

# MIGRACIONES FORZADAS

16/17

Noviembre 2003

# revista

## Desplazamiento africano: raíces, recursos y resolución



## ¿En qué momento termina el desplazamiento interno?



Refugee  
Studies  
Centre



CONSEJO NORUEGO PARA LOS  
REFUGIADOS



Proyecto Brookings-SAIS  
sobre Desplazamiento Interno



INSTITUTO DE ESTUDIOS  
INTERÉTNICOS

# de los editores

**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 Manuel Carranza González

## Coordinadora de la Edición en Español

Luisa Mejicanos Valle

## Traducción:

Claudia Lily Cruz Velásquez  
Víctor Manuel Carranza González

## 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 IDP Project)

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

## Patrocinadores en 2003

Proyecto Brookings-SAIS sobre  
Desplazamiento Interno  
Consejo Danés para los Refugiados  
Centro Internacional Feinstein para la  
Hambruna  
Fundación Ford, Oficina de El Cairo  
Instituto Fritz  
ISIM, Universidad de Georgetown  
Federación Luterana Mundial  
Consejo Noruego para los Refugiados  
Oxfam GB  
El Grupo Tolkien  
Departamento de Desarrollo  
Internacional del Reino Unido

## Sitio Web

www.migracionesforzadas.org



Si usted está leyendo la Revista por primera vez, ¡bienvenido! Esperamos que la encuentre útil. Por favor, compártala con sus colegas y siéntase libre de copiar y circular los artículos.

Por razones de ahorro de costos, este número de la Revista presenta artículos tomados de los números 16 y 17 de la versión en inglés. Le pedimos disculpas, pero estamos muy escasos de fondos para la Revista, y no teníamos suficiente para publicar ambos números completos (las versiones completas en inglés están disponibles en nuestro sitio web en inglés, [www.fmrreview.org](http://www.fmrreview.org)).

A menos que tengamos éxito asegurando fondos en los próximos dos o tres meses, la producción de la Revista tendrá que cesar. ¡Por favor, ayúdenos a asegurar que este valioso recurso (la única revista enfocada en los profesionales sobre desplazamiento forzado, leída a lo largo y ancho de las Américas) no se muera!

Si usted tiene algún consejo que darnos sobre posibles fuentes para obtención de fondos para la Revista, o si su organización está en posibilidad de proporcionarnos fondos, nos gustaría mucho que nos lo hiciera saber. Adicionalmente, expresiones de aprecio hacia la Revista, e información acerca de la utilidad que tiene para usted, nos ayudarían en nuestros esfuerzos para obtener donaciones; así que por favor contáctenos, si desea ver que la Revista continúe. Nuestra información para contactos se encuentra en la columna del lado izquierdo de esta página.

El número 16 se enfocó en el desplazamiento africano: raíces, recursos y resolución. El número 17 tenía como tema: ¿En qué momento termina el desplazamiento interno? y fue patrocinado por el proyecto SAIS de la Institución Brookings sobre Desplazamiento Interno, y por el Instituto para el Estudio de la Migración Internacional, de la Universidad de Georgetown. Cada crisis, cada emergencia, subrayan la necesidad de que las organizaciones y los individuos colaboren cada vez más de cerca, en compartir experiencias y lecciones aprendidas; así como de escuchar a aquellos que han sido desplazados. Esperamos que los artículos en esta edición contribuyan a ese proceso.

El número 18 será distribuido en enero. Su sección principal tratará sobre logística humanitaria. Las ediciones en 2004, incluirán secciones principales acerca de: medios de subsistencia de refugiados/desplazados internos, reintegración de los desplazados internos y refugiados, así como educación en las emergencias. Si usted desea contribuir con un artículo, por favor contáctenos.

Las versiones electrónicas completas de nuestros números anteriores, están en nuestro sitio web en español, en [www.migracionesforzadas.org](http://www.migracionesforzadas.org). ¿Podría usted por favor hacer un enlace a nuestra página web desde la suya? ¿Tiene usted redes a través de las cuales pueda promocionarnos? Si usted puede ayudarnos, por favor háganoslo saber.

Con nuestro agradecimiento y mejores deseos,

**Marion Couldrey & Tim Morris - Editores, Forced Migration Review**

**Del Equipo de la Revista Migraciones Forzadas en Guatemala:**

¡Bienvenido! Si usted es lector regular de esta publicación, por favor háganos llegar sus comentarios, indicándonos qué le parecen los artículos y la Revista en general, y contándonos qué tan útil resulta su contenido para la labor que usted desempeña. Debido a que la situación financiera de la Revista es precaria, estamos tratando de depurar nuestra lista de suscriptores; ya que en cada envío el correo nos devuelve un número considerable de ejemplares, por cambios de dirección, direcciones inexactas o cese de servicios de buzones de correo. Es por ello que solicitamos su colaboración, confirmandonos la dirección postal en la cual desean seguir recibiendo la Revista, al correo electrónico: [rmf@usac.edu.gt](mailto:rmf@usac.edu.gt).

Atentamente,

**Luisa Mejicanos Valle, Coordinadora de la Edición en Español**



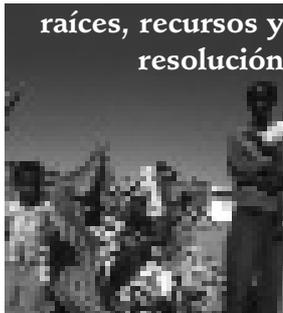
Corinne Owen

**Derechos de copia y renuncia a responsabilidad:** 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.

**Fotos de portada:** 1) refugiados sudaneses-Still Pictures/Jorgen Schytte y 2) Desplazada interna retornada en Angola -Nina Birkeland.

# contenido

## Desplazamiento africano: raíces, recursos y resolución



## ¿En qué momento termina el desplazamiento interno?



## Secciones regulares

## Nota final

<b>Campamentos y libertades: situaciones de refugiados a largo plazo en África</b> por Arafat Jamal	4
<b>Los burundeses utilizan formas innovadoras de proteger a los desplazados</b> por Greta Zeender	7
<b>VIH y los desplazados internos: Burundi en la mira</b> por Raquel Wexler	9
<b>Refugiados sudaneses en Uganda del norte: de un conflicto a otro</b> por Emmanuel Bagenda y Lucy Hovil	12
<b>El Sahara Occidental y Palestina: experiencias de refugio compartidas</b> por Randa Farah	15
<b>Viendo Más Allá de la Respuesta de Emergencia</b> por Patricia Weiss Fagen	19
<b>El papel de la protección al final del desplazamiento</b> por Roberta Cohen	21
<b>Colombia: el final del desplazamiento o el fin de la atención?</b> por Amelia Fernández y Roberto Vidal	24
<b>Plazos confusos: los desplazados internos en Indonesia</b> por Christopher R. Duncan	26
<b>Haciendo visible el final para los desplazados internos</b> por Erin Mooney	28
<b>América Latina: desplazados en Perú, ¿concluyendo su proceso?</b> por Diana Ávila	31
<b>Finalización del estatus de refugiado: ¿una guía para determinar cuándo termina el desplazamiento interno?</b> por Raphael Bonoan	33
<b>Actualización</b>	35
<b>Centro de Estudios sobre Refugiados - Imperio internacional de la ley: comentario sobre Irak</b> por Agnes Hurwitz	37
<b>ACNUR - La encrucijada de los servicios comunitarios</b> por Jeff Crisp	38
<b>Consejo Noruego para los Refugiados - Sondeo piloto para el mapeo de los desplazados internos en Armenia</b>	39
<b>Proyecto Global de Desplazados Internos IDP - El desplazamiento solo termina con la seguridad y la libre elección</b> por Andrew Lawday	40
<b>Debate</b>	41
<b>Publicaciones</b>	44
<b>El Proyecto Alquimia en la Universidad Tufts</b>	
<b>Pasantes y refugiados en África – una experiencia de Alquimia</b>	47
<b>El Proyecto Brookings-SAIS sobre el Desplazamiento Interno</b>	
<b>En el vacío de la soberanía: el desafío internacional del desplazamiento interno</b> - por Francis M. Deng	48

# Campamentos y libertades: situaciones de refugiados a largo plazo en África

por Arafat Jamal

*Un creciente número de refugiados africanos está sumido en situaciones prolongadas de refugio.*

Mientras que tanto los éxodos como las repatriaciones dramáticas han disminuido en los años recientes, cerca de 3 millones de refugiados africanos (predominantemente saharauís, burundeses, liberianos, eritreos, somalíes y sudaneses del sur) se encuentran en situaciones de refugio prolongado. Éstas, ejemplificadas por el icónico campo de refugiados, de los cuales hay más de 170 en África, existen gracias a una inusual convergencia de intereses entre los anfitriones, agencias internacionales y refugiados. Los campos pueden que cumplan una función de protección de emergencia, pero a la larga, les niegan a los refugiados las libertades que les permitirían tener vidas productivas. Este artículo echa un vistazo a las tendencias actuales en las situaciones de los refugiados africanos de largo plazo y sugiere algunas soluciones.

## **Situación prolongada de refugio: la ausencia de soluciones.**

En pocas palabras, este tipo de situación es donde los refugiados se encuentran en un limbo permanente e inmanejable. Puede que sus vidas no estén en peligro, pero sus derechos básicos y necesidades económicas, sociales y psicológicas esenciales, permanecen insatisfechas tras años en el exilio. Tal refugiado no es capaz de liberarse de la confianza impuesta en la asistencia externa.

Las situaciones prolongadas de refugio no son consecuencias ni naturales ni inevitables de los flujos de población involuntarios; son el resultado de acciones políticas, tanto en el país de origen (la persecución o violencia que condujo a la lucha) como en el país de asilo. No debe olvidarse que muchas situaciones prolongadas anteriores o potenciales ya no existen; los refugiados europeos post-1945, las embarcaciones indochinas y los exiliados políticos sudafricanos ya no se encuentran en esta situación. Las circunstancias cambiaron, o la voluntad política se movilizó para poner fin a su calidad de refugiados.

## **De protegidos a prolongados**

Si las situaciones de refugio perduran debido a los continuos problemas en los países de origen, éstas se estancan y se prolongan como resultado de las reacciones a las afluencias de refugiados, que típicamente involucran restricciones sobre su movilidad y posibilidades de trabajo; así como confinamiento en los campamentos. Con refugiados secuestrados, concentrados, visibles y presumiblemente fuera de peligro, los campamentos representan una convergencia de intereses entre los gobiernos anfitriones, las agencias internacionales y los refugiados mismos. Los campamentos no son ideales para nadie, pero ayudan a enfocar la atención y proveer una valla de seguridad.

Los gobiernos anfitriones en África son muy pobres, por lo regular inseguros y recelosos de un compromiso externo para compartir la responsabilidad de la protección de refugiados y participar en la división de esta carga. Ven en los campamentos un medio para aislar a problemáticos potenciales y forzar a la comunidad internacional a asumir responsabilidad. Para ACNUR, la preocupación prevaletante sobre la no-represión puede tomar precedencia sobre las acciones para proveer libertades económicas, sociales o políticas. Si los campamentos ofrecen protección básica y medios logísticamente no complicados de prestar asistencia, éstos serán favorecidos. Los mismos refugiados también podrían desear agruparse en campamentos. Se asume que el exilio es temporal y algunos refugiados ven como una necesidad el permanecer juntos, por razones sociales y de seguridad en el nuevo territorio que ocupan. Los refugiados entienden que los campamentos los hacen visibles, mantienen su estado y las políticas que los apuntalan, en la conciencia mundial. Los campamentos de saharauí en Argelia son un excelente ejemplo.<sup>1</sup>

Dado que las prolongadas estadías en el campamento son muy negativas, es fácil ignorar por lo general la

importante función de protección de emergencia que proveen. En África, donde los refugiados son aceptados a primera vista, los campamentos ayudan a preservar la institución del asilo. Es absurdo insistir en que las pobres naciones africanas no sólo deben aceptar miles de refugiados, sino también permitirles que se extiendan a lo largo y ancho de su país. Los campamentos contribuyen a aliviar las preocupaciones de

*los campamentos proporcionan una red de seguridad*

seguridad representadas por aquellos percibidos, correcta o incorrectamente, como potencialmente volátiles y problemáticos. Los campamentos también facilitan la carga que los enormes influjos imponen en las poblaciones anfitrionas. Dado que la tradicional hospitalidad africana hacia los refugiados provoca una cierta "fatiga anfitriona", los campamentos fortalecen el asilo, promoviendo entre los anfitriones el aceptar la presencia de los refugiados.

Al permitir el rápido y eficiente desembolso de ayuda en emergencias, los campamentos proveen una valla de seguridad. Cuando algunos refugiados se aventuran a buscar nuevas oportunidades fuera del campamento, saben que los miembros de su familia que se quedan estarán atendidos y, que si fallan en su intento, pueden regresar. Los refugiados, por lo tanto, pueden estar seguros de que los miembros más pequeños de su familia pueden beneficiarse de la educación, servicios de salud y otros que se proveen en los campamentos.

Pese a las desventajas, los campamentos llevan a cabo importantes funciones de protección y continuarán estableciéndose y manteniéndose. El reto ante nosotros es combinar los elementos positivos de los campamentos, mientras se trata de remediar los negativos.<sup>2</sup>

## **Consecuencias**

La lista de consecuencias de una prolongada reclusión en los campamentos es larga, e incluye privación material, problemas psicosociales, violencia, explotación sexual, empleos proclives a la

explotación y concurrencia a mecanismos negativos para contender. Las situaciones prolongadas de refugio perpetúan la pobreza y el subempleo, porque inhiben la libertad. Esta, tal como Amartya Sen ha célebremente argumentado,<sup>3</sup> es tanto un fin principal como el medio principal de desarrollo. A fin de poder vivir el tipo de vidas que valoran, y tienen razón para valorar, las personas deben ser capaces de disfrutar de ciertas libertades instrumentales: oportunidades económicas, libertades políticas, servicios sociales, garantías de transparencia y seguridad que les provean protección.

¿Proporcionan los campamentos estas libertades? En teoría, al menos, se supone que brindan protección y seguridad. El asilo protege de la violencia en el lugar de origen y los campamentos son los instrumentos para garantizar esta seguridad (por ejemplo, al acordar permanecer en los campamentos, los refugiados podrían salvarse de una posible represión). En otros aspectos, sin embargo, los campamentos no están diseñados para exaltar libertades.

Operan bajo un modelo de ayuda que enfatiza la provisión de asistencia de acuerdo a ciertos estándares. La noción de estándares mínimos, en particular como lo codifica el Proyecto Esfera, permanece abierto al debate. No obstante, en la práctica, la mayoría de agencias a cargo del manejo de un campamento, tratan de brindar asistencia de acuerdo con ciertos estándares mínimos. En tiempos de crisis financiera, como en el caso actual<sup>4</sup>, es una lucha proveer aún estos estándares mínimos.

Pero la obtención de estándares, aún los generosos, no abordan el tema de las libertades. Ahí tenemos que el campamento de Kakuma, Kenia, con altos niveles de violencia, refugios temporales y tensas relaciones entre

refugiados y locales, es con frecuencia mencionado como un ejemplo de campamento donde ACNUR no ha podido mantener incluso los estándares mínimos. No obstante, un estudio del año 2000 reveló que, en general, no sólo se habían alcanzado estándares mínimos sino que en algunos casos éstos eran mejores que los prevalecientes, tanto en los países de origen de los refugiados, como en cualquier otro lugar de Kenia. Ante la pena y el desaliento tan palpables aún para un visitante casual a Kakuma, queda claro que el paradigma de los estándares mínimos está incompleto, ya que aún cumpliendo con ellos se falla en atender interrogantes más importantes sobre necesidades y libertades.<sup>5</sup>

### De prolongados a productivos

Dadas las por lo general negativas y destructivas consecuencias del modelo de campamento de asentamiento, ha quedado claro desde hace algún tiempo, que hay otras formas más lógicas, humanas y efectivas en cuanto a costos, de lidiar con las situaciones de refugio a largo plazo. Desde la década de los 60, ACNUR reconoció la cordura de vincular la ayuda al desarrollo. Esto comenzó en la región de los Grandes Lagos de África Central, continuó en varios países en África en los años 70, y alcanzó un cierto apogeo con el proceso ICARA II en los 80.<sup>6</sup> Luego, en un período de atrincheramiento y una creciente insistencia en el modelo de los campamentos, ACNUR de nuevo está explorando ideas similares, notablemente a través de la estrategia de "desarrollo por la vía de la integración local" y la noción de refugiados como agentes de desarrollo.

Tomando en cuenta la noción de capacidades de Sen, y alineándose con las estrategias de mitigación de la pobreza del Banco Mundial<sup>7</sup>, ACNUR

ha discutido recientemente una política que se enfoca en realzar las capacidades productivas de los refugiados que esperan una solución duradera a su estado.<sup>8</sup> Esto incluiría brindarles seguridad, remover las barreras a la autoconfianza y crear oportunidades. La noción de las capacidades productivas respeta a los refugiados y sus potenciales. Es tanto orientada al asilo como a las soluciones, de manera que puede impactar la situación actual de los refugiados, a la vez que equipa a la persona con las destrezas, seguridad y recursos que tanto ayudan como predisponen a los refugiados hacia la repatriación voluntaria y la reintegración sustentable. Además, debiera ayudar a evitar el eterno y al parecer irremediable debate sobre la ayuda/desarrollo.

### Seguridad, autoconfianza y oportunidades

El proporcionar **seguridad** tiene que ver con garantizar que los refugiados tengan tanto seguridad económica como física, para llevar una existencia productiva. El garantizar la seguridad física es una preocupación fundamental de ACNUR, e implica asegurar la no-represión y un asilo seguro. La seguridad económica, en un contexto de refugiados, significa en un nivel básico, el proveer redes de seguridad que eviten que éstos tengan que recurrir a mecanismos negativos de resolución de su situación.

El segundo componente involucra la identificación de las barreras para el **autosostenimiento** de los refugiados y la toma de medidas para superarlas. Estas barreras pueden consistir en obstáculos legales que impidan la libertad de movimiento, contratación o acceso legal a la tierra para los refugiados. La mayoría de estas restricciones de la libertad de los refugiados son impuestas

contraviniendo la Convención de 1951, que intenta asegurar que los refugiados disfruten una gama de libertades y derechos respecto de su libertad personal y de contratación.

La creación de oportunidades involucra promover facilidades para que los refugiados puedan superar la pobreza. Esto comienza con la promoción de las capacidades existentes en los refugiados e incluye, dependiendo del contexto del asilo, préstamos, tierra, herramientas y proyectos de generación de ingresos.

*9,000 personas dependen de un sólo camión cisterna para su abastecimiento de agua en el campamento Cuanza-Sul, Angola.*



## Falta generalizada de libertad y responsabilidad compartida

Si las soluciones son bien conocidas (como de hecho lo son, en varias permutaciones), entonces ¿por qué no se implementan, o por qué no funcionan? Hay dos razones principales: la pobreza y falta de libertad generalizadas en los países anfitriones y las imperfecciones del sistema internacional de responsabilidad compartida.

El primer problema es claro. Los campamentos de refugiados son restrictivos. Pero si se levantan estas restricciones solamente para mandar a los refugiados a una sociedad que no es libre, entonces no es probable que se logre mucho. Aún en países donde los refugiados pueden buscar empleo fuera de los campamentos, muchos mantienen un pie en los mismos porque, en un contexto general de pobreza, sus probabilidades de llegar a ser autosuficientes no son muy altas. La remoción de las barreras que impiden la autosuficiencia y la creación de oportunidades, puede funcionar solo si el contexto económico es acogedor. Peor aún, la sociedad anfitriona puede en sí misma ser peligrosa para un refugiado, en cuyo caso el impulsarle a abandonar la relativa seguridad de un campamento sería irresponsable.

¿Qué hay de la responsabilidad compartida para la protección y asistencia de los refugiados? Siempre es tentador el culpar a la falta de fondos por el fracaso de los proyectos. Sin embargo, la falta del compromiso internacional para la atención, protección y solución de problemas de los refugiados, está en el centro del prolongado problema de los refugiados en África.

La protección al refugiado es una obligación legal, pero la responsabilidad compartida internacionalmente 'solamente' es un principio internacional. Se puede sancionar a los estados por reprimir a los refugiados, pero no por asignar financiamientos pobres a los proyectos. Siete de cada diez refugiados se encuentran en países en desarrollo, y aún así la asistencia destinada a los mismos es pobre e irregular. Haciendo notar la considerable diferencia entre las obligaciones internacionales y los compromisos políticos y financieros internacionales para con los refugiados, el Alto Comisionado ha cuestionado si "no estaremos violando los derechos humanos de los refugiados...al no proveerles con suficiente asistencia para que vivan con un mínimo de dignidad."<sup>9</sup>

La inconstancia con que se otorgan los fondos para programas de refugiados, frustra la planificación a

largo plazo y mantiene los campamentos en situación de emergencia mucho después de que ésta ha pasado. Esto ha enviado un fuerte mensaje a los gobiernos anfitriones: no cuenten con la comunidad internacional. Así pues, los anfitriones optan por mantener los campamentos. Puede que sean ineficientes y miserables, pero son monstruosidades y, como tales, tienen la capacidad de atraer por lo menos algo de financiamiento. Puede que los refugiados se defiendan mejor por sí solos, en un ambiente libre. Pero por otra parte, puede que no, y la historia de protección a refugiados en África está llena de ejemplos de programas de refugiados orientados al desarrollo que han fracasado. En lugar de buscar el desarrollo y la autosuficiencia, y arriesgarse al fracaso, muchos estados anfitriones prefieren mantener las monstruosidades.

Las evidencias de compromiso sostenido por parte de los donantes para los programas de integración de refugiados, sin duda impulsaría a los anfitriones a ser más innovadores. Pero ya que la experiencia pasada muestra que la autosuficiencia y otros esquemas similares, a menudo son pretextos para suspender el financiamiento, en lugar de genuinos intentos de cambio, no es sorprendente que los anfitriones y aún ACNUR prefieran mantener el status quo.

## Conclusión

Las respuestas temerosas y desconfiadas al ingreso de refugiados, conspiran para crear situaciones intratables. Hay espacio para maniobrar; el enfoque de seguridad/autosuficiencia/oportunidades detallado aquí, aún si no es completamente realizable, provee una plataforma para comenzar a trabajar y explotar posibilidades. Para un individuo no es relevante si una intervención particular debe ser considerada ayuda humanitaria o desarrollo, en tanto que funcione y lo capacite para desarrollar destrezas y explotar oportunidades útiles, tanto en el exilio como al momento de lograr una solución duradera.

En última instancia, por supuesto que las situaciones de refugiados son abordadas de mejor forma tratando con las causas políticas. Han habido algunos desarrollos esperanzadores — en Sudán, Angola y la República Democrática del Congo, y la decisión para incluir los problemas de los refugiados en la agenda del Nuevo Programa para el Desarrollo Africano (NEPAD). Pero dado el historial de la comunidad internacional, de no comprometerse con el continente, es más prudente para la comunidad humanitaria el concentrarse en

convencer a los anfitriones de otorgar a los refugiados más libertades, mientras se pide a los donantes que otorguen financiamiento sostenido y generoso.

¿Es esto realista? Muchas iniciativas previas en África no han logrado fructificar. Sin las condiciones

*las situaciones de refugiados son abordadas de mejor forma tratando con las causas políticas.*

económicas y políticas favorables en el país de asilo, la provisión de libertades a pequeños grupos de refugiados no tiene probabilidades de incitar autosuficiencia. Pero es la mejor opción. Aquellos que son más afectados por el conflicto, son los más capacitados para provocar el cambio. Puede que los campamentos provean seguridad de la persecución, pero si se pretende que los refugiados prosperen, y demuestren ser menos una carga, se les debe dar la libertad para tomar sus propias decisiones y llevar vidas productivas.

**Arafat Jamal trabaja con la Unidad de Evaluación y Análisis de Políticas de ACNUR**  
([www.unhcr.ch/epau](http://www.unhcr.ch/epau)).

**Este artículo está escrito a título personal, y no pretende representar las opiniones de ACNUR. Correo electrónico: [jamal@unhcr.ch](mailto:jamal@unhcr.ch).**

**Para un mayor análisis de ACNUR sobre las situaciones prolongadas de refugiados en África, vea el documento de Jeff Crisp preparado para un simposio sobre la multi-dimensionalidad del desplazamiento en África, Kioto, Noviembre de 2002, disponible pronto en el sitio web de EPAU en [www.unhcr.ch/epau](http://www.unhcr.ch/epau).**

1. Véase el artículo de Randa Farah p15-18.
2. Véase 'Campamentos de Refugiados y asentamientos' (El Estado de los Refugiados del Mundo 2000) para un resumen de algunos de los argumentos acerca de los campamentos. [www.unhcr.ch/pubs/sowr2000/sowr2000toc.htm](http://www.unhcr.ch/pubs/sowr2000/sowr2000toc.htm).
3. Amartya Sen: Desarrollo como Libertad. Oxford, Oxford University Press, 1999.
4. Véase Arafat Jamal: Estándares mínimos y necesidades esenciales en una situación prolongada de refugiados: Una revisión del programa de ACNUR en Kakuma, Kenya. ACNUR, Ginebra, noviembre de 2000. En línea en [www.unhcr.ch/epau](http://www.unhcr.ch/epau).
5. Véase Jeff Crisp: Cuidado con la Brecha! ACNUR, asistencia humanitaria y el proceso de desarrollo, Documento de Trabajo de ACNUR 43, Ginebra, mayo de 2001. En línea en [www.unhcr.ch/epau](http://www.unhcr.ch/epau).
6. Como se detalla en su Reporte de Desarrollo Mundial 2000/2001: Atacando la Pobreza. [www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty](http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty).
7. Véase, por ejemplo, 'Situaciones prolongadas de refugiados: impacto y desafíos', discurso realizado por Kamel Morjane, Asistente al Alto Comisionado para Refugiados (Copenhague, 23 de octubre de 2002). En línea en [www.forgottencrisis.dk](http://www.forgottencrisis.dk).
8. 'Refugiados en un mundo globalizado', Presentación anual de la Fundación Ditchley, Ditchley Park, 5 de julio de 2002.

# Los burundeses utilizan formas innovadoras de proteger a los desplazados

por Greta Zeender



*Mientras la comunidad internacional está diseminando los Principios Guía de la ONU sobre el Desplazamiento Interno en Burundi, los actores locales también están tomando acciones propias para decirle a la gente sobre sus derechos, a nivel local.*

**D**esarrollados en 1998, los Principios Guía consolidan en un documento, los estándares legales relevantes para la protección y asistencia a las personas desplazadas de forma forzada dentro de su propio país. Estos Principios tienen amplia aceptación internacionalmente, pero aún falta mucho para que se sigan en el campo.

Durante mi estada en Burundi en octubre de 2002, se me informó sobre varias técnicas innovadoras usadas por profesionales locales, que tienen implicaciones para los esfuerzos de diseminación en otras crisis de desplazamiento. Ellos usan arte, educación participativa y 'tradición' para diseminar los Principios.

Estuve en Burundi con un equipo del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés), el cual capacita actores locales en los Principios Guía. La capacitación es parte de los esfuerzos del NRC para aumentar la capacidad de los

profesionales locales para monitorear el respeto a los derechos de los desplazados y buscar una mayor protección de estos derechos.

Tales iniciativas y otros enfoques innovadores, son cruciales en un país donde la guerra civil ha matado hasta ahora a más de 250,000 personas y desplazado a otras 500,000 desde 1993. Los desplazados son particularmente vulnerables; ha habido gran cantidad de reportes sobre violaciones graves, tales como asaltos sexuales y tortura, durante el desplazamiento.

## **Cambiando la realidad a través del arte**

"Cuando nuestra asociación teatral realiza obras sobre los Principios Guía, mostramos a los desplazados la realidad imperfecta, para inspirar en ellos el deseo de soñar un mundo mejor", dice Michel-Ange Nzojibwami, Director de TUBIYAGE, una asociación

teatral de siete grupos teatrales y 40 actores. Su asociación, apoyada por el NRC, ha estado presentando obras en cinco campamentos de desplazados internos en la provincia de Kirundo, y planea representar en otras provincias también. Las obras presentan cinco derechos de relevancia particular para las personas desplazadas en campamentos: la protección de la propiedad de los desplazados, la libertad para entrar y salir de los campamentos, la necesidad de incluir a las asociaciones de mujeres en los planes de reasentamiento y retorno, el derecho de los niños a la educación, y el derecho de los desplazados internos a ser informados antes de ser desplazados.

Las obras usualmente duran una hora y media y tienen un enfoque participativo, explica Michel-Ange. Los actores ilustran primero la vida diaria del desplazado, con sus frustraciones sobre las violaciones a los derechos arriba mencionados. La obra es muy realista, pero logra encontrar un delicado equilibrio entre mostrar lo que sufren los desplazados internos y hacerlo con sentido del humor. Muestra la vida diaria de simples campesinos, que visitan sus vecindarios y gozan de verse unos a otros, hasta que oyen el sonido de armas de fuego y comienzan a huir. Luego se les trae a una 'localidad'

*Desplazados  
internos en  
Burundi*

para personas desplazadas, donde enfrentan muchos problemas. Las familias, por ejemplo, reciben raciones de comida insuficientes. En un momento determinado de la obra, se les obliga a mudarse a otro lugar sin previo aviso.

Michel-Ange considera que, las audiencias de gente desplazada están de acuerdo en que las obras muestran con exactitud lo que ellos están viviendo, y también comprenden que no está bien. En este punto, se les invita a reemplazar a uno de los actores y tratar de resolver la situación. En contraste con lo que pasaba antes de la guerra, las mujeres y los jóvenes son ahora los que actúan para remediar la situación. Esto no siempre es fácil para los hombres, añade Michel-Ange; a menudo ellos son más reservados y algunas veces se sienten incómodos sobre el nuevo rol que las mujeres asumen en estas obras participativas.

Michel-Ange cree que la disseminación de los Principios Guía a nivel popular es importante, puesto que la gente a menudo vive sin saber sus derechos.

### *“Los niños pueden llegar a ser verdaderos promotores de los Principios Guía”*

Al mismo tiempo, indica, estos principios deben ser disseminados por las autoridades y los administradores de los campamentos, para que los derechos de las personas desplazadas sean protegidos efectivamente.

#### **Educación Participativa**

La educación es otra forma de hacer llegar los Principios Guía. “Si queremos que la situación de derechos humanos en Burundi mejore, es importante no descuidar la educación de los niños. Los niños pueden llegar a ser verdaderos promotores de los Principios Guía”, dice Jean-Paul, un maestro originario de la provincia norteña de Kirundo, quien también ha trabajado con niños de la calle en Senegal y Camerún, antes de regresar a su país de origen.

Trabajando ahora para el NRC, Jean-Paul capacita maestros para trabajar con los niños desplazados en un esfuerzo para mejorar sus vidas. Su trabajo está dirigido a los niños que nunca han ido a la escuela, pero que son muy grandes para comenzar al inicio del sistema escolar. Después de un año en un programa así, a menudo los estudiantes pueden integrarse al sistema de educación formal.

En Kirundo, las escuelas han sido construidas fuera de las localidades de desplazados, las cuales generalmente son mono-étnicas.

Estas escuelas, a diferencia de las localidades, benefician tanto a los desplazados internos como a los niños residentes, tanto tutsi como hutu. A los niños se les enseñan los Principios Guía desde un enfoque participativo. Ellos actúan en pequeñas obras con temas como derechos humanos y obligaciones en general, y derechos de los niños en particular. También aprenden a través de sesiones de discusión.

Según Jean-Paul, los Principios Guía son una forma de establecer la igualdad entre la población residente y la desplazada. Debido al desplazamiento y el trauma, los niños desplazados son muy vulnerables y pueden sentirse rechazados o ignorados, especialmente en la escuela.

También ocurre que en general no son conscientes de sus derechos. Por lo tanto, es esencial explicarles que tienen los mismos derechos que otros niños, incluyendo el derecho a aprender, aún si no han tenido la oportunidad de ir a la escuela hasta ese momento, debido a la guerra y el desplazamiento.

Ir a la escuela con otros niños ayuda a los niños desplazados a integrarse con aquellos que no han sido desplazados, y que vienen con otro bagaje étnico. Los niños tutsi y hutu pueden re-descubrirse uno al otro, aprender a través de juegos, y estudiar en un espíritu de igualdad, dice.

#### **¿‘Ubuntu’ para los desplazados?**

“La tradición es esencial pero, para defender los derechos de mujeres y niños de mejor forma, puede que tengamos que crear una nueva tradición en Burundi”, dice Mathilde, quien trabaja para una ONG que defiende los derechos a la tierra de personas vulnerables, tales como niños y viudas. Mathilde hace ver que muchos aspectos de la tradición burundesa dan protección a los

vulnerables. Ella argumenta que es importante hacer un llamado a la solidaridad tradicional para proteger los derechos de los desplazados y de otras personas vulnerables. Muchos desplazados internos tienen enormes dificultades para acceder a su tierra cuando regresan a sus antiguos hogares, especialmente debido a que no existen derechos de herencia de la tierra para las mujeres.

Las autoridades tradicionales en Burundi son un grupo de hombres llamados Bashingantahe. Generalmente reconocidos por su sentido de justicia y responsabilidad para con el bien comunitario, arreglan disputas pacíficamente y defienden los derechos humanos, dice Mathilde. En su ceremonia de investidura, los Bashingantahe prometen buscar la justicia y proteger a las viudas y los huérfanos. Esto atiende a un elemento esencial de la tradición burundesa, *Ubuntu* (‘humanidad y justicia’). Mathilde a menudo refiere casos de disputas de tierra al juicio de estos hombres. También discute con ellos la importancia de proteger los derechos de las personas desplazadas.

Mientras que la tradición parece ser el medio más apropiado para transmitir los Principios Guía a los Bashingantahe y a las poblaciones rurales, también es importante empoderar a las mujeres y niños y promover la autoconfianza y la dignidad, argumenta Mathilde. Su ONG, Rainbow Center, discute los problemas de derechos humanos con las asociaciones de mujeres. También maneja grupos de jóvenes, donde éstos reciben comida a cambio de la construcción de casas para desplazados internos u otro trabajo. Tal trabajo, dice, provee el pretexto para discutir los derechos humanos y la responsabilidad.

Al igual que Jean-Paul, Mathilde está segura de la importancia de que los niños conozcan sus derechos. Los jóvenes a menudo se sorprenden al descubrir que la educación no es un favor que se les otorga, sino un derecho. También aprenden que el

La compañía teatral de Michel-Ange en Burundi (Michel-Ange, al frente a la izquierda).



administrador de la comunidad no tiene el derecho de mover a la gente más que en circunstancias excepcionales, y que la expropiación debería ser seguida por compensación. En una sociedad jerárquica como Burundi, los jóvenes descubren que aún la cabeza de una comunidad, no tiene el derecho de violar las libertades de los ciudadanos. Tal conocimiento puede ser útil.

### Los Principios deben hacerse propios localmente

Michel-Ange, Jean-Paul y Mathilde tienen cada uno sus propias formas de proteger los derechos de las personas desplazadas, a través del teatro, la educación y el diálogo. Pero sus enfoques tienen mucho en común. Todos diseminan los Principios Guía a través de enfoques participativos y en kirundi, el lenguaje nacional de Burundi. Todos están de acuerdo con el papel clave de las mujeres y los niños, quienes representan la mayoría de las personas desplazadas y que no han tenido tradicionalmente la misma prominencia que los hombres.

Afortunadamente, estos esfuerzos no se hacen en un vacío. En Burundi, las iniciativas locales para diseminar los Principios Guía han sido apoyadas por la comunidad internacional. Desde principios del año 2001, agencias internacionales, autoridades nacionales y representantes de la sociedad civil, se han reunido regularmente para evaluar las situaciones concretas de desplazados internos y mejorar la protección de éstos. El NRC, mientras tanto, junto con la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, ha organizado talleres de capacitación para diseminar los Principios a las autoridades burundesas, agencias internacionales y grupos locales, incluyendo los representantes de la gente desplazada, a niveles nacional y provincial.

El apoyar los esfuerzos populares es crucial para promover la apropiación de los Principios Guía a nivel local. Integrar los principios completamente en una cultura local, puede dar una voz más fuerte a las mujeres y niños, y puede crear 'nuevas tradiciones' de protección e integración.

**Greta Zeender es Oficial de Información (Medio Oriente y África) en el Proyecto Global de Desplazados Internos, Ginebra.**  
Correo electrónico:  
[greta.zeender@nrc.ch](mailto:greta.zeender@nrc.ch)

# VIH y los desplazados internos: Burundi en la mira

por Raquel Wexler

*"Especial atención deberá ponerse también a la prevención de enfermedades infecto-contagiosas, incluyendo SIDA, entre los desplazados internos" (Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno, 19.3)*

Mientras que más de 250,000 personas en Burundi han muerto como resultado del conflicto desde 1993, el VIH/SIDA se ha convertido en la causa primaria de muertes adultas en el país y en una causa importante de mortalidad infantil. En este pequeño país de siete millones, aunque la población en general es vulnerable a la infección y transmisión de VIH/SIDA, algunos grupos son más vulnerables que otros. Entre las prostitutas, pilotos de camiones, refugiados y repatriados que se sabe son vulnerables, casi medio millón de desplazados internos enfrentan riesgos considerables de infección por VIH/SIDA. La prioridad de acceso a la venta fácil de paquetes de asistencia tradicional de emergencia, la atención requerida, recursos y programas para intervenciones por VIH para los desplazados internos víctimas de conflicto, aún no han estado suficientemente disponibles. En un intento por formular una respuesta apropiada a la programación sobre VIH para desplazados internos, la UNICEF en Burundi condujo una investigación de grupos de interés en cuatro localidades de desplazados internos. Este artículo describe la naturaleza del problema y demarca áreas principales para estrategias de mitigación del VIH/SIDA.

Oficialmente, había más de 387,000 desplazados internos viviendo en 226 localidades en Burundi, en mayo de 2002.<sup>1</sup> Estas cifras no incluyen los desplazamientos temporales, que siguen a la anticipación o lanzamiento de ataques militares o rebeldes. Desplazamientos agudos, repentinos y de corto plazo que incluyen a muchos miles de personas, ocurren frecuentemente a lo largo del país, en tanto que familias desarraigadas buscan seguridad en escuelas, iglesias y campamentos militares y con otras familias. Tales desplazamientos pueden durar de unos pocos días a unos cuantos meses, y ocurren en

áreas del país que por momentos son de difícil acceso para la comunidad humanitaria, así como es difícil monitorear en ellas abusos a los derechos y proveer la asistencia necesaria; creando un desafío mayor para la implementación de intervenciones relacionadas con el VIH. Aún así, han habido esfuerzos concertados de parte de algunos actores humanitarios, para conducir evaluaciones y facilitar las actividades relacionadas con el VIH dirigidas a los desplazados internos.

### Actitudes y prácticas

La evidencia limitada disponible sugiere que los desplazados internos pueden haber oído acerca del VIH, pero tienen poco conocimiento de cómo se contrae o se evita. Es una creencia común que las causas primarias de transmisión son el compartir hojas de afeitar y tener compañeros múltiples. Sólo uno de cada 20 desplazados internos identifica los condones como un medio de protección contra la infección por un compañero infectado de VIH/SIDA. Aunque el 80% sabe lo que es un condón, solamente el 70% ha visto alguna vez uno, y menos de un quinto lo ha usado. Las creencias falsas y la mala información son comunes entre los desplazados, por ejemplo, uno de cada cinco desplazados internos cree que el VIH puede contraerse por besarse o cenar con una persona infectada. Sin embargo, un mensaje ha sido efectivo: más del 90% sabe que el VIH/SIDA no tiene cura.<sup>2</sup>

Las viudas jóvenes son comunes en las comunidades de desplazados internos, constituyendo más de un cuarto de todas las cabezas de familia. Estas mujeres jóvenes no comprometidas, buscan compañeros sexuales tanto solteros como casados, para satisfacción sexual así como para tener más hijos. Las mujeres comentan que las relaciones sexuales



proveen alivio psicológico al estrés diario. Las tasas de fertilidad altas son comunes, con las lógicas consecuencias en la salud de las mujeres y su capacidad para proveer sustento para sus hijos. En un ambiente donde las mujeres superan en número a los hombres, las parejas múltiples no solo son comunes sino, hasta cierto punto, culturalmente aceptadas.

Los varones participantes en los grupos de estudio, dijeron que las mujeres deberían ser accesibles sexualmente. El rehusarse a realizar el coito puede ser interpretado como una señal de infidelidad, y puede resultar en violencia física — la cual es ampliamente tolerada en la sociedad burundesa. Los hombres confirmaron que el coito se realiza sin protección casi todo el tiempo. Mientras que los hombres hicieron notar la existencia de niños no deseados y no reconocidos en las localidades, las mujeres llamaron la atención al alto número de casos de paternidad extra-marital sin resolver.

Los hogares gobernados por niños, altamente vulnerables a la explotación, constituyen más del 2% de todos los hogares en las dos áreas estudiadas. Algunos de estos niños rentan su casa a cambio de actividades sexuales durante el día, mientras los adultos trabajan los campos. Se ha reportado promiscuidad, abuso sexual y casos de incesto con hermanos.

Huyendo de la pobreza, las jóvenes buscan trabajar en centros urbanos. Al madurar rápidamente en sus nuevos ambientes, muchas regresan a los asentamientos de desplazados internos después de haber tenido numerosos compañeros sexuales, embarazadas y/o en busca de un esposo. Tales mujeres jóvenes son estigmatizadas y rechazadas. Los varones jóvenes desplazados internos

desempleados, posponen el matrimonio. Al no tener certeza sobre su futuro e incapaces de mantener una familia, prefieren las relaciones sexuales sin compromiso. A diferencia de las mujeres maduras, que tienen temor de conocer su estatus seropositivo y de la estigmatización de la comunidad, los jóvenes hablaron positivamente del examen voluntario. Muchos sienten que el examinarse debería ser exigido por la ley antes del matrimonio.

Los desplazamientos abruptos y temporales inhiben el acceso a la tierra, ya que los antiguos hogares y campos se vuelven zonas militares. Kabezi, a diez kilómetros de Bujumbura y bastante lejos del perímetro 'seguro' de la Ciudad Capital, ha sido el sitio de numerosas confrontaciones desde febrero de 2002. El número de desplazados se eleva y decae, de acuerdo con las condiciones de seguridad. A medida que las familias sufren hambre, los hombres se van a Bujumbura para buscar trabajo. La inseguridad no permite el regreso a la localidad, resultando en que las noches se pasan lejos de las compañeras. Las mujeres de Kabezi reportan que como resultado, sus esposos pueden tener fácilmente sexo desprotegido con otras mujeres. Tanto hombres como mujeres, citan un alto grado de desconfianza en sus compañeros de matrimonio. Las sospechas a menudo llevan a discusiones y violencia.

Los jóvenes desplazados internos hacen notar que, aunque alguna información reproductiva es transmitida de madre a hija y de padre a hijo, estos son sobre todo consejos para evitar el embarazo. La información sobre VIH/SIDA no se comparte entre padres e hijos, debido a la ignorancia y los tabúes socio-culturales.<sup>3</sup> Todos los grupos de estudio participantes dijeron que no tenían suficiente información sobre

VIH/SIDA, aunque las mujeres estaban mejor informadas, debido a su contacto con proveedores de salud en consultas previas al parto.<sup>4</sup> Ellas reportan que, cuando los actores humanitarios llegan a un asentamiento de desplazados internos, a menudo se acercan a los grupos de mujeres como un punto de acceso a la comunidad. Estas mujeres razonan que "las mujeres están más interesadas en la salud y los hombres más interesados en la política".

### Oportunidades para intervención

A pesar de la inestabilidad de los ambientes de conflicto en Burundi y en otras partes, se puede realizar una cantidad de intervenciones para el VIH/SIDA enfocadas en los desplazados internos. Las estrategias institucionales de largo plazo para la prevención del VIH, proveen un medio importante para atender la mitigación de VIH/SIDA para desplazados internos antes de que sean desplazados; ya que estas actividades generalmente se dirigen a mejorar el acceso a información esencial y servicios relacionados con el VIH para la población en general. Las actividades para VIH/SIDA pueden ser integradas apropiadamente con otras intervenciones, esto es, distribución de alimentos y agua; lo cual requiere estrategias coherentes y planeamiento basado en mayor coordinación de los actores en el campo. Los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno deberían hacerse circular a las poblaciones afectadas, y debería darse atención a la educación de los legisladores, militares y actores humanitarios, sobre estándares internacionales para reducir y monitorear los abusos de los derechos, y el rol del gobierno como el garante de los mismos.<sup>5</sup> Aún así, sea que las intervenciones sean actividades de corto plazo y de 'una sola vez', de mediano plazo o de

enfoque de desarrollo, es importante que exista seguridad adecuada, para garantizar que las comunidades toman parte en la identificación del problema, así como la realización y evaluación de las intervenciones.

No obstante, no puede haber un enfoque uniforme para las intervenciones por VIH para los desplazados internos. La siguiente lista de recomendaciones no es exhaustiva y puede ser modificada en respuesta a las limitaciones y oportunidades dentro de los ambientes particulares de programación.

- Los programas de prevención y concientización sobre VIH/SIDA y enfermedades de transmisión sexual (ETS) y las distribuciones de condones, deberían desarrollarse para los combatientes gubernamentales y rebeldes.
- Las principales actividades de los padres e hijos dentro y fuera de las localidades de desplazados internos, deberían ser identificadas, incluyendo conexiones a corredores de tránsito y centros urbanos; áreas de alto riesgo tales como paradas de camiones, bares y casas de huéspedes, deberían ser identificadas.
- Debería promoverse la colocación de letrinas, puntos de recolección de agua y tierra para cultivo, de forma sensitiva en términos de género.
- Se debe dar más atención a la asistencia a hogares dirigidos por niños, reunificación de niños desplazados sin compañía e integración a hogares adoptivos.
- No tiene mucho sentido el ocuparse en discusiones con los desplazados internos sobre la prevención del VIH si los condones no están disponibles; la accesibilidad a los condones debe ser mejorada en gran medida.
- El planeamiento de contingencias es esencial para prepararse para el regreso masivo de refugiados de la vecina Tanzania, en caso de que se logre un alto al fuego sostenido.
- Se deben identificar puntos focales apropiados en las localidades de desplazados internos, para el aprendizaje entre compañeros; se deben promover clubes juveniles donde se puedan discutir problemas de salud reproductiva.
- Se deben llevar a cabo evaluaciones con la asistencia de evaluadores externos, para asegurar la transparencia y para inspirar a los actores humanitarios a ser

Un grupo de jóvenes durante una reunión del programa de desarrollo de la salud para la juventud llamado 'Mi Futuro es Mi Elección', asistido por UNICEF en Namibia.

más responsables; las contrapartes nacionales pueden necesitar capacitación para desarrollar medidas apropiadas de rendimiento.

- Las agencias deberían trabajar con los líderes religiosos para atacar las actitudes prevalecientes hacia el VIH y la violencia doméstica, y para atender a los infectados de VIH y a los huérfanos por VIH.
- Los servicios de salud reproductiva deberían estar disponibles para los desplazados, de manera que las mujeres que busquen servicios prenatales reciban información esencial sobre prevención de VIH, transmisión de la madre al niño, y la identificación y tratamiento de ETS.
- Debe incluirse información sobre VIH/SIDA en la currícula escolar normal; donde sea necesario, debería establecerse la escolaridad de emergencia para proveer una normalidad, tanto a niños como a padres, y para desanimar actividades delincuenciales.
- Deben desarrollarse estrategias flexibles de comunicación para facilitar la identificación comunitaria de los problemas, causas y respuestas apropiadas, y para erradicar la estigmatización; puede que se requiera capacitación en técnicas de comunicación interpersonal.
- Se necesitan sistemas de vigilancia para seguir la pista de las tendencias en la diseminación del VIH, y para proveer medidas con las cuales evaluar y planear; también deben apoyarse estructuras de observación de conducta, para proveer retroalimentación sobre los cambios en las poblaciones de alto riesgo.

## Recursos

La comunidad internacional se ha quedado corta en sus esfuerzos por atender la prevención y programación contra VIH/SIDA para desplazados internos, particularmente en Burundi. El Llamado Consolidado Inter-Agencias de 2002, la más grande ventana de financiamiento para operaciones de la ONU y ONG en el

país, incluyó solamente tres proyectos para desplazados internos con componentes sobre VIH/SIDA, y uno que tenía que ver con servicios básicos de salud reproductiva. De los US\$295,000 solicitados por el Fondo de Población de la ONU en el Llamado de 2002, solamente US\$50,000 se han otorgado. Oxfam GB no recibió financiamiento para actividades de prevención, diagnóstico y atención para desplazados internos. Logrando un poco más, UNICEF pidió US\$700,000 para prevención general de VIH (para incluir poblaciones de desplazados internos) pero para septiembre de 2002, solamente había recibido US\$384,000, ligeramente más de la mitad de la suma solicitada.

Este devastador corte de financiamiento ha llevado a UNAIDS<sup>6</sup> a convocar a los actores humanitarios en el país. Durante las preparaciones para el Llamado de 2003, se solicitarán más de US\$4 millones para programación contra VIH/SIDA. Se espera que la colaboración mejorada y el entusiasmo de las contrapartes implementadoras en el campo, será igualada por las contribuciones de los donantes.

**Raquel Wexler es Directora del Proyecto de Planificación en UNICEF en Burundi. Los puntos de vista expresados en este artículo no necesariamente representan la opinión oficial de UNICEF. Correo electrónico: raquelwexler@hotmail.com**

1. Investigación de UNICEF, OCHA, UNDP, Resultados Preliminares, junio de 2002.
2. 'Ministère de la Santé Publique et UNICEF, Enquête Socio-Comportementale sur L'infection par le VIH/SIDA au Burundi dans la Population Sinistree: Rapport Definitif', 2001 (pp26-27).
3. *ibid* (p23).
4. Las estructuras de salud pública están presentes, aunque sus servicios son generalmente extremadamente limitados, y no gratuitos, haciendo que el cuidado de salud a través del sistema de salud pública sea inaccesible para los desplazados internos.
5. Véase RMF 15 pp37-39, disponible en línea en: [www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF15/RMF15\\_37.pdf](http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF15/RMF15_37.pdf)
6. UNAIDS es el programa conjunto sobre VIH/SIDA de la ONU: [www.unaids.org](http://www.unaids.org).



UNICEF/HQ00-0090/00/Giamoco Pirozzi



# Refugiados sudaneses en el norte de Uganda: de un conflicto a otro

por Emmanuel Bagenda y Lucy Hovil

*Refugiados sudaneses desempacando sus pertenencias, luego de haberse trasladado del Campo Achol-Pii a Kiryandongo.*

*Los refugiados sudaneses en el norte de Uganda no solo tienen que lidiar con los numerosos problemas asociados con vivir en un asentamiento, sino que también tienen que vivir con la amenaza diaria del ataque armado.*

El ejemplo de un asentamiento en particular de refugiados, Achol-Pii, en el distrito de Pader, revela algunos de los problemas específicos que se crean cuando los refugiados son forzados a vivir en asentamientos en medio de un conflicto armado.

## Conflicto y huida

La mayoría de los 174,000 refugiados reconocidos oficialmente en Uganda vienen del vecino país norteño, Sudán. Han huido de la guerra civil más larga de África, una guerra que se ha caracterizado por su devastador impacto en la población civil. De acuerdo con la política ugandesa, que estipula que todos los refugiados y solicitantes de asilo deben vivir en

asentamientos designados, la mayoría de los refugiados sudaneses vive en campos o asentamientos, la mayoría de los cuales están localizados en el norte de Uganda.

No obstante, lejos de estar localizados en un lugar seguro, los refugiados sudaneses en el norte de Uganda han sido afectados por una prolongada serie de levantamientos armados y conflictos civiles, de los cuales aquellos del Ejército de la Resistencia del Señor (LRA por sus siglas en inglés) bajo el liderazgo de Joseph Kony, han tenido el mayor impacto. Mientras que el LRA dice estar luchando contra el gobierno ugandés, de hecho también ha atacado brutalmente a la población civil del

norte de Uganda, matando, violando, saqueando pueblos y reclutando forzosamente a niños soldados. Como resultado, miles han sido desplazados y viven en los llamados 'pueblos protegidos'. Es en este ambiente de inseguridad que miles de refugiados sudaneses han sido colocados.

## El asentamiento de refugiados de Achol-Pii

El asentamiento de refugiados de Achol-Pii ha recibido refugiados desde el principio de los 60. El flujo más reciente fue en 1993 cuando hubo un aumento de las hostilidades en el sur de Sudán, entre diferentes facciones del Ejército de Liberación Popular Sudanés (SPLA, por sus siglas en inglés). Para comienzos de 2002, había aproximadamente 24,000 sudaneses viviendo en el asentamiento. Además, Achol-Pii y el área circundante han dado albergue a una diversidad de comunidades de desplazados ugandeses que huyen de la guerra entre el LRA y el gobierno de

Uganda (GoU). El asentamiento de Achol-Pii se ha vuelto un crisol para migrantes forzados que huyen de diferentes conflictos en la región.

No obstante, la concentración de migrantes forzados no se ha reflejado en el grado de protección ofrecida, pese a que, en el curso de su brutal campaña, el LRA no ha limitado sus ataques a los ciudadanos ugandeses

### *los refugiados están siendo ubicados en una zona de conflicto*

sino que también se ha dirigido a varios asentamientos de refugiados. El 13 y 14 de julio de 1996, el asentamiento de Achol-Pii fue objeto de un ataque rebelde particularmente devastador. En el primer día, dos conductores y dos oficiales de policía fueron secuestrados y aproximadamente 22 refugiados fueron asesinados; al día siguiente, un estimado de 76 refugiados fueron cercados y sistemáticamente asesinados con arma de fuego, arma cortante o contundente, con un saldo adicional de 21 heridos. Los llamados para cerrar el asentamiento y trasladar a los refugiados a una localidad más segura cayeron en oídos sordos.

Aunque se mejoró la protección después de este ataque, el área continuó siendo dominada por la inseguridad. El miedo de los refugiados de ataques posteriores probó ser bien fundado. El 5 de agosto de 2002, rebeldes del LRA atacaron de nuevo el asentamiento, matando aproximadamente a 60 refugiados y secuestrando a 19 personas, incluyendo cuatro miembros del personal del Comité Internacional de Rescate.<sup>1</sup> El asentamiento fue entonces cerrado y la población completa de refugiados se trasladó al asentamiento de Kiryandongo en el distrito de Masindi.

### **Asentamiento de refugiados en zonas de conflicto**

El resultado de ambos ataques en el asentamiento de Achol-Pii, ha sido marcado por una respuesta gubernamental que adolece de análisis cuidadoso y viola los derechos humanos fundamentales. Por ejemplo, a pesar de la intensidad del primer ataque en 1996, ni ACNUR ni el GoU consideró pertinente cerrar Achol-Pii y relocalizar a los refugiados a una localidad más segura. Aunque se envió personal armado adicional para defender el asentamiento, su

presencia no fue ni consistente ni suficiente para asegurar a la población que un ataque similar no tendría lugar de nuevo, ni para prevenir tal ataque.

Más aún, un estudio conducido en Achol-Pii en abril de 2002,<sup>2</sup> clarificó que el asentamiento aún era vulnerable al ataque y que, dado el reciente resurgimiento de la guerra en el norte de Uganda, las vidas de los refugiados y de aquellos en el área circundante estaban en grave peligro. Estos descubrimientos recibieron poca atención de las autoridades, facilitando que el segundo ataque del LRA se realizara. El LRA ha declarado desde entonces que considera a los refugiados sudaneses objetivos legítimos para sus ataques. Aún así, aunque más o menos un tercio de los 24,000 refugiados desplazados de Achol-Pii, han sido transferidos desde Kiryandongo a la relativa seguridad del asentamiento Kyangwali en el Distrito Hoima (Uganda Occidental), el Gobierno pretende reubicar de nuevo al resto de los refugiados al norte de Uganda, solo que a diferentes asentamientos.

Esta decisión tiene dos implicaciones. Primero, significa que los refugiados están siendo ubicados en una zona de conflicto donde, claramente, sus vidas estarán en peligro. Segundo, los refugiados, la mayoría de los cuales son ciudadanos sudaneses, serán ubicados cerca de la frontera con el país del cual han huido. En ambas instancias, se está violando la ley internacional.

La Convención de 1951 sobre el Estatus de los Refugiados y otros instrumentos relacionados, y la Convención de Refugiados de 1969 de Organización para la Unidad Africana (OAU, por sus siglas en inglés), mandan a los estados proteger a los refugiados de las circunstancias tales como la guerra y la persecución, que precipitaron su huida de sus países de origen. El localizar refugiados en el medio de otro conflicto similarmente brutal está claramente en desacuerdo con esta obligación. El significado de esta obligación la marcó más profundamente el Comité Ejecutivo de ACNUR, el cual categóricamente "condena todas las violaciones de los derechos y seguridad de los refugiados y solicitantes de asilo, y en particular, ataques militares o armados en campos y asentamientos de refugiados." El Comité además suplica a los estados y otros poderes

involucrados, que promuevan medidas "para mejorar la protección a los campos y asentamientos de refugiados".<sup>3</sup> La responsabilidad claramente recae sobre el GoU para que tome todas las medidas necesarias a fin de asegurar la protección de los refugiados de los ataques del LRA.

Además, el reubicar a los refugiados sudaneses en asentamientos en el norte de Uganda, los coloca peligrosamente cerca de la frontera con el país del cual huyeron. Esto contraviene el Artículo II (6) de la Convención sobre Refugiados de la OAU, el cual establece que "por razones de seguridad, los países de asilo deberán, en tanto sea posible, colocar a los refugiados a una distancia razonable de la frontera de su país de origen."

El asentamiento de refugiados en zonas de conflicto viola la ley internacional de otra forma, en particular bajo la rúbrica de la responsabilidad estatal. Los refugiados de Achol-Pii han expresado su fuerte oposición a ser emplazados en asentamientos en el norte de Uganda, muchos de ellos han expresado que, en tal eventualidad, preferirían regresar a Sudán. Si los refugiados en cuestión fueran empujados por la fuerza de las circunstancias a regresar a Sudán, esto puede considerarse una violación del Artículo 33 de la Convención sobre Refugiados de 1951, el cual prohíbe el regreso (directo o indirecto) de los refugiados a las fronteras de los territorios donde sus vidas o libertad estarían amenazadas.

### *La estructura de asentamientos también conspira contra el desarrollo a largo plazo*

#### **Política de asentamiento**

La historia del asentamiento de Achol-Pii también revela un problema más profundo asociado con la política misma de asentamiento. Aparte de ser una violación del derecho de los refugiados a la libertad de movilización, como está indicada en el Artículo 26 de la Convención sobre Refugiados de 1951, la estructura de asentamiento es indefendible en al menos dos sentidos más.

Mientras que puede ser que los ataques del LRA tengan un propósito político, también es posible que sean precipitados por otros factores relacionados con la estructura de asentamientos. En el contexto del

norte de Uganda, por ejemplo, la estructura crea de hecho, una concentración de personas en áreas que ya son inseguras. La presencia de grandes números de civiles desarmados en una zona de conflicto, claramente presenta un objetivo vulnerable para los ataques rebeldes. Más aún, dada la magnitud del desplazamiento interno en el norte de Uganda y la falta de recursos alternativos resultante, los asentamientos se vuelven una de las pocas áreas en las cuales se puede obtener comida. La estructura crea entonces una base de recursos para la economía de guerra, proveyendo una fuente confiable de alimentos, personas e información.

La estructura de asentamientos también conspira contra el desarrollo a largo plazo, al no empoderar a los refugiados y restringirles la libertad de movimiento. Generalmente se reconoce que los refugiados pueden ser - y deberían ser vistos como - un recurso potencial por los estados, en lugar de una carga. Para que se explote fructíferamente el potencial de desarrollo de los refugiados por parte del estado anfitrión, se debe permitir a los refugiados la integración libre entre las comunidades locales (sujeta a restricciones mínimas y necesarias). Una política que confina a los refugiados indiscriminadamente a ambientes rurales, sin tomar en consideración sus diversas

preparaciones y potencialidades, claramente no se ajusta a este ideal. Del mismo modo, la política de asentamientos sofoca cualquier iniciativa que pueda venir de la población local, creando a menudo tensión entre las comunidades refugiadas y nacionales.

Además, la estructura de asentamientos actúa en detrimento del desarrollo personal de los refugiados. Al negarles acceso a áreas en las que se puedan sentir seguros y colocarlos en asentamientos, el Gobierno y ACNUR erosionan la habilidad de los refugiados de tomar decisiones por sí mismos con respecto a su propia seguridad y desarrollo. Esto perpetúa un ciclo de paternalismo, asegurando que los refugiados continuamente dependan de un sistema que ha demostrado ser incapaz de darles protección. Más aún, la mayoría de los refugiados no posee los medios para dejar el asentamiento ya que esto resultaría en el retiro total de la asistencia. Por lo tanto, se les presenta el dilema de permanecer en un área en la cual sus vidas están en peligro, o dejar el asentamiento y tratar de sobrevivir por sí mismos.

### Conclusión

De este breve análisis emergen dos conclusiones cruciales. La primera es que el asentamiento de refugiados en

zonas de conflicto es una violación flagrante de la ley internacional. La segunda, que la experiencia de los refugiados de Achol-Pii cuestiona la viabilidad de la estructura de asentamientos de refugiados, tanto en términos de protección como de asistencia. La decisión del GoU de reubicar a miles de refugiados sudaneses en otras localidades en el norte de Uganda no augura buenos resultados en términos del bienestar material y físico futuro de los refugiados o el de sus comunidades anfitrionas.

**Emmanuel Bagenda y Lucy Hovil trabajan para el Proyecto de Ley sobre Refugiados, Facultad de Leyes, Universidad de Makerere, Apdo. Postal 33903, Kampala, Uganda: correo electrónico [rlp@infocom.co.ug](mailto:rlp@infocom.co.ug).**

1. The Monitor, Uganda, 6 de agosto de 2002.
2. Entre el 17 de abril y el 1 de mayo de 2002, el Proyecto de Ley para Refugiados (RLP, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Makerere, realizó una investigación en el asentamiento de refugiados de Achol-Pii. Las conclusiones fueron publicadas en el quinto Documento de Trabajo del RLP - 'La Guerra como Norma, el Impacto de la Violencia en las Vidas de las Comunidades Desplazadas en el Distrito de Pader, en el norte de Uganda'.
3. Conclusión número 48 del Comité Ejecutivo (XXXVIII) - 1987 sobre Ataques Militares y Armados en los Campos y Asentamientos de Refugiados (Reporte de la 38ª Sesión; Doc. de la ONU A/AC.96/702, Párrafo 206).

*Una tarjeta de raciones de alimentos es, a menudo, la única identificación que los refugiados poseen. Kiryandongo, Uganda*



# El Sahara Occidental y Palestina: experiencias de refugio compartidas

por Randa Farah

Still Pictures/Julio Echchart

*Campamento  
Polisario 27  
de Febrero,  
Sahara  
Occidental*

Como estudiante asistí en 1977, a una reunión en la cual el representante del Frente Polisario, animaba a los estudiantes a apoyar una lucha más para la liberación y autodeterminación. Aunque en ese tiempo la mayoría de los estudiantes árabes apoyaban la causa saharauí, una minoría, invocando nociones de 'unidad árabe', denunciaban al Polisario como un 'movimiento separatista'. Hoy en día, el régimen marroquí se apoya en eslogans similares para negar a la gente saharauí, el derecho a la autodeterminación incitado por un dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 1975.

Después de 25 años, mientras volaba a Tindouf en el desierto argelino, para visitar los campos de refugiados saharauí, me preguntaba por qué - como investigadora de refugiados palestinos - no había hecho antes el viaje? Mientras ponderaba la pregunta, sentí que el silencio de la arena hacía eco al perturbador silencio del mundo árabe sobre los conflictos urgentes en el Sahara Occidental y Palestina. De hecho, todos aquellos que conocí tanto en campos palestinos como saharauí, se quejaron amargamente de que el

mundo árabe les había abandonado, olvidado su existencia o tomado partido por sus enemigos.

Liderados por el Frente para la Liberación de Sagiau al-Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) y la República Democrática Árabe Saharauí (SADR<sup>1</sup>, por sus siglas en inglés), los refugiados del Sahara Occidental están alta y eficientemente organizados, tienen instituciones y procesos democráticos, y un alto nivel de participación en la toma de decisiones. Leyes e instituciones garantizan igualdad social, incluyendo derechos de la mujer, proveen educación gratuita y servicios de salud, y el derecho y deber de trabajar. En general, el nivel de democratización que encontré en los campos no tiene paralelo en ningún otro lugar del mundo árabe. ¿Podría la experiencia de los ciudadanos -refugiados saharauí y su mini-estado en el exilio- proveer un faro guía entre el desolado paisaje que enfrenta al mundo árabe?

## Antecedentes Históricos

En 1884, España colonizó el Sahara Occidental. Previo a la finalización del mandato colonial español en febrero

de 1976, tanto Marruecos como Mauritania hicieron reclamos territoriales que fueron rechazados por la Corte Internacional de Justicia (ICJ, por sus siglas en inglés), en su veredicto de octubre de 1975. Una misión de investigación de la ONU que visitó el territorio en mayo-junio de 1975, reportó que la población saharauí había expresado mayoritariamente su deseo de independencia y que Polisario aparecía como un partido político prominente en el territorio. El mismo día, el Rey de Marruecos, Hassan II, llevó a cabo una 'Marcha Verde' durante la cual, aproximadamente 350,000 marroquíes cruzaron al Sahara Occidental, llevando una extraña mezcla de banderas blancas, banderas estadounidenses y el Santo Corán.

En 1991, el Consejo de Seguridad ordenó a una fuerza de pacificación de la ONU (MINURSO)<sup>2</sup> que observara un referendo para decidir, si la gente saharauí deseaba integrarse con Marruecos u optar por la independencia. La actitud de Marruecos de obstruir el referendo ha sido ampliamente documentada. Las últimas proposiciones marroquíes de autonomía fueron abortadas en julio

de 2002, cuando el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1429 "subrayando la validez del Plan de Asentamiento", y expresando su anuencia a considerar cualquier enfoque que considere la auto-determinación.

### La democracia del desierto: SADR y sus ciudadanos

La invasión marroquí del Sahara Occidental llevó al desplazamiento de aproximadamente 150,000-200,000 refugiados. Muchos tienen memoria del napalm estadounidense y las bombas de fosfato usadas indiscriminadamente contra ellos, por parte del ejército marroquí, mientras huían en 1975. Se han establecido cuatro campos de refugiados y un asentamiento no oficial en lo que se ha dado en llamar el desierto 'inhabitable' cercano al pueblo argelino de Tindouf.

La SADR-actualmente con base en los campos- ha utilizado exitosamente principios democráticos e igualitarios enraizados en la cultura e historia nómadas, árabes e islámicas. El islam, como lo practican los saharauís, es tolerante y liberal.

Uno de los muchos ejemplos de cómo la SADR ha sido capaz de alimentarse de las

tradiciones locales, es su institucionalización de los derechos de la mujer. Tradicionalmente, las mujeres tienen autonomía total para manejar las actividades diarias en y alrededor de la tienda. Cualquier forma de violencia contra la mujer, verbal o física, es condenada y el hombre es a menudo rechazado por la sociedad. Consecuentemente, estos incidentes son tan raros que el problema de la violencia doméstica contra las mujeres o niños es casi inexistente.

No obstante, la gente saharauí no es ni 'primitiva' - como afirman algunos orientalistas - ni 'comunista'. Han desarrollado estrategias de vida para adaptarse al ambiente físico y político, y responder a la ocupación marroquí maximizando los pocos recursos con que cuentan. No son numerosos y sus recursos financieros y materiales son precarios. Tienen que depender casi totalmente de la ayuda humanitaria y de un alto nivel de eficiencia, organización y mecanismos democráticos, para poder desenvolverse en sus batallas políticas, sociales, económicas y diplomáticas.

### Las wilayas y los campos

Los saharauís llaman a los campos *wilayas* o provincias, las que a su vez están subdivididas en *da'iras* o municipalidades. Cada *da'ira* está subdividida en varios *hays* o distritos. Las *wilayas* y *da'iras* son nombradas en honor a pueblos y áreas en Sahara Occidental, tales como Smaara, al-Ayoun, al-Dhakle y Ouserd. Similarmente, la mayoría de las áreas de los campos de refugiados palestinos se nombran en honor a los pueblos de origen y/o centros urbanos principales, tales como Mantegat al-Quds

(Jerusalén) y al-Khalil (Hebrón), o eventos y símbolos significativos en la historia política de Palestina. En ambos casos, los nombres de los lugares originales en el país de origen se han asignado a los lugares de exilio, como una forma de resistencia popular contra 'el olvido' y una afirmación de la relación inseparable entre aquéllos que han sido exilados y los lugares de su tierra natal.

Con el tiempo, la mayoría de las tiendas en las *wilayas* han sido reemplazadas con casas de ladrillo. Las chozas de adobe tienen amueblado básico, colchas y utensilios de cocina. A pesar de la ausencia de electricidad pública en los campos, algunas familias han adquirido televisores mantenidos con energía solar para poder tener acceso al mundo exterior. En los campos de refugiados palestinos, se encuentran televisores en la mayoría de los hogares, una de las pocas fuentes económicas de entretenimiento, especialmente para los niños.

No es necesario decir que hay diferencias importantes entre las *wilayas* saharauí y los campos de refugiados palestinos. Un hecho importante es que estos existen dentro o cerca de los centros urbanos, mientras que un gran desierto separa las *wilayas* de los centros urbanos y la sociedad argelinos. No obstante, los imperativos socioeconómicos subyacentes, no son tan diferentes como puede parecer en principio.

En ambos casos, las comunidades no son ni fueron nunca homogéneas. Los saharauís nunca fueron totalmente nómadas pues ya para los 60, una considerable fuerza estaba trabajando en la industria de los fosfatos. De forma similar, en Palestina aún cuando la economía era predominantemente agraria, un número significativo de los fellahin subsidiaban sus insumos agrícolas con actividades mercantiles, mientras otros trabajaban en centros urbanos como asalariados. Los años iniciales de exilio para ambos, nivelaron el estatus socioeconómico de la población desarraigada e introdujeron nuevas formas de diferenciación.

Sin duda, la ayuda humanitaria y sus procedimientos de manejo contribuyen a la aparición de variaciones sociales y económicas entre los refugiados. De este modo, algunos palestinos emprendedores pudieron llenar un nicho en el 'mercado de refugiados', al ser mediadores entre los hogares familiares y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente (UNRWA, por sus siglas en inglés). Nuevos mercaderes menores compraron y vendieron raciones, ya que algunas familias

Refugiado saharauí, Campamento Dakhla.



necesitaban efectivo mientras otras necesitaban más azúcar o harina. Unos cuantos de estos empresarios tuvieron éxito en generar capital y expandirse. Las empresas comerciales comenzaron a aparecer cuando algunos refugios se transformaron parcial o totalmente en pequeñas tiendas al menudeo, ahora hay grandes mercados en la mayoría de los campos de refugiados palestinos. Está de más decir que hay otros factores que contribuyeron a la diferenciación dentro de los campos palestinos, tales como el tamaño de los hogares, la disponibilidad de miembros con destrezas mercantiles y mercados de trabajo, remesas de expatriados y relaciones sociales y políticas.

En la comunidad saharauí, aunque los procesos de distribución de ayuda humanitaria son equitativos, algunos hogares tienen mayores ventajas económicas. Unas cuantas familias que sirvieron a la administración colonial española, reciben pensiones que les proporcionan ventajas económicas y sociales. Otras tienen familiares en el extranjero que envían bienes o efectivo. Existen además unas cuantas tiendas en los campos que venden bienes traídos de Argelia, Mauritania y otros lugares. A través de las redes informales de comercio, comienzan a emerger indicios de una economía monetaria y un mercado en las *wilayas*, semejando procesos similares en los campos Palestinos.

### **Movilización política colectiva e imperativos socio-económicos**

Las nuevas generaciones están naciendo en las *wilayas* y los esfuerzos de la SADR para invertir en su educación, han comenzado a dar fruto. Cientos de estudiantes van al extranjero, regresando con títulos en medicina, educación, química y ciencias sociales y con nuevas ideas para contribuir a la vida cultural y política de la comunidad. Los niños están participando en un programa español, Vacaciones en Paz, bajo el cual miles de familias españolas dan cabida a niños saharauí en sus hogares, por dos meses cada verano. El énfasis en educación como un objetivo estratégico para la gente saharauí, hace eco a la estrategia palestina de redimir el 'hogar' y la 'patria' y atacar la pobreza adquiriendo educación y la conciencia política.

Los graduados saharauí trabajan en las diversas *wilayas* y se hacen intentos para colocar a la persona apropiada en el trabajo apropiado. No obstante, con el paso del tiempo, especialmente con los recortes en la ayuda internacional y el

estancamiento de la situación política, una población creciente de saharauí puede verse presionada a buscar posibilidades sociales y económicas alternativas. Subyacentes a todos estos procesos, está la pregunta de cómo reconciliar las necesidades sociales y económicas de los individuos con la voluntad política colectiva, para soportar las tácticas marroquí de retrasos y estancamientos.

El caso palestino provee intuiciones, si bien no respuestas, a este problema. Al examinar el movimiento palestino a lo largo de cinco décadas, es obvio el sentido de pertenencia colectiva y movilización que parece ser intenso en algunos períodos y mitigado durante otros. Esto se debe al hecho de que la reproducción de la identidad es una dinámica política y siempre cambiante que incluye agentes activos, pero también dinámicas externas. La actual Intifada ha tenido un impacto claro en la reanimación del sentido de colectividad entre los palestinos en diáspora, la mayoría de los cuales nunca han visto Palestina. Aquellos que esperan que el paso de los años debilite la resolución colectiva de los saharauí, no necesitan más que ver el caso palestino para ver que el tiempo y la distancia no son garantías de que el conflicto desaparezca.

### **La ONU, la auto-determinación y la 'autonomía'**

Los refugiados saharauí llaman a 1975 el Al-Ghazu ('invasión'), haciendo paralelos del Nakbah ('catástrofe') palestino de 1948. Desde estas coyunturas traumáticas en las vidas de los dos pueblos, hay muchas resoluciones y declaraciones de la ONU y de la comunidad internacional que están acumulando polvo. Tanto los acuerdos de Oslo como la propuesta marroquí de 'autonomía' para el Sahara Occidental, violan los principios de la ley internacional.

El derecho de los palestinos y los saharauí a la auto-determinación es un derecho no negociable enaltecido en los principios de la ley internacional. De hecho, es un principio central de la Carta de la ONU, expresado en el Artículo 1(2) y reafirmado como un derecho humano en el Artículo 1 en ambos convenios internacionales. En 1960, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración sobre la Cesión de Independencia a Países y Pueblos Colonizados, la cual afirma que "todas las personas gozan del derecho de auto-determinación".

El argumento sionista-israelí de que

Palestina no era un Estado nacional previo al establecimiento de Israel, y por lo tanto no tiene el derecho a la auto-determinación, no es válido. En 1919, el Convenio de la Liga de Naciones reconoció al pueblo palestino como una nación independiente que se colocó "provisionalmente" bajo mandato británico, actuando los británicos como "custodios" para dirigir a las personas "aún incapaces de sostenerse por sí mismas" a la independencia.

El marco de trabajo para la paz de Oslo proveyó una forma de 'autonomía' o 'autoridad' palestina con la soberanía última, aún en manos de los israelíes. Las consecuencias de la 'autonomía' se han vuelto claras para los palestinos: las anexiones de tierra por parte de Israel han continuado y la población de los asentamientos israelíes se ha duplicado desde que comenzó el



proceso de paz. La opción de autonomía marroquí-estadounidense propuesta para el Sahara Occidental tendría consecuencias similares, dejando cuestiones clave como defensa, política exterior y la moneda nacional bajo control marroquí.

### El Estado, la nación y el Estado nacional

Los cinco millones de refugiados y exiliados palestinos fueron marginados en las negociaciones de Oslo y relegados como un asunto de 'estatus final'. Ellos se sienten traicionados por la Autoridad palestina. Su nexos político en la forma de la Organización para la Liberación de Palestina --Autoridad Palestina (PLO-PA, por sus siglas en inglés)-- fue arrancada como resultado de Oslo, ya que se abandonó a los refugiados para que se valgan por sí

*...los muros no hacen juego con la lucha de los pueblos por su libertad.*

solos. El rechazo de Israel a considerar el derecho de retorno ha sido apoyado por el fracaso de los acuerdos de Oslo, al referirse a la Resolución 194(III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA, por sus siglas en inglés), la cual pide su derecho de retorno, compensación y restitución. El énfasis de Oslo en construir instituciones cuasi-estatales en la porción (22%) de Palestina otorgada a la Autoridad Palestina, ignoró cuestiones claves y fundamentales para el predicamento palestino.

¿Quién estuvo para representar a los palestinos en Jordania, Líbano, Siria y el resto del mundo? Los asentamientos y refugiados habrían sido un obstáculo serio a la contigüidad de su territorio. Habrían aparecido cismas sobre la representación política entre la Autoridad Nacional Palestina (PNA, por sus siglas en inglés) y los países anfitriones, especialmente Jordania - el único país que otorga a los refugiados derechos completos de ciudadanía- donde reside el 40% de los refugiados registrados por UNRWA. La relación entre los palestinos residentes en Israel y el Estado Palestino estaba indefinida.

Semejando la determinación israelí de crear hechos demográficos, las autoridades marroquíes han llevado más de 150,000 colonos al territorio ocupado, para cambiar los resultados del tan atrasado referendo. Como en los territorios palestinos ocupados, los asentamientos de colonos son fuertemente subsidiados, dando a los habitantes ingresos considerablemente

mayores de los que tendrían si se hubieran quedado en Marruecos. Los 150,000 soldados marroquíes en el Sahara Occidental, persiguen a aquéllos que se oponen a la integración con Marruecos o apoyan el derecho saharauí a un referendo. El Artículo 49 de la Cuarta Convención de Ginebra relativa a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra (12 de agosto de 1949), claramente prohíbe las colonizaciones: "la potencia ocupante no deportará o transferirá partes de su propia población civil al territorio que ocupa". El propósito del Artículo es proteger a la población civil de un territorio ocupado y reservar los cambios territoriales permanentes, si los hay, hasta que se llegue al final del conflicto. Tanto Israel como Marruecos han violado la Cuarta Convención de Ginebra, al transformar radicalmente los territorios ocupados introduciendo nuevos colonos, para cambiar la estructura demográfica de los territorios bajo su ocupación y utilizar los recursos naturales.

Tanto en el caso saharauí como en el palestino, es difícil pensar que la repatriación y autodeterminación son mutuamente exclusivos. Más bien, deberían verse como parte de una solución política mayor que amalgama los dos conceptos y está basada sólidamente en la ley internacional.

### Márgenes, cercas y fronteras

El Sahara Occidental está partido en dos por un margen marroquí de 900 millas de largo, un muro defensivo que se extiende desde la esquina noreste del Sahara Occidental hacia el sureste cerca de la frontera mauritana. Construido a principios de 1980 por Hassan II, siguiendo el consejo de Ariel Sharon (actual Primer Ministro israelí), el margen está hecho de tierra y reforzado con soldados, minas antipersonales y antitanques, trincheras y detectores. Se estima que Marruecos ha plantado de 1 a 2 millones de minas terrestres. Sharon está construyendo un muro similar que devorará partes del territorio palestino, legalmente consideradas parte de Cisjordania. Este también estará fortificado con cercas electrificadas, trincheras y detectores de movimiento.

Por 27 años los saharauís han estado separados de parientes y vecinos, algunos viviendo bajo ocupación marroquí y otros en las *wilayas* en Argelia, Mauritania y otros lugares. Los palestinos tampoco han visto a sus parientes por décadas. En el Líbano, conocí a un refugiado que va a la cerca de la frontera sur, para ver si puede avistar su pueblo natal al otro lado de la frontera. Cuando no puede,

espera que una brisa originaria de su tierra sople hacia él.

Los muros levantados por ocupantes son indicadores de una cultura de miedo y son erigidos precisamente, porque el ocupante comprende que su ocupación se da en contra de la voluntad de los habitantes legítimos. Es solo una cuestión de tiempo para que las poblaciones rodeadas y aprisionadas encuentren formas de vencer las barreras. Las potencias ocupantes deben reflexionar sobre la historia para comprender que los muros no hacen juego con la lucha de los pueblos por su libertad. ¿Cuándo comprenderán la paradoja y el absurdo de negociar la paz al tiempo que construyen muros?

### Conclusión

El mundo árabe debería defender activamente los derechos del pueblo saharauí a la autodeterminación, y aprender de las experiencias exitosas de democracia y construcción de instituciones civiles de este pueblo pequeño, pero resistente. Si se deja que sigan su curso, los conflictos saharauí y palestino son amenazas a la estabilidad regional y global. Es tiempo de que el silencio de la arena sea roto. Se deben oír voces árabes más fuertes llamando a la aplicación universal de la ley internacional, para poner fin a la impunidad con la cual las potencias ocupantes, despojan a los pueblos ocupados de su derecho a la auto-determinación y el retorno.

**Randa Farah está asociada al Departamento de Antropología de la Universidad de Ontario Occidental. Sitio web: [www.ssc.uwo.ca/anthropology/farah](http://www.ssc.uwo.ca/anthropology/farah). Correo electrónico: [rfarah2@uwo.ca](mailto:rfarah2@uwo.ca)**

Este documento está basado en un proyecto de investigación mayor en el cual la Dra. Dawn Chatty, del Centro de Estudios sobre Refugiados (RSC, por sus siglas en inglés), es la investigadora principal. La autora quisiera expresar su gratitud hacia sus anfitriones saharauí y hacia aquellos que compartieron sus ideas y experiencias, las cuales le ayudaron a escribir este artículo.

La fuente más completa y regularmente actualizada de información en Internet sobre el Sahara Occidental es la Asociación para el Referendo en Sahara Occidental (ARSO, por sus siglas en inglés): [www.arso.org/index.htm](http://www.arso.org/index.htm). Otras conexiones saharauís se encuentran en el sitio web de la FMR en: [www.fmreview.org/4DWSahara.htm](http://www.fmreview.org/4DWSahara.htm).

1. El sitio web de la SADR es: [www.arso.org/03-0.htm](http://www.arso.org/03-0.htm).
2. El sitio web de MINURSO es: [www.un.org/Depts/DPKO/Missions/minurso/body\\_minurso.htm](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/minurso/body_minurso.htm).

# Viendo Más Allá de la Respuesta de Emergencia

*La preocupación internacional y atención práctica (incluyendo las delineadas en los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno) han sido sopesados del lado de las respuestas de emergencia al desplazamiento. Sin importar, qué tan efectivas son, no obstante, éstas no sean soluciones.*

Por el contrario, el apoyo de emergencia crea condiciones de supervivencia y seguridad donde soluciones más durables pueden o no propiciarse. Este artículo considera opciones de largo plazo para poblaciones surgidas de conflictos armados o afectadas por los mismos y los retos de los esfuerzos de reintegración a través de los cuales, se puede restablecer una ciudadanía productiva.

Los intentos de brindar elementos de desarrollo a la poblaciones aún en necesidad de alivio, permanecen a menor escala, limitados en tiempo y de forma experimental. Por lo tanto, hasta cierto punto, las agencias internacionales aún están "aprendiendo el trabajo" sobre los requerimientos, contradicciones y compromisos necesarios para atender en general situaciones de crisis de migraciones persistentes y transiciones de la guerra a la paz. Sin embargo, es conflictivo que aún cuando los donantes y las agencias internacionales conocen las necesidades a ser atendidas, con frecuencia carecen de voluntad política para actuar de acuerdo con sus propias y reiteradas recomendaciones.

## Encontrando un lugar

La mayoría de personas que han sido desplazadas son todo menos invisibles, ya que no se encuentran en campos o asentamientos. Además de los millones de desplazados internos que viven en locaciones demarcadas, hay otros millones, imposibles de contar, quienes se han establecido en poblaciones, ciudades, hogares de familiares, amigos y en especial en las grandes ciudades. Pese a que podrían recibir cierto tipo de apoyo externo esporádico, su cantidad y condiciones son poco conocidas y mucho menos controladas. Estas son las personas que realmente quedan en lagunas.

Cualquiera que ha estado en un típico asentamiento o campo de desplazados internos, probablemente ha visto condi-

ciones mucho peores de las que se observarían en un típico campo de refugiados. La gente necesita ser asistida de urgencia para abandonar estos lugares tan pronto como sea seguro hacerlo. Si "volver a casa" no es posible, se hace necesaria la integración a un centro urbano o un reasentamiento alternativo en un área segura. Sin embargo, parece que el alcanzar soluciones duraderas para los desplazados internos, no es una alta prioridad ni para los respectivos gobiernos ni para las agencias internacionales.

La falta de acción significativa se deriva, en parte, de la percepción de que los desplazamientos inducidos por los conflictos, son un fenómeno temporal que se resolverá al momento de establecer las condiciones para que la gente regrese a sus hogares. Se debe, en buena medida, al hecho de que la búsqueda de una integración estable y productiva o la reubicación en cualquier otro lugar que el "hogar o lugar de origen", conlleva al reconocimiento de un indeseable hecho político irreversible. En otras palabras, la ayuda humanitaria para desplazados internos de largo plazo es aceptada con más facilidad que las soluciones duraderas, porque las acciones encaminadas a esto último pueden acarrear un mensaje político no deseado -de parte de gobiernos, agencias donantes y los mismos desplazados internos- de que cambios significativos e incluso posiblemente permanentes, han ocurrido en las áreas de origen, lo que en el futuro previsible hace que el retorno parezca poco probable.

## Re-estableciendo vidas productivas

En las situaciones más gratificantes, las crisis y el conflicto se acercan a su fin y las personas retornan a sus antiguos hogares para retomar sus vidas anteriores. Esto marca el final del desplazamiento formal, aunque sólo el comienzo de una solución. Dependiendo de qué haya sucedido en el

por Patricia Weiss Fagen

período intermedio, puede que encuentren sus hogares y comunidades destruidas o habitadas por otros residentes; puede que hayan perdido documentación personal necesaria para establecer sus identidades, derechos y propiedades. Es probable que los jóvenes pierdan años de educación; que las familias sufran pérdidas y tengan que lidiar con una salud deteriorada, traumas o incapacidades. Los efectos directos de su desplazamiento persisten hasta que aparezcan mecanismos en su lugar de origen, así como recursos para atender tales asuntos. Por último, la viabilidad de regresar a sus hogares depende de la reconstrucción de las economías locales en las regiones afectadas por la guerra.

Las situaciones menos comprometidas son aquellas donde la gente que ha sido desplazada, encuentra necesario o deseable rehacer sus vidas en cualquier otro sitio que en su lugar de origen, ya sea porque el conflicto continúa o por otras razones.<sup>1</sup> Los desplazados internos de origen rural que han perdido su propia tierra (o acceso a ella), tienen una mejor experiencia si son capaces de establecerse en áreas rurales donde las afinidades étnicas facilitan la incorporación local de familias desplazadas.

Una revisión de casos proporciona unos pocos ejemplos donde extensos grupos desplazados de un área rural, se han reestablecido con éxito en otro lugar. Pese a contar muchas veces con increíbles estrategias de supervivencia y recursos más que suficientes, la reubicación rural raramente ha probado ser duradera. Algunos informes indican que aún donde el conflicto no interfiere en las subsistencias locales, la llegada de un gran número de desplazados combinada con una pobreza generalizada en las áreas receptoras, saturan las posibilidades de absorción y eventualmente exacerbaban las tensiones entre los recién llegados y la población local, en particular en lo que se refiere a temas de tierra y recursos (tal es el caso en Angola, Sri Lanka, Uganda y Guatemala).

Los gobiernos algunas veces hacen públicas las tierras disponibles para el establecimiento de los desplazados internos, proclamando ésta como una solución duradera. Sin embargo, en los ejemplos que vienen a la mente (Sri

Lanka, Colombia, Indonesia e India del Norte), la tierra propiedad del Estado, viene sin los recursos necesarios para establecer asentamientos económicamente viables, es decir, condiciones para la explotación agrícola, créditos y mercados. Por lo tanto, cada vez más, los desplazados rurales se ven obligados a vivir en asentamientos tipo campamentos, con pocas oportunidades para generar ingresos y donde son parcial o enteramente dependientes de la asistencia externa.

Sri Lanka ilustra los problemas de encontrar soluciones duraderas para la población desplazada rural. Un estudio sobre el desplazamiento en ese país realizado a finales del año 2000 y a mediados de 2001, concluyó: "Luego de casi veinte años de conflicto y desplazamiento interno, existe una falta de análisis, planificación y política integrada, sistemática y sistémica para abordar las implicaciones a largo plazo del desplazamiento interno y de la intervención humanitaria en las zonas de conflicto."<sup>2</sup> Muchos de los desplazados internos entrevistados han estado viviendo bajo la asistencia social rural en centros de reubicación, durante una década o más. En el mejor de los casos, han logrado reemplazar sus frágiles refugios con otros más sólidos, han encontrado un empleo casual en los centros urbanos o han tenido acceso temporal a pequeñas extensiones de tierra. En Sri Lanka, afortunadamente, ante el rumbo anticipado del proceso de paz ahora parece más posible un cambio positivo. Será muy importante el apoyo a la reintegración de los desplazados internos post conflicto si se mantiene la paz.

Tarde o temprano, los desplazados a causa de la guerra, junto con otros migrantes forzados, se agrupan en las ciudades donde esperan encontrar un trabajo o recibir ayuda de miembros de familia. El crecimiento urbano a lo largo del mundo desarrollado ha excedido, en buena medida, la capacidad de gobiernos pobres en proveer servicios adecuados y control del crimen. Las ciudades se expanden a un ritmo acelerado durante los períodos de conflicto.

Los desplazados internos, predominantemente rurales, son más proclives a estar entre los habitantes urbanos más vulnerables y menos protegidos. Con frecuencia son considerados como residentes temporales que se marcharán cuando se restablezca la paz o apenas se nota su llegada porque parece ser sencillamente una aceleración de los patrones normales de migración rural-urbana. Los desplazados internos recién llegados probablemente reciben atención -con frecuencia hostil- sólo cuando parece que están afectando de forma negativa los servicios y la seguridad de otros habitantes de la ciudad. Las mejoras urbanas

que pueden llevarse a cabo, raramente toman en cuenta las particulares situaciones de desesperación que enfrentan aquellos cuya presencia es el resultado de una migración forzada y de escape, más que de elección. Al parecer, los programas en favor de las personas desplazadas en áreas urbanas, son uniformemente débiles.

En Colombia, al menos el 50% de sus desplazados internos terminan en las principales ciudades, usualmente luego de una progresión de traslados distantes de sus lugares de origen.

Inmediatamente después del desplazamiento se pueden registrar para recibir ayuda de emergencia de parte del Estado, la cual está disponible por un período de tres meses, pero sólo una vez, sin importar la cantidad de veces que, de hecho, se ven obligados a movilizarse. Después de los tres meses, se considera que los desplazados internos han llegado a una "fase de estabilización". El Estado, que ya se ha probado incapaz de proveer la protección necesaria para prevenir el desplazamiento en su primera fase, también ha probado ser igualmente incapaz de proveer la seguridad para los asentamientos de desplazados internos urbanos y semi urbanos, incluso aquellos en las afueras de las áreas en conflicto. La burocracia estatal ha fallado en gran medida en proveer la educación y la asistencia médica a la que tienen derecho los desplazados internos. Una minoría de desplazados internos se beneficia actualmente de programas internacionales de varios tipos y éstos también sólo reciben financiamiento de corto plazo. En el nuevo Plan de Acción Humanitaria 2003<sup>3</sup> de la ONU para Colombia, las agencias internacionales han dado prioridad a la reintegración de largo plazo y el fortalecimiento institucional.

### **El objetivo de la reintegración**

Ambas presunciones sobre los desplazados internos, de que retornarán a sus lugares de origen y de que el apoyo a su causa debe enfocarse solamente en esta solución, no sólo son engañosas sino que también han reforzado la tendencia de obviar las oportunidades para apoyar la integración. Esta observación no tiene la intención de subestimar la importancia de apoyar el derecho al retorno y la necesidad de apoyar estos movimientos. Más bien, tiene por intención promover el apoyo a múltiples soluciones, tanto en el ámbito rural como urbano, diseñadas para absorber e integrar a los desplazados internos en los lugares donde están y/o ayudarlos a encontrar lugares alternativos para vivir y trabajar. Aún si eventualmente pudieran regresar a sus lugares de origen, sus vidas en el período de transición no quedarían en un



limbo, en un patrón de impase infeliz con pocas opciones, si acaso.

Es posible llegar a los desplazados de larga duración, a través de programas y proyectos que buscan mejorar las condiciones y fomentar la integración en lugares donde abundan las poblaciones afectadas por la guerra. El apoyo a la integración local incluye medidas para proveer a las personas desarraigadas, acceso a escuelas y a mecanismos de salud nacional, trabajos y títulos de propiedad, incluyendo los improvisados hogares temporales y las pequeñas porciones de tierra que han adquirido donde ahora viven. La cooperación internacional es esencial y podría ser mucho más efectivamente canalizada de lo que ahora es.

La forma en que se canaliza la cooperación internacional tendrá una fuerte influencia en que hayan o no soluciones duraderas para los desplazados internos y otras poblaciones afectadas por la guerra. El Estado tiene la principal responsabilidad de resolver el desplazamiento y de reintegrar a los desplazados, aunque no necesariamente cuenta con los medios necesarios para hacerlo. Mientras la cooperación a los desplazados internos y otros grupos vulnerables se limite al alivio directo de emergencia y sea administrado por las agencias internacionales, los gobiernos locales continuarán buscando la acción y el patrocinio humanitario internacional para este propósito. Los gobiernos

*Desplazada interna de Pavarando en Mutata, Municipalidad de Uraba, Colombia*

nacionales son más proclives a convertir la reintegración en una prioridad nacional si la comunidad internacional apoya el proceso de forma material y a través de la formación de capacidad y fortalecimiento institucional en áreas que producen y reciben desplazados.

El apoyo internacional para terminar con el desplazamiento debe orientarse al fortalecimiento de capacidades y la voluntad de las estructuras de gobierno local y nacional, para trabajar con los desplazados internos para encontrar soluciones a sus problemas. Es esencial desarrollar relaciones de trabajo entre la cooperación internacional y las agencias de desarrollo nacionales y/o las estructuras locales y actores desde las primeras etapas posibles. Hay situacio-

nes donde esto no es ni posible ni deseable cuando el gobierno tiene intenciones dañinas y hasta homicidas hacia los desplazados internos, desviando la ayuda humanitaria para propósitos militares. No obstante, los primeros esfuerzos para superar la desconfianza y hostilidad local hacia los desplazados y, donde sea necesario, para iniciar la labor en áreas no gubernamentales puede rendir resultados positivos a lo largo del tiempo. Bajo las mejores circunstancias, la reconstrucción de sociedades destruidas y la integración de poblaciones afectadas por la guerra son procesos largos y complicados. Pese a las tensiones inevitables y las agendas divergentes entre los actores involucrados, el apoyo internacional aún es un factor decisivo para la reconstrucción del tejido social y

económico para que los ex-desplazados internos, tengan en el futuro un lugar dentro de la sociedad nacional.

**Patricia Weiss Fagen es investigadora asociada en el Instituto para Migración de la Universidad de Georgetown.**  
**Correo electrónico: pwf@georgetown.edu**

1. Los ejemplos aquí mencionados no incluyen la discusión del desplazamiento forzado, tal como los centros de reagrupamiento inducidos por el gobierno en Burundi.
2. El 'Proyecto de estudio de casos de Sri Lanka', Parte 111, manuscrito no publicado, proyecto patrocinado por MacArthur sobre la Migración Forzada y el Régimen Humanitario. 2001.
3. Plan de Acción Humanitaria de la ONU, 2002-2003, 27 de noviembre de 2002. Visite [www.reliefweb.in](http://www.reliefweb.in) (diríjase a Colombia y descargue el documento 14.2.03).

# El papel de la protección al final del desplazamiento

por Roberta Cohen

La violencia irrumpió en Tayikistán en 1993 cuando decenas de miles de desplazados internos y refugiados, comenzaron a retornar a sus hogares. En muchos poblados, los recién retornados encontraron sus hogares ocupados por otros o se convirtieron en víctimas de agresiones físicas incitadas por la animosidad étnica. Se reportó una gran cantidad de homicidios y desapariciones. La firma de un acuerdo de cese al fuego en 1994, no creó en sí mismo un ambiente seguro de retorno. Se necesitaba que la comunidad internacional y las autoridades locales intervinieran para lograr que los retornos fueran seguros y viables.

Gracias a ACNUR, se desarrolló un programa de monitoreo de derechos humanos diseñado para dar cuenta que de hecho, en el clima volátil de Tayikistán, el simplemente transportar a las personas de vuelta a sus hogares y distribuirles materiales para tener un techo, no sería suficiente para crear un ambiente seguro y prevenir un desplazamiento adicional. ACNUR distribuyó personal de campo en las áreas de retorno para monitorear las condiciones e interceder ante las autoridades cuando habían abusos o riesgos para la seguridad personal. Los oficiales de campo de ACNUR investigaron reclamos de homicidios, desapariciones, violaciones y acoso, ya que muchos de los retornados desconfiaban de las autoridades locales y, con frecuencia, reportaban primero tales crímenes a las oficinas de ACNUR. Luego acompañaron

a las víctimas a las oficinas gubernamentales locales para garantizar que se les brindaba una audiencia completa y justa. El personal de ACNUR también intercedió con las autoridades para ayudar a los refugiados a reclamar sus hogares. Las autoridades locales se mostraron receptivas al papel de ACNUR y no se registraron incidentes de venganza contra su personal. Según una evaluación, la "presencia 24 horas al día" en las áreas de retorno y el papel "imparcial" de ACNUR, ejerció una "influencia estabilizadora": se desalentaban nuevos brotes de violencia comunal y el número de casos de protección declinó.<sup>1</sup> Los desplazados internos y los refugiados se sentían más confiados de volver a su hogares y más seguros de permanecer una vez que se trasladaron de vuelta.

Lo que ocurrió en Tayikistán de 1993 a 1996 es ilustrativo en cuanto a la interrogante de cuándo dar por terminado el desplazamiento. El caso demuestra que, aún en países donde los conflictos están formalmente concluidos, las continuas animosidades entre individuos o grupos, pueden poner en riesgo los procesos de retorno e impedir el fin al desplazamiento. De hecho, las tensiones sociales pueden intensificarse en la fase post-conflicto, en especial si los desplazados retornan a encontrar sus hogares, tierra y propiedad personal apropiados por otros y sin un sistema judicial funcional establecido para resolver disputas. Además, en países donde se han perpetrado abusos severos a los derechos humanos y la ley

humanitaria, podrían haber agravios no resueltos en aldeas y ciudades a lo largo del país, y el señalamiento de las personas que retornan.

Esta experiencia también muestra que los retornos seguros y exitosos, son más factibles cuando se asignan tareas de protección específicas y tareas de derechos humanos, a personal de campo posicionada en las diferentes áreas de retorno, quienes poseen las destrezas requeridas. Los oficiales de ACNUR dominaban el idioma farsi o ruso y tenían una extensa experiencia en cuanto a la antigua Unión Soviética. Algunos contaban con un entrenamiento en derecho, lo que daba autoridad a sus interacciones con los oficiales locales, oficiales de seguridad pública y las cortes. Otros contaban con destrezas de negociación, lo que contribuyó a aliviar tensiones y reducir la amenaza de violencia contra los retornados. El equipo de ACNUR también desarrolló una buena relación de trabajo con la Misión Militar Observadora de la ONU en Tayikistán (UNMOT, por sus siglas en inglés). Finalmente, el equipo no sólo se marchó cuando concluyó su misión, sino que hizo arreglos para que la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE, por sus siglas en inglés) asumiera su papel de monitor de los derechos humanos, por cuyo medio se mantuvo la continuidad de la protección para la población.

Tales esfuerzos, por supuesto, no siempre son igualmente exitosos. En Ruanda, por ejemplo, en 1994-1995,

130 integrantes del equipo de derechos humanos fueron posicionados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés), para llevar una pequeña porción de seguridad a los retornados hutu y tutsi posterior al genocidio. Pero muchos eran inexpertos, no se les había brindado una capacitación adecuada, y hubo largos atrasos para enviarlos de la capital a las áreas de retorno. El mismo Alto Comisionado describió la operación como un "fracaso logístico". Sin embargo, la OHCHR pudo revertir la situación en gran parte. Un miembro inexperto del equipo fue puesto a la cabeza, personal de derechos humanos fue posicionado a lo largo del país y se desarrollaron efectivas sociedades de trabajo con ACNUR y la Misión Militar de la ONU en Ruanda (UNAMIR, por sus siglas en inglés). Al final, la Operación en el Campo de los Derechos Humanos en Ruanda, pudo controlar con mayor efectividad las condiciones en áreas de retorno, promover la causa de los desplazados con las autoridades locales y contribuir en general a la seguridad de las áreas de retorno.

### Desplazamiento recurrente

Actualmente en Afganistán, el fracaso de la comunidad internacional en crear un ambiente seguro y proveer protección a los retornados ha causado que el proceso de retorno colapse. Lejos de terminar, el desplazamiento ha sido recurrente a lo largo del país. Grandes cantidades de refugiados afganos, retornando de un prolongado exilio en el exterior, se están convirtiendo ahora en desplazados internos y otros están regresando a Pakistán. Los afganos que ya son desplazados internos se están desarraigando una segunda o tercera vez. Cerca del 40% de los 2 millones de personas que por tanto han regresado a Afganistán, se han concentrado en Kabul, Herat y otras ciudades ya que no pueden hallar suficiente seguridad o trabajo en sus áreas de origen. En el caso de los pashtunes étnicos, decenas de miles se han abstenido de retornar al norte porque temen un conflicto entre milicias rivales o retribución de Uzbek y otros grupos étnicos, por su asociación real o percibida con el derrocado régimen talibán.<sup>2</sup>

Pese a que ACNUR ha ayudado a establecer una comisión que involucre al gobierno central y las autoridades locales para atender reclamos de acoso y confiscación de tierra al norte, los empleados de las agencias de cooperación encuentran difícil ayudar a las personas que retornan a sus aldeas y ciudades en diferentes partes del país. Entre enero y agosto de 2002, la ONU documentó más de 70 "incidentes" de violencia contra las agencias de cooperación, incluyendo casos de violación, saqueo y ataques con arma de fuego contra vehículos de la ONU.<sup>3</sup>

Otro factor que contribuye a la violencia es el hecho de que la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés), autorizada por la ONU, ha sido posicionada sólo en la capital. Estados Unidos se ha opuesto a su expansión, lo que ha resultado en que la ISAF quede limitada a 4,500 tropas con el mandato de proteger sólo al Gobierno. Hacia finales de 2002, el gobierno estadounidense instruyó a sus fuerzas especiales y especialistas en asuntos civiles, para que dieran un giro en sus funciones y pasaran de realizar operaciones exclusivas de contra terrorismo, a trabajar con las recién entrenadas tropas afganas a fin de dispersar conflictos locales, mitigar la lucha interfacciones y contribuir con la edificación de carreteras, escuelas y otros proyectos de desarrollo. No obstante, la cúpula militar y las milicias continuaron dominando grandes porciones del país.

Algo más que impide los retornos es la respuesta internacional extraordinariamente lenta en remover las minas anti personales y otro material de guerra sin explotar, que cubre más de 700 km<sup>2</sup> de Afganistán. La infestación de minas terrestres es casi un hecho único de Afganistán. En Mozambique, las minas acabaron con la vida de más de 10 mil personas desplazadas a lo largo del retorno y del programa de reasentamiento.<sup>4</sup> En Angola, las minas impidieron la entrega de ayuda humanitaria a los retornados y retrasaron los programas agrícolas necesarios para que sus retornos fueran más viables. En 2001, el 75% de las 660 personas muertas en Angola a causa de la explosión de minas y otro tipo de artillería, eran personas desplazadas internas.<sup>5</sup> Los programas de remoción son costosos, pero esenciales para incrementar la seguridad en las áreas de retorno. Las campañas de concienciación sobre las minas, también son importantes para advertir a los retornados sobre dónde podrían estar plantadas las minas y cómo evitarlas. Al mismo tiempo, un nuevo estudio ha descubierto que el actual equipo de detección de minas es en gran medida, poco confiable. Si no se presta atención al desarrollo de nuevo equipo, señala el estudio, podría tardar cerca de medio siglo acabar con todas las minas anti-personales asentadas alrededor del mundo.<sup>6</sup>

### Respuesta internacional

Si bien muchos factores determinarán si procede y cuándo finaliza el desplazamiento, una mayor participación del personal de campo de derechos humanos y humanitario en el proceso de retorno, es una forma de incrementar la atención hacia la protección y el logro de retornos seguros. Aunque en general, no se prevé que hayan acuerdos internacionales. En Sri Lanka,

actualmente ACNUR está trabajando con el Gobierno, para identificar los problemas que necesitan ser atendidos con miras a un retorno seguro de cientos de miles de desplazados internos y refugiados. Estos incluyen, la restitución de la propiedad o compensación, el establecimiento de sistemas legales, administrativos y de seguridad pública no discriminatorios en las áreas de retorno, la emisión de documentos de identidad, la aceleración en la remoción de las minas anti-personales y el llevar a cabo esfuerzos especiales para incrementar la protección de mujeres y niños, quienes a su retorno permanecen vulnerables al abuso.

Sin embargo, en Angola, que cuenta con más de 4 millones de desplazados internos, la responsabilidad por la protección de los retornados se encuentra en una base menos firme. En principio, ACNUR desarrolló un prometedor plan de dos años, que incluía a equipos móviles y redes de ONG de protección, pero los gobiernos donantes declinaron su patrocinio basándose en que ACNUR debía apearse sólo a lo relacionado con los refugiados y que otras agencias en el campo, debían ser capaces de llevar a cabo estas otras actividades.<sup>7</sup>

Como resultado, ACNUR ha estado ayudando sólo a los desplazados internos que retornan y parecen estar mezclados con los refugiados. Pero ninguna otra agencia tiene la capacidad de hacer frente a la responsabilidad de protección para los desplazados internos que retornan. La división de Derechos Humanos de la Misión de la ONU en Angola, que también rinde informes a la OHCHR, sólo tiene presencia en la capital y tres provincias y se ha enfocado en gran medida en cimentar las capacidades del Gobierno. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), aunque es más un cuerpo coordinador que operativo, ha intentado monitorear las condiciones en todas las 18 provincias y promover comités de protección provincial. Pero su personal de campo es limitado en número, debe concentrarse principalmente en tareas de coordinación y tiene poca experiencia en tareas de derechos humanos y protección. Mientras tanto, la organización Refugiados Internacional, informa que los desplazados internos que encuentran poca seguridad o sostenibilidad en sus aldeas de origen o áreas de reasentamiento, han empezado a abandonarlas en busca de mejores condiciones en cualquier otro lugar.<sup>8</sup>

Cuando se trata de protección, hay pocas organizaciones a quienes abocarse en situaciones de postconflicto. Se espera que el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC, por sus siglas en inglés), la principal agencia de protección, parta luego del conflicto, en cumplimiento con su mandato. Las represalias postconflicto, los homici-

dios de retribución y otros tipos de violencia, por lo general no están incluidos en las Convenciones de Ginebra. ACNUR, debido a factores de déficit presupuestario y una reciente más restrictiva interpretación de su mandato, se ha vuelto menos comprometido en la defensa de los desplazados internos, y ahora existe gran incertidumbre sobre si se involucrará o no en la protección de los desplazados internos, en programas de retorno. Por su parte, OHCHR ha evitado en gran medida, operaciones de campo que involucren una protección directa de los desplazados internos, desde que montó la operación a gran escala en Ruanda, a mediados de los 90. La oficina continúa sufriendo de severas limitaciones de recursos e intentos políticos deliberados por parte de estados miembros de la ONU para limitar su papel.

Básicamente, esto deja a la OCHA la tarea de tratar de concurrir a cualquier parte del área, para compartir la responsabilidad de la protección. Su nueva unidad de desplazados internos ha estado promoviendo con mucha energía las "coaliciones de protección". Si bien puede motivar a agencias adicionales a involucrarse o distribuir su propio asesor de desplazados internos, algunas veces el resultado es una mezcla ad-hoc de organizaciones que incluyen a algunos asesores sin experiencia en protección o derechos humanos.

Una forma de dar atención a esta laguna, sería que la ICRC y los gobiernos donantes que apoyan su trabajo, pusieran bajo consideración si ésta podría asumir el rol de protección de los desplazados internos y otros civiles durante la fase de retorno y reintegración. Otra sería asegurar más que un compromiso de parte de ACNUR y la OHCHR, para que el nuevo Comisionado para los Derechos Humanos, Sergio Vieira de Mello<sup>9</sup>, dirija su oficina para que ésta asuma un mayor compromiso en el área, durante los procesos de retorno. El trabajo asociado con ONG debe ser promovido activamente. Las Brigadas Internacionales de Paz, por ejemplo, han acompañado directamente a las personas desplazadas de regreso a sus ciudades y aldeas en las áreas de conflicto en Colombia. En la Federación Rusa, las ONG locales han establecido personal en los campos de desplazados internos en Ingushetia, para tratar de detener retornos forzados a Chechenia. Además, el Centro Henri Dunant, con sede en Ginebra, tomó la iniciativa de organizar un equipo de "monitores de paz" en Aceh, Indonesia, para acompañar a más de 2,500 personas desplazadas de regreso a sus hogares, tras las pláticas entre el Gobierno y el Movimiento de Liberación de Aceh. Las organizaciones regionales también pueden ser efectivos socios de trabajo. En Tayikistán, fue la Organización para la

Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE, por sus siglas en inglés) la que tomó de ACNUR la tarea de monitorear la seguridad y el respeto a los derechos humanos de los desplazados internos que retornaban. Y en Bosnia, la OSCE envió varios cientos de miembros de su personal, para monitorear las condiciones de derechos humanos bajo los acuerdos de Dayton, incluyendo la libertad de movimiento y el derecho de las personas desplazadas a la reposición de su propiedad o a recibir una compensación.

La mayor dificultad es que, a la fecha, en cada emergencia humanitaria y de derechos humanos, nadie sabe cuál de las agencias o qué combinación de ellas, se involucrará en promover la seguridad durante los retornos de los desplazados internos. El Instituto para



el Estudio de la Migración Internacional de la Universidad de Georgetown, ha planteado la idea de establecer un Alto Comisionado para los Migrantes Forzados, como una forma de hacer frente a las lagunas del sistema internacional. Otros han propuesto la creación de un cuerpo de contingencia de especialistas en protección, tanto para emergencias como para la fase de seguimiento, integrado por policías y miembros de la fuerza pública, organizaciones humanitarias y de derechos humanos y expertos en seguridad, para proveer asesoría técnica en el área, así como posicionar a personal que tenga a su cargo responsabilidades de protección.

### Conclusión

La finalización del desplazamiento claramente necesitará de un compromiso internacional mayor, para integrar las inquietudes sobre derechos humanos y protección a los procesos de retorno y garantizar que las organizaciones en el campo de trabajo, tengan experiencia,

capacitación y recursos para llevar a cabo tales actividades.

También se requerirá un compromiso para proveer asistencia de largo plazo para la restauración de la sociedad civil, los sistemas electorales, las instituciones judiciales que puedan resolver disputas de propiedad y territorio, y los debidos procedimientos para salvaguardar los derechos humanos. Lo más oportuno a este respecto, es el reconocimiento cada vez mayor que se da al punto de vista de que la reconstrucción postconflicto, debe incluir no sólo la reconstrucción de la infraestructura física, sino también la restauración de un marco de gobernabilidad incluyente de democratización, justicia social y respeto a los derechos humanos. Sin embargo, la protección y los derechos humanos, con frecuencia aún, son inquietudes secundarias y su implementación es en gran medida, improvisada. En algunos casos, las guerras organizacionales de jurisdicción y las visiones paranoicas de los "mandatos", contribuyen a la incertidumbre; lo mismo ocurre con el deseo reflexivo de la comunidad internacional de "irse por lo seguro" limitando sus actividades a proveer alimentos, medicina y refugio. Sólo cuando se comprenda que la promoción de la seguridad física y respeto a los derechos humanos de las personas en su retorno a casa es de igual importancia, será posible decir que realmente se ha encontrado una solución al problema de finalizar el desplazamiento.

*Desplazados internos afectados por la sequía en Malakh, Afganistán, recibiendo ayuda alimenticia, 2002.*

**Roberta Cohen es Co-directora del Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno y coautora de Masas en fuga: la crisis global de desplazamiento interno (Brookings, 1998). Correo electrónico: rcohen@brookings.edu**

1. ACNUR, 'Informe sobre la Fase-Disminución de las operaciones de ACNUR en Tayikistán', febrero de 1995, y 'TAYIKISTÁN: un relato de lecciones aprendidas', 15 de abril de 1996.
2. Noticias sobre desplazados internos, Proyecto Global IDP, 12 de febrero de 2003.
3. Perfil de país sobre Afganistán, Consejo Noruego para los Refugiados, Base de Datos Global sobre Desplazados Internos, 26.10.02.
4. J. Borgen, 'Arreglos institucionales para personas desplazadas internas', Consejo Noruego para los Refugiados, 1995, p18.
5. Organización Human Rights Watch, Angola, Reporte Mundial 2003.
6. Corporación Rand, J MacDonald et al, Alternativas para la detección de minas antipersonales, 2003.
7. R. Cohen, 'El débil apoyo de Estados Unidos pone en riesgo a las masas desplazadas internas de Angola', Red Africana de Refugiados, marzo de 2002.
8. Entrevista con Verónica Martín, Organización Refugiados Internacional, 21 de febrero de 2003.
9. Nota del Editor: Sergio Vieira de Mello murió trágicamente en el ataque con bomba a la sede de las Naciones Unidas en Bagdad, el 19 de agosto de 2003.

# Colombia: el final del desplazamiento o el fin de la atención?

por Amelia Fernández y Roberto Vidal

**E**l desarrollo de políticas para las personas desplazadas internas por la violencia en Colombia está caracterizado por la tensión entre el enfoque gubernamental, predominantemente operacional,<sup>1</sup> y el de la Corte Constitucional, que ha abogado por un enfoque en derechos humanos por la vía de la jurisprudencia.<sup>2</sup>

La creciente intensificación del conflicto armado interno casi limita por completo la opción del retorno. El Estado no está en capacidad de garantizar la seguridad de la población civil, en especial cuando ellos mismos han sido amenazados por los actores armados que permanecen en las áreas de donde la gente ha huido. Hoy por hoy, no existe una reintegración verdadera de la gente desplazada en Colombia. Por tanto, las soluciones para esta población actualmente dependen de las posibilidades de un reasentamiento urbano. El Gobierno, sin embargo, ha hecho énfasis en los programas de retorno por varias razones: i) el costo del reasentamiento de la gente de las áreas rurales en áreas urbanas es mayor que el del retorno, según los cálculos gubernamentales; ii) las autoridades de gobierno local dudan de recibir a los desplazados, ya que los asocian con los grupos armados y con un incremento en inseguridad social y marginalización urbana; iii) el retorno es visto como una posible forma de consolidar el control del Gobierno sobre los territorios en disputa.

Dentro del sistema gubernamental de apoyo a los desplazados, se ha esta-



UNHCR/P. Smith

blecido un mecanismo de información donde la población debe registrarse a fin de tener acceso a los servicios del Estado. Pese a que la Corte Constitucional ha determinado que el desplazamiento es un hecho objetivo y que el registro tiene una simple función declarativa, éste constituye una condición necesaria para acceder a la ayuda gubernamental. En consecuencia, el desplazamiento termina, al menos de forma oficial, con la exclusión del registro estatal.

Otra razón para el final de la ayuda, concierne a criterios vagos como la "falta de cooperación" de las personas desplazadas o "renuncia repetida" de las políticas de Estado, según los servicios de ayuda gubernamentales. Esto ha creado temores injustificados hacia la posibilidad de establecer algún tipo de control político sobre los desplazados y sus organizaciones. Los recursos del Gobierno muestran que han habido casos de exclusión del registro. Algunos de estos casos, según las organizaciones de personas desplazadas, han sido líderes de los

desplazados que se han pronunciado en contra de la política del Gobierno. La exclusión o amenazas de exclusión parecen ser utilizadas como medios de presión política.

El sistema gubernamental de ayuda está altamente formalizado. Por ejemplo, las personas sólo pueden ser registradas si fueron desplazadas durante el año anterior; la ayuda humanitaria sólo se brinda por tres meses (prorrogables por tres meses en casos especiales); y la ayuda actual está sujeta a la disponibilidad de fondos. El Gobierno está estudiando la posibilidad de utilizar criterios para la "cesación de la condición de ser desplazado" basados en la provisión de servicios, lo que significaría que aquellos que recibieron asistencia bajo los limitados términos establecidos por el Gobierno, quedarían excluidos del registro.

El resultado de utilizar estos criterios formales, han ocasionado largos períodos de negligencia hacia los desplazados, que entonces desapare-



Durante el "Día de la Documentación en Ciudad Bolívar, la Unidad de Registro Móvil de ACNUR ayudará a los desplazados internos locales, a solicitar tarjetas de identidad.

cieron de los registros oficiales, tras recibir la ayuda de corto plazo. Existe el temor de que estos criterios que cumplen con las prioridades del Estado, mas no con las necesidades de la población desplazada, sean impuestos sobre aquellos excluidos del registro para desplazados, lo que resultaría en una total falta de protección.

El final del estatus de desplazado no debería llevar a una total ausencia de ayuda; en su lugar la asistencia para el desplazamiento debiera ser gradualmente reemplazada por programas de ayuda más general que, no obstante, cumplan con los mismos estándares que la asistencia para desplazados, de una forma digna y duradera.

La noción de un final del desplazamiento genera muchos temores entre las poblaciones desplazadas, en la medida en que conlleva al final de la ayuda, la disponibilidad de lo que ya

es precario. Lo que parece particularmente peligroso es la analogía entre las políticas de los desplazados y la de los refugiados (es decir, el uso de

*El final del estatus de desplazado no debería llevar a una total ausencia de ayuda;*

la cláusula de cesación), en especial si al hacerlo así, hay un intento de transferir las restricciones que los estados imponen a los refugiados y en quienes buscan asilo, hacia la relación que existe entre el Estado y sus ciudadanos desplazados internos, lo que supone obligaciones relacionadas con sus derechos humanos. Por último, las necesidades del enfoque meramente operacional al asunto acometido en Colombia, termina restringiendo los derechos de las personas desplazadas internas.

**Amelia Fernández es profesora asociada de la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.**

**Correo electrónico:**  
[afernand@javeriana.edu.co](mailto:afernand@javeriana.edu.co)

**Roberto Vidal López es profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.**

**Correo electrónico:**  
[vidal@javeriana.edu.co](mailto:vidal@javeriana.edu.co)

1. El gobierno colombiano ha creado un complejo grupo de instituciones y normas formuladas en el Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Población Desplazada.
2. La Corte Constitucional es la corte de apelaciones en el sistema judicial colombiano. Desde 1994 ésta ha emitido más de 60 pronunciamientos relacionados al desplazamiento forzado debido a la violencia. Aún así, éstas corresponden a una minúscula fracción de los casos del país que han sido discutidos a través del sistema judicial.

# Plazos confusos: los desplazados internos en Indonesia

por Christopher R. Duncan

*¿Cuándo deja un desplazado interno de serlo? En Indonesia la respuesta se suponía que era: el 31 de diciembre de 2002. Este fue el plazo anunciado a finales de 2001 cuando el Gobierno dio a conocer su plan, describiendo cómo resolvería el "problema" de más de un millón de desplazados internos esparcidos a lo largo del país.<sup>1</sup>*

El plan del Gobierno no contenía detalles de cómo se iba lograr esto más que tres opciones para los desplazados internos: i) retornarlos a su lugar de origen, ii) facultarlos para poder desenvolverse en su ubicación actual (es decir, integración) o iii) reubicación.

Esta nueva política fue acogida con confusión por muchos desplazados internos, porque fue anunciada en el momento en que la gente aún estaba siendo desplazada por la violencia continua en varias partes del archipiélago. El documento también anunció que toda la ayuda gubernamental a los desplazados cesaría el 31 de diciembre de 2001. Esto condujo a que muchos desplazados internos especularan de que esta medida estaba destinada a calmar a las comunidades anfitrionas, muchas de las cuales estaban comenzando a preguntarse cuándo los desplazados internos iban a terminar de recibir ayuda e iban a regresar a sus hogares, o a integrarse en la comunidad local. Los conflictos étnicos, religiosos y políticos que siguieron a la caída del gobierno de Suharto en 1998, han desplazado a más de 1.3 millones de personas en Indonesia.

Aproximadamente la mitad fueron desplazados como resultado de la turbulencia étnica y religiosa en las orientales provincias indonesias de Maluku y Maluku del Norte. Aunque muchos de estos conflictos han cesado, muchos desplazados internos aún esperan regresar a casa. Dado que fueron conflictos entre comunidades indígenas y migrantes las que crearon muchas de estas situaciones, su retorno o integración debe manejarse apropiadamente, o los gobiernos regionales simplemente estarían plantando las semillas de futuros conflictos.

El cese de la ayuda gubernamental a finales de 2001, afectó a los desplazados internos de diferentes formas. Una gran mayoría pudo pasarla con sus sueldos y las pequeñas cantidades de ayuda que recibían de grupos religiosos u ONG. La mayoría de los desplazados internos ya habían aprendido a sobrevivir sin la ayuda del Gobierno, ya que la corrupción y la mala administración la habían agotado significativamente. Sin embargo, quienes resultaron más afectados fueron aquellos de áreas más rurales, a quienes les faltaban destrezas más atractivas para el mercado de trabajo y los desplazados internos de mayor edad que no estaban en capacidad de realizar las faenas manuales disponibles. De este modo, la política de hecho aceleró el retorno de un pequeño porcentaje de desplazados internos o si no se sentían seguros regresando a casa, simplemente los desplazaban a nuevas comunidades más rurales.

Los oficiales parecían tener una completa falta de consideración hacia la situación en las áreas afectadas, por lo regular urgían a la gente a regresar a lugares, al mismo tiempo que nuevos desplazados internos, volvían de estos mismos lugares huyendo de renovadas hostilidades. Como un incentivo, el Gobierno prometió a los desplazados internos que el gobierno de Maluku del Norte y las fuerzas armadas, garantizarían su seguridad - algo que para nada inspiraba confianza ya que fueron los fracasos de estos dos cuerpos, los que llevaron a su desplazamiento. Los desplazados internos también desconfiaron de sus antiguos vecinos quienes se habían volteado en su contra durante el conflicto. Los oficiales raramente tomaban en cuenta el trauma de un desplazado interno cuando discutían

su retorno.

El plazo ha ido y venido y aún hay cientos de miles de desplazados internos en Indonesia.

## Sugerencias para mejorar la resolución de las situaciones de los desplazados internos:

1. **No abordar las necesidades de las víctimas de un conflicto social como si fueran víctimas de un desastre natural.** Mientras que las víctimas de una inundación o un terremoto pueden usualmente volver a sus casas tan pronto como mengue la afluencia de agua o paren los temblores, los desplazados internos de un conflicto social no pueden hacerlo. Al exigir que los desplazados internos vuelvan a sus hogares, los oficiales contribuyen al deterioro de las relaciones entre los desplazados internos y las comunidades anfitrionas, ya que estos últimos empiezan a pensar que los desplazados internos simplemente se quedan para explotar la ayuda.
2. **Instruir a los oficiales regionales y trabajadores de ONG con la información básica sobre el conflicto social que propició el apareamiento de los desplazados internos con quienes trabajan.** La falta de conocimiento sobre los conflictos afecta la habilidad de los servidores civiles y ONG de trabajar con desplazados internos, en particular cuando se trata de ayudarlos para que regresen a casa; también intensifica los sentimientos de desconfianza entre los desplazados internos, oficiales y el personal de las ONG.
3. **Alentar/requerir que los servidores civiles para los desplazados internos vivan fuera de los campos de desplazados internos.** Su presencia dentro de los campos de desplazados internos causó gran cantidad de resentimiento entre las comunidades anfitrionas y los desplazados internos. La investigación mostró que, pese a que los servidores civiles para los desplazados internos viviendo en los campos enfrentaron de hecho numerosas dificultades (ocasionalmente no se les pagaban sus salarios), estaban generalmente mejor que otros desplazados internos. Su remoción de los campos, sólo después de haber obtenido un puesto pagado dentro del gobierno local, habría sido un adelan-

to en mejorar las relaciones y de liberar cierta cuota de ayuda que podría destinarse a los desplazados internos con mayor necesidad.

**4. Establecer una oficina para coordinar el retorno de los servidores civiles a sus provincias originales.**

Un problema mayor en la reconstrucción de regiones en conflicto ha sido la huida de servidores civiles, incluyendo los maestros de escuela. En Sulawesi del Norte, muchos servidores civiles de Maluku del Norte querían regresar cuando los enfrentamientos cesaron, pero se los impidió su necesidad de encontrar trabajo y el arreglo de papeleo complicado. Una oficina de coordinación podría facilitar estas transferencias. Los encargados de distrito de las regiones recuperadas, remitirían listas de las necesidades de su personal, para ser publicadas en los campos de desplazados internos y oficinas gubernamentales.

**5. Al construir sitios de reasentamiento para los desplazados internos, incluir hogares para segmentos necesitados de la comunidad anfitriona y proveer lineamientos claros y rígidos con relación a la elegibilidad.**

(Esto ya es una política estándar para los proyectos de transmigración.) Al construir nuevas viviendas, el Gobierno debe proveer lineamientos relacionados con quienes son candidatos para vivienda gratuita y el estatus de la misma (si los desplazados internos pasan a ser dueños o tienen derechos de "uso"); esto debe hacerse valer de forma consistente y transparente.

**6. Garantizar una mayor coordinación entre los gobiernos provinciales.**

En el caso de Sulawesi del Norte, inicialmente sólo

había coordinación limitada entre los gobiernos provinciales y resultó en caos. Gran cantidad de desplazados internos retornados llegaron a Maluku del Norte sin ningún aviso, lo que forzó a las comunidades locales, que ya lidiaban con miles de desplazados internos a encontrar vivienda y ayuda para más.

**7. No enfocarse en los desplazados internos que viven en campos hasta el punto de excluir a quienes viven fuera de ellos.**

Las oficinas gubernamentales y ONG (tanto locales como internacionales) creían equivocadamente que las personas viviendo fuera de los campos lo hacían así porque estaban mejor económicamente. Fallaron en tomar en cuenta la relevancia de las fechas de llegada de los desplazados internos.

Los primeros grupos que llegaban de Maluku del Norte provenían de áreas urbanas y en gran parte consistían de ser-

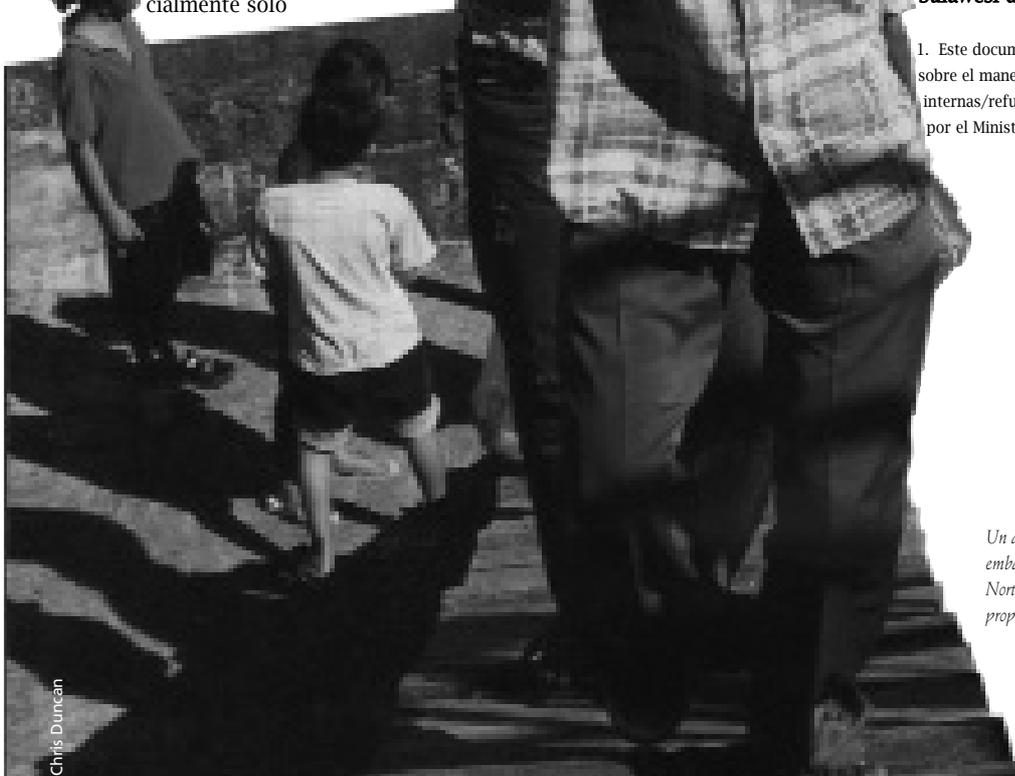
vidores civiles, comerciantes y obreros calificados, la mayoría de los cuales encontró empleo en Sulawesi del Norte. Los comerciantes acomodados y oficiales de alto rango no vivían en los campos, pero algunos de ellos que podían costearse vivir fuera de los campos, decidieron en cambio permanecer en ellos a fin de explotar los bajos costos de la vivienda y el acceso a la ayuda. En contraste, los últimos grupos de desplazados internos con frecuencia provenían de áreas rurales y, por lo tanto, contaban con menos capacidades para encontrar un trabajo. Llegaron luego de que los campos estaban llenos; tuvieron que alquilar casas y recibir menos ayuda porque vivían fuera de los campos.

**8. Proveer a los desplazados internos con recursos de información confiables.**

Los desplazados internos necesitan información actualizada con respecto a la situación actual en sus anteriores lugares de residencia, los programas actuales de ayuda destinada a ellos y sus derechos como desplazados internos. Las ONG locales deben satisfacer esta necesidad.

*Christopher R. Duncan, PhD, es investigador visitante del Instituto Americano Rothermere, Universidad de Oxford (RAI por sus siglas en inglés), en Antropología Urgente en la Universidad de Goldsmiths. Este artículo está basado en 18 meses de trabajo de campo antropológico (2001-2002) entre desplazados internos de Maluku del Norte viviendo en Sulawesi del Norte.*

1. Este documento titulado Políticas Nacionales sobre el manejo de las personas desplazadas internas/refugiados en Indonesia, fue publicado por el Ministro de Asistencia Social, Yusuf Kalla.



*Un desplazado interno de Maluku del Norte aborda una embarcación para retornar a su hogar desde Sulawesi del Norte, cargando alimentos enlatados que el Gobierno le proporcionó.*

# Haciendo visible el final para los desplazados internos

por Erin Mooney

*¿Cuándo termina el desplazamiento interno? En otras palabras, ¿cuándo, en una situación en particular, deben los desplazados internos ya no ser tratados como tales?*

Algunos podrían preguntarse si no es muy pronto para hacerse esta pregunta. Es sólo hasta años muy recientes que, después de todo, esa concienciación y preocupación ha surgido a partir de la condición de desplazados internos, sus necesidades y vulnerabilidades específicas, y esa atención focalizada ha empezado a dedicarse al desarrollo de respuestas efectivas a nivel nacional e internacional. No obstante, hay una variedad de razones de peso para hacerse esta pregunta:

- Dado que las decisiones que determinan que un desplazamiento interno ha terminado inevitablemente llevan a la terminación de programas de atención a las necesidades particulares de los desplazados internos y a la mera desaparición efectiva de éstos como grupo de interés específico, es vital entender las bases sobre las cuales tales decisiones se realizan y la extensión en la que se ajustan a la realidad objetiva del campo de trabajo.
- Saber cuándo concluye el desplazamiento interno es importante también para determinar cuándo la responsabilidad, la atención y los recursos nacionales e internacionales deben girar desde enfoques específicos sobre las necesidades y vulnerabilidades de los desplazados internos, hacia un enfoque holístico y que abarque a toda la comunidad, encaminado a su rehabilitación y desarrollo para la sociedad en su conjunto.
- Las organizaciones e investigadores involucrados en la recolección de estadísticas sobre los desplazados internos necesitan saber cuándo parar de contar. Ellos señalan que una de las razones por las que se ha dificultado el llegar a un acuerdo sobre las cifras de desplazados internos, ha sido la falta de claridad sobre cuándo un desplazado interno debe dejar de ser considerado como tal.
- Las agencias operacionales, ONG, donantes y gobiernos requieren información sobre el número de desplazados internos a fin de formular

programas, políticas y presupuestos para atender efectivamente sus necesidades. No obstante, debido a las varias interpretaciones de cuándo termina el desplazamiento, las cifras que con frecuencia se utilizan difieren dramáticamente, lo que impide un enfoque coordinado.

- Más importante aún, los mismos desplazados internos tienen el derecho de saber cuándo habrán culminado los beneficios y derechos adquiridos, así como cualquier restricción o riesgo, que su condición de desplazados les confiere.

El responder a la pregunta de cuándo termina el desplazamiento no es un simple ejercicio académico o teórico. Puede tener un impacto tremendo en las vidas de los desplazados internos y el respeto a sus derechos.

## Una pregunta en busca de respuestas

Actualmente, las decisiones sobre cuándo termina un desplazamiento interno se realizan, si acaso, sobre bases arbitrarias o ad-hoc. Además, las metodologías utilizadas y en consecuencia, las conclusiones a las que se llegan difieren entre las partes, con frecuencia de manera dramática. Por ejemplo, la Base de Datos Global de Desplazados Internos reporta que el número estimado de desplazados internos en Guatemala, va de 0 a un cuarto de millón. En Ruanda, serias diferencias de opinión surgen entre las diversas agencias y oficinas de Naciones Unidas, todos usan diferentes criterios, sobre el tema de si los cientos de miles de desplazados internos reubicados como parte del programa de 'asentamiento' a finales de los 90, todavía debían ser considerados como tales.

Tomando en cuenta que las "demandas operacionales...cada vez

más dictan la necesidad de una respuesta coherente", la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés) se ha abocado al Representante del Secretario General para los desplazados internos, para obtener su consejo y orientación para que le "indique cuándo genéricamente un individuo no sólo se convierte en un desplazado interno sino...cuándo ya no debe ser considerado bajo esta categoría." Sin embargo, "la pregunta no es nueva," señaló OCHA, "la respuesta ha sido bastante evasiva hasta ahora."<sup>1</sup> El Proyecto Brookings-SAIS sobre el Desplazamiento Interno (el cual es codirigido por el Representante), en unión con el Instituto para el Estudio de Migración Internacional de la Universidad de Georgetown, ha estado explorando el tema a través de la investigación y una serie de consultas con agencias internacionales, ONG locales e internacionales, así como otros investigadores con una visión orientada al desarrollo de criterios para determinar cuándo concluye el desplazamiento interno.<sup>2</sup>

## Tres ópticas

Al examinar este tema, primero lo vimos desde tres perspectivas diferentes.<sup>3</sup>

### 1. Los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno

Estos principios, que dictan los derechos y las garantías pertinentes a los desplazados internos en todas las fases del desplazamiento, estipulan que "el desplazamiento no debe durar más de lo requerido por las circunstancias".<sup>4</sup> Sin embargo, éstos no contienen una cláusula de término tal como lo hace para su aplicación. Esto no fue algo que se pasó por alto de parte del equi-



po encargado, sino una decisión deliberada basada en el hecho de que la definición de desplazados internos utilizada en los Principios, no es declaratoria sino descriptiva en su naturaleza, denotando la situación factual de ser desplazado dentro del propio país más que confiriéndole un estatus legal a ser otorgado, mucho menos revocado.

Para los desplazados internos quienes permanecen en el país de origen, los Principios Guía prevén tres posibles soluciones a su desplazamiento: (i) retornar a las áreas donde se ubicaba su hogar o residencia habitual; (ii) reubicarse en las localidades a donde fueron una vez desplazados; (iii) reestablecerse en otra parte del país. Los Principios especifican una responsabilidad de parte de las autoridades nacionales de facilitar estas soluciones y también estipula un número de condiciones a ser cumplidas:

- el retorno o la reubicación debe ocurrir de manera voluntaria y con **"seguridad y dignidad"**.
- **No-discriminación**, debe incluir la posibilidad de participar de lleno y en igualdad de condiciones en los asuntos de carácter público, así como de disfrutar de acceso igualitario a los servicios públicos.
- Asistencia para **la recuperación o compensación de propiedades y posesiones destruidas** de las cuales fueron desposeídos como resultado de su desplazamiento.

Estas provisiones adicionales sugieren que, desde el punto de la postura de la ley internacional, las soluciones para los desplazados internos conlleven a algo más que simplemente la movilización física del retorno o la reubicación, sino que también requieren establecer las condiciones para garantizar la efectividad de estas soluciones.

## 2. La experiencia del refugiado por analogía e implicación

La Convención de 1951 contiene cláusulas de finalización que estipulan el momento en que un individuo ya no sería elegible para el estado de refugiado y la protección internacional que provee, en particular cuando "las circunstancias en conexión con las cuales un individuo ha sido reconocido como refugiado han cesado de existir". Pese a que las analogías directas con la ley de refugiados son difíciles porque, a diferencia de los Principios Guía, se refieren a un estado legal específico, es sin embargo, importante para considerar las posibles implicaciones que el final del estado de refugiado puede tener en la naturaleza temporal del desplazamiento interno.

La aplicación de las cláusulas de finalización para refugiados, podría llevar a

asumir automáticamente que el desplazamiento interno también ha terminado. Por ejemplo, la decisión de ACNUR de concluir el estado de refugiados para los provenientes de Mozambique, a partir del 31 de diciembre de 1996, fue un factor decisivo en las determinaciones de que ya no habían más desplazados internos en el país. Sin embargo, ese mismo mes cuando el Representante del Secretario General para desplazados internos visitó el país, encontró que "pese a las decisiones del Gobierno y la comunidad donante de ya no dirigirse a los grupos desplazados, esto de ninguna manera significaba que todas las personas desplazadas internas habían retornado." Entre las razones citadas por los desplazados estaba "la falta de confianza en la durabilidad de la paz, a veces junto con la renuencia a retornar a las áreas donde habían experimentado el terror."<sup>5</sup> El retorno de los refugiados o el cese de su condición como tales, por lo tanto, no necesariamente es un factor determinante de cuándo finaliza el desplazamiento interno.

De hecho, la finalización del estado de refugiado podría resultar en un incremento en el número de desplazados internos. Los refugiados pueden ser obligados a retornar a su país, pero puede que no sean capaces de regresar a sus hogares e incluso convertirse en otra forma de desplazados internos. Este fue el caso en Bosnia tras el Acuerdo de Dayton. Se reportó que un fenómeno similar ha estado ocurriendo en Afganistán en el contexto de los retornos masivos de refugiados que se han estado realizando a lo largo del año pasado. Existe la necesidad de un enfoque integral al tema de cuándo termina el desplazamiento, que tome en cuenta los efectos de tales determinaciones, tanto para los refugiados como para los desplazados internos.

## 3. Casos de desplazamiento interno

Nuestra revisión de numerosas situaciones de desplazamiento interno,<sup>6</sup> incluyendo algunos artículos de esta revista, confirma que no hay un enfoque sistemático al asunto de cuándo finaliza el desplazamiento interno. Por ejemplo, en algunos casos es la capacidad o voluntad del Gobierno de proveer asistencia humanitaria de emergencia, más que la duración real del estado de desplazamiento, lo que se convierte en un factor decisivo. En otros, se anuncia una fecha para determinar cuándo todos los desplazados internos en un país, a veces de más de un millón, dejarán de ser considerados como tales. Aún en otros casos, el desplazamiento interno termina como una medida punitiva y por los más secundarios actos de omisión, tal como no realizar tareas domésticas en el centro comunitario donde los despla-

zados internos se alojan. En muchos casos, los enfoques utilizados violan los derechos de los desplazados internos. Se necesitan enfoques menos arbitrarios para determinar cuándo finaliza el desplazamiento interno.

## Posibles criterios

Habiendo examinado el asunto a través de estas ópticas, es posible focalizar tres grupos de posibles criterios.<sup>7</sup>

1. **Criterio basado en la causa:** una forma de ver el asunto sería enfocarse en las causas del desplazamiento interno y partiendo de la analogía del refugiado, considerar la existencia de un "cambio de circunstancias" de aquellas que obligaron al desplazamiento en primer lugar, tal como el final de un conflicto o el cambio de gobierno, de modo que ya no exista un temor fundado de persecución. Se podrían elaborar criterios específicos para abordar situaciones de desplazamiento debido a desastres naturales y, por separado, de desarrollo.

Sin embargo, la experiencia posterior al conflicto en Bosnia y ahora Afganistán, sugiere que aún cuando los factores causales inmediatos del desplazamiento han dejado de existir, esto no necesariamente significa que seguidamente surja una solución duradera a la condición de los desplazados internos. En el escenario contrario, cuando la causa del desplazamiento persiste de manera indefinida, por ejemplo, cuando el desplazamiento es debido a un conflicto cuyo final no salta a la vista, uno debe plantear si lo mejor para los desplazados es continuar considerándolos como tales. Los gobiernos, después de todo, podrían hallar políticamente útil mantener a los desplazados internos, algunas veces a lo largo de décadas, en un estado de limbo sin poder retornar en ausencia de un asentamiento pacífico y de igual forma, sin poder integrarse a los sitios a donde emigraron, de manera que los desplazados internos en efecto, se convierten en rehenes de esta designación, tal como sucede en Georgia y Azerbayán.

Basar las decisiones simplemente en criterios causales puede poner fin al desplazamiento de forma prematura o, si las causas originales persisten, perpetuar el estado de desplazamiento indefinido, incluso en detrimento de los desplazados.

2. **Criterios basados en soluciones:** otro enfoque enfatiza la posibilidad de los desplazados internos ya sea de retornar a sus comunidades originales o de reestablecerse en otra comunidad. Para algunos analistas, la única verdadera solución para los desplazados internos es el retorno, como una reversión del movimiento físico que el

desplazamiento, por definición, conlleva. La posibilidad de retornar, sin importar si los desplazados internos desean o no hacerlo, es el criterio que ha sido favorecido por el Comité para Refugiados de EE.UU. (USCR, por sus siglas en inglés). Sobre esta base, el USCR estimó que el desplazamiento había terminado en Guatemala en 1998, dos años después que el conflicto llegó a su fin. De forma similar, a mediados de 2002, tanto el Gobierno como las agencias internacionales en Sierra Leona, decidieron tras una reubicación masiva y un proceso de retorno, que ya no habían más desplazados internos en el país. Sin embargo, en ambos casos, estas decisiones han sido duramente discutidas con argumentos que incluyen: falta de seguridad en las áreas de retorno; asistencia inadecuada de reintegración; falta de compensación de propiedad; el problema de la ocupación ilegal de tierras; y la imposibilidad de los desplazados internos que retornaron para votar, acceder a los servicios públicos u obtener documentos de identificación para sus hijos.

Niños desplazados internos buscan comida en los toneles de basura, Luanda, Angola.



dan ser atribuidas a su desplazamiento y que requieran atención especial. Los Principios Guías apuntan a necesidades que serían relevantes en estos casos, por ejemplo en el área de protección, ausencia de refugio y otras privaciones resultantes del desplazamiento, documentación, y recuperación de compensación por propiedades perdidas como resultado del desplazamiento.

### Un enfoque integrado

Estos tres conjuntos de criterios no son mutuamente exclusivos sino que más bien, incluyen elementos que se traslapan. En efecto, el consenso emergente confirma la necesidad de un enfoque integrado que combine, grupos de criterios basados en soluciones y en necesidades para asegurar que los desplazados internos tienen opciones de -regresar, reubicarse o integrarse localmente- y que las necesidades y vulnerabilidades específicas creadas por el desplazamiento, se atienden de modo que estas soluciones sean efectivas y duraderas, reconociendo mientras tanto, que los criterios basados en causas a menudo serán un factor facultativo. Exactamente qué quiere decir "soluciones duraderas" para los desplazados internos, es algo que necesita ser aclarado mediante mediciones estandarizadas, basadas en causas y especialmente en necesidades, tanto en términos del clima general de protección, como en términos de las necesidades de reintegración de los desplazados internos en tres aspectos: legal, social y económico. Estos estándares, que se pueden derivar de los derechos, responsabilidades y necesidades ya identificados arriba y, más extensamente de los Principios Guías como un todo, podrían entonces constituir la base para determinar cuándo, en cualquier situación dada, los desplazados internos ya no necesitan ser sujetos de atención y asistencia internacional específica.

Es importante reconocer que los estándares que se desarrollen seguramente se cumplirán sólo de forma gradual. Esto es un fuerte argumento contra los anuncios arbitrarios del final del desplazamiento en una fecha específica o tan pronto como ocurra el retorno o la reubicación, y a favor del monitoreo

sostenido de la situación de los desplazados internos, una vez que la fase de solución empieza a progresar. Sin embargo, para los desplazados internos aún más que para los refugiados, hay poca información y análisis de qué ocurre con la gente una vez que regresa o es reubicada. La evaluación de las condiciones al regreso, reubicación o integración local, por ejemplo utilizando los estándares que se están desarrollando, es por tanto críticamente importante para verificar la durabilidad de las soluciones e identificar las áreas donde se requiera apoyo continuado, especialmente en lo que se refiere a la protección y asistencia para la reintegración de los desplazados internos. El regreso o la reubicación solo es el inicio de lo que será un proceso gradual de reintegración que requiere apoyo; por algún tiempo después del regreso o la reubicación, los desplazados internos tienen probabilidades de experimentar necesidades diferentes que requieren atención especial. A largo plazo, el apoyo para soluciones duraderas será sin duda necesario, pero podría cambiar por enfoques más genéricos y comunitarios basados en la vulnerabilidad más que en el hecho de que la persona haya sido internamente desplazada o no.

**Erin Mooney es Directora Asistente del Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno y del Centro para Estudios sobre Desplazamiento, Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS, por sus siglas en inglés), Universidad John Hopkins. Correo electrónico: emooney3@jhu.edu.**

1. Carta del Coordinador Asistente de Apoyo en Emergencias de la ONU al Representante del Secretario General sobre desplazados internos.
2. Los documentos, incluyendo informes de antecedentes y reportes sumarios de consultas preparados en conexión con este proyecto de investigación, están disponibles en la página del Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno: [www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm).
3. Erin Mooney, ¿No más un desplazado interno? Explorando el Problema de Cuándo Termina el Desplazamiento Interno (abril 2002). Véase: [www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm).
4. Principio 6.3, Principios Guías sobre Desplazamiento Interno, Doc. de la ONU E/CN.4/1998/53/Add.2.
5. Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos, Reporte del Representante del Secretario General sobre Personas Desplazadas Internas. Perfiles en Desplazamiento: Mozambique, Doc. de la ONU E/CN.4/1997/43/Add.1, para. 26.
6. Véase en particular, Mooney, ¿No más un desplazado interno?, op. cit.
7. Susan Forbes Martin y Erin Mooney, Criterios para Determinar el Final del Desplazamiento: Opciones para la Consideración (septiembre de 2002). Véase [www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm).

3. **Criterios basados en necesidades:** el tercer enfoque posible buscaría determinar cuándo las necesidades y vulnerabilidades específicas de los desplazados internos ya no existen. Estos criterios se aplicarían a los desplazados internos que tienen posibilidades de acceso a la protección y asistencia de sus gobiernos nacionales, ya no tienen necesidades insatisfechas por el hecho de ser desplazados y por lo tanto, no requieren protección y asistencia internacional especial. Los desplazados internos no tienen necesariamente que haber sido reubicados o retornados permanentemente, puede ser que aún tengan necesidades (debido a la pobreza o invalidez, por ejemplo) pero ya no tendrían necesidades específicas de protección, asistencia y reintegración, diferentes a las del resto de la población, que pue-

# América Latina: desplazados en Perú, ¿concluyendo su proceso?

por Diana Ávila

Consejería en Proyectos (Project Counselling Service - PCS-) es un consorcio internacional de agencias de cooperación europeas y canadienses creado en 1979, conformado por el Consejo Danés para los Refugiados (Danish Refugee Council -DRC-), el Consejo Noruego para los Refugiados (Norwegian Refugee Council -NRC-), la Ayuda de las Iglesias Protestantes de Suiza (Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz - HEKS-), Acción Conjunta de las Iglesias de Holanda (Action by Churches Together -ACT-) y la Agencia Canadiense Inter Pares -IP-. Tiene como misión fortalecer las capacidades de las poblaciones afectadas por el desplazamiento, el refugio y otras formas de desarraigo, para potenciar procesos organizativos autónomos, democráticos, interculturales y con perspectiva de género, en el marco de la promoción y defensa de los derechos humanos integralmente entendidos.

En ese marco, PCS (por sus siglas en inglés), organizó en coordinación con sus principales contrapartes en la región y actores que fueron o son relevantes en el proceso del desplazamiento interno en sus países, el seminario internacional "Experiencias de las Poblaciones Desplazadas de Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú", los días 26 y 27 de marzo de 2003.

Los objetivos del Seminario fueron llamar la atención de la Comisión de la Verdad y Reconciliación -CVR- y de otros actores vinculados al tema, sobre la población que sufrió desplazamiento interno en el Perú, en el periodo de 1980 al 2000, sus necesidades y derechos, y lograr un intercambio de información y experiencias de las organizaciones de los desplazados y afectados por la violencia política en Guatemala, El Salvador, Perú y Colombia, para desarrollar procesos de interaprendizaje.

Otro tema importante fue insistir en la necesidad de que la CVR, en su tratamiento del tema del desplazamiento Interno en Perú, incluyera a los desplazados como parte importante de las víctimas y por ende, en el Plan Integral de Reparaciones que la Comisión presentará en breve.

Participaron cerca de 80 delegados, entre ellos miembros de organizaciones de desplazados del Perú y ONG acompañantes, la Defensoría del Pueblo y representantes del movimiento de derechos humanos peruano, representantes de la CVR, representantes de la población desplazada y de ONG acompañantes de Guatemala, El Salvador y Colombia; así como expertos en el tema de esos países y consultores que trabajaron en la ONU durante los años de los procesos centroamericanos. Se contó además con la participación de Gimena Sánchez de la Institución Brookings y de Hiram Ruiz del Comité para los Refugiados de los Estados Unidos de Norteamérica (US Refugee Committee).

El Encuentro buscó sensibilizar al país y otros actores relevantes en el proceso, en torno a la vigencia de los problemas de los desplazados internos en el Perú; así como el apoyo a este grupo, mediante la revisión y el análisis de otros procesos similares, la revisión de los Principios Deng y la vigencia de éstos en el proceso peruano. Se enfatizó que, si bien es cierto que el conflicto interno ha disminuido casi totalmente, la situación de los desplazados no ha sido resuelta aún.

En Perú, luego de veinte años de violencia política (1980-2000), inició durante el gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua, un proceso de verdad, justicia, reparación y reconciliación. La CVR culminará la primera etapa de ese proceso en

agosto de 2003, con la presentación del Informe Final y Recomendaciones de la Comisión, así como el Plan Integral de Reparaciones.

Este período de apertura y construcción democrática ha sido muy importante para Perú, sobre todo, para la recuperación de la dignidad y los derechos de aquellos y aquellas que fueron víctimas de la violencia política de los grupos armados, de las fuerzas militares, policiales y de otros grupos irregulares; entre ellos, los desplazados internos son parte fundamental de las víctimas de violaciones a sus derechos. El proceso sin embargo, es lento y complejo en un país con problemas estructurales serios de exclusión económica, social y política. Un país donde la discriminación étnica y cultural sigue siendo un tema en la agenda del desarrollo, no asumido a cabalidad por los representantes de la política formal.

Los desplazados internos en Perú son aproximadamente entre 600,000 a un millón, según decía Francis Deng, Representante del Secretario General de Naciones Unidas para el tema del desplazamiento interno, en su informe de visita en 1996. Las estadísticas son difíciles de sostener, pues en la época del desplazamiento, el temor era tan grande que los desplazados negaban su origen, ser ayacuchano, apurimeño o huancavelicano (las zonas de mayor violencia) era razón de persecución, discriminación o encarcelamiento.

Los desplazados por la violencia se multiplicaron hasta principios de los años 90, siempre condenados al silencio y al destierro. El desplazamiento ha implicado para ellos, una condición de mayor vulnerabilidad frente a sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Consejería en Proyectos considera que el desplazamiento de las poblaciones

por razones de violencia política, sigue siendo un problema grave de derechos humanos. Se parte de reconocer que la población desplazada fue objeto de una serie de violaciones específicas de derechos fundamentales a nivel individual, familiar y comunitario.

Desde esta perspectiva, existe un derecho irrenunciable a la verdad, la justicia y la reparación, independientemente de los programas gubernamentales de reorganización de la sociedad, de los planes de desarrollo regional y nacional, de programas de convivencia y gobernabilidad o de programas de lucha contra la pobreza que se hayan dado. Sin lugar a dudas, estos programas crean condiciones y/o permiten el mejor cumplimiento de las acciones de justicia y reparación, es decir, serán complementarios a las acciones propias de reparación para la población desplazada y comunidades arrasadas, pero no implican el reconocimiento de los desplazados como víctimas de la violencia política interna, y tampoco una reparación real que les devuelva su dignidad, aunque sea simbólicamente. La reparación que se realice, debe hacerse desde un reconocimiento por parte del Estado de su incumplimiento en brindar protección a la población civil.

En el Perú, el Estado no atendió, ni protegió a la población desplazada interna, ni brindó la asistencia humanitaria que requirió en su momento. El Gobierno creó solamente un programa de apoyo al retorno de los desplazados internos, promoviendo este como parte de su estrategia contrainsurgente. El apoyo brindado a los retornantes, por otro lado, no constituía ninguna garantía de sostenibilidad a esos procesos vividos por los más pobres y excluidos.

Como dicen los Principios Rectores, (Principio 28), en relación con el retorno seguro, voluntario y digno; o a su reasentamiento voluntario en otra parte del país; y, el Principio 29 con respecto a la discriminación y a su derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos, y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos. Y más aún, en relación con la reparación a las posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron, y al apoyo del Estado para esa recuperación, y más aún, si

esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa, o les prestarán asistencia para que la obtengan.

Los desplazados internos que no retornaban a sus zonas de origen, aquella mayoría que se quedó en las ciudades capitales de provincia, de departamento y en Lima, no recibieron atención del Estado. Las iglesias y las ONG, a través de fondos de la cooperación internacional, brindaron una asistencia mínima de sobrevivencia a estas poblaciones marginadas entre los marginados. Hoy día, los avances del Informe de la CVR de Perú, indican que las cifras de víctimas podrían llegar a 50 ó 60 mil. De éstas, más del 75% son quechua hablantes, población indígena. Las comunidades donde vivían los desplazados fueron arrasadas.

PCS ha apoyado a la población desplazada interna desde finales de los años 80. En 1995 cuando Francis Deng visitó Perú, PCS, la Mesa de Trabajo con Población Desplazada y las organizaciones de la población desplazada, jugaron un papel importante en el reconocimiento y visibilización del tema. En ese momento, Naciones Unidas hizo una serie de recomendaciones al Estado peruano, a las ONG y a la comunidad internacional, posteriormente cada año, la Mesa Nacional de Trabajo con Población Desplazada y las organizaciones de la propia población afectada, han hecho Encuentros y Foros para plantear sus problemas y propuestas.

PCS viene apoyando diversos espacios a nivel nacional, para que las poblaciones desplazadas y afectadas por la violencia política, fortalezcan sus organizaciones, debatan sus propuestas y sensibilicen a las autoridades sobre su problemática. En ese marco y en el proceso abierto de la CVR, se efectuaron en el último año, eventos regionales que contribuyeron a potenciar el II Encuentro Nacional de Mujeres Afectadas por la Violencia Política, en septiembre de 2002, evento en el que las mujeres elaboraron su Plataforma Nacional, entregada previamente a la Audiencia Pública de la CVR sobre "Violencia Política y Crímenes contra la Mujer", como aporte para la construcción del Programa Integral de Reparaciones que deberá presentar la CVR. Las mujeres desplazadas internas fueron

protagonistas importantes de estos procesos.

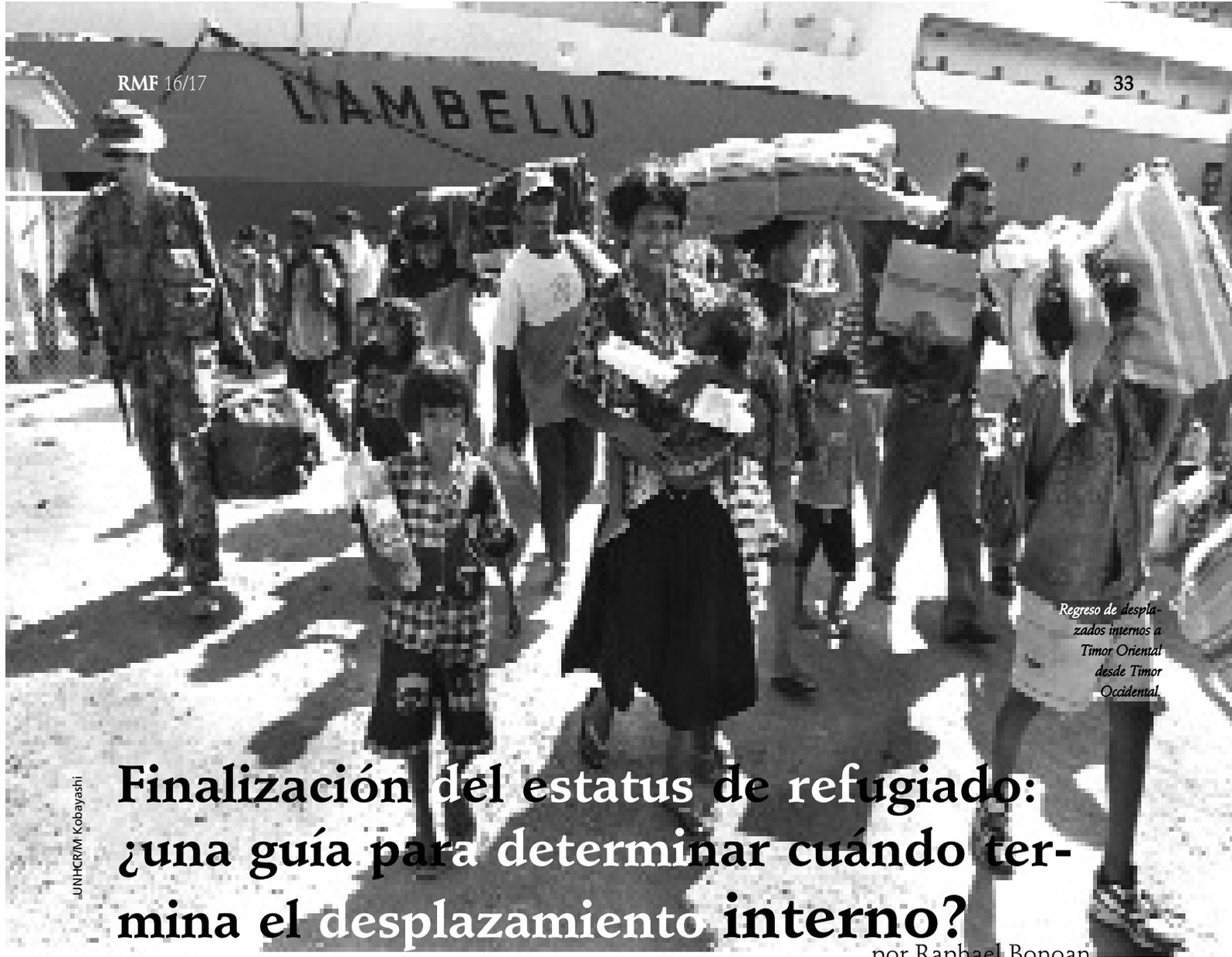
El 7 de julio tendrá lugar una Audiencia Pública en el Congreso de la República, en la que se presentará una ley propuesta por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, que recoge los Principios Deng, para evitar que situaciones como las vividas se repitan sin la debida protección del Estado.

Asimismo, desde PCS se apoyó la realización de la Audiencia Pública sobre Desplazamiento Interno de la CVR, la primera de este tipo realizada en América Latina, llevada a cabo en diciembre del 2002, propiciando la participación de los desplazados internos y encuentros regionales preparatorios.

Por ello, es importante que en el marco del proceso de verdad, justicia, reparación y reconciliación del Perú, se reflexione sobre la situación de los desplazados internos. El Seminario Internacional permitió compartir experiencias, aprendizajes y configurar perspectivas críticas y propuestas de seguimiento, y la exigibilidad de las recomendaciones que emanan de procesos como el de la CVR. Guatemala tiene una situación similar en términos del cumplimiento de las Recomendaciones y la implementación del Plan de Resarcimiento a las víctimas del conflicto interno, que incluye también a los desplazados internos y refugiados. Colombia tiene una de las cifras más altas de desplazados internos en el mundo, en el 2003 llega a más de 2 millones y sigue en aumento.

Asimismo, dados los distintos procesos vividos en El Salvador, Guatemala, Colombia y Perú, hay lecciones y aprendizajes que deben ser compartidos para fortalecer las voces de los desplazados internos en los distintos momentos de los procesos en sus países.

**Diana Ávila es Directora de Consejería en Proyectos -Project Counselling Service -PCS-. Correo electrónico: [diana@pcsperu.org](mailto:diana@pcsperu.org).**



*Regreso de desplazados internos a Timor Oriental desde Timor Occidental.*

JUNHCRM/Kobayashi

## Finalización del estatus de refugiado: ¿una guía para determinar cuándo termina el desplazamiento interno?

por Raphael Bonoan

*Muchas de las circunstancias que llevan al desplazamiento interno son similares o idénticas a las que causan que ciertos individuos desarrollen un "miedo bien fundado a la persecución" y busquen protección internacional como refugiados.*

Más aún, las consecuencias potenciales de retirar la protección a los desplazados internos y los refugiados de forma prematura o errónea puede ser igualmente dañino. Durante las tres décadas pasadas, se han desarrollado estándares y procedimientos a través de un extenso diálogo entre ACNUR y los Estados miembros de la Convención Relativa al Estatus de los Refugiados de 1951, para determinar cuándo los refugiados podrían no necesitar más la protección internacional debido a cambios en las circunstancias de su país de origen. Estos estándares y procedimientos están basados en los Artículos 1 C (5) y (6) de la Convención, los cuales especifican que un refugiado no será reconocido como tal, cuando "las circunstancias en conexión con las

cuales él [o ella] haya sido reconocido como refugiado, hayan cesado de existir". El proceso de cesación del estatus de refugiado puede, por lo tanto, servir como un marco de referencia útil para determinar cuándo termina el desplazamiento interno, al proveer un mecanismo para determinar si hay cambios en las circunstancias que hayan removido las causas del desplazamiento, así como seguridades para evitar la terminación errónea de la protección.

Los lineamientos de ACNUR sobre la interpretación e implementación de las provisiones de 'circunstancias cesadas' de las cláusulas sobre el cese, han propuesto dos estándares básicos con los cuales se debe evaluar el desarrollo en el país de origen.<sup>1</sup> Primero, este debe ser de carácter 'fundamen-

tal', es decir, desarrollo que transforma completamente la estructura política y social del país de origen, así como su situación de derechos humanos.<sup>2</sup> Este desarrollo incluye: elecciones democráticas, declaraciones de amnistías, desmantelamiento de servicios de seguridad existentes, establecimiento de un sistema judicial independiente, adhesión a los derechos humanos internacionales y la creación de instituciones nacionales para proteger los derechos humanos. Tales reformas deben además ser evaluadas "a la luz de la causa particular de temor", para asegurar que "remueven la base del miedo a la persecución."<sup>3</sup>

El segundo estándar básico es el de la durabilidad, es decir, se debe demostrar que los cambios en las circunstancias de naturaleza fundamental son estables. ACNUR ha sugerido un período de espera mínimo de 12 a 18 meses, para permitir que ocurra tal consolidación, pero también ha expresado que este período puede variar dependiendo de la

naturaleza de la transición en el país de origen. En el contexto de una transición pacífica hacia la democracia, los cambios en las circunstancias pueden consolidarse rápidamente. De forma inversa, los cambios que ocurren en un ambiente postconflicto o uno de violencia e inseguridad continuas, pueden requerir más tiempo para ser firmemente establecidos. Desde 1973, ACNUR ha aplicado en 22 ocasiones los Artículos 1 C (5) y (6) a poblaciones refugiadas bajo su mandato. Este proceso involucra: a) evaluar la extensión y duración del cambio en el país de origen; b) evaluar las implicaciones del cese para refugiados y todos los países involucrados, y c) desarrollar procedimientos específicos para implementar las provisiones de 'condiciones cesadas', tales como notificar y filtrar a los refugiados, hacer arreglos para la repatriación e identificar soluciones duraderas alternativas para aquellos que no serán repatriados.

Para evaluar los cambios en un país de origen, ACNUR no solo colabora con los gobiernos de los países de origen y asilo, sino que también consulta diversas agencias de la ONU, organizaciones internacionales, grupos de derechos humanos y otras contrapartes no gubernamentales. Se reúne información detallada sobre: desarrollo de nuevas instituciones políticas; integridad de los procesos electorales; efectividad de las agencias que guardan la ley y el orden y de las instituciones judiciales; respeto de la libertad de expresión, movimiento, asociación, y otros derechos humanos; tratamiento de minorías nacionales, étnicas y religiosas, y de retornantes; perspectivas de los refugiados por las condiciones en el país de origen y la posibilidad del regreso; e implementa-

ción de acuerdos de paz (si se aplica).

Al analizar detalladamente los avances en estas áreas, ACNUR puede establecer si las bases para el estatus de refugiado han, de hecho, sido removidas y la protección internacional puede ser retirada con seguridad. Mientras que ACNUR evalúa rigurosamente las condiciones en el país de origen, implementa las provisiones de 'circunstancias cesadas' con cierta flexibilidad. Las cláusulas contienen exenciones para aquellos refugiados que han sufrido persecución tan severa que no puede esperarse que sean repatriados. Además, los refugiados afectados por la aplicación de los Artículos 1 C (5) y (6), tienen la oportunidad de solicitar una exención del cese y la continuación de la protección internacional. ACNUR ocasionalmente excluye de la aplicación de las provisiones de 'circunstancias cesadas', a algún grupo específico de refugiados que, a pesar de cambios de naturaleza 'fundamental' y 'duradera' en su país de origen, pueden enfrentar persecución al regresar.<sup>4</sup> También ha ocurrido que ACNUR restrinja el enfoque de una declaración de cese, dirigiéndola a un subgrupo de refugiados dentro de una población mayor de refugiados.<sup>5</sup>

Esta flexibilidad, provee otro mecanismo de seguridad importante contra el retiro de protección internacional de los refugiados que continúan necesi-tándola.

Debido a que los Principios Guías no asignan a los desplazados internos un estatus legal al cual estén adheridos derechos específicos, el definir una cláusula de cese para desplazados internos análoga al Artículo 1 C de la convención, puede ser inapropiado.

No obstante, puede ser útil sugerir en términos generales, la posibilidad de que las situaciones de desplazamiento interno lleguen a un fin, debido a un cambio en las circunstancias y proveer guías para lograr esa determinación. Estas guías necesitan atender diversos problemas. ¿Cómo deben evaluarse los avances relacionados con situaciones de desplazamiento interno? ¿Qué papeles deben jugar las agencias internacionales, Estados, ONG y otros en este proceso? ¿Qué mecanismos de seguridad son necesarios para asegurar que la protección no es retirada para los desplazados internos que aún necesitan asistencia? Los estándares y procedimientos de ACNUR para aplicar los Artículos 1 C (5) y (6) de la Convención, pueden ser instructivos al respecto. En ausencia de tal guía, sin embargo, la determinación de cuándo termina el desplazamiento interno seguirá siendo ad-hoc y/o inconsistente, y el riesgo de retiro prematuro o erróneo de la protección a los desplazados internos seguirá siendo alto.

**Rafael Bonoan es candidato a PhD del Departamento de Ciencias Políticas del Instituto Tecnológico de Massachusetts.**  
**Correo Electrónico:**  
**rbonoan@mac.com.**

**Véase Joan Fitzpatrick y Rafael Bonoan, 'Cese de Protección al Refugiado' en Ley Internacional sobre Protección al Refugiado: Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional (a publicarse en julio de 2003 por Cambridge University Press).**

1. ACNUR, Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar el Estatus de Refugiado (Geneva, 1979, re-editado 1992), párrafos. 135-139; Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Conclusión No. 69 (XLIII), 1992, doc.

de la ONU A/AC.96/804; ACNUR, "Nota sobre las Cláusulas de Cese," doc. de la ONU EC/47/SC/CRP.30, 30 mayo 1997; y ACNUR, "Lineamientos sobre la Aplicación de las Cláusulas de Cese," doc. de la ONU UNHCR/IOM/17/99, UNHCR/FOM/17/99, 26 de abril 1999.

2. Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Sub-Comité General sobre Protección Internacional, "Nota de Discusión sobre la Aplicación de la Cláusula de Cese por 'Circunstancias Cesadas', en la Convención de 1951', doc. de la ONU EC/SCP/1992/CRP.1, párrafo 11, 20 dic. 1991.

3. ACNUR, "Nota sobre las Cláusulas de Cese," párrafo 19.

4. Véase ACNUR, "Aplicabilidad de las Cláusulas de Cese para Refugiados de Chile," doc. de la ONU UNHCR/IOM/31/94, UNHCR/FOM/31/94, 28 marzo 1994, párrafo 5(i).

5. Véase ACNUR, "Aplicabilidad de las Cláusulas de Cese por 'Circunstancias Cesadas' a refugiados de Etiopía previo a 1991," doc. de la ONU UNHCR/IOM/91/99, UNHCR/FOM/91/99, 23 septiembre 1999.



# actualización

UNHCR/Result Refugee Service

## La frágil paz de Sri Lanka

por Nicholas Van Hear

En febrero de 2003, los habitantes de Sri Lanka, cumplieron un año desde el cese al fuego entre las fuerzas armadas del gobierno de ese país y los Tigres de la Liberación de Tamil Eelam (LTTE, por sus siglas en inglés). Aunque las tensiones han permanecido, el proceso de paz en marcha desde principios de 2002, ha transformado la atmósfera en el país y ha levantado el temor fatalista y opresor que ha malogrado a mucha de la población de Sri Lanka, alrededor de 19 millones, por cerca de 20 años de conflicto. Ahora, las personas en áreas de conflicto del norte y este, son capaces de llevar su vida diaria con un mayor grado de normalidad, algo que por mucho tiempo no pudieron hacer, sin que la remoción de las omnipresentes estaciones de chequeo, y la mayor movilidad que ha resultado posible, sea lo menos importante.

Lo que las agencias han etiquetado sin elegancia como fase "postconflicto, pre-paz", ha originado el prospecto del retorno de los desplazados internos y eventualmente de aquellos que han buscado refugio en el exterior. Con base en los registros locales del Gobierno, se estima que unas 240 mil personas desplazadas han retornado a sus distritos de origen (aunque no necesariamente a sus hogares), desde que el proceso de paz se llevó a cabo. Esta cifra no captura el número sustancial de personas que han mantenido registro (y recibo de las raciones gubernamentales) en su lugar de desplazamiento, sino que han vuelto a sus lugares de origen para ver si pueden reclamar sus casas y tierra y restablecer una vida ahí. Muchas personas, desplazados y refugiados, están adoptando una postura de "esperar y ver" antes de hacer un compromiso de retorno permanente. Hasta que la paz se establezca con más firmeza y las condiciones en casa sean más seguras, ACNUR no está alentando el retorno de refugiados de Tamil Nadu al sur de la India, donde el número de desplazados internos asciende entre 100 a 120 mil, en donde cerca de dos tercios viven en aproximadamente 100 campos en el estado. Unos pocos miles, sin embargo, han retornado principalmente a los distritos de Mannar y Jaffna.

Estos movimientos de retorno no se han dado sin problemas. En particular, se están suscitando problemas de propiedad a medida que los retornados tratan de reclamar sus tierras y viviendas, ocupadas por otras personas desplazadas que no tienen a donde ir, debido a que su propia tierra o vivienda está dañada o destruida, ocupada por otros, en áreas profusamente minadas u ocupadas por el Ejército. En respuesta a la nueva situación, ACNUR y otras agencias han reforzado sus operaciones para brindar asistencia a los desplazados. Si bien aún queda bastante espacio para mejorar las estructuras organizacionales del régimen humanitario, incluyendo al Gobierno que opera un sistema de ración imperfecto para los desplazados, funciona bastante bien en Sri Lanka. Con suerte, estos esfuerzos serán respaldados por el patrocinio donante para asegurar la paz duradera en los años venideros, aunque las lecciones de cualquier otro lugar, notablemente Afganistán, no son alentadoras a este respecto, por no mencionar las implicaciones de la guerra con Irak. Una conferencia mayor de donantes está planeada para junio en Japón.

Los retos verdaderos permanecen no en el cambio organizacional -más "coordinación"- sino en la economía política internacional, regional y local. Como lo han hecho en cualquier otro lugar en las sociedades postconflicto, el Banco Mundial, otras agencias y donantes intentarán nombrar a las agencias humanitarias para que modelen la Sri Lanka postconflicto, bajo un molde neoliberal. La asistencia donante para las necesidades inmediatas de reconstrucción, ya se está haciendo condicional en tal amoldamiento, a través de la reforma de los sistemas legales y de derechos de propiedad, por ejemplo. La influencia que los donantes tendrán como resultado de la creciente deuda (en gran medida militar) en los años venideros también será sustancial. Si bien se podría garantizar tal "ajuste", los filántropos necesitarán ser cautelosos de las determinaciones que se tomen y estar listos para disputar los excesos de tal influencia, si la transición a la paz se consolida y los refugiados y desplazados son facultados para reconstruir sus vidas.

**Nicholas Van Hear es uno de los investigadores principales del**

**Instituto para Estudios Internacionales en Copenhague.**  
Correo electrónico: [nvh@cdr.dk](mailto:nvh@cdr.dk)

## Angola: ¿de los planes a la acción?

por Cecilie Winther, DanChurchAid,  
y Nina M. Birkeland, Universidad  
Nord Trøndelag

En el número 16 de Forced Migration Review, Kamia Carvalho, en su artículo sobre la protección a los desplazados internos en Angola, concluye en que: "Pese al buen inicio, Angola aún tiene un largo camino por recorrer" en cuanto a la implementación de los Principios Guía. Desde entonces, el número oficial de desplazados internos ha disminuido de 4.1 a 2.8 millones. Inmediatamente después de los acuerdos de paz firmados en abril de 2002, la gente comenzó a mudarse lejos de los lugares de refugio. Sin embargo, de forma simultánea, quienes no habían podido huir de las áreas ocupadas, migraron a áreas con frecuencia las capitales de la provincia donde esperaban recibir ayuda y por lo tanto, incrementaron las estadísticas de desplazados internos. Y es cuestionable si los 1.3 millones que con anterioridad se contaban en las estadísticas oficiales, de hecho, se han establecido de vuelta en sus hogares o en nuevos lugares de residencia, en cumplimiento de sus derechos tal como está descrito en los Principios Guía.

Las autoridades angoleñas reclaman que parte de la reducción del número de desplazados internos es el resultado del retorno espontáneo. Sin embargo, la información proveniente de las áreas afectadas sugiere que no todo el retorno "espontáneo" era voluntario. Y en áreas donde de hecho el retorno ha sido en buena medida voluntario, los desplazados internos que retornan se encuentran con que no hay infraestructura básica, que un significativo número de minas anti-personales aún existen y que no hay recursos disponibles para satisfacer sus necesidades básicas.

El gobierno angoleño ha integrado los Principios Guía a la legislación nacional y el 5 de enero de 2001, adoptó las Normas Nacionales para



Reasentamiento de las Poblaciones Desplazadas. Las Normas deben garantizar estándares mínimos para un retorno seguro, voluntario y sostenible. Los Planes Provinciales de la Acción de Emergencia para el Reasentamiento y Retorno, fueron suscritos por el Gobierno y la comunidad humanitaria, de acuerdo con las Normas en junio de 2002. Estos fueron planes completos que delineaban las necesidades de ayuda, rehabilitación y reconstrucción que han servido como guías para los actores humanitarios en el país. En la realidad, el Gobierno ha concentrado sus limitados fondos en la rehabilitación de infraestructura más que en servicios sociales y de asistencia inmediata. Una vez más, se ha dejado en manos de la comunidad humanitaria, la enorme tarea de encargarse de la supervivencia básica de los desplazados. Con la continua falta de fondos, los actores humanitarios obviamente no han sido capaces de cubrir todas las necesidades, pero se han visto forzados a priorizar entre poblaciones intensamente vulnerables. Pese a las buenas intenciones, las Normas aún no han pasado del papel a la realidad. Las autoridades angoleñas son buenas para producir planes y escribir documentos que llenen los requisitos de los donantes internacionales y de la ONU, pero su implementación y uso están lejos de ser ejemplares.

1. Proyecto Global IDP: [www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)

## Responsabilidad humanitaria

por Asmita Naik

En una conferencia sobre 'Responsabilidad y operaciones humanitarias: direcciones presentes y futuras', realizada en Copenhague en febrero de 2003, convocada por la Oficina Danesa de Asistencia al Desarrollo Internacional (DANIDA por sus siglas en inglés) y el Proyecto de Responsabilidad Humanitaria (HAP por sus siglas en inglés), se lanzó una nueva organización reguladora de las actividades de organizaciones humanitarias.

El debate sobre la responsabilidad humanitaria, inició luego de la inter-

vención humanitaria posterior al genocidio en Ruanda. Una evaluación del esfuerzo de ayuda criticó su "pobre coordinación" y su "rivalidad lamentable", que resultaron en la "duplicación y desperdicio de recursos" y aún más, en una "pérdida innecesaria de vidas". La intervención en Kosovo recibió críticas similares. Más recientemente, el escándalo del año pasado por la explotación sexual de los refugiados por parte de trabajadores humanitarios y de las fuerzas de paz en África Occidental, se convirtió en una vertiente para el debate sobre responsabilidad humanitaria. De acuerdo con Agnes Callamard, Directora del HAP, "África Occidental atrajo la atención de todos hacia el problema. Anteriormente, algunas organizaciones percibían que la responsabilidad hacia poblaciones afectadas por crisis era una prioridad leve ... el escrutinio acentuado de los medios hizo que las agencias comprendieran la importancia de poder asignar responsabilidades a cada quien."

Después de la crisis de Ruanda, la idea de un observador humanitario -- como un monitor e investigador imparcial -- se hizo obsoleta. Varias iniciativas se desarrollaron, incluyendo las HAP, Gente que Ayuda (People in Aid), Red Activa de Aprendizaje de Responsabilidad y Rendimiento en la Acción Humanitaria (ALNAP por sus siglas en inglés) y el Proyecto Esfera (Sphere Project). El programa de investigación recientemente concluido por el HAP, descubrió "evidencia de la falta de mecanismos para asignar responsabilidad, además de falta de comprensión de la responsabilidad, pero ... un compromiso real y un deseo de hacer las cosas mejor".

La nueva organización -- supuestamente sucesora del HAP -- será un cuerpo autoregulatorio con un mandato de proveer apoyo técnico. Aunque este es un desarrollo muy esperado, algunos cuestionan si va lo suficientemente lejos.

Se ha cuestionado cómo se traducirá la responsabilidad de forma real a nivel nacional y cuáles serán los mecanismos para esto. Puesto que la

membresía a la nueva organización es voluntaria, la gran mayoría de ONG, agencias de la ONU y gubernamentales permanecerán sin regulación. "Los donantes necesitan usar el poder del bolsillo para lograr una mayor responsabilidad hacia los beneficiarios," afirma Ken Quinta de la Organización Interaction, una red de 160 ONG estadounidenses. Vincent Cochetel de ACNUR, remarcó que "la principal brecha que perdura es la necesidad de mecanismos de reclamo efectivos. Aún después de la experiencia en África Occidental, tales mecanismos solo han sido instituidos en unos cuantos países. El miedo a la venganza y la falta de confidencialidad impiden a la gente que reclame." En la nueva organización, se hizo énfasis en la necesidad de transparencia. Brendon Gormley del Comité de Emergencia para Desastres (DEC) preguntó, "qué tan abiertos y honestos estamos preparados a ser...? Las discusiones sobre responsabilidad en la DEC sólo fueron genuinas cuando se acordó que las evaluaciones serían independientes y públicas..."

Las organizaciones humanitarias no siempre son las mejores para hablar en nombre de las víctimas. Tal como concluyó un observador, "pocas organizaciones hablaron en favor de las víctimas del escándalo de África Occidental. Incluso los que de hecho hablaron, no lo hicieron con el énfasis con el que lo habrían hecho las propias víctimas. La verdadera brecha permanece en la necesidad de un verdadero guardián que controle y asigne responsabilidades entre todos los actores humanitarios..."

Para acceder al texto completo de las presentaciones de la conferencia que se realizó en febrero de 2003, visite: [www.hapgeneva.org/confprestns.htm](http://www.hapgeneva.org/confprestns.htm)



www.rsc.ox.ac.uk

Centro de Estudios sobre Refugiados  
Queen Elizabeth House,  
21 St Giles, Oxford OX1 3LA, UK.  
Tel: +44 (0)1865 270722.  
Fax: +44 (0)1865 270721.  
correo electrónico: rsc@qeh.ox.ac.uk

# Imperio internacional de la ley: comentario sobre Irak

por Agnes Hurwitz,

Investigadora Asociada de la Fundación Ford en el Centro de Estudios sobre Refugiados

La decisión de ir a la guerra contra Irak ha desafiado los principios más fundamentales del sistema internacional actual. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los estados han accedido a prohibir el uso de la fuerza en sus relaciones internacionales. Se aceptan dos excepciones bajo la Carta de la ONU: el ejercicio del derecho a la autodefensa o la autorización del Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII. Los EU.UU. y el Reino Unido no pudieron recibir el apoyo explícito del Consejo de Seguridad antes de enviar tropas a Irak. Con respecto a la primera excepción, la doctrina del ataque preventivo propuesta por la administración estadounidense, amplía el concepto de autodefensa de una manera inconsistente con la Carta.

Si bien el conflicto parece estar llegando a su fin, muchas de las discusiones postguerra estarán viciadas por la controversia alrededor de la legalidad de la intervención. Uno de estos puntos concierne a la participación de la ONU en la reconstrucción de Irak. Esta organización ha tenido una larga experiencia en la construcción de la paz y el establecimiento de administraciones civiles transicionales, tal como en Kosovo y Timor Oriental. Pese a que la ONU ha enfrentado dificultades en el ejercicio de responsabilidades administrativas más amplias,<sup>1</sup> actualmente es la única organización capaz de dirigir este tipo de operación sin suscitar inquietudes del llamado "colonialismo imperialista".

La legalidad internacional es de fundamental importancia para la legitimidad de las operaciones postguerra. Los mayores poderes representados en el Consejo de Seguridad tendrán que encontrar un compromiso aceptable con respecto al papel de la ONU. Para Francia, Alemania y Rusia, que se opusieron a la guerra, el objetivo es confiar a la ONU, en la mayor extensión posible, la

reconstrucción de Irak. La coalición encabezada por Estados Unidos se encuentra, por otro lado, ante un dilema. La administración estadounidense desea encargarse de la reconstrucción postguerra. Planea crear una oficina de reconstrucción y asistencia humanitaria y nombrará a los miembros de una autoridad iraquí temporal. Ha sido reacio en aceptar un papel limitado para la ONU, que consiste en gran medida en la provisión de ayuda humanitaria. Sin embargo, en todo caso necesitaría la adopción de una Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, si desea asegurar tanto el apoyo político como financiero del resto de la comunidad internacional. El presidente del Banco Mundial ha declarado que, ya que el banco sólo negocia con gobiernos reconocidos, necesitaría un mandato de la ONU antes de implementar sus programas.<sup>2</sup>

En tanto que los EU.UU. y el Reino Unido ocupen Irak -- esto es, ejerciten autoridad real sobre el territorio -- permanecen sujetos a las provisiones relevantes de la IV Convención de la Haya de 1907 Correspondientes a las Leyes y Costumbres de Guerra Terrestre y la IV Convención de Ginebra Relativa a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra. Shashi Tharoor, Subsecretario General de las Naciones Unidas, ha destacado el hecho de que "los poderes ocupantes no tienen derechos bajo la Convención de Ginebra para transformar la sociedad o la política o para explotar sus recursos económicos ni cualquier cosa similar."<sup>3</sup> Además, es debatible si la repatriación de más de medio millón de refugiados iraquíes pueda ocurrir si la ocupación continúa. De acuerdo con los estándares de ACNUR, el retorno debería condicionarse a la existencia de garantías de seguridad física, material y legal para los que regresan: en otras palabras, la restauración de protección nacional completa. Ya que la ocupación no puede verse como el conferir

autoridad estatal al poder ocupante, puede argumentarse que el reconocimiento de la comunidad internacional de un gobierno iraquí independiente capaz de ejercitar control pleno sobre su territorio, debería ser un requisito mínimo para la repatriación de los refugiados.

Los últimos acontecimientos de la crisis iraquí muestran el rol esencial que la ley debe jugar en la conducción de las relaciones internacionales. Los EU.UU. y el Reino Unido han sido capaces de ganar una guerra que claramente violaba la ley de las naciones; puede que no ganen la paz a menos que se acoplen a las normas fundamentales de la ley internacional. Se esperaría que a la luz de la situación postguerra, la coalición encabezada por los EU.UU. llegará a redescubrir la eminencia del imperio internacional de la ley.

1. Véase el Estudio Completo del Problema de las Operaciones para Mantener la Paz, UN Doc. A/5/305, 21 de agosto de 2000.

2. 'EU presiona al Banco Mundial a jugar un rol en Irak' Financial Times, 9 de abril de 2003, p5.

3. 'EU y RU se enfocan en la legitimidad del gobierno interino' Financial Times, 9 de abril de 2003, p4; véase también el Reporte ICRC, 'Problemas Generales para la implementación de la Cuarta Convención de Ginebra', 27 de octubre de 1998, p8.

Para detalles de cursos/eventos de RSC, por favor visite [www.rsc.ox.ac.uk](http://www.rsc.ox.ac.uk)

**Escuela Regional del Sureste de Asia en Migración Forzada**  
8-18 de diciembre de 2003:  
Bangkok, Tailandia.



# La encrucijada de los servicios comunitarios

por Jeff Crisp

Director, Unidad de Evaluación y Análisis de Políticas

“**L**a tendencia a la baja en el financiamiento y contratación de personal para el funcionamiento de servicios comunitarios, ha llegado hasta el punto de volverse incapaz de satisfacer su mandato o propósito dentro de la organización... Sin una fuerte inversión financiera e intelectual en servicios comunitarios como corresponde a una función vital de ACNUR, apenas si hay razón para continuar trabajando en ésta.” Esta es la severa conclusión de una evaluación independiente de la función de servicios comunitarios de ACNUR, realizada por un equipo multidisciplinario de cinco personas, contratadas por la Consultora CASA de Montreal, Canadá.

Basándose en entrevistas exhaustivas con empleados de ACNUR en Ginebra, un cuestionario global y visitas a numerosas localidades de campo en África, Asia y Europa del Este, la eva-

luación argumenta que la función de servicios comunitarios tiene un papel significativo que jugar en relación con el mandato central de protección de ACNUR, particularmente con los niños y mujeres refugiadas.

Los servicios comunitarios también son claves en la identificación y atención de problemas a nivel de campo, antes de que se vuelvan escándalos internacionales tales como los que se suscitaron en relación con la explotación sexual de refugiados por parte de personal humanitario y de otros tipos en África Occidental. Aún así, esta función se ha visto seriamente debilitada durante la década pasada.

“Cuando hablamos de debilidad,” dice la Consultora CASA, “nos referimos a la reducción de personal de servicios comunitarios en el campo, el amplio rango de responsabilidades que se les asigna, y el bajo nivel de autoridad y estatus del personal de servicios comunitarios actual.” “Una buena parte del personal de servicio comunitario,” continúa diciendo, “tiene poco control sobre sus programas de trabajo diario y no tienen el perfil, las destrezas o recursos requeridos para realizar monitoreos independientes de las contrapartes de ACNUR.”

Para atender esta inquietante situación, la evaluación presenta una amplia gama de recomendaciones. De acuerdo con la Consultora CASA, el personal directivo de ACNUR debe reconsiderar el descuido y declinación de la función de servicios comunitarios. Se debe dar una mayor consideración al papel que los servicios comunitarios juegan en la atención de aspectos sociales y comunitarios de la protección al refugiado. Y los esfuerzos de ACNUR en favor de los niños y mujeres refugiados deberían ser mejor coordinados con -- y aún integrados en -- sus actividades de servicios comunitarios.

Finalmente, la evaluación sugiere que con regularidad ACNUR realice ‘análi-

sis de situaciones’ en el campo, de manera que la organización pueda identificar y atender cualquier amenaza al bienestar de los refugiados. “El personal profesional de servicio comunitario con preparación en ciencias sociales y entrenamiento en técnicas de investigación social y participativas, son los más indicados para facilitar el análisis de situaciones... Ya que la lógica de los análisis de situaciones está relacionada directamente con la de la función de servicios comunitarios para asegurar que todos los grupos y segmentos de la población de refugiados tengan acceso a la protección, asistencia y servicios adecuados.”

## Fuentes actuales sobre servicios comunitarios

*Los siguientes informes pueden encontrarse en línea en [www.unhcr.ch/epau](http://www.unhcr.ch/epau)*

*La función de servicios comunitarios en ACNUR: una evaluación independiente por Consultora CASA.*

*Revisión de los servicios comunitarios de COD para refugiados congoleños en la región de Kigoma, Tanzania por Shelly Dick.*

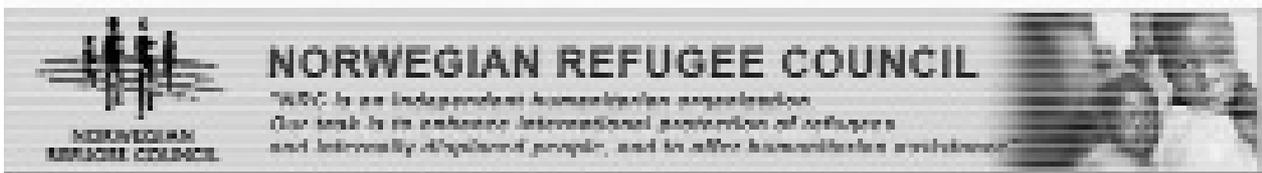
*Revisión de los servicios comunitarios COD para refugiados angoleños en Zambia por Oliver Bakewell.*

*Servicios comunitarios en programas de ayuda a refugiados: un análisis crítico, ‘Nuevos Temas en Investigación sobre Refugiados’, monografía no. 82, por Oliver Bakewell.*

Esta es una página regular de noticias y debate elaborada por la Unidad de Evaluación y Análisis de Políticas de ACNUR (EPAU). Para mayor información o sugerencias sobre esta sección, contacte a Jeff Crisp, Director de EPAU. Email [CRISP@unhcr.ch](mailto:CRISP@unhcr.ch)

Refugiados que regresan de México al Norte de Guatemala.





# Sondeo piloto para el mapeo de los desplazados internos en Armenia

*El gobierno de Armenia estima que cerca de 70 mil personas son desplazados internos como resultado del conflicto con Azerbaiyán por el territorio de Nagorno-Karabakh.*

**H**an pasado más de 10 años desde el cese de las hostilidades y muchos de los desplazados internos han encontrado soluciones duraderas a través del retorno, integración local o emigración. Sin embargo, su condición en general, ha sido un asunto en gran medida desatendido y existe falta de conocimiento general de la extensión del mismo, y de las condiciones causadas por el conflicto que enfrentan los desplazados internos.

Cuando Francis Deng, Representante Especial del Secretario de la ONU para los desplazados internos, visitó Armenia en 2000, su primera recomendación fue la elaboración de un extenso sondeo y una estimación de las necesidades. La idea de "mapear" a los desplazados internos por el conflicto, fue respaldada por el Departamento de Migración y Refugiados del gobierno armenio y aquellas organizaciones internacionales activas en el área del desplazamiento forzado: ACNUR, OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa), UNDP (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), IOM (Organización Internacional para las Migraciones) y NRC (Consejo Noruego para los Refugiados). El Ministerio Noruego de Relaciones Exteriores está financiando el estudio piloto.

El procurarse una imagen más exacta de los números, condiciones de vida y necesidades de los desplazados internos en el país es un pre-requisito para el diseño de programas que atiendan sus necesidades. La información a ser recabada durante el sondeo de mapeo incluye:

- número y composición (por edad, sexo, composición doméstica, etc.).
- ubicación presente
- lugar de residencia original
- deseo de regresar a su lugar original de residencia, con base en una elec-

ción libre e informada con respecto a las condiciones del lugar.

- Necesidades en su ubicación presente a fin de promover la integración, más las que se presenten a su retorno al lugar de residencia original, incluyendo derechos de resarcimiento en relación con la propiedad perdida y la ocupación.
- Estatus legal y documentación.

Más allá de brindar una imagen de la situación inmediata de la población desplazada, la actividad del mapeo debería ser uno de los pasos hacia la creación de un mecanismo nacional, para monitorear la evolución de las condiciones y necesidades de los desplazados internos por el conflicto. El sondeo también tiene la intención de contribuir con los esfuerzos de la comunidad internacional, para desarrollar un modelo de estándares internacionales para la atención de las necesidades de los desplazados internos. Además, contribuirá a la investigación internacional de criterios que determinen el nivel de integración de los desplazados, la transición de necesidades humanitarias a las de desarrollo y la finalización del proceso de desplazamiento. Por lo tanto, esto es un ejercicio muy relevante a la luz de la continua discusión internacional sobre cuándo finaliza el desplazamiento interno.

El sondeo del mapeo se está conduciendo en dos fases. Primero, se están mapeando 180 poblaciones afectadas por el conflicto utilizando un grupo de cuestionarios. El primer conjunto está siendo completado por los alcaldes de las poblaciones que, de antemano, están recibiendo capacitación.

La información provista indicará cuántas personas habían en el poblado antes del conflicto, cuántas quedan, cuántas han retornado, cuándo y por qué razón los pobladores abandonaron el lugar, qué propiedad tenían y si su tierra es cultivable, en dónde se puede localizar a los que se fueron, etc. Esta fase fue conducida durante el otoño de 2002 y la información recabada está siendo procesada ahora. En la segunda fase del sondeo, el enfoque está en las familias que han abandonado las poblaciones. Las familias serán entrevistadas en sus ubicaciones actuales, respondiendo muchas de las mismas preguntas que aparecen en el primer cuestionario, pero también hablando del deseo y posibilidad de regresar a su hogar. Un tercer sondeo más pequeño, mapeará las condiciones actuales de escuelas, carreteras, servicios de agua y electricidad, así como otras instalaciones de infraestructura en cada población afectada por el conflicto. Este sondeo será realizado por el Gobierno, contribuirá al proceso de planificación para la rehabilitación de aquellas poblaciones damnificadas por el conflicto que muestran el mayor potencial para alojar un retorno sostenible de desplazados internos.

**El sondeo completo debería estar terminado para finales de 2003.**

*Para mayor información sobre el trabajo del NRC en Armenia, por favor contacte al coordinador del programa, Marit Maehlum. Correo electrónico: [marit.mehlum@nrc.no](mailto:marit.mehlum@nrc.no).*

*El Consejo Noruego para los Refugiados -NRC-, por sus siglas en inglés, ha construido y rehabilitado escuelas en Armenia.*





Global IDP  
PROJECT

# El desplazamiento solo termina con la seguridad y la libre elección

por Andrew Lawday

*Cuando el desplazamiento termina se convierte en una inquietud práctica para las agencias encargadas de ayudar a los desplazados internos. Pero quién puede realmente decir que el desplazamiento terminó? Ni la ONU ni los gobiernos han sido capaces de ponerse de acuerdo todavía.*

**A** menos que la comunidad internacional pueda ponerse de acuerdo al respecto, los desplazados internos se arriesgan a ser enviados a áreas inseguras donde las autoridades y las agencias juran que todo va bien.

La falta de claridad sobre cuándo culmina el desplazamiento, deja un considerable espacio para la manipulación política. Los gobiernos nacionales, que tienen la principal responsabilidad de cuidar a los desplazados internos, con frecuencia imponen un fin prematuro al desplazamiento. En Rusia, el Gobierno está tratando de enviar a los chechenos de vuelta a sus hogares en áreas obviamente inseguras. Y en Angola, el Gobierno está presionando a una gran cantidad de personas para que regresen a áreas donde no hay alimentos ni viviendas. En Sierra Leona, el Gobierno impuso el fin al desplazamiento, lo que excluyó a un número significativo de personas desplazadas de recibir ayuda. En Ruanda, el Gobierno y las autoridades cambiaron el criterio para finalizar arbitrariamente el desplazamiento de miles de personas.

El Proyecto Global de Desplazados Internos es una organización internacional no lucrativa que monitorea el desplazamiento interno causado por conflictos.

La base de datos de los desplazados internos ([www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)) brinda información pública sobre el desplazamiento interno en 50 países.

El proyecto es parte del **Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés)**, una organización que trabaja para brindar asistencia y protección a los refugiados y desplazados en África, Asia, Europa y América. NRC fue fundado en Oslo, en 1946.

**Proyecto Global de Desplazados Internos**  
Chemin Moïse-Duboule 59  
CH 1209 Ginebra, Suiza  
Tel: +41 22 799 0700  
Fax: +41 22 799 0701  
correo electrónico: [idpproject@nrc.ch](mailto:idpproject@nrc.ch)

En otros lugares, los gobiernos prolongan artificialmente el problema. En Azerbaiyán y Georgia, en un intento por enfatizar sus derechos de soberanía sobre las regiones separatistas, las autoridades no han apoyado la integración local. Aún en estados que reconocen legalmente a los desplazados internos, los gobiernos pueden poner fin a este reconocimiento de forma arbitraria.

El estatus de desplazados internos puede ser retirado en Croacia y Georgia, simplemente porque una persona cambia su dirección, en Azerbaiyán y Rusia cuando encuentran un domicilio permanente. En Bosnia, Colombia y Croacia, el estatus de desplazados internos puede terminar, cuando este se rehúsa a una solución promovida por el Estado. En Bosnia y Rusia, termina luego de un periodo de tiempo determinado, seguido del retorno o reasentamiento.

Sin procedimientos para juzgar cuándo realmente finaliza el desplazamiento, las agencias podrían ser incapaces de resistir el condescender con las políticas arbitrarias del Gobierno, aún cuando esas autoridades causaron el desplazamiento en primer lugar y mostraron un obvio desinterés por el bienestar de esas personas.

El determinar cuándo culmina un desplazamiento, también incumbe a las agencias de información como el Proyecto Global de Desplazados Internos. Dado que este monitorea las crisis de desplazados internos en 50 países en conflicto, debemos decidir cuándo un desplazamiento llega a su fin y cuándo dejar de monitorear.

Sobre todo, las agencias tienen mucho que ganar a partir de criterios claros sobre cuándo termina el desplazamiento. Debido a que darse cuenta que el final de un desplazamiento ha llegado, es raramente claro y fácil de reconocer, los encargados de elaborar las políticas desarrollan sabiamente los criterios para reflejar, cómo gradualmente el desplazamiento llega a su fin.

Pero cualquier acuerdo al respecto, debe enfatizar la seguridad, la libertad de elección y la participación de los desplazados internos. A menos que se establezcan condiciones seguras y los desplazados internos elijan una solución voluntaria, éstas no pueden ser consideradas duraderas.

La seguridad debe buscarse de forma amplia. Obviamente, esto significa que las amenazas que forzaron a las personas a huir, en primer lugar ya no existen. Pero también significa garantizar que existe una adecuada protección de tales amenazas, tal como los ataques físicos, abusos a los derechos y minas antipersonales, así como la provisión de ayuda humanitaria adecuada y para las necesidades esenciales a lo largo del tiempo.

Los desplazados internos deben ser capaces de elegir las soluciones a sus problemas. Idealmente, deben poder escoger entre el retorno, el reasentamiento o la integración local, basándose en información imparcial y ayuda garantizada. El retorno no puede ser voluntario, por ejemplo, si el Gobierno suspende la asistencia para promover el retorno de los desplazados internos, tal como sucedió en Rusia. A veces, el retorno seguro a las áreas de origen a cargo de autoridades hostiles, podría tener que ser reforzado por la comunidad internacional, tal como en Bosnia.

Finalmente, los desplazados internos deben involucrarse en todas las decisiones para finalizar su desplazamiento. Es preocupante que la voz de los desplazados internos, hasta el momento, haya permanecido ausente en el debate internacional sobre el final del desplazamiento.

**Andrew Lawday es coordinador de promoción en el Proyecto Global de Desplazados Internos (IDP, por sus siglas en inglés).**

## IDP noticias

Las noticias IDP son un sumario de noticias sobre los desplazados internos por conflictos. Es compilado por el Proyecto Global de Desplazados Internos, se basa en información pública. Suscríbese a través del correo electrónico: [idpproject@nrc.ch](mailto:idpproject@nrc.ch) o visite nuestro sitio web: [www.idp-project.org](http://www.idp-project.org).

# debate

**En RMF 13, un artículo sobre 'Relaciones entre civiles y militares en Afganistán'<sup>1</sup> hizo ver los problemas de hacer confusos los roles entre los actores militares y humanitarios en Afganistán. En este artículo, Ted van Baarda y Larry Minear debaten más profundamente el asunto de los uniformes...**

## Atuendos militares en Afganistán

Las agencias de ayuda reconocen la contribución que los soldados pueden hacer en Afganistán, reconstruyendo escuelas y caminos; pero protestan cuando las tropas estadounidenses hacen trabajo de ayuda vistiendo ropas civiles y portando armas. Al nublar las distinciones esenciales entre el personal humanitario y militar, argumentan, pone a los trabajadores de ayuda profesionales en riesgo. En contraste, las fuerzas militares europeas que conforman la Fuerza Internacional de Asistencia en Seguridad haciendo labores cívicas, visten totalmente de uniforme.

Las leyes del conflicto armado, incluyendo las cuatro Convenciones de Ginebra sobre la Protección a las Víctimas de Guerra, adoptadas luego de la Segunda Guerra Mundial, requieren que los combatientes sean visualmente distinguibles de los no-combatientes. Cuando 15 respetadas agencias de ayuda estadounidenses escribieron al Secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld y a la Consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice, para enfatizar el riesgo que implicaba para ellas el que los soldados de EE.UU. hicieran labores cívicas vestidos como civiles, la administración Bush respondió a su inquietud requiriendo que las tropas estadounidenses que estuvieran distribuyendo ayuda en Kabul y Mazar, vistieran uniformes militares completos. En los demás sitios, solo se esperaría que utilizaran una parte de sus uniformes. Las agencias de ayuda ven esas concesiones como inadecuadas. Surgen entonces tres asuntos fundamentales.

Primero, para estar en regla con las leyes internacionales, un combatiente

debe vestir insignias o uniformes que le distingan a distancia de la población civil, y debe llevar sus armas visibles. El personal militar de los EE.UU. que viste de civil y lleva sus armas ocultas estando en servicio, está arriesgándose a perder su estatus como combatiente legal. Esto es justamente lo que los oficiales estadounidenses han argumentado para denegar a los combatientes Talibán y de al-Qaida el estatus de prisioneros de guerra. Pero el Departamento de Defensa de los EE.UU. tiene sus propias preocupaciones. "Cuando los malos empiecen a vestir uniformes de manera que se les pueda disparar desde 300 metros", dice un comandante estadounidense en Kabul, "mis muchachos empezarán a hacerlo también". Aún así, el asunto es fundamental. Aunque un combatiente uniformado que cumple con los criterios antes mencionados pueda legalmente matar a un combatiente enemigo, un soldado estadounidense en vestimenta árabe no necesariamente puede hacer lo mismo. Ganar la guerra al terrorismo copiando las tácticas de al-Qaida puede representar una victoria pírrica.

Segundo, las leyes humanitarias internacionales hacen firmes distinciones entre las actividades humanitarias y las operaciones militares. De acuerdo con la Corte Internacional de Justicia, las primeras deben cumplir con los principios fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja, incluyendo la independencia de consideraciones políticas, neutralidad con respecto a los asuntos que generan el conflicto e imparcialidad (esto es, respuesta de ayuda basada en la necesidad y no en política u otros factores extraños).

En contraste, la milicia no es independiente sino --en las

democracias al menos-- sujeta a control político. Además, en Afganistán, al igual que previamente en Kosovo, las fuerzas estadounidenses son beligerantes. Cuando las tropas estadounidenses, el personal de asuntos civiles y las Fuerzas Especiales llevan a cabo tareas humanitarias, lo humanitario no es en sí un fin, sino una herramienta para el avance militar y político. Como resultado, los principios fundamentales pueden verse erosionados.

Tercero, las leyes humanitarias especifican que al igual que las operaciones militares deben distinguirse de las operaciones humanitarias, igual debe distinguirse el personal de cada una. Los trabajadores humanitarios no son combatientes y no debe disparárseles. Mientras los soldados estadounidenses en ropa de civil reparan edificios escolares, probablemente serán vistos como combatientes ilegales o como espías (uno de sus objetivos es, de hecho, recolectar información de inteligencia) y convertirse en un legítimo blanco del fuego enemigo. Ese afán de camuflar pone en peligro a los trabajadores humanitarios de todas las nacionalidades, que se precian de su transparencia, y hace peligrar también a aquellos a quienes se está ayudando.

Los profesionales humanitarios tienen buenas razones para insistir que los militares den la mayor prioridad a brindar seguridad a la población civil afgana, en vez de estar haciendo labor humanitaria. El rechazo de los EE.UU. a unirse a la nueva Corte Criminal Internacional y la holgada interpretación que el Pentágono hace de las leyes de guerra, pueden bien hacer cuestionable la deseabilidad de futuras cooperaciones entre civiles y militares.

Dadas las obligaciones legales internacionalmente reconocidas para el personal militar, no es mucho pedir que los soldados estadounidenses se vistan adecuadamente para los trabajos de ayuda en que se involucran.

**Ted van Baarda dirige la Consultoría en Ley Humanitaria en La Haya. Larry Minear hace lo mismo en el Proyecto de Humanitarismo y Guerra en la Universidad Tufts en Medford, Massachusetts**  
**correos electrónicos:**  
**humlaw@wxs.nl y**  
**larry.minear@tufts.edu**

1. RMF 13 pp14-15.  
[www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF13/RMF13\\_14.pdf](http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF13/RMF13_14.pdf).





**RMF 15 incluyó dos artículos sobre la necesidad de proteger a los niños de la explotación sexual y el abuso en las crisis humanitarias. Desde entonces, la ONU ha llevado a cabo su propia investigación al respecto. Asmita Naik, quien escribiera uno de los artículos de RMF 15, responde aquí al reporte de la ONU.**

## Opinión

### **Investigación de la ONU sobre la explotación sexual por trabajadores humanitarios<sup>1</sup> – no se ha hecho justicia.**

“La explotación sexual difundida de los refugiados, no ha sido confirmada”, según la investigación de la ONU sobre los reclamos surgidos el año pasado con respecto al abuso de niños refugiados en África Occidental. Como miembro del equipo que llevó a cabo el estudio original<sup>2</sup>, encuentro esta conclusión inverosímil y engañosa.

La ONU dice que los argumentos en el reporte original no pueden ser sustentados, aún cuando solo una minoría de las quejas principales parecen haber sido completamente investigadas. A la ONU se le entregaron 64 páginas de documentación de apoyo: información clave integrada por los reclamos contra 67 trabajadores humanitarios identificados y nombrados; los nombres de más de 40 supuestas víctimas infantiles y otras observaciones contextuales útiles, así como material secundario, incluyendo reclamos adicionales sobre casos menos precisos, numerosos reportes de incidentes que involucran a personal humanitario no identificado, y quejas más generales sobre agencias en particular. La ONU dice haber investigado 12 casos y reporta los resultados sobre no más de unos 4 de los 67 reclamos principales. Bajo esas circunstancias, no parece nada apropiado que el resto sea descartado en su totalidad.

Además, la implicación es que nada puede ser sustentado debido a que la información que se proporcionó fue inútil. Los reclamos surgieron inesperadamente en el transcurso de un amplio estudio sociológico cualitativo sobre violencia sexual y explotación, que inicialmente no tenía intención de investigar a los trabajadores humanitarios. Se recibieron quejas de más de 80 fuentes separadas, comprendidas por grupos o individuos de 3 países diferentes y varios campamentos

separados por cientos de millas. Es poco probable que todos aquellos con los que hablamos hayan cometido un espontáneo pero orquestado acto de perjurio. Era entonces correcto tomar nota confidencial de sus reclamos y enviarlos a la ONU para su investigación?

Correcto probablemente si lo era, pero aparentemente no bienvenido. Ahora encontramos nuestro informe rechazado sobre una variedad de bases infundadas y ficticias. Por ejemplo, se nos acusa de proporcionar “unos cuantos ejemplos vagos”, lo cual es difícilmente una descripción justa de la documentación de apoyo proporcionada. También de que “nos basamos en argumentos de terceros”, cuando hablamos con víctimas e incluso con los sospechosos. Además, de que incluimos una miscelánea de irrelevancias como “asuntos relacionados con la guerra”, “prostitución de adultos”, “locales y desplazados internos”, “sobrenombres”, “iniciales”, etc. cuando tal información, si es que se incluyó, fue cuidadosamente delimitada. Y finalmente, se nos acusa de concluir que la explotación está “ampliamente difundida”, cuando nos cuidamos de no hacer tal juicio (aunque estuviera bien fundado) en el reporte de evaluación. Una abigarrada colección de ejemplos y casos de estudio se proponen para indicar que nada puede ser probado. El denominador común de todas esas instancias parece ser que son las ‘excepciones que desarticulan la regla’, es decir, casos extremos o marginales que no eran lo principal del informe. Por ejemplo, la ONU infiere que las niñas menores de edad de nuestro informe eran en realidad mujeres maduras (pero no indica explícitamente que al menos 40 jovencitas de menos de 18 años fueron mencionadas en el informe, ni especifica cuantas de ellas fueron realmente investigadas y comprobado que fuesen adultas -- relativamente muy pocas, sospecho).

En vez de ir al corazón del asunto y a los 67 reclamos acerca de trabajadores humanitarios, la ONU parece irse por las ramas, recitando oscuros casos que involucran a trabajadores humanitarios anónimos,

o alegatos vetustos e inherentemente difíciles de probar, por lo que toda búsqueda de pruebas parece siempre minar la evaluación original. Virtualmente, todas las afirmaciones hechas acerca del informe de África Occidental pueden ser refutadas (con evidencias). Para mí, la parte más desabrida de todo esto es que se trata de un gran intento de desmentir a las víctimas y a las comunidades cuyas voces resuenan a través del estudio original. Encuentro particularmente insultante y denigrante para las preocupaciones planteadas por esas personas, el uso constante de las palabras “rumor”, “chisme” y “cuentos”.

Después de una letanía de lo que parecen ser comentarios en menosprecio del reporte de evaluación, la ONU al menos proporciona una razón objetiva para su aparente incapacidad de verificar los casos: es difícil encontrar a la gente dado que la población refugiada es altamente móvil. Claro... especialmente dada la cantidad de meses que han transcurrido desde que empezó la investigación en el campo. Las tensiones eran tan grandes para entonces, que sin duda alguna, pocos testigos se habrían atrevido a presentarse. Otras razones por las cuales la mayoría de los reclamos son eludidos, incluyen (según deduzco ya que nunca son revelados) unos muy reducidos términos de referencia que solamente podrían haber cumplido personal de la ONU (y probablemente incluso sólo de ACNUR), dada la falta de autoridad para forzar una investigación entre los recalcitrantes trabajadores de otras agencias. Los niños desplazados internamente también están excluidos del mandato, que se restringe a los refugiados; el sexo por dinero u otro intercambio material, es dejado de lado (como si sólo el cambiar sexo por ayuda fuese una violación a la Convención sobre los Derechos del Niño); y solamente dos países están adecuadamente cubiertos (faltando una muy necesaria investigación de lleno en Liberia, cuyos campamentos de refugiados, al igual que los de Guinea, se ha dicho que albergan la más crónica y enraizada forma de este tipo de abusos). También pueden hacerse preguntas acerca de la investigación en sí. ¿Contó ésta con la metodología y habilidades para verificar tales casos? ¿Y fue acaso tan independiente de ACNUR como para querer hacerlo?

Sin importar esas limitaciones, la ONU



misma parece ir tropezando a través de 43 nuevos reclamos -- y luego los reduce a 10 casos 'probables'. Operando en un ambiente sin ley, la ONU ciertamente tiene más éxito que la policía británica, que estima que solo uno de cada diez casos de estupro le son reportados y, de esos, solo uno de cada siete resulta en un proceso judicial exitoso. Adicionalmente, la ONU hace notar que las condiciones son 'propensas' para la explotación. Sus propios casos representan un material de lectura gráfico y alarmante, y luego hace abundantes recomendaciones -- injustificadas, podría uno pensar, para un problema supuestamente tan limitado.

Debo concluir por lo tanto, que no se ha hecho justicia al informe original y a las quejas planteadas en él. Sus contenidos han sido muy distorsionados, según mi punto de vista, y queda en su mayoría sin ser probado ni refutado. El cúmulo de información que emergió inesperadamente en el perímetro de nuestro amplio estudio sociológico, mostró al menos un patrón de comportamiento significativo y recurrente, que necesita ser reconocido y tratado -- no ignorado. Además, los propios hallazgos de la ONU no sustentan, a mi parecer, una conclusión minimalista. Si acaso, la sumatoria de los casos de ambos reportes (67 + 43) señalan de hecho una tendencia preocupante. Los nuevos escándalos en los campamentos de refugiados de Kenia, Zimbabue y Nepal, alimentan la suposición de que este es un problema de proporciones globales. En resumen, creo que el reporte de la ONU es un encubrimiento y una parodia de justicia para las víctimas.

Entonces, ¿qué recurso le queda a las víctimas? Casi nada, según parece. Los debilitados sistemas de justicia en esos países desgarrados por la guerra, significan inmunidad de facto, tanto a los individuos de una persecución criminal, como a sus empleadores en cuanto a demandas por negligencia. Adicional a ello, la ONU y su personal aparentemente gozan de inmunidad diplomática y una más que amplia protección contra el que alguna vez vayan a tener que responder por sus acciones.

Otras formas de rendición de cuentas, normales en cualquier democracia funcional, también están ausentes. Seguramente, las organizaciones inter-

gubernamentales, con fondos provistos por el público para proveer un servicio al público, y con designados políticos a la cabeza, ¿no deberían estar sujetas al mismo escrutinio que los gobiernos nacionales?

La burocracia de la ONU, envuelta en una especie de capullo internacional, esta exenta de inquisición por parte de políticos opositores, parlamentarios malhumorados, un electorado insatisfecho, grupos de presión, eruditos, satiristas políticos, exigencias del público y tabloides implacables. La comunidad diplomática y de ONG que rodea a la ONU, motivada en un tiempo a acaloradas acusaciones tras puertas cerradas, ahora aparece virtualmente silenciada, justo cuando se necesita que hable por las víctimas.

Desde el principio hasta hoy, este caso resalta la necesidad desesperada de un mecanismo independiente de responsabilización humanitaria. Las víctimas necesitan que sus quejas sean investigadas de forma imparcial; merecen ahora obtener una revisión independiente de las debilidades administrativas que parecen haber conducido a esta farsa. Un ente verificador tal, tendría mucho que revisar: una investigación sobre la aparente desinformación que ha circulado los últimos meses y una audiencia justa para todas las partes involucradas, serían buenos puntos de partida.

Los legítimos cuestionamientos surgidos del estudio, sobre la responsabilidad de las agencias humanitarias (el tipo de cuestionamientos que usualmente se hacen a gobiernos y corporaciones) son descartados por la ONU, que en vez de escucharlos, nos reprende por haber "manchado injustamente la reputación y credibilidad" de los trabajadores de la ONU y las ONG. En mi forma de ver las cosas, es mas bien esta actitud la que contamina el mundo humanitario, al dejar implícito que los egos lastimados son mas importantes que la santidad física de un niño. Seguramente, esto no hace ningún bien a aquellos en el sector humanitario que han intentado responder a este problema con integridad, y hace su trabajo en el terreno aún más difícil.

#### **Asmita Naik**

Lo anterior es la opinión de la autora solamente, y no debe ser imputada a quien publica o a otros.

1. Ver el reporte del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (en inglés), 'Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa', documento de la ONU número A/57/465, disponible en: [www.un.org/Depts/oios/reports/a57\\_465.htm](http://www.un.org/Depts/oios/reports/a57_465.htm)
2. Yo participé en el estudio original como empleada de ACNUR. El estudio original nunca ha sido publicado, pero un resumen ejecutivo oficial de ACNUR de los hallazgos iniciales y las recomendaciones, está en línea en: [www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/open-doc.pdf?id=3c7cf89a4&tbl=PARTNERS](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/open-doc.pdf?id=3c7cf89a4&tbl=PARTNERS). El estudio completo es mencionado indistintamente en este artículo como el estudio o reporte "original", "de evaluación" o "de África Occidental".

## **Consejo Editorial de Forced Migration Review**

Aunque las filiaciones institucionales de los miembros del Consejo se incluyen abajo, ellos participan en forma individual y no necesariamente representan a sus instituciones.

**Sanjib Baisya**  
DFID

**Jon Bennett**  
Consultores de Oxford para el Desarrollo

**Stephen Castles**  
Centro de Estudios sobre Refugiados

**B S Chimni**  
Universidad Jawaharlal Nehru

**Maurice Herson**  
Oxfam GB

**Michael Kingsley-Nyinah**  
ACNUR

**Andrew Lawday**  
Proyecto Global de Desplazados Internos

**Erin Mooney**  
Proyecto Brookings-SAIS sobre  
Desplazamiento Interno

**Bonaventure Rutinwa**  
Universidad de Dar es Salaam

**Dan Seymour**  
UNICEF

**Marit Sorheim**  
Consejo Noruego para los Refugiados

**Laurence Whitehead**  
Universidad de Oxford

**Richard Williams**  
Consejo para los Refugiados,  
Reino Unido

# publicaciones

## Statistical Yearbook 2001 Refugees, Asylum-seekers and Other Persons of Concern – Trends in Displacement, Protection and Solutions

(Anuario Estadístico 2001 - Refugiados,  
Solicitantes de Asilo y Otros de Igual  
Incumbencia - Tendencias en el Desplazamiento,  
Protección y Soluciones)

Béla Hovy. ACNUR. 2002. ISSN 1684-9051. 165pp. En línea en:  
[www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics) (luego haga click en la columna del lado derecho).



Incluye capítulos sobre: Poblaciones, nuevos arribos y soluciones duraderas; género, edad y localización; determinación de estatus de refugiado según los gobiernos y según ACNUR; el asilo y la admisión de refugiados en los países industrializados; indicadores de país. Adicionalmente, mapas.

Se pueden obtener copias gratuitas enviando un email a: [hqcs00@unhcr.ch](mailto:hqcs00@unhcr.ch) (Asunto: 2001 Statistical Yearbook), mientras duren existencias.

## The Internally Displaced People of Iraq

(Los Desplazados Internos de Irak)  
por John Fawcett y Victor Tanner.  
Proyecto Brookings-SAIS sobre  
Desplazamiento Interno. Octubre  
2002. 54pp. Gratis en línea (en  
inglés) en:  
[www.brook.edu/fp/projects/IDP/arti-  
cles/iraqreport.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/IDP/articles/iraqreport.htm)

Este informe es uno de una serie de publicaciones y actividades, para enfocar la atención en los desplazados internos en áreas mayormente ocultas a la vista. El número de desplazados internos en

Irak sigue creciendo; las estimaciones están en el rango de los 600,000 a los 800,000 en el norte del país y hasta 300,000 en el sur. Este informe discute el por qué se ha llegado a este estado de las cosas, qué tan efectivos han sido los intentos de ayuda y el papel de la ONU y el gobierno de Irak.

Contacto: Gimena Sanchez-Garzoli,  
Proyecto Brookings-SAIS sobre  
Desplazamiento Interno. Tel: +1 202  
797 6168.  
Email: [gsanchez@brook.edu](mailto:gsanchez@brook.edu).

## Adult Wars, Child Soldiers: Voices of Children Involved in Armed Conflict in the East Asia and Pacific Region

(Guerras de Adultos, Niños Soldados: Voces de  
los Niños Involucrados en Conflicto Armado en  
la Región del Este de Asia y el Pacífico)

UNICEF. Octubre 2002. 81pp. Gratis  
en línea en:  
[www.unicef.org/publications/pub\\_ad-  
ultwars\\_en.pdf](http://www.unicef.org/publications/pub_adultwars_en.pdf)

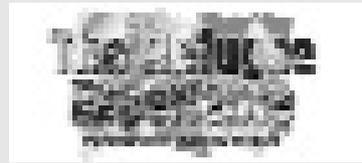


Miles de niños siguen siendo reclutados --a menudo forzosamente-- en los ejércitos estatales y no-estatales en la región del Este de Asia y el Pacífico. Basado en entrevistas con 69 actuales y previos combatientes infantiles de seis países (Camboya, Timor Oriental, Indonesia, Birmania/Myanmar, Papua Nueva Guinea y las Filipinas), este informe de UNICEF proporciona información de primera mano de sus experiencias. Hace también un llamado a la desmovilización sistemática de todos los niños soldados y la provisión de apoyo para su reintegración, con énfasis en el acceso a la educación y entrenamiento vocacional, y el fortalecimiento de la capacidad de proveer atención psicosocial apropiada y apoyo para los ex-combatientes.

Contacto: Mark Thomas, UNICEF  
EAPRO, 19 Phra Atit Road, Bangkok  
10200, Tailandia Tel: +66 2 356  
9407. Email: [eapro@unicef.org](mailto:eapro@unicef.org)

## The Refugee Experience – a psychosocial training module

(La Experiencia con Refugiados - un módulo de  
entrenamiento psicosocial)



Paquete de entrenamiento de 30  
horas, disponible vía:  
[www.forcedmigration.org/rfgexp](http://www.forcedmigration.org/rfgexp)

Para aquellos que deseen mejorar su capacidad en planificación, implementación y evaluación de programas psicosociales de apoyo a refugiados. También para aquellos que no necesariamente son profesionales en ciencias sociales, pero que desean tener visión de las dimensiones psicosociales del trabajo con refugiados.

Disponible también en CD-ROM y  
versiones impresas. Pedidos:  
Maryanne Loughry, Refugee Studies  
Centre (dirección en página 37).  
Email: [maryanne.loughry@  
geh.ox.ac.uk](mailto:maryanne.loughry@geh.ox.ac.uk)

## Las publicaciones de HPN (Humanitarian Practice Network), ahora en un CD- ROM gratuito (en inglés o francés)

Está disponible un CD-ROM con las publicaciones de la HPN y del Grupo de Política Humanitaria de ODI (Overseas Development Institute). Cientos de artículos, documentos de investigaciones, documentos de sesiones y resúmenes de buenas prácticas, representan el desarrollo de la práctica humanitaria y la política, de 1994 a marzo de 2002. El CD-ROM contiene:

- 20 números del boletín de HPN y de la revista "Humanitarian Exchange"
- 38 números de "HPN Network Papers"
- resúmenes de ocho "HPN Good Practice Reviews"
- reportes de investigación, documentos de las sesiones y resúmenes de investigaciones del Grupo de Política Humanitaria.

Todas las publicaciones de HPN están disponibles en inglés y francés. Las copias del CD-ROM son gratuitas. Contacte a Alison Prescott en [a.prescott@odi.org.uk](mailto:a.prescott@odi.org.uk) o escribale a: ODI, Portland House, Stag Place, London SW1E 5DP, UK.

Si usted desea anunciar una de las publicaciones de su organización, o si desea recomendarnos una publicación para esta página, envíenos por favor todos los detalles -- y, preferiblemente, una copia o una imagen digital de la cubierta.

### Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action

(¿Condenados a repetir? La Paradoja de la Acción Humanitaria)

Por Fiona Terry (Médicos sin Fronteras). Cornell University Press. 2002. 304pp. ISBN 0 8014 8796 X. \$19.95.



Fiona Terry era la cabeza de la sección francesa de MSF cuando decidieron salir de los campamentos de refugiados ruandeses en Zaire, debido a que la ayuda dirigida a los refugiados en realidad fortalecía a los responsables de perpetrar el genocidio. Los grupos humanitarios han fallado, cree Terry, al enfrentar la principal paradoja de su actividad: la acción humanitaria está dirigida a aliviar el sufrimiento, pero al sustentar inadvertidamente el conflicto, potencialmente prolonga el sufrimiento. Terry examina los efectos secundarios de la intervención de las organizaciones de ayuda y señala la necesidad de reconocer las consecuencias políticas de la elección de dar ayuda. El libro se enfoca en cuatro casos de relevancia histórica: Campamentos de ruandeses en Zaire, campamentos de afganos en el Pakistán, campamentos de salvadoreños y nicaragüenses en Honduras y campamentos de camboyanos en Tailandia.

Puede ordenarlo desde [www.cornellpress.cornell.edu](http://www.cornellpress.cornell.edu) o cualquier librería en línea, o contacte a: Departamento de Ventas, Sage House, Cornell University Press, 512 East State St, Ithaca, NY 14850, USA.

### The Dressing Station: A Surgeon's Odyssey

(La Estación de Vendajes: La Odisea de un Cirujano)

por Jonathan Kaplan. Pan Macmillan. 2002. 416pp. ISBN 0330 480790. \$12.99 en rústica.



Este no es el tipo usual de publicación que los lectores encontrarían en esta sección de RMF, pero ocasionalmente a nosotros (los editores) nos gusta recomendar algo un poco diferente. El cirujano Jonathan Kaplan ha volado alrededor del mundo en asignaciones médicas, cosiendo las heridas de personas cuyas vidas y países están siendo rasgados -- países como Kurdistán, Mozambique, Birmania y Eritrea. *The Dressing Station* es descrito como "un libro que viene desde el frente médico, que despedaza cualquier preconcepción que pudiéramos tener sobre la naturaleza de la cirugía... un inolvidable retrato de la medicina global moderna".

Ordénelo en cualquier librería en línea, o contacte a Bookpost: Tel: +44 01624 836000. Fax: +44 01624 837033. Email: [bookshop@enterprise.net](mailto:bookshop@enterprise.net)

### El Simposio de Kyoto sobre el Desplazamiento en África Kyoto, Japón: Nov. 2002

El Centro de Estudios para el Área de África de la Universidad de Kyoto, sostuvo un simposio internacional sobre la 'Multidimensionalidad de los Riesgos de Desplazamiento en África', para analizar las causas subyacentes del desplazamiento, identificar a los múltiples grupos de riesgo, explorar los riesgos multidimensionales que encuentran y discutir los medios de contrarrestar los problemas del desplazamiento. Los organizadores del simposio fueron los Profesores Itaru Ohta e Yntiso Gebre.

Entre los participantes estuvieron prominentes académicos y expertos de África, Asia, Europa y los EE.UU.: profesores e/o investigadores en universidades e instituciones de gobierno, estrategias de importantes agencias internacionales como el Banco Mundial y ACNUR, y consultores. Basados en sus experiencias como planificadores, estrategias, investigadores, educadores, coordinadores y profesionales, los participantes presentaron una amplia gama de documentos analíticos, cubriendo diferentes aspectos de los riesgos del desplazamiento y el empobrecimiento en África.

El Simposio ha emitido un resumen incluyendo las estrategias propuestas para investigadores y profesionales.

Un reporte más detallado puede verse en [www.fmreview.org](http://www.fmreview.org).

Para más detalles, contacte al Dr. Gebre en el Centro para Estudios del Área de África, Universidad de Kyoto, 46 Shimoadachi, Yoshida, Sakyo, Kyoto 606-8501, Japón. Tel: +81 75 753 7370. Email: [gebre@jambo.africa.kyoto-u.ac.jp](mailto:gebre@jambo.africa.kyoto-u.ac.jp)



### RefWorld de ACNUR en CD-ROM (en inglés), re-lanzado

RefWorld 2003 es una completa colección de documentos confiables y actualizados, seleccionados por los especialistas de ACNUR de sus asociados informativos en todo el mundo. Su tecnología basada en un navegador de web y una estructura de navegación simple, permiten un rápido acceso a más de 70,000 documentos en los que se pueden hacer búsquedas en todo el texto y que van de reportes de país de organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, a documentos de políticas y posturas de ACNUR sobre los derechos de los refugiados. Más de 3,000 casos de jurisprudencia nacional e internacional y cientos de mapas no disponibles en el sitio de ACNUR, pueden ser consultados fuera de línea; junto con el catálogo bibliográfico completo de ACNUR, el cual contiene más de 15,000 referencias a libros, revistas sobre refugiados, artículos, reportes de conferencias y el Tesoro de Refugiados.

**Precio:** El paquete completo de dos conjuntos de CD-ROM de RefWorld 2003 cuesta:

- \$150 para gobiernos, agencias de la ONU, instituciones académicas, bibliotecas, bufetes legales.
  - \$75 para ONG, clínicas legales, individuos o abogados involucrados en trabajo con refugiados/solicitantes de asilo.
- Reducción del 30% para órdenes de 5 conjuntos o más.

El primer conjunto de cuatro CD-ROM apareció a principios de 2003, seguido de un segundo conjunto actualizado, publicado en otoño de 2003.

Para ordenar, o para más información, contacte: ACNUR, Departamento de Protección Internacional, Sección de Información de Protección, Apartado Postal 2500, CH-1211 Ginebra 2, Suiza. Tel: +41 22 739 8142. Fax: +41 22 739 7344. Email: [HQPRI1@unhcr.ch](mailto:HQPRI1@unhcr.ch)

### Taking Refugees for a Ride? The Politics of Refugee Return to Afghanistan

(¿Llevando a los Refugiados a pasear? La Política tras el Retorno de los Refugiados a Afganistán) por David Turton y Peter Marsden. Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán. 2003. Gratuito y en línea en: [www.areu.org.pk/](http://www.areu.org.pk/)

Los autores cuestionan la política internacional, controlada por los donantes, de facilitar el retorno masivo de los refugiados afganos a un país aún en las garras de una devastadora sequía, inestabilidad política e instituciones de gobierno débiles, incapaces de hacer frente al flujo de retornantes. El reporte insta a los donantes a ayudar para que disminuya el ritmo de la repatriación, incrementando el apoyo a los programas para refugiados en los vecinos Pakistán e Irán, e incrementando también el apoyo al trabajo de protección de ACNUR en esos países.

Los autores hacen también un llamado para una expansión de la Fuerza Internacional de Asistencia para Seguridad a todas las regiones de Afganistán, y para un aumento en la ayuda para la reconstrucción y la emergencia, ofrecida y entregada al país. Sin un aumento en la seguridad y sin la capacidad de ganarse la vida en Afganistán, dicen los autores, la mayoría de los refugiados estarían mejor quedándose en los países vecinos mientras eso mejora.

Contacte a la Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán (AREU, por sus siglas en inglés) en: Prime Minister's Compound (next to AACA), Kabul, Afghanistan.  
Tel: +93 (0)70 277635.  
Website: [www.areu.org.pk](http://www.areu.org.pk)  
Email: [areu@areu.org.pk](mailto:areu@areu.org.pk)

### Seminar report: Internal Displacement in Southern Sudan

(Reporte del Seminario: Desplazamiento Interno en el Sur del Sudán)  
El Proyecto SAIS sobre Desplazamiento Interno, de la Institución Brookings. Febrero 2003.

Se llevó a cabo un seminario en noviembre de 2002 en Rumbek, para promover una mayor atención hacia las necesidades de un estimado de 2 millones de desplazados internos, que viven en áreas controladas por el Movimiento/Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán (SPLM/A por sus siglas en inglés) y por el Frente Democrático del Pueblo del Sudán (SPDF, por sus siglas en inglés), y para incrementar la responsabilidad de los actores no-estatales.

En el seminario, Elijah Malok, Director Ejecutivo de la Asociación de Alivio y Rehabilitación del Sudán, el ala humanitaria del SPLM/A, presentó un borrador de una política para enfrentar las necesidades de los desplazados internos en las áreas bajo su control. El Sr. Malok se comprometió a promover la adopción formal de esta política por parte del liderazgo del SPLM/A. El reporte contiene información actual sobre la situación de los desplazados internos en el Sudán del sur, el texto completo del borrador de la política del SPLM/A y declaraciones del Sr. Malok y otros participantes.

Contacto: Gimena Sanchez-Garzoli, Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno, La Institución Brookings, 1775 Massachusetts Ave NW, Washington DC 20036, USA. Tel: +1 202 797 6145.  
Email: [gsanchez@brookings.edu](mailto:gsanchez@brookings.edu)

El reporte también está disponible en [www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm)

### The Elephant, the Squirrel and the Eagle

(El Elefante, la Ardilla y el Águila)  
por Danesh Jayatilaka. £5.00/\$7.00.

Esta es una historieta acerca del desplazamiento y la resolución de conflictos, enfocado en una comunidad de animales que confrontan conflictos y desplazamiento y los pasos que toman para resolver sus problemas. El libro toca una gama de asuntos y temas considerados críticos en tiempos de violencia relacionada con la guerra. Al lector se le anima a asimilar la esencia de la historia, y luego reflexionar y relacionarla con la vida real. Fácil lectura con ilustraciones a color. El autor fue el Oficial Coordinador de Proyecto del Programa de Principios Guía sobre Protección y Asistencia en el Desplazamiento Interno en Sri Lanka. Escribió la historia para utilizarla como herramienta de entrenamiento, pero la ha publicado por su cuenta.

Contacto: Danesh Jayatilaka, Number 27, Wickramaratne Avenue, Kohuwala, Sri Lanka.  
Tel: +94 1 821939.  
Fax: +94 1 590489.  
Email: [daneshj@hotmail.com](mailto:daneshj@hotmail.com)

### Irak: Recursos

Noticias de ACNUR -actualización:  
[www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/iraq?page=home](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/iraq?page=home)

Documentos de Human Rights Watch:  
[www.hrw.org/campaigns/iraq/](http://www.hrw.org/campaigns/iraq/)

Nota de la reunión del Grupo de Política Humanitaria del Instituto para el Desarrollo de Ultramar (ODI, por sus siglas en inglés) sobre asuntos clave de política humanitaria en el contexto de la guerra en Irak:  
[www.odi.org.uk/hpg/papers/briefing\\_note\\_april2003.pdf](http://www.odi.org.uk/hpg/papers/briefing_note_april2003.pdf)

Documento de la sesión del Programa de Harvard sobre Política Humanitaria e Investigación sobre Conflictos, sobre la aplicación de la Ley Humanitaria Internacional en Irak:  
[www.ihlresearch.org/portal/ihli/10.pdf](http://www.ihlresearch.org/portal/ihli/10.pdf)

Amnistía Internacional, sobre las responsabilidades de las potencias ocupantes:  
<http://web.amnesty.org/library/index/engmde140892003>

Ver también: [www.fmreview.org/4DIraq.htm](http://www.fmreview.org/4DIraq.htm) para la larga lista de enlaces relacionados con Irak, provista por Forced Migration Review.

Niños desplazados en las afueras de Nasariyah, en un campamento de albergue temporal, Irak, marzo 2003.



**El Proyecto Alquimia en la Universidad Tufts ofrece una rara oportunidad para los estudiantes graduados, para obtener experiencia de campo en situaciones de refugiados.** En 2001, el Programa de Refugiados y Migración Forzada de Tufts obtuvo una subvención para financiar programas de medios de subsistencia, en campamentos de refugiados y áreas afectadas por conflictos en África. Nuestra meta es apoyar las actividades de subsistencia de los refugiados, proporcionando un recurso que está muy escaso en muchas áreas de refugio: crédito. Pequeños préstamos (microcrédito) ayudan a los refugiados a levantarse.

Empezamos con siete programas de microcrédito, localizados en la República Democrática del Congo, Guinea, Liberia, Mozambique, Sierra Leona, Sudáfrica y el Sudán. Nuestros programas de préstamos permiten a los refugiados iniciar microempresas, tales como zapatería, puestos de mercado o peluquerías. En áreas rurales, los fondos rotativos permiten la compra de cabras, pollos o bicicletas. Los programas son experimentales y flexibles. Algunas veces, hemos descartado el enfoque del préstamo y hemos dado pequeñas subvenciones a organizaciones o individuos con buenas ideas de cómo las empresas pueden reducir los conflictos en sus comunidades. Una vez, simplemente dimos dinero a un hospital rural atrapado en la lucha rebelde en el este del Congo, que se encontraba desesperado por pagar a su personal para poder seguir funcionando.

Un componente clave de Alquimia es que los estudiantes pasantes de Tufts, pasen una parte del verano trabajando al lado de ONG asociadas.

## En 2002...

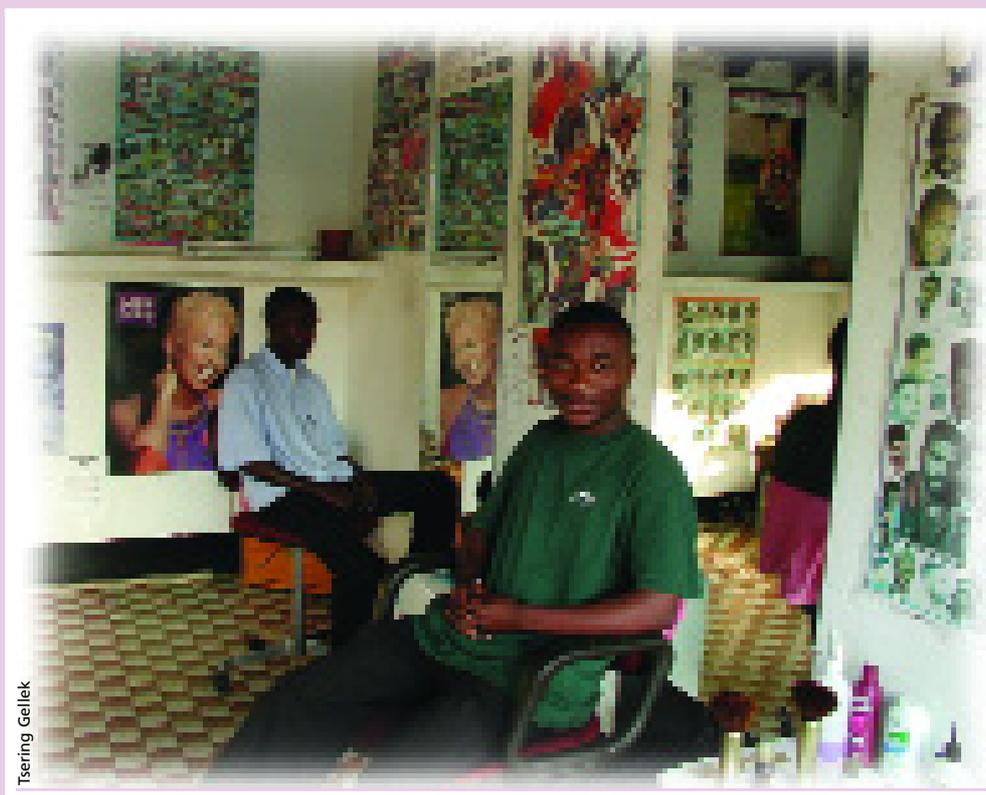
Mehlaqa Samdani, un estudiante de la Escuela Fletcher venido del Pakistán, fue a Jartúm y después a Juba, en el este del Sudán, para observar dos programas de Alquimia. Viajando por barco hacia una pequeña aldea a orillas del Nilo, río arriba desde Juba, Mehlaqa visitó a nuestra ONG asociada, ACCOMPLISH, que está comprando un barco pesquero para rentarlo a la gente desplazada por el conflicto en la República Democrática del Congo y la guerra en el sur del Sudán.

En el Congo oriental, Ellen Kramer pasó tiempo en Goma, donde la gente ha sido desplazada dos veces: primero por la guerra y después por la lava que engulló el distrito comercial del pueblo y las áreas residenciales. Ellen les habló acerca del acceso a

créditos y los sueños de iniciar actividades económicas, una vez el proyecto de microcrédito de Auxilio Mundial, que ha mostrado considerable éxito en la vecina Ruanda, sea abierto en Goma.

En Johannesburgo, **Sudáfrica**, Maura Nicholson y Kim Perez evaluaron nuestro programa para refugiados urbanos con los Servicios Jesuitas para los Refugiados (JRS por sus siglas en inglés): "La experiencia de la pasantía en JRS excedió por mucho

nuestras expectativas. Trabajamos con una variedad de comunidades de refugiados, grupos de mujeres y menores sin compañía, para obtener una imagen equilibrada de la vida de un refugiado y los retos en Johannesburgo. La comprensión que obtuvimos durante nuestro trabajo de campo nos permitió, junto con los encargados de préstamos de JRS, reestructurar el programa de préstamos a la Pequeña Empresa, para cumplir mejor con las necesidades únicas de los refugiados en la ciudad."



**Peluquería establecida con la ayuda de microcréditos por los refugiados congolese, Maputo, Mozambique, agosto 2002.**

En **Kinshasa**, Omekongo Dibinga, hijo de exilados congolese, decidió volver a sus raíces en el Congo y trabajó con JRS Kinshasa y un estudiante de la Universidad de Kinshasa, para entender cómo implementar mejor nuestros programas en la parte occidental de la República Democrática del Congo. En **Mozambique**, Kathy Macias trabajó con Auxilio Mundial para evaluar su muy exitoso programa de microcrédito en los campamentos de refugiados en las afueras de Maputo. En **Sierra Leona**, Tim Nikula evaluó nuestro programa de microcrédito con el Comité para Refugiados de los EE.UU. y los ayudó a desarrollar una herramienta de evaluación dirigida a clientes en las áreas afectadas por la guerra.

Todos los pasantes están de acuerdo con que la oportunidad de vivir y trabajar con organizaciones de auxilio, ha sido una experiencia valiosa para aprender acerca de los refugiados y los programas de asistencia humanitaria. El Programa Alquimia está basado en la creencia de que la investigación y el aprendizaje pueden combinarse con programas que proporcionen vital dinero en efectivo y crédito a los refugiados en situaciones prolongadas. Involucrar a nuestros estudiantes es parte de esta alquimia.

Para mayor información, vea <http://nutrition.tufts.edu/feature/alchemy.shtml> o contacte a Karen Jacobsen, Directora, Programa de Refugiados y Migración Forzada, Centro Feinstein Internacional para la Hambruna, Universidad Tufts, Medford, Massachusetts 02155, EE.UU. Email: [Karen.Jacobsen@tufts.edu](mailto:Karen.Jacobsen@tufts.edu).



## El Proyecto Brookings-SAIS sobre el desplazamiento interno



# En el vacío de la soberanía: el desafío internacional del desplazamiento interno

por Francis M. Deng

*La diferencia entre los 12 millones de refugiados y cerca de 25 millones de desplazados internos alrededor del mundo, en lo que concierne a la comunidad internacional, es que los primeros han cruzado fronteras internacionales, mientras los últimos han permanecido dentro de sus países.*

Los hallazgos de las misiones de mi país alrededor del mundo, en mi calidad de Representante del Secretario General de la ONU para Desplazados Internos, recalcan el grado en que la expectativa de protección interna a manos de los estados y en favor de los desplazados internos es, en gran parte, un mito. Las crisis de identidad nacional que con frecuencia se encuentran en la raíz de las causas del desplazamiento, también afectan la respuesta de los gobiernos y de los actores no gubernamentales relevantes, que por lo regular resultan en vacíos de responsabilidad en el ejercicio del estado de soberanía.

Durante las misiones, normalmente pregunto a los desplazados internos que visito qué mensajes les gustaría que les llevara a sus líderes. En un país latinoamericano, la respuesta fue esta: "Esos no son nuestros líderes. De hecho, para ellos, somos criminales y nuestro único crimen es que somos pobres." En un país de Asia Central, la respuesta fue: "Ahí no tenemos líderes. Nadie de nuestra gente está ahí." En un país africano, un oficial de alto rango de la ONU le explicó al Primer Ministro que su fuente de capacidad para ayudar a los refugiados en el país se reduce a la necesidad de ayudar a "su gente", los desplazados internos y otras comunidades afectadas por el conflicto armado. La respuesta del funcionario fue, "Ellos no son mi gente. De hecho, la comida que se le da a esa gente está matando a mis soldados."

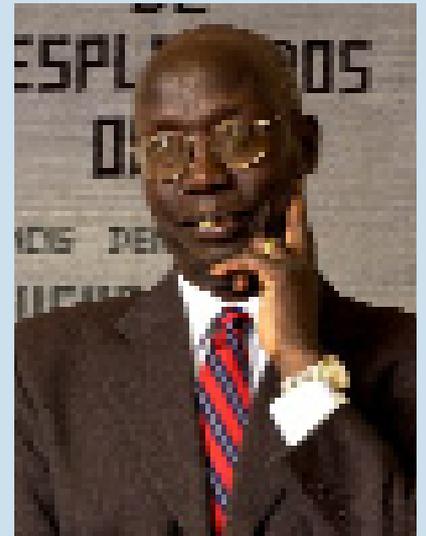
Mientras que no todos los gobiernos ven a sus poblaciones desplazadas de la misma forma, es verdad que lo opuesto

es una rara excepción, a veces dictada por la naturaleza del desplazamiento y el grado en el que el gobierno se identifica con ella. Aún así, la falta de capacidad y otras consideraciones políticas podrían afectar la entrega de protección y asistencia.

El principio esencial que ha guiado el trabajo del Representante ha sido reconocer la naturaleza inherente del problema del desplazamiento como interno y, por lo tanto, estar incluido dentro del estado de soberanía y postularla de forma positiva, como implicando la responsabilidad de proteger y ayudar a los ciudadanos necesitados. Esta estipulación de soberanía, que ha ganado un creciente apoyo en la comunidad internacional, ha probado ser una base constructiva y efectiva para el diálogo con los gobiernos. La pregunta real, sin embargo, es si éstos, en sociedad con la comunidad internacional, están atendiendo de forma efectiva la crisis del desplazamiento interno y satisfaciendo las necesidades de las poblaciones afectadas.

La comunidad internacional y los gobiernos involucrados han en efecto logrado un progreso significativo en responder a la crisis. Sin embargo, es trágicamente obvio que el problema persiste grave en magnitud y alcance.

El desafío que el principio normativo de la soberanía como responsabilidad plantea para la comunidad internacional es el de asumir responsabilidades. Obviamente, los desplazados internos en sí mismos marginados, excluidos y a veces perseguidos, han limitado o no la capacidad para responsabilizar a sus



autoridades nacionales. Sólo la comunidad internacional tiene la influencia y el peso para persuadir a los gobiernos, y otros actores involucrados para descargar su responsabilidad, o de otra forma llenar el vacío de la soberanía irresponsable.

**El doctor Francis M. Deng es el representante del Secretario General de la ONU para los Desplazados Internos y Co-director del Proyecto Brookings-SAIS para Desplazados Internos.**

**Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazados Internos, The Brookings Institution, 1775 Massachusetts Ave NW, Washington DC 20036, USA.**

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

**Correo electrónico:**  
[gsanchez@brookings.edu](mailto:gsanchez@brookings.edu)  
**Tel:** +1 202 797 6145  
**Fax:** +1 202 797 6003

