llevaron a la agencia a introducir las ETR, a fin de estar en capacidad de llevar a cabo evaluaciones rápidas y analíticas de las emergencias en marcha y proveer sugerencias para mejoras, a un tiempo en el que aún puedan hacer una diferencia.

En junio de 2000, la Unidad de Evaluación y Análisis de Política (UEAP) emitió un marco provisional para las ETR. A la fecha, las misiones de ETR han evaluado programas en Sudán/Eritrea, Angola, Pakistán, Irán y Afganistán. La experiencia reciente de ACNUR ha demostrado que las ETR tienen muchas ventajas en términos de velocidad, impacto y asociaciones. Dentro de la organización el concepto de ETR ha sido rápidamente aceptado por la administración y el personal en todos los niveles. Entre los participantes externos clave de ACNUR (países donantes, ONG y otras agencias de la ONU) la introducción de las ETR ha recibido la bienvenida como un indicador del compromiso de la organización con la transparencia y la mejora en la efectividad operacional. La UEAP está trabajando para desarrollar la metodología de las ETR y para compartir la experiencia de ACNUR con organizaciones asociadas.

Una ETR no es simplemente una versión recortada de una evaluación humanitaria convencional. En vez de ello, es un proceso interactivo y que tiene la intención de proporcionar datos inmediatos sobre una operación en marcha. Una ETR debe ser capaz de analizar una respuesta en emergencia, sobre la base de varios

parámetros de medición, que incluyen el mandato de protección de ACNUR, declaraciones de políticas, directrices sectoriales y temáticas, los estándares fijados en el *Manual para Emergencias* de la organización y los objetivos específicos de la operación en cuestión. Una ETR buscará analizar dificultades y encontrar respuestas efectivas, así como captar ejemplos de buena práctica e incorporarlos en las actividades de planificación, programación y entrenamiento.

Una ETR debe ser lanzada tan pronto como ocurra una nueva emergencia o se considere inminente una. Inicialmente, los evaluadores serán participantes activos en la célula de crisis establecida para la emergencia, recolectando y revisando la documentación relevante de manera sistemática. Los equipos de evaluación entrevistan a los encargados principales, y establecen contacto con oficinas clave y personal en el campo. El papel de los evaluadores no es simplemente pasivo o analítico, ya que ellos usan sus habilidades y experiencia para proporcionar consejos a los encargados de las emergencias y alertarlos de problemas inminentes. Antes de dejar una localidad, un equipo de ETR sostiene un interrogatorio interactivo con el personal de ACNUR y, de ser posible, con representantes de organizaciones asociadas. De vuelta en el cuartel general, proporcionan rápidamente los datos del interrogatorio al Alto Comisionado y a otros miembros principales de la Dirección, a los miembros del Comité Ejecutivo y a las ONG.

Un evaluador en tiempo real debe estar familiarizado con las operaciones de emergencia y con las

metodologías de evaluación. Aunque no debe excluirse la participación externa en una ETR, el líder del equipo será idealmente un miembro del personal de ACNUR, pero no uno normalmente adscrito a la UEAP.

ACNUR ha encontrado que las ventajas de una ETR pueden ser resumidas en tres palabras: puntualidad, perspectiva e interactividad. Los hallazgos son rápidamente puestos a disposición de una amplia gama de actores, a tiempo para marcar una diferencia en una operación incipiente. Los evaluadores en tiempo real se han visto directamente involucrados en el proceso de planificación en emergencias y en la facilitación y el diálogo entre el personal de campo y el cuartel general. Los experimentados evaluadores son capaces de tomar una emergencia desde una perspectiva informada, trayendo conocimiento y lecciones de evaluaciones pasadas al interior del proceso evaluativo.

Las ETR no están libres de riesgo. El tiempo para consultar con la población beneficiaria es limitado. Un enfoque reducido sobre las propias operaciones de ACNUR puede distraer de la perspectiva de todo el sistema. Existe el riesgo de poner los hallazgos controversiales en el dominio público en un momento en el que ACNUR está enfrascado en delicadas negociaciones con estados y otros actores. A pesar de esas limitaciones, sin embargo, ACNUR ha encontrado que las ETR son una valiosa nueva herramienta que debemos continuar desarrollando.

***Esta es la primera de una página de noticias y debate de la Unidad de Evaluación y Análisis de Política de ACNUR (UEAP) que aparecerá regularmente en RMF. Para mayor información, o sugerencias relativas a esta sección regular, contacte a Jeff Crisp, director de la UEAP. Email: CRISP@unhcr.ch***



NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL  
CONSEJO NORUEGO PARA LOS REFUGIADOS

# Negociando los derechos de los refugiados palestinos: el papel de Noruega

*Los palestinos constituyen la más antigua y numerosa población de refugiados del mundo. De los casi cuatro millones registrados como refugiados por la ONU, 850,000 viven en Gaza (donde conforman la gran mayoría de la población palestina) y 600,000 en Cisjordania (en donde son una minoría).*

Las condiciones de vida para los refugiados palestinos son miserables. El 46% de las familias de Cisjordania y el 65% de las de Gaza viven por debajo de la línea de pobreza. La libertad de movimiento dentro de los territorios ocupados y hacia Israel les es denegada. Lo peor son los 400,000 refugiados en Líbano. Confinados en campamentos, tienen negado el acceso a la educación, los negocios y las oportunidades de empleo (vea RMF 11, páginas 40-41). Aunque la vida para los 400,000 refugiados en Siria es más fácil, a ninguno de ellos se les ha otorgado ciudadanía o el derecho al voto. La mayoría de los 1.6 millones de refugiados palestinos en Jordania se han convertido en ciudadanos jordanos y se les han otorgado derechos civiles y políticos básicos.

Dentro de la legislación sobre refugiados, la posición de los palestinos es única ya que ellos fueron obligados a huir previo a que fuera redactada la Convención sobre Refugiados de 1951 y el establecimiento de ACNUR (vea RMF 13, páginas 44-45). Sin embargo, hay numerosos instrumentos legales internacionales que son relevantes para su grave situación. La Declaración de los Derechos Humanos indica que todas las personas tienen libertad de movimiento, libertad para elegir su lugar de residencia dentro de las fronteras de un país y el derecho de salir de cualquier país y de regresar al propio.

El derecho de los refugiados palestinos a retornar, está explícito en la

Resolución 194 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 11 de diciembre de 1948, que establece que a cada refugiado palestino que desee retornar a su hogar debe permírsele, y a todo aquel que elija no ejercer ese derecho debe dársele una compensación económica. Puesto que ha sido avalada más de cien veces desde 1948, esa resolución puede ser considerada como parte de las leyes internacionales comunes.

Determinado a mantener su carácter judío, Israel — por virtud de la Ley Israelí del Retorno de 1950 y otras leyes discriminatorias — es actualmente una etnocracia en la cual un grupo étnico está en posición de supremacía oficial. En la última década, Israel ha recibido a cerca de un millón de personas de la antigua Unión Soviética, muchos de los cuales se han asentado en los territorios ocupados. Desafiando tanto a las leyes humanitarias internacionales como al espíritu del proceso de paz de Oslo, Israel ha fortalecido su ocupación.

Noruega, los EE.UU. y la mayoría de los otros actores en el Oriente Medio, han aceptado silenciosamente la ideología de Israel y han ignorado los derechos obvios de los refugiados palestinos. Sus dobles estándares no tienen discusión. ¿Por qué estuvieron la Unión Europea, los EE.UU. y la OTAN tan entregados al retorno de las minorías en Bosnia? ¿Por qué fueron a la guerra para detener el desplazamiento de albanos-kosovares? ¿Por qué nunca hubo ninguna duda de que el millón y medio de hutus debían

retornar a Ruanda poco después de una de los genocidios más sangrientos de la historia?

Los estrechos lazos históricos entre los Partidos Laboristas de Noruega e Israel han permitido a Noruega jugar un prominente papel facilitador en el proceso de paz de Oriente Medio. Sin embargo, lejos de mejorar las oportunidades de retorno para los refugiados palestinos, Noruega podría haberlas empeorado. Enfrentada con la falta de voluntad de los EE.UU. y la UE para ejercer presión sobre Israel, Noruega accedió a permitir que los derechos de los refugiados se convirtieran en un tema de negociación, equiparando la salida de los territorios ocupados y el establecimiento de un Estado Palestino con la renuncia de los refugiados a su derecho de retornar.

El Consejo Noruego para los Refugiados (CNR) está comprometido con el absoluto derecho de los refugiados palestinos a retornar. Todos los refugiados palestinos deben tener el derecho a decidir si quieren o no retornar a su lugar de origen, asentarse en el país de exilio o ser reasentados en un tercer país. El CNR cree que esos derechos son inalienables y no deben ser objeto de negociaciones políticas para obtener la paz. Hacemos un llamado al Gobierno Noruego para hacer todo lo que pueda para poner a los refugiados palestinos en la agenda de la comunidad internacional. El CNR sostiene que no es realista creer en las prospectivas de paz y desarrollo en el Oriente Medio, a menos que el problema de los refugiados se resuelva en concordancia con las leyes internacionales.

visite nuestro sitio en inglés  
<http://www.nrc.no/engindex.htm>

# Global IDP PROJECT

## Los desplazados internos de Israel

por Greta Zeender

**D**urante la guerra entre el nuevo Estado de Israel y las naciones árabes vecinas en 1948-1949, unos 600-700,000 árabes que habían vivido en el territorio de Palestina, hasta entonces bajo el mandato británico, fueron sacados u obligados a huir de la región y se convirtieron en refugiados. Otros 46-48,000 aldeanos árabes fueron desplazados dentro de Israel, y ellos y sus descendientes hoy suman 150-200,000 personas. Cerca de 70,000 beduinos, muchos de los cuales fueron desplazados en 1949 en el sur de Israel, también son contados como desplazados internos por las organizaciones que defienden los derechos de los ciudadanos árabes de Israel. La comunidad de Druze se salvó del desplazamiento. Un 90% de los desplazados internos eran musulmanes. Mientras tanto, durante el periodo de 1947 a 1950, Israel absorbió aproximadamente a 600,000 refugiados judíos. La Resolución 194 de la Asamblea General de la ONU (A/RES/194(III)) afirmó en diciembre

de 1948 que “a los refugiados que desearan retornar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos debe permitírseles a la fecha práctica más cercana posible”, y que “deberán pagarse compensaciones por la propiedad de aquellos que elijan no retornar y por pérdida o daños a la propiedad; compensaciones que, bajo los principios de la ley internacional o en equivalencia, deberán ser hechas efectivas por los gobiernos o autoridades responsables”. Más de medio siglo después, esas personas desplazadas de sus aldeas en Israel y reasentadas en otros pueblos siguen esperando retornar al hogar.

Bajo la ley israelí de tierras, particularmente la Ley de Propiedad de los Ausentes de 1950, las tierras abandonadas en 1948 se han convertido en tierra del estado. De 1945 a 1966, las áreas en las cuales vivía el 90% de los árabes israelíes fueron puestas bajo administración militar, limitando el derecho a la libertad de movimiento de sus habitantes. Israel empezó a rentar tierras a los desplazados en 1949, dando prioridad a aldeanos pobres que se habían rendido al ejército israelí. Israel esperaba que, al rentar la tierra donde los desplazados se habían reasentado, ellos verían desalentadas sus esperanzas de retornar. Mientras que en algunos casos los desplazados rentaron tierras sin problemas, en muchos casos enfrentaron oposición de sus vecinos judíos. Otros declinaron la oportunidad de rentar, temiendo que al hacerlo pudieran poner en peligro su reclamo sobre su propia tierra.

Mientras que muchos desplazados aún poseen títulos de tierras, ese no fue el caso de los beduinos que, tradicionalmente, no habían registrado sus tierras con las autoridades británicas u otomanas. Una serie de leyes israelíes formalizaron la confiscación de la tierra beduina. Muchos beduinos en el sur del país fueron conminados a mudarse a un área cerrada, en donde quedaron bajo administración militar hasta 1966. Muchos están ahora asentados en “aldeas no reconocidas”, comunidades declaradas ilegales por la Ley Nacional de Planificación y Construcción de 1965, por lo que no reciben servicios municipales y están sujetas a un constante riesgo de demolición.

De la década de los 70 a los 90, el gobierno israelí planificó y construyó siete nuevos poblados para los beduinos. De acuerdo a los defensores de la comunidad beduina, los beduinos no se han visto suficientemente involu-

crados en la planificación y se ha tomado muy poco en consideración su estilo de vida y sus tradiciones. La compensación recibida a cambio de renunciar a su tierra y construir una nueva casa en los poblados, es vista como muy baja. Mientras que los poblados construidos para los beduinos ofrecen un mejor acceso a los servicios de salud y educación, que lo que está disponible en sus asentamientos tradicionales, la calidad y el nivel de dichos servicios es inferior en comparación con los de aquellos en los pueblos judíos adyacentes.

La mayoría de los que fueron desplazados en 1948 y sus familias viven, como el resto de la población árabe en Israel, en pueblos árabes con poca o ninguna población judía, donde usualmente han arreglado su propio vecindario separado, o en pueblos “mixtos” árabes-judíos. Muchos viven en los vecindarios más empobrecidos y hacinados de esos pueblos.

Muchos desplazados han apelado ante las cortes israelíes en contra de la confiscación de tierras, pero el proceso es lento y el nivel de compensación obtenida a menudo no es considerado suficiente por los que lo reciben. Las decisiones de la Corte Suprema de permitir a los antiguos habitantes de Kafar Bir'em, Ikrit y otros lugares, el retornar a sus aldeas, no se han hecho efectivas.

**Greta Zeender es una Oficial de Información (Oriente Medio y África) en el Proyecto Global para Desplazados Internos, Ginebra. Email: greta.zeender@nrc.ch**

Reportes sobre el desplazamiento interno en 30 países (incluyendo el reporte de Israel, del cual este artículo es un resumen) pueden ser consultados en <http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wCountries/>

Las organizaciones árabes israelíes que hacen campaña en nombre de los desplazados internos y residentes de las “aldeas no reconocidas” incluyen:

Adalah (<http://www.adalah.org>)  
The Association of Forty (La Asociación de Cuarenta, <http://www.assoc40.org>)  
The Galilee Society (La Sociedad Galilea, <http://www.gal-soc.org>)  
The Arab Association for Human Rights (La Asociación Árabe para los Derechos Humanos, <http://www.arabhra.org>)

El Proyecto Global de Desplazados Internos es un proyecto del Consejo Noruego para los Refugiados y es administrado a través de su oficina en Ginebra.

### Personal

**Coordinadora del Proyecto:** Elisabeth Rasmusson

**Base de Datos:** Andreas Danevad  
**Oficiales de Información:** Christophe Beau, Frederick Kok, Greta Zeender, Johannes Klok, Cathy Benetti, Claudia McGoldrick

**Entrenamiento y Protección:** Bjorn Pettersson,

**Defensa y Publicaciones:** Stacey White  
**Relaciones con Donantes:** Catherine Hubert

### Donantes

Canadá, Dinamarca, Noruega, Suecia (SIDA), Suiza, Reino Unido-DFID, ECHO, Centro Internacional para el Desarrollo y la Investigación - Canadá, Ayuda de la Iglesia Noruega, Visión Mundial, Save the Children Reino Unido, agencias de la ONU y donantes privados.

### Sitio Web

Visite nuestra base de datos sobre desplazamiento interno y obtenga más información (en inglés) sobre el Proyecto Global de Desplazados Internos en:

**[www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)**

Si tiene preguntas o comentarios, por favor contáctenos en:

**Global IDP Project**  
Chemin Moïse-Duboule 59  
CH 1209 Ginebra, Suiza  
Tel: + 41 22 799 0700  
Fax: + 41 22 799 0701  
Email: [idpsurvey@nrc.ch](mailto:idpsurvey@nrc.ch)

# publicaciones

**Refugees and AIDS: What should the humanitarian community do? (Los refugiados y el SIDA: ¿Qué debería hacer la comunidad humanitaria?)**



Comisión de Mujeres para las Mujeres y Niños Refugiados. Enero 2002. 36pp. Gratuito.

Esta publicación se ha realizado bajo el auspicio del Grupo de Trabajo Interagencial sobre Salud Reproductiva en Situaciones de Refugiados. Apunta a estimular a los creadores de políticas, administradores e implementadores a fortalecer su respuesta hacia el VIH/SIDA. Se listan materiales y recursos claves. (en inglés)

Contacto: WCRWC, 122 East 42nd Street, New York, NY 10168-1289, USA. Tel: +1 212 551 3111. Email: crwc@womenscommission.org. Sitios web: <http://www.womenscommission.org> <http://www.rhrc.org/resources/gbv>

**Humanitarian Action: Improving Performance through Improved Learning (Acción Humanitaria: Mejorando el Desempeño a Través de un Aprendizaje Mejorado)**

Revista anual de ALNAP 2002. 232pp. ISBN 0 85003 586 4. US\$23.50 (excluyendo costos de envío).

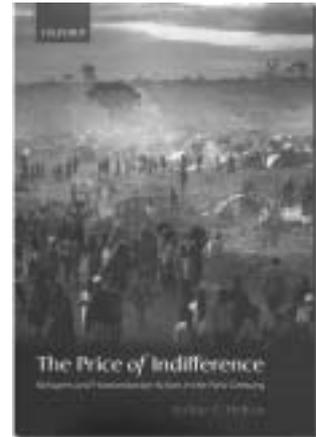
Cada Revista Anual de ALNAP contiene una síntesis de los hallazgos de las evaluaciones de la acción humanitaria y una meta-evaluación sobre la calidad de los reportes individuales. Esta Revista de 2002 cubre 46 evaluaciones individuales y nueve reportes sintéticos, proporcionando un espejo en el cual el sector humanitario puede ver reflejado su desempeño y la calidad de su principal herramienta en la actualidad para cuantificación y aprendizaje — la evaluación. El enfoque de la Revista de 2002 es sobre el aprendizaje para mejorar el desempeño.

Contacto: ALNAP, c/o ODI, 111 Westminster Bridge Road, London SE1 7JD, UK. Tel: +44 020 7922 0300. Fax: +44 020 7922 0399. Email: [aln@odi.org.uk](mailto:aln@odi.org.uk). Sitio Web: <http://www.alnap.org>.

**The Price of Indifference: Refugees and Humanitarian Action in the New Century (El Precio de la Indiferencia: Refugiados y Acción Humanitaria en el Nuevo Siglo)**

por Arthur C. Helton. Consejo de Relaciones Exteriores. Marzo 2002. 314pp. ISBN 0 19 925031 6 (encuadernado rústico): US\$23.50. ISBN 0 19 925030 8 (encuadernado fino): US\$70.50

Este libro analiza las respuestas políticas hacia los refugiados durante la década pasada — incluyendo las crisis en Bosnia, Camboya, Timor Oriental, Haití, Kosovo, Ruanda y Somalia — y



hace un llamado por reformas específicas para hacer a las políticas más activas y más completas. Contacto: Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford OX2 6DP. UK. Tel: +44 (0)1536 741727. Sitio Web: <http://www.oup.co.uk>

**The Need for a More Focused Response: European Donor Policies Toward Internally Displaced Persons (IDPs) (La Necesidad de una Respuesta Más Enfocada: Las Políticas de los Donantes Europeos hacia los Desplazados Internos)**

por Philip Rudge. Proyecto Brookings-CUNY sobre Desplazamiento Interno / Consejo Noruego para los Refugiados/Comité de los EE.UU. para los Refugiados. Enero 2002. 36pp. Gratuito. También en <http://www.brook.edu/dydocroot/fp/projects/idp/articles/EuropeanDonors.htm>

Este reporte examina la respuesta de los donantes europeos al desplazamiento interno en Colombia, Sudán, Chechenia/Ingushetia y Afganistán, y se enfoca especialmente en la Unión Europea y Noruega.

## Refuge

LA PUBLICACIÓN PERIÓDICA DE CANADÁ SOBRE LOS REFUGIADOS

Refuge es un boletín interdisciplinario publicado cuatro veces al año por el Centro para Estudios sobre Refugiados, Universidad de York. El boletín está dirigido a proporcionar un foro para discusión y reflexión crítica sobre asuntos de refugiados y migraciones forzadas.

ARTÍCULOS RECIENTES PUBLICADOS EN REFUGE

Las Bajas en el Desplazamiento de Aborígenes en Canadá - Myriam Denov y Kathryn Campbell  
Los Niños Solicitantes de Asilo Enfrentan Retos en los Estados Unidos - Andrew Morton y Wendy A. Young  
Migración, Refugiados y Racismo en Sudáfrica - Jeff Handmaker y Jennifer Parsley  
Detención de Solicitantes de Asilo en México - Gretchen Kuhner

INFORMACIÓN PARA SUSCRIPCIÓN:

INSTITUCIONES US\$75 · ESTUDIANTES US\$36\* · INDIVIDUOS US\$60 · TASA SUREÑA US\$25\*\*

Las tasas para suscripciones en Canadá son pagaderas en dólares canadienses. Las tasas para suscripción fuera del Canadá son pagaderas en dólares de los EE.UU.

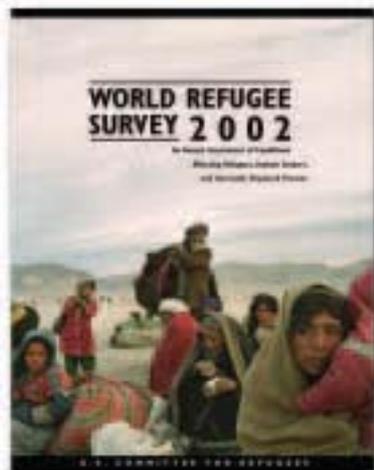
\*Los estudiantes deben proporcionar una copia de su carnet estudiantil \*\* Instituciones nacionales o regionales, así como individuos, basados en el Sur

CONTACTOS:

Editora en Jefe: Sharryn J. Aiken · Centro para Estudios sobre Refugiados · Universidad de York · 322 York Lanes  
4700 Keele Street · North York, Ontario · M3J 1P3 · Canadá

Email: [refuge@yorku.ca](mailto:refuge@yorku.ca) · Tel: +416 736-5663 · Fax: +416 736-5837 · sitio web: <http://www.yorku.ca/crs/refuge.htm>

Contacto: Proyecto Brookings-SIAS sobre Desplazamiento Interno, 1775 Massachusetts Ave NW, Washington DC 20036-2188, US.  
Tel: +1 202 797 6145.  
Email: GSANCHEZ@brook.edu.  
NRC Global IDP Project, Chemin Moise-Duboule 59, Geneva CH 1209, Switzerland.  
Tel: +41 22 799 0700.  
Email: idpsurvey@nrc.ch



### World Refugee Survey 2002 (Reporte Anual de Refugiados)

Comité de los EE.UU. para los Refugiados, junio 2002, 309pp, US\$25.00

El más completo reporte disponible sobre refugiados, desplazados internos y solicitantes de asilo a nivel mundial. Adicional al análisis país-país del Comité, el Reporte incluye estadísticas completas así como artículos que examinan el impacto del 11 de septiembre sobre los refugiados y solicitantes de asilo.

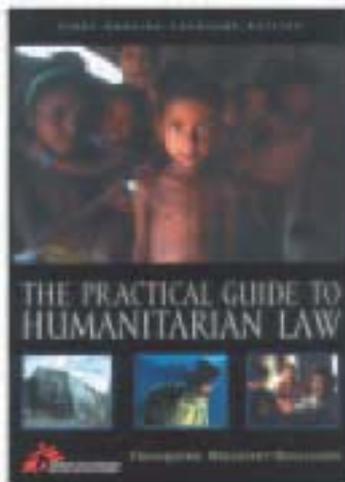
Contacto: Publications, USCR, 1717 Massachusetts Ave, NW, Suite 200, Washington, DC 20036, USA  
Tel: +1 1 800 307 4712  
Email: uscr@irsa-uscr.org  
Disponible en línea: <http://www.refugees.org/WRS2002.cfm>

### The Practical Guide to Humanitarian Law (La Guía Práctica de la Legislación Humanitaria)

por Françoise Bouchet-Saulnier. Marzo 2002. 489pp. ISBN 0 7425 1063 8. US\$42.00 (encuadernado rústico).

Esta publicación explica los términos, conceptos y reglas de la legislación humanitaria en entradas organizadas de la "A" a la "Z", en un formato de fácil lectura.

Dirigido a los trabajadores humanitarios gubernamentales y de ONG, guardianes de la paz y profesionales de las leyes. Françoise Bouchet-Saulnier es el Director Legal de la Fundación Médecins Sans Frontières (Médicos Sin Fronteras) en París.



Contacto: Rowman & Littlefield Publishers Ltd. En los EE.UU., tel. (800) 462-6420 o email [custserv@rowman.com](mailto:custserv@rowman.com). En el Reino Unido, tel. 01752 202301 o email [orders@plymbridge.co.uk](mailto:orders@plymbridge.co.uk). Vea <http://www.rowmanlittlefield.com> para una lista de distribuidores internacionales.

### Recent Commentaries about the Nature and Application of the Guiding Principles on Internal Displacement (Comentarios Recientes sobre la Naturaleza y Aplicación de los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno)

Proyecto Brookings-SIAS sobre Desplazamiento Interno. Abril 2002. 33pp. Gratuito.

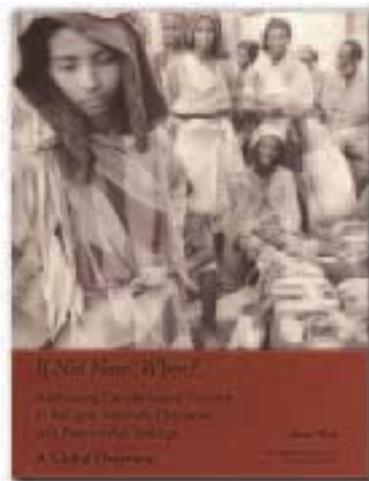
Este reporte comprende tres secciones:

- I. "¿Qué tan Dura es la Ley Suave? Los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno y la Necesidad de un Marco Normativo" por Walter Kälin, Profesor de Legislación Constitucional y Legislación Pública Internacional, Universidad of Berna, Suiza.
- II. "El Marco Normativo sobre el Desplazamiento Interno — Extracto del Reporte del Representante del Secretario General a la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos: Éxodos Masivos y Personas Desplazadas" por Francis M. Deng, Representante del Secretario General para Desplazados Internos.
- III. "Los Principios Guía: ¿Cómo apoyan a las estrategias de Respuesta para los Desplazados Internos?" por Roberta Cohen, Co-Directora, Proyecto Brookings-SIAS sobre Desplazamiento Interno.

[La presentación de Walter Kälin también está disponible en: <http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/articles/WKPresentation12-19.htm>. El artículo de Roberta Cohen también está disponible en: <http://www.fmreview.org/oslo/osloidp.pdf>.]

Contacto: Brookings-SIAS Project on Internal Displacement, 1775 Massachusetts Ave NW, Washington DC 20036-2188, US  
Tel: +1 202 797 6145.  
Email: GSANCHEZ@brook.edu.

**If Not Now, When? Addressing Gender-based Violence in Refugee, Internally Displaced, and Post-conflict Settings: A Global Overview (Si No Es Ahora, ¿Cuándo? Tratando con la Violencia de Género en Situaciones de Refugiados, Desplazados Internos y Post-Conflicto: Un Resumen Global)**  
por Jeanne Ward. Consorcio de la Salud



Reproductiva para los Refugiados. Mayo 2002. 123pp. ISBN 1 58030 017 0. Gratuito. Disponible también en:

<http://www.rhrc.org/resources/gbv>. Este reporte es uno de varios resultados de una iniciativa global de dos años sobre violencia de género, liderada por el Consorcio y dirigida a reforzar la capacidad internacional y local para tratar la violencia de género en situaciones de refugiados, desplazados internos y post-conflicto. Incluye 12 perfiles de países de distintas regiones del mundo. Otros resultados de esa iniciativa incluyen una bibliografía basada en la web, de recursos sobre violencia de género (<http://www.rhrc.org/resources/gbv/bib>) y un manual de campo para evaluación y diseño de programas.

Contacto: Jeanne Ward, GBV Research Officer, Reproductive Health for Refugees Consortium, WCRWC, 122 East 42nd Street, New York, NY 10168-1289, USA.  
Tel: +1 212 551 2734.  
Email: [Jeanne@theIRC.org](mailto:Jeanne@theIRC.org).  
Sitio web: <http://www.rhrc.org/resources/gbv>

# En sus propias palabras:

"Apóyennos donde somos fuertes, no sólo donde somos débiles."

*Ruanda*

"Parece que la gente joven tiene miedo de hacerse vieja, pero creo que deberían estar más preocupados por la posibilidad de no llegar a viejos."

*Guatemala*

"Ellos [las agencias de ayuda] me hacen sentir como una llanta de bicicleta desinflada."

*Tanzania*

"Necesito dinero para comprar semillas que puedan servirme de apoyo y hacerme independiente. Pero los prestamistas a menudo cobran tasas de interés prohibitivas, mientras las ONG y las instituciones crediticias se rehúsan a prestar dinero a la gente mayor, aunque aún puedo trabajar duro para dar buenos resultados."

*Camboya*

"Siento que tengo una cuenta para mi futuro, que es mi vaca, porque ya pagué el préstamo y la vaca vale 3,500 dinares. Esto es como un seguro para mí. También me siento feliz cuando mi familia me dice 'esta es tu vaca'. Paso mi tiempo libre cuidándola y recolectando pasto para ella."

*Irak*

*Esos testimonios de desplazados mayores han sido tomados de reportes y publicaciones que aparecen en el sitio web de HelpAge International: <http://www.helpage.org>*