

EL COLEGIO DE MÉXICO
Centro de Estudios Internacionales

El trabajo conjunto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y los organismos no gubernamentales dedicados a la promoción del desarrollo alternativo: análisis de los actores, la normatividad y sus implicaciones prácticas en el Este de África.

Tesis que presenta Juan Salgado Ibarra para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales.

Enero de 2000.

CONTENIDO

Agradecimientos

Consideraciones iniciales	1
---------------------------------	---

Capítulo 1

HUMANITARISMO Y DESARROLLO ALTERNATIVO	7
♦ El humanitarismo	7
♦ El desarrollo alternativo	11
♦ ¿Enfoques divergentes?	15

Capítulo 2

LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS: PRINCIPIOS, NORMAS, REGLAS, PROCEDIMIENTOS DE TOMA DE DECISIONES Y ACTORES	18
♦ Los principios del régimen	19
♦ Las normas del régimen	23
♦ Las reglas del régimen	29
♦ Los procedimientos de toma de decisiones	32
♦ Los actores del régimen	32
1. Los estados, actores principales	32
2. La convulsionada evolución de los organismos intergubernamentales	37
3. Las organizaciones no gubernamentales	45

Capítulo 3

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DEDICADAS A LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO Y SU RELACIÓN FORMAL CON EL ACNUR	51
--	-----------

♦ Las ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo	51
♦ La relación entre el ACNUR y las ONG desarrollistas	59
Aspectos formales de la relación	59
Aspectos técnicos de la relación	60
La coordinación de actividades en los campos de refugiados	62
La Conferencia Internacional de Oslo	64
Seguimiento al proceso <i>Partnership in Action</i>	73
Capítulo 4	
MITOS Y REALIDADES DEL TRABAJO CONJUNTO DEL ACNUR Y SUS SOCIOS OPERATIVOS	77
♦ Definición del campo de estudio	77
♦ Parámetros de evaluación	78
♦ La relación en las operaciones de campo	83
1. La operación de emergencia en la región de los Grandes Lagos	84
2. La operación de cuidado y mantenimiento en el Campo de Refugiados de Kakuma, Kenia	91
3. La operación transfronteriza Kenia-Somalia	102
♦ Análisis del desempeño de los actores	112
El ACNUR como organismo coordinador	112
Las ONG desarrollistas como socios operativos ...	116
Consideraciones Finales	124
Referencias	134

AGRADECIMIENTOS

En principio quiero agradecer a mi familia. Sería injusto escribir sus nombres porque no sabría cuál debería ir primero, ya que todos me han apoyado mucho y siempre han creído en mí, eso es lo mejor que he podido recibir. Sin duda alguna, lo que he podido lograr ha sido en gran medida gracias a su formación y cariño incondicional.

Agradezco sinceramente a los dos supervisores que han dirigido este trabajo: la Prof. Blanca Torres del Centro de Estudios Internacionales y el Prof. Manuel Ángel Castillo del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. Su experiencia académica, su paciencia, así como su conocimiento de los temas que se tratan en esta tesis han sido fundamentales para la conclusión de la misma. Les agradezco especialmente su apoyo, su tiempo, su disposición amable, la rapidez de su lectura y lo mucho que he aprendido de sus observaciones.

Quiero agradecer a la Prof. Hilda Varela del Centro de Estudios de Asia y África, y al Prof. Humberto Garza del Centro de Estudios Internacionales, quienes han aceptado ser sindoales para mi examen profesional. Su puntual colaboración ha sido muy importante para alcanzar mis metas.

Finalmente, extendiendo mis agradecimientos a Diana Goldberg del ACNUR, por la posibilidad de viajar a Kenia; a la Prof. Ana Covarrubias y la Prof. Celia Toro por su apoyo y por hacer todo lo posible para agilizar los trámites de titulación; a Francisco Peredo por su ayuda con la corrección de estilo, así como por su colaboración en la impresión del texto, y a las siguientes personas que facilitaron la investigación:

Saber Azam, ACNUR, Kakuma Kenia.

Millicent Mutuli, ACNUR, Nairobi Kenia.

Martin Masumbuko, Lutheran World Federation, Kakuma Kenia.

Yuan Hu, ACNUR, Kakuma Kenia.

Sarah Rhodes, Centro de Documentación del RSP, Universidad de Oxford.

CONSIDERACIONES INICIALES

La actuación internacional de las organizaciones no gubernamentales (ONG) ha llamado la atención del ámbito académico en los últimos diez años.¹ Durante este periodo, han proliferado trabajos sobre el desempeño de las ONG en foros intergubernamentales y en nuevos foros internacionales que éstas han abierto para tener una mayor influencia en los distintos asuntos que trabajan. Se ha estudiado con profundidad la estructura organizativa de estos actores sociales y consecuentemente se han desarrollado distintas tipologías. No obstante, el campo de acción de las ONG es tan complejo que aún es posible incursionar en el estudio de algunas vetas poco observadas por el lente académico.

El trabajo conjunto de las ONG con los organismos intergubernamentales es un tema estudiado de manera abundante, pero parcial. La mayor parte de los estudios en este terreno se han dedicado a los mecanismos de influencia de las ONG en foros multilaterales, su creciente participación en éstos o el papel de las ONG como interlocutores cuando tienen estatus consultivo en algún mecanismo intergubernamental.

De manera paralela a la creciente participación de ONG en labores de cabildeo internacional, se ha construido una relación de trabajo muy sólida entre ONG y organismos intergubernamentales (como ACNUR, UNICEF o PNUD), en distintos tipos de operaciones. A pesar de que esta colaboración ha crecido notablemente en las últimas dos décadas, los trabajos académicos dedicados a este aspecto de la relación aún son escasos.

El estudio de esta peculiar relación, tomando como ejemplo el desempeño de algunas operaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el Este de

¹ El término “organización no gubernamental” abarca a un espectro muy amplio de organismos dentro de la sociedad civil, incluyendo desde instituciones políticas—como las agrupaciones ciudadanas apartidistas—hasta clubes deportivos o círculos religiosos. En los capítulos segundo y tercero se identificarán las características del tipo de ONG que se estudiará en este trabajo.

África, abre la oportunidad de analizar la interacción de dos enfoques cuyos ámbitos de acción y consecuencias parecen excluyentes: humanitarismo y desarrollo alternativo.

Mientras que la acción humanitaria responde a situaciones de emergencia (desastres naturales o conflictos bélicos), el esquema de desarrollo alternativo responde a problemas de desigualdad social. Sus métodos de trabajo son distintos y también lo son sus consecuencias. Por una parte, el humanitarismo suele generar dependencia entre la población atendida y sus benefactores; por otra, el esquema desarrollista busca que sus participantes fortalezcan y utilicen su poder, y capacidades, en beneficio de su comunidad o entorno, para trascender los vínculos de dependencia aprovechando los recursos que tengan a su alcance.

El ACNUR es un organismo intergubernamental cuyo mandato consiste en brindar protección legal y asistencia humanitaria a los refugiados en todo el mundo. El ACNUR realiza tres tipos de operaciones de campo: las operaciones de emergencia, las operaciones de cuidado y mantenimiento, y las operaciones de contención (*containment*).² En esta tesis se dedica un capítulo al análisis de la relación entre el ACNUR y las ONG desarrollistas en el Este de África, donde tienen lugar los flujos más numerosos de refugiados en el mundo, y es posible encontrar los tres tipos de operaciones descritas anteriormente:

- Las operaciones de emergencia son comunes en el Este de África debido a la precaria estabilidad política en los países de la región. Este tipo de operaciones responden a movimientos forzados de población originados por conflictos bélicos, violaciones sistemáticas de los derechos de la población civil de un país o desastres naturales. La coordinación de actividades entre los distintos actores que participan en estas operaciones es improvisada y difícilmente se siguen los lineamientos normativos del ACNUR al respecto. El ACNUR ha buscado la colaboración de ONG desarrollistas en estas operaciones para conducir proyectos de desarrollo alternativo dirigidos a la población refugiada, cuyo objetivo es fomentar su autosuficiencia y prevenir, en una etapa temprana, los fuertes vínculos de dependencia que se generan con las agencias intergubernamentales.
- La mayor parte de las operaciones del ACNUR en esta región son de “cuidado y mantenimiento”, porque sostienen a amplios sectores sociales de refugiados que no pueden regresar a su país de

² En este trabajo se traduce el término inglés “*containment*” como “contención”. En adelante, todas las citas

origen por los conflictos o desastres naturales crónicos que los expulsaron originalmente (entre otros problemas destacan las sequías, guerras y violencia étnica). Por lo tanto, la mayoría de los campos de refugiados en el Este de África son establecimientos donde la población refugiada ha residido varios años (en ocasiones décadas) y no tiene muchas perspectivas reales de abandonarlos.

- Las operaciones de contención son una nueva estrategia del régimen internacional para la protección de refugiados que busca enfrentar la “fatiga humanitaria” que sufren muchos países actualmente y los hace poco receptivos a nuevos flujos de refugiados. Esta novedosa estrategia ha sido probada en el Este de África para retener el éxodo de somalíes que huía de la violencia en su país y enfrentaba un futuro incierto al cruzar la frontera de Kenia, debido a que este país ha reaccionado con hostilidad hacia los refugiados en los últimos años. La estrategia de contención consiste en crear zonas de seguridad dentro del país que expulsa población, para evitar que ésta salga. Debido a que este tipo de operaciones busca que los desplazados no abandonen su país, una vez que el ACNUR establece zonas de seguridad donde estos grupos humanos, en principio, cuentan con protección militar de la comunidad internacional, distintas ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo son llamadas para iniciar “Proyectos de Impacto Rápido”.³

El ACNUR es la agencia que mantiene la relación más estrecha con ONG, en el sistema de Organización de las Naciones Unidas (ONU). La relación entre estos actores es simbiótica a tal grado, que puede compararse con la de un arquitecto y sus contratistas.⁴ Entre las labores que realizan las ONG como socios operativos del ACNUR destacan la provisión de asistencia humanitaria a refugiados (distribución de alimentos, tratamiento médico, construcción de infraestructura); la acción legal para la búsqueda de asilo y condiciones de dignidad; el monitoreo de crisis; labores de cabildeo como grupo de presión y proyectos de desarrollo alternativo.

Con base en la experiencia adquirida desde los años cincuenta, el ACNUR ha impulsado proyectos de desarrollo en los campos de refugiados que administra, como un esfuerzo por generar

provenientes de textos en inglés y francés han sido traducciones del autor de esta tesis.

³ Los Proyectos de Impacto Rápido (PIR), son financiados por el ACNUR y ejecutados por ONG desarrollistas. Tienen la finalidad de crear opciones laborales para refugiados, desplazados internos, retornados u otras categorías de interés para el ACNUR. Estos proyectos son diseñados para que después de un periodo breve de entrenamiento se pueda iniciar una actividad generadora de ingreso.

alternativas laborales a millones de desplazados que de otra forma permanecerían inmersos en una inercia, sin posibilidad alguna de desarrollo. Como el ACNUR es un organismo con una estructura muy limitada (que responde estrictamente a su mandato), ha buscado el apoyo de ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo para diseñar y conducir proyectos productivos que fomenten actitudes autogestivas en los grupos de refugiados.

Alcance y límites de la investigación

La relación entre el ACNUR y las ONG que instrumentan programas de desarrollo para refugiados está regulada por lineamientos normativos muy precisos, estipulados en documentos legales, declaraciones de principios y otras publicaciones especializadas. No obstante, en las tres operaciones de campo que se estudian más adelante es posible detectar problemas de coordinación entre el ACNUR y las ONG desarrollistas. En esta tesis se propone que esos problemas son consecuencia de la falta de cumplimiento de la normatividad que el ACNUR ha creado al respecto, por parte del personal operativo de ambos actores.

Con el objeto de fundamentar esa propuesta se utilizará el análisis de los tres casos para responder a las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto el incumplimiento de la normatividad del ACNUR en las operaciones de campo se debe a la falta de interés de los actores? y ¿hasta qué punto las deficiencias o limitaciones de las reglas y procedimientos diseñados para la relación ACNUR-ONG son la causa de que los colaboradores de ambas instancias no se apeguen a la normatividad en la práctica?

Los siguientes puntos serán considerados para el análisis de los casos y las reflexiones:

- El origen de la normatividad para regular la relación entre el ACNUR y las ONG desarrollistas.
- El respeto al marco legal de cooperación entre el ACNUR y las ONG en los tres tipos de operaciones que desarrolla el ACNUR en el Este de África.
- La congruencia de la normatividad con las condiciones reales de las operaciones de campo.
- Las implicaciones prácticas que han tenido las recomendaciones surgidas del programa que impulsa el ACNUR para regular esta relación.

⁴ Christiane Berthiaume, "NGOs: Our right arm", *Refugees*, vol. 3, núm. 97, p. 3.

- La capacidad de las ONG para mantener un sistema eficiente de rendición de cuentas cuando trabajan con el ACNUR.

La normatividad del ACNUR, a pesar de tomar en cuenta algunas características organizativas de las ONG, no siempre corresponde a la versátil realidad de los organismos que trabajan en los campos de refugiados ejecutando sus proyectos. Por tanto, en este trabajo se analiza la evolución normativa de esta relación—como un aspecto esencial dentro de la evolución del régimen internacional de protección a refugiados—y posteriormente se evalúa el seguimiento de algunos aspectos de esa normatividad en las operaciones de campo que se analizan. Estas operaciones corresponden a los tres patrones que sigue el ACNUR: la primera es una típica operación de emergencia; la segunda es de cuidado y mantenimiento; la tercera de contención. En todas esas operaciones el ACNUR patrocina proyectos de desarrollo alternativo que son instrumentados por ONG.

Estructura de la tesis

En el primer capítulo se presentan brevemente las principales características de los enfoques de humanitarismo y desarrollo alternativo. Tomando en cuenta que la profundización en estos amplios temas rebasa los límites de esta investigación, se bosquejan sólo aquellos elementos explicativos que permitan al lector comprender los fundamentos y principios operativos tanto de los organismos con un mandato humanitario, como de aquéllos dedicados a la promoción del desarrollo alternativo.

El segundo capítulo sintetiza la evolución del régimen internacional para la protección de refugiados. En primer lugar, se analizan los principios que fundamentaron las normas de este régimen. Más adelante, se estudian esas normas a través de la transformación del aparato legal para la protección de refugiados por parte de la comunidad internacional. Además, se analizan las reglas y procedimientos para la toma de decisiones del régimen. Los elementos anteriores sirven para apoyar la explicación del desempeño de los distintos actores que forman parte de este régimen internacional: estados, organismos intergubernamentales y organismos no gubernamentales.

Más adelante, en el tercer capítulo, se estudian las características de las ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo y los aspectos formales de la relación entre el ACNUR y estas ONG. En este capítulo se busca analizar la naturaleza de los proyectos que requieren coordinación

entre estos organismos y las recomendaciones del proceso *Partnership in Action* (Socios en Acción), iniciado por el ACNUR y por el Consejo Internacional de Agencias Voluntarias en 1993.⁵

En el último capítulo se confrontan algunos aspectos de la normatividad que rige la relación entre el ACNUR y las ONG, con el desempeño de tres operaciones de campo en el Este de África, para analizar qué tanto se respeta el aparato normativo en la práctica y concluir con algunas reflexiones sobre la complementariedad de los enfoques de humanitarismo y desarrollo alternativo.

En los tres primeros capítulos se utiliza exclusivamente investigación documental. En el último capítulo del trabajo, además de la investigación documental, se incorpora información obtenida a través de investigación de campo: entrevistas y observaciones del Diario de Campo personal durante mi estancia en el Campo de Refugiados de Kakuma, Kenia, en 1997. Es importante destacar que en el último capítulo de esta tesis de licenciatura se optó por seguir el “método de experiencia personal”.⁶

⁵ *Partnership in Action* es un amplio proceso de consulta organizado por el ACNUR y el Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (CIAV). El proceso condujo a la Conferencia de Oslo, donde se analizó la relación entre el ACNUR y las ONG que ejecutan sus proyectos, en esa conferencia se acordaron las reglas para la coordinación de actividades en situaciones específicas. Este proceso será analizado con detalle en el Capítulo 3.

⁶ Este método consiste en complementar un trabajo con investigación de campo basada en experiencias del autor. (Cfr. D.J. Clandini y E.F. Connelly, “Personal Experience Methods”, en N. Denzin y Y. Lincoln, (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks (CA), Sage, 1994, pp. 413-427).

CAPÍTULO 1

Humanitarismo y desarrollo alternativo

La guerra es un conflicto entre Estados, no entre hombres, los involucrados en estas calamidades sólo son enemigos por accidente.

Jean-Jacques Rousseau

El Humanitarismo

A lo largo de la historia, los valores humanitarios han formado parte de las creencias religiosas y de las enseñanzas éticas de distintas civilizaciones. Entre los referentes más antiguos que definen estos valores, se encuentra el Libro Egipcio de los Muertos. Una de las acciones humanitarias que este texto identifica como deber de los gobernantes es la provisión de alimento, agua y vestido a los necesitados, así como la asistencia a los viajeros. Para el resto del pueblo egipcio, este libro establece que la caridad es un requisito indispensable para obtener la bendición de los dioses.⁷

Los sumerios, regidos por el Código de Hammurabi, también sustentaban su acción humanitaria en creencias metafísicas. Otras civilizaciones de la antigüedad ampliaron los ámbitos de la acción humanitaria. Las civilizaciones griega y romana aportaron los términos *philantropia* (amor a la humanidad), *caritas* (regalo o gracia) y *eleemosyne* (piedad) a la jerga humanitaria. Desde la época preclásica griega, Homero y Hesiodo consideraron la hospitalidad (*philoxenia*) como una virtud ética.⁸

En la tradición judía la ayuda al necesitado no sólo es un asunto de compasión, sino de justicia. Es posible encontrar volúmenes completos sobre este tema entre los escritos rabínicos que establecen costumbres e instituciones asistenciales como las cajas caritativas (*kuppah*).⁹ En el pensamiento

⁷ D.J. Constantelos, "Charity", en M. Eliade (ed.), *The Encyclopedia of Religion*, Nueva York, Macmillan, 1987, p. 224, cit. por Ephraim Isaac, "Humanitarianism Across Religions and Cultures", en Thomas G. Weiss y Larry Minear (eds.), *Humanitarianism Across Borders. Sustaining Civilians in Times of War*, Boulder, Westview, 1996, p. 14.

⁸ Pierre Bercis, *Guide des droits de l'homme. La conquête des libertés*, Paris, Hachette, 1993, p. 136.

⁹ Por ejemplo, en el Talmud hay una referencia precisa a las acciones humanitarias, cuando se señala a los "actos de bondad y amor" como uno de los tres pilares sobre los que se construyó el mundo. (Aboth 1:2). Weiss y Minear, *op. cit.*, p. 15.

islámico también es posible encontrar planteamientos humanitarios. Según el Corán, el servicio a Dios implica ser generoso con los pobres y dar limosna en forma periódica. En este texto se establecen dos tipos de caridad, la obligatoria (*zak~at*) y la voluntaria (*sadaq~at*). El hinduismo, por su parte, considera que ayudar a los pobres es un alto valor religioso que beneficia más al que da. A través de la promoción de valores éticos, los textos *Upanishads* establecen que el *karman* (hospitalidad, ayuda) es un camino hacia el *dharma*, un estado de perfección donde ya no es necesaria la caridad.¹⁰

El Budismo postula que la tradición *dana* (dar al necesitado) es una cualidad importante del ser humano. El amor y la compasión son dos componentes de las Cuatro Nobles Verdades. Según esta religión, la práctica de tres cualidades espirituales: *miatri* (bondad), *karuna* (compasión) y *mudita* (respeto) alivian cualquier sufrimiento de quien las lleva a la práctica. En China, las dos grandes escuelas de pensamiento local tienen puntos de vista contradictorios con respecto al humanitarismo. Por una parte, el confucianismo considera como un acto virtuoso dar parte de las propiedades personales a otros. Por otra, el daoismo (Chuang Tzu) describe a la filantropía como una perversión poco práctica.

Los pueblos africanos han practicado notablemente el humanitarismo a lo largo de su historia. Por una parte, algunas civilizaciones en Etiopía y Egipto han destacado por sus esfuerzos para asistir a las víctimas de hambrunas provocadas por sequías prolongadas. Además, la solidaridad tradicional de los africanos (*ubuntu*) es mundialmente reconocida. Entre los pueblos africanos es común encontrar prácticas solidarias, como los sistemas *dabo* y *sanbate*, que desarrollan grupos de origen oromo y cristiano en Etiopía para ayudar a sus vecinos cuando sufren escasez.¹¹

La caridad cristiana es uno de los principales referentes históricos del humanitarismo en la historia de la civilización occidental. El término *caritas* fue rescatado por teólogos medievales para distinguir la faceta compasiva del amor de *eros*, su contraparte pasional.¹² En distintos versos del Nuevo Testamento de la Biblia es posible encontrar referencias al humanitarismo.¹³ La caridad cristiana tuvo distintas interpretaciones a lo largo de la historia de la civilización occidental.

¹⁰ Weiss y Minear, *op. cit.*, p. 17.

¹¹ Albert Featherman describe en uno de sus libros, producto de sus investigaciones antropológicas, distintas variedades de hospitalidad africana en civilizaciones de Senegal, Congo, Angola, Kenia y Tanzania. A. Featherman, *Social History of the Races of Mankind: The Nigritions*, Londres, Trübner, [s/f], pp. 349-96.

¹² Jean-Christophe Rufin, *L'aventure humanitaire*, Paris, Gallimard, 1994, p. 14.

¹³ En Mateo 6:1-18 se califica la ayuda al prójimo como una gran fiesta; la parábola del "Buen Samaritano" también

Por una parte, fue un elemento disruptivo para el orden eclesiástico: partiendo de la defensa del desposeído en nombre de Cristo, varios movimientos, desde la Reforma Protestante hasta la reciente Teología de la Liberación, han cuestionado el orden establecido por el Vaticano. Por otra, la caridad cristiana también ha sido interpretada en sentidos más conservadores. Considerando que la caridad es un mecanismo para salvar el alma, innumerables monarcas y señores feudales europeos realizaron obras caritativas simbólicas, mientras seguían perpetrando el sistema de explotación que suscitaba la desigualdad en sus dominios.¹⁴

Una de las acciones humanitarias más sobresalientes en la historia de Europa tuvo lugar al finalizar la Batalla de Fontenoy en 1745, cuando Luis XV ordenó que los enemigos heridos fueran tratados bajo las mismas condiciones que sus propios soldados lesionados, debido a que “una vez que [los soldados del ejército contrario] han sido heridos, han dejado de ser enemigos”.¹⁵

La filosofía occidental, a lo largo de su evolución, ha conceptualizado el humanitarismo de distintas formas. Entre los primeros pensadores occidentales que tratan este concepto, destaca Cicerón (143-106 AC), quien afirmó que la asistencia a los grupos humanos que sufren es más un asunto de justicia que de moralidad, acuñando el concepto de “imperativo humanitario”.¹⁶ Otros filósofos occidentales que han enriquecido el concepto de humanitarismo han sido Tomás de Aquino, Hugo Grocio, Hersch Lauterpacht y Emmanuel Kant. A este último autor se le atribuye la creación del fundamento teórico de la Sociedad de las Naciones, ya que propuso la idea de vincular la seguridad nacional e internacional con la protección de la dignidad humana.

Una de las obras fundamentales en el estudio del humanitarismo es la de Jean-Jacques Rousseau. Este autor encuentra la raíz de la acción humanitaria en la naturaleza del hombre y la define como la identificación de un ser con el sufrimiento de otro.¹⁷ Más recientemente, Eugen Relgis propone una definición de humanitarismo que lo limita a “una serie de esfuerzos sistemáticos y organizados para socorrer a las víctimas de desastres”.¹⁸ Desde esta perspectiva, la acción humanitaria

resalta valores asistenciales y en las cartas de Pablo a los Corintios, se señala que la caridad es el más alto de los valores cristianos.

¹⁴ Jacques T. Godbout, *El espíritu del don*, México, Siglo XXI, 1997, p. 159 y s.

¹⁵ Louis XV, cit. por Robertson y Merrills, *Human Rights in the World*, New York: Manchester University Press.

¹⁶ Thomas G. Weiss y Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention*, Boulder, Westview, 1996, p. 16.

¹⁷ Jean-Jacques Rousseau. *Selections*, Nueva York, Perennial Library, 1986, p. 162, cit. por T. Weiss y L. Minear, *Humanitarianism Across Borders...*, p. 20.

¹⁸ Eugen Relgis, *¿Qué es el humanitarismo? Principios y acción*, Montevideo, Ediciones Humanidad, 1982, p. 31.

se basa en el rescate de la vida humana, trascendiendo cualquier distinción ideológica, cultural o religiosa. De acuerdo con Relgis, los precursores de estas actividades imparciales fueron los caballeros de la Orden de los Templarios, quienes organizaron grupos de ayuda para atender a los heridos de guerra en las Cruzadas, sin importar su procedencia.¹⁹

Al estudiar la historia de las catástrofes naturales y conflictos bélicos entre los siglos XVII y XIX, es posible encontrar vestigios de acciones humanitarias en las actividades emprendidas por las organizaciones caritativas del Reino Unido.²⁰ Otro ejemplo fueron las brigadas internacionales de rescate para las víctimas del terremoto de Lisboa en 1840.

Estados Unidos, por su parte, ha impulsado acciones humanitarias desde su independencia. En 1793, este país brindó asistencia a los grupos de dominicanos que abandonaron su nación huyendo de la persecución política. Algunos años más tarde, Estados Unidos organizó una operación marítima sin precedentes para apoyar a las víctimas del terremoto de Caracas en 1812.²¹

En el siglo XIX, gracias a los esfuerzos de Henri Dunant, se formó la Cruz Roja, que se constituye como la primera institución no gubernamental de asistencia humanitaria. La Cruz Roja, al surgir como una institución independiente, acuñó tres de los principios reconocidos hoy como pilares del humanitarismo: la neutralidad de la víctima de guerra; la imparcialidad de los grupos de rescate y la postulación de principios que limitan el uso de la violencia durante conflictos bélicos, con el objetivo de crear una serie de preceptos de protección a la población civil que deben ser respetados por las partes beligerantes. Esto es el cimiento del Derecho Internacional Humanitario.²²

Las dos grandes guerras europeas del siglo XX fueron los escenarios que motivaron el crecimiento y desarrollo institucional de la Cruz Roja. Los altos costos humanos de esos enfrentamientos—resultado de la aplicación de innovaciones tecnológicas a los instrumentos de guerra—convirtieron al siglo XX en el siglo de la asistencia humanitaria. Una vez terminados aquellos conflictos bélicos, durante los años de la Guerra Fría hubo un auge de acciones estatales bajo banderas

¹⁹ *Ibid.*, pp. 31 y ss.

²⁰ Entre las acciones de estos organismos durante ese periodo, destacan la gran donación de alimentos que hicieron en 1647 los protestantes irlandeses a los colonos víctimas de ataques indios en América del Norte. Durante los siglos XVII y XVIII, varias agencias caritativas británicas (denominadas *charities*) reunieron fondos para apoyar la formación de escuelas, por parte de grupos misioneros, que atendieron a los sectores marginados de la colonia inglesa en América del Norte.

²¹ J.C. Rufin, *op. cit.*, p. 36.

²² *Ibidem.*

humanitarias, aunque éstas respondían a los intereses geopolíticos de ambos bloques hegemónicos. Ésto generó una distorsión en la esencia de la ayuda humanitaria, pues su fin último era favorecer a alguno de los dos bloques ideológicos.

Si bien se puede afirmar que los principios y valores que guían la actividad humanitaria internacional pertenecen al terreno de las reglas no escritas, en el sistema internacional que se está formando a raíz del fin de la Guerra Fría, aún no están claramente definidos. Las controversias en torno a la intervención humanitaria, así como a sus costos económicos y políticos, son un reflejo de que el sistema internacional se encuentra en un proceso de transición en el cual muchos grupos buscan una redefinición del concepto de humanitarismo, así como de sus implicaciones prácticas, dejando a un lado las cuestiones de equilibrio bipolar.²³

En un libro reciente de Thomas Weiss y Larry Minear se sintetizan los principios fundamentales del humanitarismo y algunas normas que en la actualidad guían la acción de las organizaciones humanitarias.

El primer principio consiste en la búsqueda de soluciones inmediatas a situaciones que ponen en peligro la vida humana. El segundo estipula que la respuesta humanitaria debe ser proporcional a las necesidades. El tercer principio es el carácter no partidista que deben tener los prestadores de ayuda humanitaria. Además, las organizaciones humanitarias deben ser independientes y tener un sistema de rendimiento de cuentas eficiente [...] El sexto principio estipula que estos organismos deben ajustarse a las circunstancias locales y buscar la coordinación de esfuerzos con organismos regionales. Finalmente, la actividad humanitaria debe ser integral y cuando el humanitarismo entre en conflicto con la soberanía de algún estado, esta última deberá considerarse como secundaria.²⁴

El Desarrollo Alternativo

El terreno que abarcan los estudios del desarrollo es amplio y complejo; profundizar en él rebasa los objetivos de este capítulo. Por tanto, a continuación se esbozarán tan sólo los principales elementos que fundamentan el enfoque del desarrollo alternativo, que surgió como una reacción frente a los preceptos de la economía neoclásica y sirve como cimiento teórico a la acción de las ONG que se estudiarán más adelante.

²³ Ben Barber, "Feeding Refugees or War? The Dilemma of Humanitarian Aid", *Foreign Affairs*, julio-agosto 1997, p. 12.

²⁴ T. Weiss y L. Minear (eds.), *Humanitarianism Across ...*, p. 4.

Hacia fines de los años setenta y principios de los años ochenta, surgieron una serie de propuestas alternativas de desarrollo como reacción a los problemas sociales generados por la pobreza en países subdesarrollados. Estos se vieron exacerbados por desajustes macroeconómicos relacionados con crisis de balanzas de pagos en estos países, así como por la limitación del crédito internacional que les impidió solventar las consecuencias de sus problemas administrativos.²⁵

La pobreza es un problema social, cuya definición va más allá de la falta de recursos económicos. Entre otros aspectos, la pobreza de una comunidad puede medirse por su acceso a servicios de salud, esperanza de vida, alimentación, educación y acceso a servicios públicos elementales.²⁶

Aun cuando las propuestas alternativas tratan distintos aspectos del desarrollo, en términos generales convergen en una serie de principios relativos a la naturaleza del desarrollo económico, discutidos en distintas conferencias internacionales donde participaron representantes de organismos financieros multilaterales —como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional—, académicos y representantes de organismos no gubernamentales dedicadas al trabajo comunitario. John Friedmann sintetiza la evolución de esos procesos de formulación de propuestas comunes de desarrollo alternativo y de sus principios.²⁷

De acuerdo con Friedmann, el principal objetivo del enfoque de desarrollo alternativo es impulsar proyectos para que los sectores marginados alcancen el control de sus actividades productivas y de los recursos naturales existentes en su entorno. Friedmann identifica cuatro principios en este enfoque. El primero es el fortalecimiento de las capacidades de los sectores marginados para definir sus metas de desarrollo y el diseño de estrategias a largo plazo que les permitan alcanzar la autosuficiencia.

²⁵ Burkey, Stan, *People First. A guide to self-reliant, participatory rural development*. Londres, Zed Books, 1993, pp. 27, 28.

²⁶ Debido a que la pobreza puede ser un valor relativo en distintas sociedades, se han desarrollado indicadores para evaluar los grados de pobreza. La confiabilidad de estos instrumentos depende de la precisión de los instrumentos estadísticos de cada país. Uno de los indicadores más precisos, de acuerdo al UNICEF, es el Índice de Mortalidad Infantil Sub 5 (*Under 5 Mortality Rate*), debido a que tales estadísticas suelen ser confiables inclusive en países subdesarrollados. George A. Cornia, et al., *Adjustment with a Human Face*, Oxford, UNICEF, 1987, p. 46.

²⁷ Friedmann sintetiza las principales aportaciones de varias conferencias internacionales que tuvieron lugar entre la Conferencia de Cocoyoc, México, auspiciada por la UNCTAD, hasta la Conferencia Mundial de Londres, organizada por el Banco Mundial y el *Overseas Development Institute*, en 1987. J. Friedmann, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge (MA), Blackwell, 1992, pp. 72, 73.

El segundo principio que señala Friedmann es el respeto a las estructuras sociales y culturales de las comunidades sometidas a procesos de desarrollo no endógenos. El tercero es el impulso a las iniciativas locales orientadas hacia el crecimiento regional. El cuarto principio hace referencia a la generación endógena de poder (*empowerment*).²⁸ A partir de esos principios, Friedmann propone que se generen procesos que conduzcan a los miembros de la comunidad hacia la participación social, para lograr que éstos superen sus problemas crónicos de marginación.²⁹

El enfoque de desarrollo alternativo considera que la transformación de las estructuras sociales es un elemento esencial para lograr un desarrollo integral. Los procesos que conducen al desarrollo integral deben cubrir los siguientes aspectos complementarios entre sí: desarrollo humano, desarrollo económico, desarrollo político y desarrollo social.³⁰

Las propuestas de desarrollo alternativo coinciden en señalar la importancia del trabajo comunitario que se realiza a través de proyectos de impacto local, para lograr un desarrollo sostenible. Las comunidades rurales son microcosmos con relaciones sociales complejas, donde interactúan grupos e individuos con intereses divergentes. El enfoque del desarrollo alternativo analiza estas relaciones.³¹

La prioridad de este enfoque es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de un país (especialmente de los sectores marginados) y de su medio ambiente. En contraste, los postulados de la economía neoclásica, definen como prioridades de un proceso de desarrollo económico la liberación comercial, la reducción del aparato estatal, la industrialización y la optimización de ganancias.

De acuerdo con Michael Parkin, autor que sintetiza los postulados de la economía neoclásica, el hombre --como actor dentro de un sistema económico-- es un ser racional y utilitario que parte de una sola premisa para diseñar sus actividades productivas: la búsqueda de su bienestar material. Debido

²⁸ En este trabajo el término inglés "*empowerment*" se traduce como "generación endógena de poder", por considerar que es un término más aproximado a su significado original y más correcto, en términos de la gramática española, que el término "apoderamiento" que frecuentemente se utiliza como traducción del mismo.

²⁹ J. Friedmann, *op. cit.*, pp. 40, 41.

³⁰ Khadija Haq y Uner Kirdar, *Desarrollo humano, ajuste y crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 37.

³¹ *Ibidem*.

a la especialización del trabajo humano, su búsqueda es congruente con las acciones de otros actores sociales. Para regular esas búsquedas, el esquema neoclásico propone la competencia de mercado.³²

Los trabajos académicos que sustentan esta teoría consideran que el crecimiento económico es la meta última del desarrollo, ya que éste conduce al mejoramiento de las condiciones de vida en una sociedad. Dentro de esta lógica, el producto interno bruto (PIB) de un país sería el parámetro más adecuado para evaluar su grado de desarrollo.

El enfoque del desarrollo alternativo propone una definición más holística del ser humano como objeto de estudio de la ciencia económica. En primer lugar, este enfoque conceptualiza la toma de decisiones humanas como un acto moral, no como una respuesta estrictamente racional para satisfacer sus intereses. Como ser moral, el hombre tiene necesidades además de tener intereses y ambiciones. Entre esas necesidades destacan las de carácter psicosocial, como afecto, expresión, autoestima. Tales necesidades sólo pueden ser satisfechas por medio de la interacción humana, no pueden comprarse como bienes materiales.³³

Con respecto al mecanismo regulador de la competencia humana, el enfoque de desarrollo alternativo critica al sistema mercantilista, porque no toma en cuenta los complejos códigos morales que se encuentran detrás de los procesos de toma de decisiones en las sociedades. El enfoque alternativo considera que la competencia es sólo una pequeña parte de la actividad social humana. Entre otras actividades, el hombre—como sujeto económico—aprende a trabajar en equipo y puede desarrollar sus habilidades para beneficio propio y de su comunidad.³⁴

El enfoque del desarrollo alternativo concibe a las unidades domésticas (o familias) como entidades que persiguen intereses mercantiles y no mercantiles. Para satisfacer esos intereses, las unidades domésticas pueden utilizar tres fuentes de poder propio: su posición social, su fuerza política y su entereza psicológica. Los proyectos de desarrollo alternativo buscan que su población beneficiada se involucre en un proceso de generación endógena de poder en esos tres terrenos.

Con base en las consideraciones anteriores, la estrategia de acción de un proceso de desarrollo alternativo se basa en la premisa de que los proyectos comunitarios tienen un mayor impacto que los

³² Se puede encontrar una buena síntesis de los principios de la economía neoclásica en Michael Parkin, *Macroeconomics*, Nueva York, Addison Wesley, 2a. Ed., 1993.

³³ John Clark, *Democratizing Development*, Londres, Earthscan, 1991, p. 23.

³⁴ J. Friedmann, *op. cit.*, p. 32.

proyectos de desarrollo dirigidos a amplios sectores urbanos, porque el ámbito de trabajo es más reducido y se pueden generar dinámicas intensivas de participación social. De acuerdo con este enfoque las estrategias de planeación para el desarrollo deben ser:

- 1) *Orientadas a satisfacer necesidades*.- Es decir, que cubran las necesidades materiales y no materiales del hombre.
- 2) *Endógenas*.- Deben ser procesos que provengan de la iniciativa de cada sociedad.
- 3) *Autosostenibles*.- Cada sociedad debe depender primordialmente de sus propios recursos y ventajas comparativas.
- 4) *Armoniosas con la ecología*.- Las estrategias de desarrollo deben hacer un uso racional de los recursos de la biosfera.³⁵

Michael Cernea afirma que la educación es la principal herramienta del desarrollo alternativo, ya que con ésta se construye el camino que conduce a la autogestión. Por medio de un proceso educativo que guíe al individuo hacia el descubrimiento de su propio potencial, sin desarrollar vínculos de dependencia, se puede iniciar un proceso de revaloración personal y grupal que abre el camino hacia nuevas posibilidades de desarrollo.³⁶

¿Enfoques divergentes?

En las páginas anteriores se han descrito brevemente las características del humanitarismo y del desarrollo alternativo, dos enfoques que responden a distintas necesidades. Mientras el primero atiende a las víctimas de guerra y desastres naturales, el segundo surge como alternativa frente a la economía neoclásica, por tanto, responde a las víctimas de la pobreza y de los problemas crónicos del subdesarrollo.

Los métodos de trabajo de estos enfoques también son distintos. El humanitarismo desarrolla programas a corto plazo para cubrir las necesidades inmediatas de su población beneficiada y ésta desempeña un papel pasivo, limitándose a recibir la asistencia. Por supuesto, en medio de una calamidad es difícil esperar otra respuesta. Los programas de desarrollo alternativo buscan propiciar la

³⁵ *Ibid.*, p. 30.

³⁶ Michael Cernea. *The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-up Planning*. Washington. World Bank Discussion Paper, núm. 166, 1992, pp. 17 y ss.

generación endógena de poder en las comunidades que apoyan, por tanto, la participación de los beneficiarios es activa y la programación de actividades es a largo plazo.

Sin embargo, se puede encontrar un elemento común en estos enfoques: ambos buscan el bienestar del ser humano. Aquí se considera que el enfoque de desarrollo alternativo es el más “humano” de las distintas escuelas de pensamiento económico, ya que su prioridad es tener una incidencia directa en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores sociales más necesitados. Las acciones humanitarias también tienen esta prioridad.

Además, si consideramos el enfoque de A. Sen, que conceptualiza al desarrollo como una capacidad de expansión, en que la vida humana es concebida como un conjunto de “acciones y actitudes” llamadas “funciones” que relacionan “la evaluación de la calidad de vida con la evaluación de la capacidad funcional”,³⁷ es más sencillo encontrar los puntos de convergencia entre los enfoques humanitario y desarrollista.

Sen considera que las “funciones” constituyen la existencia de una persona. Éstas incluyen “funciones elementales como la lucha contra la mortalidad y la mortandad (*sic*), la nutrición adecuada, la toma de ciertas decisiones, etc. relativas a funciones complejas, tales como el autorrespeto, la participación en la vida comunitaria y la aparición desinhibida en público”.³⁸ De acuerdo con Robert Gorman y Gaim Kibreab, si se define el desarrollo en los términos que lo hace Sen, entonces no puede concebirse una dicotomía conceptual entre la asistencia humanitaria y el desarrollo, porque los dos convergen en su significado. La asistencia humanitaria cumple con la función de restaurar la capacidad y dignidad humana, que son condiciones *sine qua non* para la expansión de las capacidades y los potenciales humanos, siendo éstos los elementos clave que identifica Sen en su definición de desarrollo. Además Gorman y Kibreab afirman que

la asistencia para emergencias [humanitaria], adecuadamente administrada, restaura la fuerza física y la dignidad humana, y crea las condiciones necesarias para que sus capacidades funcionen. Esto no es sólo un medio esencial para el desarrollo, sino la meta última del desarrollo. Gran parte de la discusión sobre este tema padece de falta de claridad y del excesivo énfasis en una falta premisa, que consiste en creer que existe una

³⁷ A. Sen, “Development as Capability Expansion”, *Journal of Development Planning*, vol. 19 (1989), pp. 41-58, cit. por Robert Gorman y Gaim Kibreab, “Repatriation Aid and Development Assistance”, en James C. Hathaway, *Reconceiving International Refugee Law*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1997, pp. 45, 46.

³⁸ *Ibidem*

brecha entre la asistencia para emergencias [humanitaria] y el desarrollo, cuando en realidad esta brecha tiene un carácter esencialmente organizativo”.³⁹

Sin embargo, es importante advertir que a pesar del carácter desarrollista que identifican estos autores en la asistencia humanitaria, cuando este tipo de asistencia no conlleva oportunidades para emprender actividades productivas, existe el riesgo de fomentar el paternalismo de la agencia involucrada y la pasividad de la población atendida.⁴⁰

En el siguiente capítulo se estudiará la evolución del régimen internacional para la protección de refugiados. Durante sus primeros años, la parte operativa del régimen sólo se dedicaba a brindar asistencia humanitaria a los grupos desplazados que atendía. Más adelante, los grandes cambios políticos y sociales que han tenido lugar en la segunda mitad de este siglo, transformaron la naturaleza de los flujos de refugiados en todo el mundo, impulsando cambios en las instancias operativas del régimen. Éstas han integrado programas de desarrollo alternativo como parte de sus operaciones de campo. Las labores de asistencia a refugiados que realiza actualmente la parte operativa del régimen, encabezada por el ACNUR, constituyen una oportunidad única para evaluar hasta qué punto los enfoques anteriormente estudiados pueden ser complementarios o divergentes.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ “El aprovisionamiento de asistencia gratuita puede generar dependencia y paternalismo, lo cual inhibe la viabilidad a largo plazo de las comunidades que son reasentadas. Los habitantes continúan esperando que todo se haga por ellos y pueden desarrollar un síndrome asistencial (*sic*)”. Véronique Lassailly-Jacob. “Government-Sponsored Agricultural Schemes for Involuntary Migrants in Africa: Some Key Obstacles to their Economic Viability”, en Howard Adelman y John Sorenson, *African Development Aid and Repatriation*, 1995, cit. por. James C. Hathaway y R. Alexander Neve, “Making Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 10, 1997, p. 176.

CAPÍTULO 2

La evolución del Régimen Internacional para la Protección de los Refugiados: principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y actores.

No hay pena más grande en el mundo que la pérdida de la tierra natal.
Eurípides, 431 A. C.

En este capítulo se estudiará la evolución del régimen internacional para la protección de refugiados. Para ello se analizarán sus componentes y el entorno histórico en que se formularon los instrumentos legales que sirvieron como cimiento al aparato institucional ocupado en la actualidad de asistir a las poblaciones desplazadas. De acuerdo con Stephen Krasner, un régimen internacional puede ser definido como un “conjunto de principios (implícitos o explícitos), normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, en torno a los cuales convergen las expectativas de un grupo de actores dentro de un área específica de las relaciones internacionales”.⁴¹

Posteriormente, se estudiará el desempeño de los tres actores que participan en este régimen internacional. En primer lugar, los estados nación, cuyos intereses han moldeado la naturaleza del régimen en distintas situaciones. En segundo, se estudiará a las organizaciones intergubernamentales con mandato humanitario que forman parte de este régimen. Finalmente, se analizará el desempeño de los organismos no gubernamentales (ONG) que han participado en labores de asistencia a refugiados a lo largo de este siglo.

⁴¹ S. D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 5ª ed., 1989, pp. 2-5. Si bien otros autores, como Robert Keohane y Joseph Nye, han realizado contribuciones destacadas a la Teoría de Regímenes, para este capítulo se ha escogido el esquema de Krasner por la claridad con que define los elementos de un régimen internacional.

Los principios del régimen

Según Krasner, los principios de un régimen pueden ser explícitos o implícitos, y los define como “creencias de hecho, causa y rectitud”.⁴² En términos del derecho internacional, algunas creencias, que se manifiestan en la práctica estatal, constituyen una fuente legítima para la formación de normas y reglas, si son aceptadas como derecho consuetudinario. La existencia de un principio consuetudinario en el derecho internacional es difícil de probar—contrariamente a los principios derivados de tratados internacionales que constituyen obligaciones contractuales entre estados. Para demostrar la existencia de tal principio es necesario identificar prácticas en las relaciones internacionales que sean aceptadas como válidas por la mayoría de los estados.⁴³

En este sentido, el Artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que hace referencia a las fuentes de derecho utilizadas por esa instancia, afirma que los principios consuetudinarios internacionales pueden ser una fuente válida para la toma de decisiones de la Corte, si éstos son observados “como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho”.⁴⁴

Tras realizar un interesante estudio de jurisprudencia comparada, James C. Hathaway concluye que el régimen internacional para la protección de refugiados está cimentado en un principio de derecho internacional consuetudinario, que consiste en la práctica estatal de brindar algún tipo de protección a individuos o grupos de individuos que entran a sus territorios huyendo de persecución o desastres naturales. A pesar de que no lo especifica en su texto, Hathaway siguió el parámetro establecido en el Artículo 38.1 del Estatuto de la CIJ, al investigar la política migratoria de tres grupos de países: europeos, “países tradicionales de inmigración” (Canadá, Australia y Estados Unidos) y

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Los esfuerzos jurídicos más sobresalientes para probar la existencia de un principio consuetudinario en el derecho internacional se encuentran en los siguientes casos: *The Lotus case. (France v. Turkey, 1927)*, *PCIJ Reports*, Serie A, Núm. 10; *Anglo Norwegian Fisheries Case (UK v. Norway)*, *ICJ Reports 1951*, p. 116; *Nicaragua Case—Merits (Nicaragua v. US)*, *ICJ Reports 1986*, p. 14; *Asylum Case (Colombia v. Peru)*, *ICJ Reports 1950*, p. 266; *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. The Netherlands)*, *ICJ Reports 1969*, p. 3. Las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia en estos casos contienen amplias reflexiones sobre la complejidad de la identificación de una costumbre en las relaciones entre estados.

⁴⁴ *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (1945)* cit. por D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, 5a. Ed., Londres, Sweet and Maxwell, 1998, p. 1075.

países en desarrollo. Hathaway concluyó que, a pesar de sus profundas diferencias, las acciones de todos esos países coinciden en la provisión de alguna forma de protección a los buscadores de asilo.⁴⁵

El régimen internacional para la protección de los derechos humanos comparte algunos de sus principios con el régimen para refugiados. En este terreno, vale la pena destacar que en varios textos de la legislación internacional para la protección de los derechos humanos, los derechos individuales y las consecuentes obligaciones estatales son formulados en términos que no hacen distinciones entre nacionales de un estado y extranjeros. Estos principios benefician ampliamente a los refugiados y les brindan protección automática sobre aspectos muy específicos. Una aproximación amplia a este principio puede encontrarse en el Artículo 2(1) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que enuncia:

Cada Estado Parte al presente Pacto se compromete a respetar y asegurar a todos los individuos dentro de su territorio y sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin hacer distinción por ningún motivo, tales como raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otro estatus.⁴⁶

En la cita anterior se subraya que los derechos reconocidos en ese tratado internacional son aplicables a toda persona dentro del territorio y la jurisdicción de todo estado que lo haya ratificado. Es decir que cada estado parte de ese tratado tiene la obligación contractual de proteger esos derechos, por ejemplo, a un buscador de asilo que no es su ciudadano, inclusive si se encuentra en un avión o embarcación naval, porque éstos viajan con bandera de un estado y son parte de su jurisdicción. El principio legal anteriormente citado es, sin duda, de primordial importancia para la protección de refugiados.

⁴⁵ James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto. Butterworths. 1996, pp. 21-24. Entre las opciones para asistir a los buscadores de asilo que llegan a las fronteras de países industrializados, éstos han preferido la "protección temporal", que consiste en brindar protección al buscador de asilo dentro de su territorio hasta que la situación que originó su temor haya desaparecido. El temor debe basarse en parámetros objetivos, verificables y, hasta cierto punto, cuantificables. Se puede encontrar un análisis detallado sobre las implicaciones de la protección temporal en Manuel Ángel Castillo y James C. Hathaway, "Temporary Protection", en J.C. Hathaway (ed.), *Reconceiving International...*, pp. 1-21. Estos autores advierten sobre los riesgos que implica la protección temporal y sugieren que el esquema se reduzca a cinco años, después de los cuales se opte por la integración local de los asilados, si el potencial de persecución persiste en sus lugares de origen.

⁴⁶ *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos 1966 (999 UNTS 171)*, reproducido en D. J. Harris, *op. cit.*, p. 637. Énfasis del autor.

Una interpretación más limitada de este principio se encuentra en la Convención Europea de 1950. El Artículo 2 de este documento aplica este principio sólo a los artículos de su primera sección. A pesar de la limitación, en la práctica legal del Sistema Europeo se ha podido proteger a varios buscadores de asilo, quienes adquieren estatus de refugiado, apoyando sus solicitudes en el Artículo 2 de la Convención Europea, argumentando que si se les regresa a sus países hay un alto riesgo de que sean, por ejemplo, torturados. Como todos los individuos bajo la jurisdicción de los estados europeos signatarios de la Convención están protegidos contra la tortura por el Artículo 3, que forma parte de la primera sección, entonces el solicitante obtiene asilo, porque regresarlo a su país de origen implicaría someterlo a un alto riesgo de tortura.

Algunos principios del régimen internacional humanitario tienen una aplicación limitada para el régimen de refugiados, ya que acotan el ejercicio de la violencia durante los conflictos armados y buscan la defensa de la población civil. La aplicación de los principios del régimen humanitario no es tan amplia como la del régimen de los derechos humanos, debido a que el primero se basa exclusivamente en los preceptos legales de *ius in bello*, que establecen ciertos parámetros de acción durante guerras y conflictos armados, así como principios sobre la conducción de hostilidades. El derecho internacional humanitario está constituido por uno de los aparatos legales más complejos del derecho internacional y su análisis rebasa los objetivos de esta sección. Las más recientes crisis políticas en África, el sudeste asiático y el Medio Oriente han arrojado grandes sectores de poblaciones desplazadas hacia otros países donde también hay conflictos armados. Los principios del derecho internacional humanitario aseguran a estos refugiados los insumos necesarios que permitan su supervivencia y limitan los efectos de la violencia bélica.⁴⁷

Las normas imperativas de derecho internacional, conocidas como *ius cogens*, también son principios constitutivos del régimen internacional para la protección de refugiados. El Artículo 53 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados, firmada en Viena en 1969, define *ius cogens* de la siguiente manera:

[...] Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo

⁴⁷ Michel Veuthey, "Assessing Humanitarian Law", en T. Weiss y L. Minear, *op. cit.*, pp. 125-127.

puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.⁴⁸

Esta definición incluye un criterio estricto para la legitimización de normas imperativas de derecho internacional; de acuerdo al texto de la Convención de Viena, la norma debe ser “aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto”. Esto significa que debe ser una norma que goce de un amplio reconocimiento y no sólo sea aplicable a alguna región o grupo minoritario de estados. Además, al señalar que la norma “no admite acuerdo en contrario” se hace énfasis en la imposibilidad de derogar un principio imperativo.

En realidad muy pocas reglas pasan estas pruebas y hay un intenso debate sobre este tema. Entre los principios que los académicos más destacados en el terreno del derecho internacional consideran que hay más acuerdo en torno a su carácter imperativo, se encuentran las prohibiciones del uso de la fuerza, del genocidio, de la esclavitud, de amplias violaciones al derecho de un pueblo a su autodeterminación y de la discriminación racial. El régimen internacional para la protección de los refugiados es un mecanismo para responder a situaciones en las que al menos uno o varios de esos principios son violados.

También es importante considerar el concepto de “obligaciones *erga omnes*”. Este destacado concepto fue desarrollado por la Corte Internacional de Justicia en su sentencia dictada en el caso *Barcelona Traction* en 1970. Las obligaciones *erga omnes* están relacionadas con el cumplimiento de ciertas normas de derecho internacional cuya violación constituye un acto delictivo no sólo frente al estado directamente afectado por la falta, sino frente a todos los miembros de la comunidad internacional. La Corte Internacional de Justicia incluyó principios de derechos humanos entre los principios de los que se derivan las obligaciones *erga omnes*:

“Cuando un Estado admite en su territorio inversiones extranjeras o individuos extranjeros, ya sea personas naturales o jurídicas, tiene la obligación de protegerlos legalmente y asume responsabilidades relacionadas con su trato [...] Por su propia naturaleza las anteriores [obligaciones] son de interés para todos los Estados. En vista de la importancia de los derechos involucrados, todos los Estados pueden argumentar tener un interés legal en su protección; son obligaciones *erga omnes* [...] Tales obligaciones

⁴⁸ Convención sobre el Derecho de los Tratados (1969), *International Law Materials* 8 (1969), p. 679, cit. por P. Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7a. Ed., Londres, Routledge, 1997, p.57.

derivan, por ejemplo, en el derecho internacional contemporáneo, de la prohibición de actos de agresión, y de genocidio, así como de los principios y reglas concernientes a los derechos básicos de la persona humana incluyendo la protección de ser esclavizado y discriminación racial [...]”.⁴⁹

Los principios del humanitarismo estudiados en el capítulo anterior también son pilares fundamentales del régimen internacional para la protección de refugiados. A ellos se han sumado algunos más específicos para el tipo de personas que busca proteger. La experiencia de los acontecimientos alrededor de las dos grandes guerras europeas, aportó otros dos elementos que sirvieron como fundamento a la legislación internacional para los refugiados (*international refugee law*): los principios de “no retorno” y “no discriminación”. El primero postula el derecho que tienen quienes abandonan su país de origen por causas ajenas a su voluntad, a no ser regresados por la fuerza.⁵⁰ El segundo se refiere al derecho que tienen los desplazados a recibir un trato igual a otros extranjeros, prescindiendo de consideraciones como su origen étnico, religioso, nacional, cultural o su género.

Las normas del régimen

Krasner conceptualiza a las normas de un régimen como “modelos de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”.⁵¹ Como se pudo observar en la sección anterior, el régimen internacional para la protección de los refugiados se basa en principios derivados del derecho internacional público general y de dos ramas de esta disciplina: la legislación internacional de los derechos humanos y la legislación internacional humanitaria. A partir de los principios que comparten, cada una de estas ramas del derecho internacional ha desarrollado su normatividad y su propio régimen.

En cuanto al régimen internacional de los derechos humanos, su pilar es conocido como el “Acta de los Derechos Humanos” (*Human Rights Bill*) y está formado por un instrumento declarativo,

⁴⁹ *Barcelona Traction, Light and Power Co. Case (Belgium v. Spain)*, *International Court of Justice Reports 1970*, p. 3, cit. por D. J. Harris, *op. cit.*, pp. 604-605.

⁵⁰ Ésta es la traducción que el autor hace del término francés “*non-refoulement*”, utilizado en la legislación internacional y en la jerga humanitaria para designar el derecho de los refugiados a no ser regresados a su país de origen contra su voluntad.

⁵¹ S.D. Krasner, *loc. cit.*

la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y cuatro de carácter contractual: el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y sus respectivos Protocolos Facultativos (1966).

Dentro de este régimen también hay instrumentos regionales que a su vez han sido el punto de partida de sistemas hemisféricos para la protección de los derechos humanos: la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950), la Convención Americana de los Derechos Humanos (1969) y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981). Además, el régimen de los derechos humanos comprende una serie de tratados temáticos de carácter universal, por ejemplo, la Convención Internacional contra la Tortura y Otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

Con respecto a la legislación humanitaria, entre los tratados más importantes que forman su cuerpo se encuentran las cuatro Convenciones de Ginebra sobre la Protección de Víctimas de Guerra (1949) y sus dos Protocolos Adicionales (1977). En conjunto, estos seis instrumentos internacionales contienen más de seiscientos preceptos legales. Partiendo de las Convenciones de Ginebra, la comunidad internacional generó un amplio aparato normativo para regular la protección a civiles durante guerras y conflictos armados.

Las normas del régimen para refugiados se desarrollaron partiendo de los principios analizados anteriormente. El primer instrumento legal del régimen fue el Estatuto del ACNUR, aprobado en diciembre de 1950. En el Estatuto se conceptualizó el término “refugiado”,⁵² aunque se elaboró con base en una definición restringida, ya que no consideró el principio de no discriminación. La mayor parte de este documento define la estructura y funciones del ACNUR, el cual se establece como una agencia de carácter apolítico, su labor debe ser humanitaria y social, dirigida exclusivamente a grupos y categorías de refugiados.⁵³

⁵² *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, ACNUR, Ginebra. 1996, p. 10. (Art. 6.A.1). Adoptado a raíz de la resolución 428 (V) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1950.

⁵³ G. S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2a. Ed., 1998, p. 7.

En julio de 1951 fue aprobada la Convención Relativa al Tratamiento de los Refugiados. Esta Convención establece los derechos mínimos de los refugiados en 46 artículos. Su perspectiva es más limitada que la del Estatuto, ya que muestra la resistencia de la comunidad internacional a enfrentar los complejos flujos de refugiados que se generaban alrededor del mundo en esa época. Los estados signatarios de la Convención acordaron limitar su aplicación a las personas afectadas por los eventos ocurridos en Europa (o en cualquier otra región) antes del 1° de enero de 1951.⁵⁴

Otra gran limitación de esos instrumentos—el Estatuto y la Convención—es la notoria carencia de lineamientos para la atención a personas desplazadas por conflictos armados, que permanecen dentro de la jurisdicción del país de su nacionalidad. De acuerdo con Dennis Gallagher, los grupos de trabajo que participaron en la Convención decidieron relegar ese asunto, junto con otros, a conferencias posteriores sobre la defensa de los derechos individuales en situaciones de conflicto bélico.⁵⁵

A pesar de sus limitaciones, los documentos anteriormente señalados han aportado elementos indispensables para la protección internacional de poblaciones desplazadas. En ellos se reconoce a los refugiados una serie de derechos civiles, económicos y sociales.⁵⁶ A continuación se analizan dos de esos derechos que constituyen, en teoría y práctica, normas fundamentales para la protección internacional de los refugiados. Es importante señalar que el derecho a buscar y recibir asilo no es reconocido en ninguno de los instrumentos normativos de este régimen. Esto se debe a que las políticas de asilo, así como las restricciones que cada país establece para la entrada de extranjeros a su territorio, son consideradas como asuntos de la jurisdicción interna de los estados, ya que están relacionados con su seguridad nacional.⁵⁷

⁵⁴ *United Nations Convention relating to the Status of Refugees*, adoptada por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatus de Refugiados y Personas Apátridas, convenida por la Resolución 429(V), 14 de diciembre de 1950, adoptada el 28 de julio de 1951, puesta en vigor el 22 de abril de 1954 (Ver *United Nations Treaty Series* (UNTS), vol. 189, núm. 2545, p. 137).

⁵⁵ D. Gallagher, *op. cit.*, p. 581.

⁵⁶ Arthur C. Helton, "Displacement and Human Rights: Current Dilemmas in Refugee Protection," *Journal of International Affairs*, vol. 47, núm. 2, invierno de 1994, pp. 380, 381.

⁵⁷ El Artículo 14(1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es el único precepto en el que se reconoce el derecho a buscar y recibir asilo: "toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en otros países, por motivos de persecución". Sin embargo, éste es sólo un principio declarativo y no produce obligaciones legales en los estados signatarios de esta Declaración. Es común leer que el ACNUR defiende el derecho a buscar y recibir

El derecho a no ser retornado (*non-refoulement*)

En el Artículo 33 de la Convención de 1951 se reconoce que:

1. Ningún Estado Parte deberá expulsar o retornar ('refouler') a un refugiado por ningún motivo, hacia la frontera de un territorio donde su vida o libertad pudieran estar amenazadas por motivos concernientes con su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular o por su opinión política. 2. Sin embargo, el beneficio de la presente provisión no puede ser reclamado por un refugiado sobre el cual pesen motivos razonables para ser considerado como un peligro para la seguridad del país en el que se encuentra o quien, por haber sido condenado por una decisión judicial por un crimen particularmente grave, constituye un peligro para la comunidad de ese país.⁵⁸

Este artículo establece el principio de "no retorno" como una obligación contractual de los estados parte de la Convención de 1951. Este es un ejemplo muy preciso de cómo un principio del régimen es transformado en una norma del mismo. Si bien el derecho a no ser retornado se establece como parte de los derechos de los refugiados en este tratado, es importante destacar que el reconocimiento de este derecho, en la práctica, es extensivo a los buscadores de asilo, quienes necesitan mayor protección por carecer del estatus legal de refugiados. Goodwin-Gill considera que "todos aquellos que argumenten *prima facie* huir de su lugar de origen por temor a ser perseguidos tienen derecho a protección" y cita la Conclusión 6 (1977) del Comité Ejecutivo del ACNUR, la cual afirma "la fundamental importancia del principio de *non-refoulement* [...] independientemente del hecho que [los solicitantes de asilo] hayan sido o no reconocidos como refugiados".⁵⁹

En este sentido, la Casa de los Lores del Reino Unido, en 1987 resolvió que "es [...] claro, como ciertamente ha sido reforzado por los argumentos [...] con referencia a los trabajos preparatorios, que la provisión de *non-refoulement* en el artículo 33 fue realizada con la intención de aplicarse a

asilo de los desplazados; sin embargo, hay que tomar en cuenta que el ACNUR no está defendiendo ningún derecho legal, porque el derecho a buscar y/o recibir asilo no está reconocido como una norma del régimen para la protección de refugiados. Por lo tanto, la acción del ACNUR está destinada a formular recomendaciones que garanticen el respeto a los derechos básicos de los desplazados y a defender a los solicitantes de asilo a través de su sección legal. Véase la sección sobre asilo en ACNUR, *The State of World's Refugees. A Humanitarian Agenda*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 183-224.

⁵⁸ *United Nations Convention relating to the Status of Refugees*, Art. 33.

⁵⁹ G. S. Goodwin-Gill, *op. cit.*, p. 137.

todas las personas determinadas a ser refugiadas bajo el artículo 1 de la Convención”.⁶⁰ Esta resolución hace notar la extensión del principio de no retorno a los buscadores de asilo cuando señala que se aplica a “todas las personas determinadas a ser refugiadas”. Por lo tanto, se puede decir que ese precepto legal es válido para toda persona que demuestre temor por persecución una vez que haya cruzado la frontera de su país de origen.⁶¹

El derecho a no ser discriminado

El régimen para refugiados brinda protección internacional a personas o grupos de personas que no pueden tener acceso a la protección de su país de origen o que no desean hacerlo por temor a perder sus vidas o su seguridad personal. Hathaway identifica a los refugiados como personas que huyen de condiciones de marginación en su comunidad de origen. Esto, en principio, les impide tener acceso a los mismos derechos que el resto de la población y defenderlos en condiciones de igualdad. En este sentido, Hathaway cita a Rogers Smith, quien considera que “[e]l refugiado ha sido una casta a la deriva, por lo general debido a su religión, origen étnico, aspiraciones económicas, filiación o alianza política que en alguna manera se oponen a los esfuerzos que realiza su gobierno putativo para crear y sostener un estado nación sólido”.⁶²

Las lecturas que hacen Smith y Hathaway sobre el origen de las crisis de refugiados reflejan la discriminación inicial a que son sometidas, en su país de origen, las personas forzadas a desplazarse. Esto explica la prioridad que se otorga a este derecho en los instrumentos del régimen para refugiados. Los principios normativos que protegen a los refugiados de la discriminación se concretan a evitar que

⁶⁰ *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Sivakumaran*, citado en *supra*, p. 139.

⁶¹ Además del recurso al Artículo 33 de la Convención de 1951, en la Unión Europea se puede defender el derecho a no ser retornado por medio del recurso a la protección del Artículo 3 de la Convención Europea de los Derechos Humanos (1950), que protege a toda persona (tanto nacionales como extranjeros) dentro de la jurisdicción de los estados miembros de la Convención de ser sujetos a tortura u otros tratos o castigos inhumanos o degradantes. Un ejemplo sobresaliente de este recurso se puede encontrar en el caso *Cruz-Varas v. Sweden*, presentado ante la Corte Europea de los Derechos Humanos. La decisión de la Corte en este caso establece un precedente jurídico significativo con respecto al ejercicio y defensa del derecho a no ser retornado. La Corte europea señala en su dictamen que un estado miembro de la Convención Europea viola el Artículo 3 de este tratado si regresa a un buscador de asilo o refugiado a un territorio ‘donde se haya probado que hay suficientes motivos para creer que la persona en cuestión puede enfrentar un riesgo real de ser sujeto a tortura, y/o castigo o trato, inhumano o degradante’. (*Cruz-Varas v. Sweden*, ECHR 46/1990/237/307, 20 Marzo 1991, Ser A. Vol. 201, consultado en la base de datos de la jurisprudencia de la Corte de Derechos Humanos del Consejo de Europa en el Internet).

los refugiados sufran discriminación en el país que son recibidos, especialmente durante su proceso de integración en la nueva sociedad. En este sentido, el Estatuto del ACNUR estipula que es responsabilidad de este organismo tomar medidas que eviten y prevengan la discriminación de los refugiados.⁶³

La Convención de 1951, por su parte, reconoce expresamente que “[l]os Estados Contratantes deberán aplicar las provisiones de la presente Convención a refugiados sin discriminación alguna, especialmente por motivos de raza, religión o país de origen”.⁶⁴ Además esta Convención especifica el término “en las mismas circunstancias” que utiliza en su texto:

Para los propósitos de esta Convención, el término “en las mismas circunstancias” implica que cualquier requerimiento (incluyendo los requerimientos relacionados con la estancia o residencia) que el individuo particular tendría que cumplir para el ejercicio de su derecho en cuestión, si no fuese un refugiado, deberán ser cumplidos por él, con excepción de los requerimientos que por su naturaleza un refugiado es incapaz de cumplir.⁶⁵

Por otra parte, la Convención establece la responsabilidad de sus estados ratificantes de garantizar los siguientes derechos a los refugiados, cuando menos bajo las mismas condiciones que a sus nacionales o a otros extranjeros que se encuentren dentro de su jurisdicción: práctica de su religión (Art. 4), protección de medidas excepcionales (Art. 8), estatus personal (Art. 12), propiedad (Art. 13), derechos artísticos y propiedad industrial (Art. 14), libre asociación (Art. 15), acceso al sistema jurídico (Art. 16), empleo remunerado (Art. 17), autoempleo (Art. 18), la práctica de profesiones liberales (Art. 19), provisión alimenticia (Art. 20), albergue (Art. 21), educación pública (Art. 22), asistencia social (Arts. 23 y 24), asistencia administrativa (Art. 25), libertad de movimiento (Art. 26), documentos de identidad (Art. 27), documentos de viaje (Art. 28), prerrogativas fiscales (Art. 29), transferencia de bienes (Art. 30) y naturalización (Art. 34).

⁶² J. Hathaway, *op. cit.*, pp. 135-136.

⁶³ Por ejemplo, el Artículo 8 del Estatuto, fracciones (b) y (d) afirman respectivamente que el ACNUR debe “promover a través de acuerdos especiales con los Gobiernos la ejecución de cualquier medida dirigida a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de ellos que requiera protección” y también debe “promover la admisión de refugiados en los territorios de los Estados, sin excluir aquéllos en las categorías más desventajosas”. *Statute of ...*

⁶⁴ *Convention relating to ...*, Art. 3.

⁶⁵ *Ibid.*, Art. 6.

Para los fines de este trabajo, es importante destacar los artículos 17, 18, 19 y 22 de esta Convención que garantizan los derechos a tener un empleo remunerado, al autoempleo, a la práctica de profesiones liberales y a la educación, porque los refugiados ejercen estos derechos al participar en proyectos de desarrollo alternativo.⁶⁶

Las reglas del régimen

Krasner define las reglas de un régimen como “prescripciones para la acción”.⁶⁷ El Comité Ejecutivo del ACNUR, es el órgano encargado de crear y adecuar las reglas del régimen para la protección de los refugiados. Los criterios que delimitan el concepto de refugiado regulan la posibilidad de acción de la comunidad internacional ante situaciones en las que uno o varios desplazados cruzan una frontera nacional reconocida por la comunidad internacional.

Por lo tanto, la primera prescripción para la acción en este régimen son los criterios para la determinación del estatus de refugiado. El resultado de ese procedimiento determina si la comunidad internacional, o un estado en particular, tiene responsabilidad de actuar, bajo la Convención de Ginebra de 1957 y su Protocolo. En este terreno, el Estatuto del ACNUR establece que el término “refugiado” comprende a cualquier persona que:

“[...] como resultado de eventos acaecidos antes del 1º de enero de 1951 y debido a un temor fundamentado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social específico u opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no desea sujetarse a la protección de su país de origen; o quien, sin tener una nacionalidad definida y estando fuera del país donde solía residir, no puede o, debido a un temor relacionado con los eventos anteriormente mencionados, no desea regresar a éste”.⁶⁸

La Convención de 1951 retoma esta definición prácticamente al pie de la letra. En 1964, el Comité Ejecutivo del ACNUR recomendó analizar la posibilidad de eliminar la cláusula que limitaba la

⁶⁶ “Estos derechos cumplen el doble propósito de que [los refugiados] alcancen la autosuficiencia en el país de asilo y el desarrollo de habilidades que serán útiles después de la repatriación [...] En particular, es esencial que se ejecuten programas de desarrollo económico en los estados de asilo”. J. C. Hathaway y R. A. Neve, “Making International Refugee Law Relevant Again ...”, *supra*, nota 39, p. 176.

⁶⁷ S. D. Krasner, *loc. cit.*

⁶⁸ *Statute of the Office...*, Art. 6(2). Trad. del autor.

atención de este organismo a quienes hubieran sido víctimas de eventos previos a 1951. El Comité Ejecutivo elaboró un Protocolo, basado en las recomendaciones de un grupo internacional de expertos jurídicos y lo envió a la Asamblea General en 1966. El Protocolo gozó de amplia aceptación entre los estados miembros de Naciones Unidas y entró en vigor en octubre de 1967.⁶⁹

Este Protocolo eliminó las limitaciones temporales y geográficas impuestas por la Convención. Tales limitaciones generaban una incongruencia entre ésta y el Estatuto del ACNUR, pues en el Estatuto se planteaba el compromiso del ACNUR con todos los grupos de refugiados y en la Convención se limitaba seriamente su campo de acción.⁷⁰

Esta definición ha sido ampliada con iniciativas regionales que la adecuan a las necesidades y prioridades de las distintas zonas geográficas. Estos instrumentos agregaron importantes criterios que han permitido ampliar el mandato del ACNUR para atender los nuevos flujos de refugiados, cuyas características rebasan considerablemente las definiciones originales. El primer esfuerzo organizado en este terreno fue la Convención Relativa a los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, promulgada en 1969 por la Organización de la Unidad Africana. Esta Convención amplía la definición de refugiado para incluir a aquellas personas que abandonan su país de origen “[...] debido a agresiones externas, invasión de su territorio, dominación extranjera o eventos que alteren seriamente el orden público en alguna parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad”.⁷¹

Posteriormente, en 1984, los países participantes en el Grupo Contadora —agrupación regional de carácter temporal que buscaba alcanzar la paz en los países centroamericanos— adoptaron la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. En esta Declaración se agrega el criterio de violaciones generalizadas a los derechos humanos de la población de un país, para reconocer a individuos de la región que huyen de ese problema como refugiados.⁷²

⁶⁹ Gallagher, *op. cit.*, p. 583.

⁷⁰ Cf. *Statute ...*, *op. cit.*, art. 6 (B) y *Convention...*, *op. cit.*, art. 1(B.1). La Convención de 1951, antes de ser reformada por el Protocolo de 1967, limitaba su aplicación a eventos ocurridos en Europa antes del 1 de enero de 1951, aunque brindaba la posibilidad de ampliar la aplicación geográfica, pero sólo bajo una declaración del estado firmante.

⁷¹ Artículo I (2), *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno Africanos, durante su Sexta Sesión Ordinaria el 10 de septiembre de 1969, puesta en vigor el 20 de junio de 1974. (Ver *United Nations Treaty Series*, vol. 1001, núm. 14691, pp. 45 y ss. consúltese también el *REFWORLD*, CD-Rom del ACNUR, sección acuerdos regionales).

⁷² Ver “Cartagena Declaration on Refugees” en *Annual Report of the Inter-American Commission on Human*

Los criterios que se desarrollan en la Convención de la OUA y en la Declaración de Cartagena, han permitido a amplios sectores desplazados—cuyas características no se adecuan a las definiciones establecidas en el Estatuto, en la Convención de 1951, ni en el Protocolo de 1967—el acceso a la protección de la comunidad internacional organizada. Estos instrumentos permiten al régimen internacional para la protección de refugiados responder a los complejos problemas que generan los flujos de refugiados contemporáneos. Al adecuar las normas del régimen a las circunstancias particulares de sus regiones, estos instrumentos generan y reformulan las prescripciones para la acción, por lo tanto, constituyen reglas del régimen en el sentido que las define Krasner.

Otro renglón en el que se puede analizar el desarrollo de las reglas del sistema es el relativo a la búsqueda de soluciones duraderas a los flujos de poblaciones desplazadas por conflictos. Las tres principales opciones que se han manejado en el régimen para refugiados son el reasentamiento en otro país (generalmente un tercer país para los refugiados);⁷³ la repatriación voluntaria y la integración en la sociedad donde permanecen refugiados. El Comité Ejecutivo del ACNUR, a través de sus *Conclusiones sobre Protección Internacional*, ha impulsado alguna de estas opciones en distintos momentos históricos, respondiendo a los intereses de los estados miembros del régimen.

En la actualidad, la opción favorecida por este régimen es la repatriación voluntaria de los refugiados. Esto no alcanza a ser una norma, porque no está legislado en ninguno de los elementos constitutivos del aparato legal del régimen para refugiados; no obstante, es una regla operativa. El Comité Ejecutivo “reafirmó que la repatriación voluntaria era, en principio, la mejor solución al problema de los refugiados, y que era deseable y oportuno enfatizar la importancia de esta solución y desarrollar cooperación internacional al respecto [...]”.⁷⁴

Rights, 1984-1985. OEA/Ser.L/V/II.66, Doc. 10, rev. I, pp. 190-193. O consúltese el CD-Rom de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sección documentos legales.

⁷³ En este trabajo se utiliza el término “reasentamiento” como traducción del vocablo inglés “*resettlement*”.

⁷⁴ Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, *Note on Voluntary Repatriation*, UN Doc. EC/SCP/41 (1985), citado por J. Hathaway. *op. cit.*, p. 199.

Los procedimientos de toma de decisiones

Según Krasner, los procedimientos de toma de decisiones de un régimen internacional son las prácticas vigentes para alcanzar y llevar a la práctica acuerdos colectivos. El Comité Ejecutivo del ACNUR es la máxima instancia para la toma de decisiones del régimen para los refugiados. Este Comité funciona como un parlamento nacional y está constituido por las representaciones de estados particularmente preocupados por la causa de los refugiados, que son elegidos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU.

El Comité Ejecutivo está formado por cincuenta representantes estatales y se reúne anualmente en Ginebra, Suiza, en las oficinas centrales del ACNUR. Además de esos cincuenta miembros, los representantes de estados no miembros, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pueden participar como observadores en sus reuniones. El Comité ejerce las siguientes funciones:

- asignar directivas sobre las nuevas actividades del ACNUR (formación de reglas);
- aprobar el programa anual y el presupuesto correspondiente;
- aprobar su ejecución y autorizar la recolección de fondos supeditados a la aprobación del programa y presupuesto por parte de la Asamblea General;
- estudiar las cuestiones financieras;
- operar como órgano consultivo;
- abrir oportunidades para el diálogo entre los países miembros.⁷⁵

Los actores del régimen:

1. Los estados, actores protagónicos

Hasta julio de 1997, 134 estados habían ratificado la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967. Sin embargo, las disposiciones legales del régimen internacional de protección a refugiados—al igual que la mayoría de los instrumentos del derecho internacional—carecen de mecanismos coercitivos para sancionar a los estados parte que no cumplan con sus obligaciones contractuales. La

⁷⁵ Lionello Boscardi, “Una organización dinámica y atípica”, en: ACNUR, *Un instrumento de paz*, Madrid, ACNUR-España, 1996, p. 2.

formulación de políticas de asilo es una decisión soberana de los estados nación y éstos pueden sujetarse o no al régimen internacional de protección a refugiados de acuerdo a sus intereses o a la presión internacional ejercida sobre ellos.⁷⁶

Los flujos humanos transnacionales, motivados por la violencia, los desastres naturales o la pobreza, representan un desafío muy peculiar a los países que los reciben. Éstos consideran dos elementos cuando formulan su política en materia de asilo: la protección a los derechos humanos de las personas desplazadas y la defensa de sus intereses nacionales.⁷⁷ De acuerdo con Karen Jacobsen, el régimen internacional de protección a refugiados es la principal influencia en la formulación de las políticas estatales de asilo:

[...] el régimen internacional de protección a refugiados es la principal fuente de presión en la formulación de políticas de asilo, por parte de los estados [...] La segunda fuente de presión es la comunidad que habita en el territorio físico donde llegan los refugiados [...] La tercera fuente de presión la constituyen los mismos refugiados.⁷⁸

No obstante, a pesar de que los estados nación han creado instituciones internacionales para desempeñar la parte operativa del régimen de protección a refugiados (como el ACNUR), cuyos mandatos son humanitarios, la defensa de los principios que inspiran tal mandato no es el objetivo principal del régimen internacional para la protección de refugiados.⁷⁹ Los preceptos legales constitutivos del régimen están orientados hacia la salvaguarda de los intereses nacionales de los estados que los formularon y han decidido sujetarse a ellos. En este sentido, Charles Keely considera que los estados formadores de este régimen realizan un esfuerzo de concertación para generar un aparato normativo que busca maximizar su beneficio.⁸⁰ Además, los estados —en la medida que se lo permiten sus recursos— diseñan sus propias políticas de asilo,⁸¹ y éstas pueden ajustarse o no a la normatividad del Régimen.

⁷⁶ Arthur C. Helton, "Displacement and Human Rights: Current Dilemmas in Refugee Protection", *Journal of International Affairs*, vol. 47, núm. 2, invierno de 1994, p. 381.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 379.

⁷⁸ Karen Jacobsen, "Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes", *International Migration Review*, vol. 30, núm. 3, p. 657.

⁷⁹ Charles B. Keely, "How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows". *International Migration Review*, vol. 30, núm. 4, pp. 1057-1058.

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ En este terreno, los países desarrollados han limitado las posibilidades de solicitar asilo en su territorio por

La búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados que ha impulsado la parte operativa (institucional) de este régimen en distintos momentos históricos, ilustra en varios puntos cómo las acciones del régimen dependen de intereses estatales. Hasta principio de los años cincuenta, la comunidad internacional dio prioridad al reasentamiento en terceros países entre las opciones de solución duradera. Éste fue el periodo de auge del reasentamiento de refugiados en terceros países, debido a que en esos momentos el Régimen respondía a los intereses de estados que estaban dispuestos a recibir migrantes europeos, como Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.⁸²

El ACNUR sufrió una severa crisis económica en sus primeros años de existencia. Esto reflejaba el escaso interés de la comunidad internacional—especialmente de Estados Unidos—por mantener un régimen internacional que asistiera a poblaciones desplazadas fuera de Europa, en ese momento histórico,⁸³ ya que la mayor parte de las operaciones de reasentamiento de refugiados europeos se realizaba a través de acuerdos *ad hoc* o de organismos fuera del sistema de la ONU, como la Organización Internacional para los Refugiados (OIR).

Durante los años cincuenta, la preferencia de Estados Unidos por la acción unilateral se manifestó claramente cuando comenzaron a surgir flujos persistentes, aunque en dimensiones modestas, de población proveniente del recién creado bloque socialista. A estos desplazados se les conoce como “refugiados de la Guerra Fría”.⁸⁴ A pesar de los esfuerzos del bloque soviético por

medio de medidas no jurídicas, como incrementar los requisitos para visa e imponer sanciones económicas muy altas a las aerolíneas y compañías navales que lleven personas indocumentadas a su territorio. Adicionalmente, los estados europeos han establecido tratados, como la *Convención para Determinar el Estado Responsable para Examinar Solicitudes de Asilo en alguno de los Miembros de las Comunidades Europeas* (Dublin, 1990) y la *Convención para la Aplicación del Acuerdo de Schengen* (Schengen, 1990). Ambos tratados establecen el principio de “país de primer asilo”. De acuerdo con este principio, la responsabilidad para la determinación del estatus de refugiado de un buscador de asilo corresponde al primer país visitado por esta persona, considerando como visita cualquier escala en su trayectoria. Esto limita considerablemente las posibilidades de buscar asilo de muchas personas.

⁸² Entre 1947 y 1951 más de un millón de refugiados europeos fueron reasentados, de los cuales (en cifras aproximadas) 329,000 tuvieron como destino Estados Unidos; 182,000 llegaron a Australia; 132,000 a Israel; 123,000 a Canadá y otros 170,000 fueron distribuidos en distintos países europeos. (G. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Nueva York, Oxford University Press, 1985, pp. 344, 345).

⁸³ Si bien Estados Unidos contribuía significativamente con el presupuesto del ACNUR, su falta de interés en formar un régimen internacional para la protección de refugiados con alcances más amplios, se demuestra en su reticencia a firmar la Convención de 1951.

⁸⁴ Alex Cunliffe, “The Refugee Crises: A Study of the United Nations High Commissioner for Refugees”, *Political Studies*, vol. 43, 1995, pp. 280-283. El término inglés “Cold-War Refugee” también es utilizado por otros autores,

retener a los inconformes con su régimen, varios miles de ellos lograron salir y refugiarse en países occidentales. Los problemas de los “refugiados de la Guerra Fría” fueron atendidos a través de arreglos formales e informales que no involucraron directamente al ACNUR. El país que más participó en esos arreglos fue Estados Unidos.

La respuesta de Estados Unidos frente a la situación de los “refugiados de la Guerra Fría”, es un claro ejemplo de los límites de los regímenes internacionales y cómo los estados pueden dejar a un lado la normatividad de un régimen cuando ésta no satisface sus intereses. Estados Unidos enfrentó la situación anteriormente descrita con decisiones unilaterales, definiendo por sí mismo su política de asilo. En este país se aprobaron preceptos legislativos que definían a los refugiados como individuos que escapan de países socialistas y, a través de distintas medidas administrativas, les brindaron asilo pasando por alto su Acta de Inmigración y Nacionalidades.⁸⁵

Durante los años de la Guerra Fría, aun cuando varios documentos internacionales, tanto declarativos como convencionales, ya estipulaban la universalidad de los derechos humanos, su respeto en la práctica de las relaciones internacionales era discrecional. Los derechos a la autodeterminación de los pueblos o a la alimentación, eran respetados de acuerdo a su alineación estratégica.

La debacle del bloque soviético, y el consecuente fin de la Guerra Fría, transformó el entorno en que se desarrolla la protección internacional a refugiados. Así terminó el interés político de las potencias occidentales por atender a los flujos de refugiados de los conflictos generados por las tensiones bipolares.⁸⁶ Sin embargo, en la década de 1990 aún se sigue practicando la intervención en algunas crisis de refugiados para restar legitimidad a gobiernos enemigos, pero esto sucede en una escala más reducida.⁸⁷

Más importante aún, las reacciones de los estados hacia los flujos de refugiados, en términos generales, tienden a ser más negativas. De acuerdo con Rosemarie Rogers:

Cf. Gallagher, *op. cit.*, p. 581 y A. Helton, *op. cit.*, p. 385.

⁸⁵ G. Loescher y J. A. Scanlan, *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door*. Nueva York. The Free Press. 1986, pp. 78, 79.

⁸⁶ Scott D. Berrie, Gerard. E. Trimarco y Sonali Weerackody, “The Evolution of UNHCR. Interview with Mrs. Sadako Ogata, UN High Commissioner for Refugees”, *Journal of International Affairs*, vol. 47, núm. 2, invierno de 1994, p. 420.

⁸⁷ Aristide Zolberg, “Commentary on Current Refugee Issues”, *Journal of International Affairs*, vol. 47, núm. 2, invierno de 1994, p. 343.

“[...] actualmente existe una mayor preocupación [de los miembros de la comunidad internacional] por intervenir en los asuntos de otros estados en lugar de impulsar políticas que reviertan la creación de nuevos flujos de refugiados o promuevan la asistencia a las poblaciones de desplazados internos, además hay un temor generalizado de que amplias poblaciones refugiadas abandonen sus países de asilo”.⁸⁸

Las prioridades que siguen recientemente los países miembros del régimen internacional para la protección de refugiados en la búsqueda de soluciones duraderas, reflejan lo establecido en el argumento de Rogers. En contraste con el énfasis que se hacía al reasentamiento en un tercer país en los años cincuenta, los países desarrollados prefieren actualmente la repatriación voluntaria.⁸⁹

La instrumentación de políticas económicas ortodoxas, que forman parte del esquema neoliberal, impone serias restricciones presupuestarias a las administraciones gubernamentales. Esto conduce a los estados hacia la reformulación de su política de asilo, pues ahora su prioridad es la administración eficiente de recursos y las consideraciones geopolíticas ya han perdido su peso anterior. De esta manera, la atención a los problemas de los refugiados deja de depender de las tensiones que existían entre dos bloques antagónicos, y los países desarrollados formulan sus políticas de asilo con miras a restringir la migración. Las respuestas de estos países también pueden atribuirse, parcialmente, a la complejidad de los problemas mundiales contemporáneos, que dificulta la distinción entre migrantes económicos y refugiados.

De acuerdo con Arthur C. Helton,⁹⁰ los responsables de la formulación de políticas de asilo en los estados desarrollados seleccionan entre las siguientes tres opciones cuando responden a emergencias internacionales que generan flujos de refugiados. La primera es una estrategia de retención

⁸⁸ Rosemarie Rogers. “The Future of Refugee Flows and Policies”. *International Migration Review*, vol. 26, núm. 4, p. 1112.

⁸⁹ Además de las grandes transformaciones geopolíticas generadas por el fin de la Guerra Fría, son varios los factores por los que se concibe en esta década a la repatriación voluntaria como la mejor solución a las crisis de refugiados. Entre ellos, cabe mencionar los cambios en las políticas migratorias de los principales receptores de migrantes (Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelandia), que han restringido la entrada de refugiados a sus territorios, y los cambios en la naturaleza de los flujos de refugiados. Anteriormente los refugiados provenían de países europeos; en la actualidad, provienen mayoritariamente de países subdesarrollados. (Cf. B. Stein. “The Global Refugee Situation: Will the 1990s Become the ‘Decade of Voluntary Repatriation?’”, en *The Fletcher School of Law and Diplomacy. Critical Issues in International and US Refugee Law and Policy*, Medford (MA), Universidad Tufts, 1992).

⁹⁰ A. Helton, *op. cit.*, p. 390 y ss.

geográfica de potenciales refugiados, que puede incluir la organización de zonas de seguridad interna, respetadas por los gobiernos locales. Entre los ejemplos de estas estrategias, cabe destacar la retención de la población kurda en el norte de Iraq, el desarrollo de la operación transfronteriza entre Kenia y Somalia, para brindar ayuda humanitaria a somalíes y evitar su éxodo,⁹¹ y las operaciones de contención en la ex Yugoslavia realizadas con escolta militar.

La segunda estrategia se basa en la idea de “compartir o relegar” la responsabilidad de asilar refugiados con otros países.⁹² Un ejemplo de esto fue la coordinación de esfuerzos para asignar el estatus de refugiado a los “hombres bote” que abandonaron Vietnam y Laos alrededor de 1989.⁹³ La tercera estrategia consiste en un esfuerzo colectivo de los países desarrollados por desincentivar a los buscadores de asilo, política desarrollada por los países europeos durante varios años.

2. La evolución de los organismos intergubernamentales que actúan bajo un mandato humanitario

Los movimientos forzosos de grupos humanos causados por la violencia han estado presentes a lo largo de la historia de la humanidad. Por tanto, desde tiempos ancestrales se ha practicado la protección del extranjero perseguido, que encuentra en el asilo una opción para sobrevivir a las dificultades del exilio. Sin embargo, fue hasta el siglo XX—ante la devastación causada por los conflictos internacionales en Europa—cuando la comunidad internacional se organizó para enfrentar el problema de los refugiados y desplazados internos, como un asunto estrechamente ligado al principio fundamental de la defensa de los derechos humanos.⁹⁴

Si bien la ONU ha trabajado en tareas de asistencia a refugiados desde su creación, incluso antes de su institución formal, la comunidad internacional ya había asumido tal responsabilidad desde principios del siglo XX. Las acciones llevadas a cabo en las primeras décadas dejaron una rica

⁹¹ Cf. ACNUR, *Kenya and the Somalia Cross-Border Operation. Finding Solutions*, Nairobi, Oficina de Información Pública del ACNUR en Kenia, 1996.

⁹² Traducción del autor para los términos ingleses “burden-sharing” y “burden-shifting”, que aparecen en el texto de Helton.

⁹³ Se denominó “boat men” a los cientos de miles de desplazados vietnamitas que llegaron a países del sudeste asiático.

⁹⁴ Robert Loehr y Eric Wong, “The UN and Humanitarian Assistance”, *Journal of International Affairs*, vol. 48, núm. 2, invierno de 1995, p. 491.

experiencia que habría de ser recogida por las instituciones creadas a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Los conflictos balcánicos, a principios de 1912, suscitaron el primer flujo masivo de desplazados en Europa durante este siglo. Más adelante, la Revolución rusa y el fracaso de la contrarrevolución de 1917 generaron expulsiones de población de dimensiones más alarmantes. En esa época, la asistencia que recibían los refugiados estuvo en manos de organismos humanitarios, no gubernamentales, como la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja.⁹⁵

La Sociedad de las Naciones no generó organismos que se encargaran de asistir a los grupos humanos que abandonaban su país de origen como consecuencia de la Primera Guerra Mundial durante sus dos primeros años de existencia.⁹⁶ Fue en agosto de 1921, cuando la Sociedad de las Naciones decidió nombrar un Alto Comisionado para los Refugiados, después de una conferencia sobre este tema convocada por organizaciones humanitarias.

La dirección del Alto Comisionado quedó a cargo de Fridtjof Nansen. Este nuevo organismo logró asegurar asistencia a los refugiados europeos, valiéndose de las donaciones de algunos gobiernos y agencias voluntarias. En enero de 1925, una parte del personal de la Oficina del Alto Comisionado fue transferida a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para que asistiera más adecuadamente a grupos de rusos y armenios que buscaban trabajo. Durante ese periodo, la oficina del Alto Comisionado sólo tenía a su cargo la protección legal de los desplazados y los asuntos financieros. Cuatro años más tarde, la OIT consideró cumplido su mandato, después de haber conseguido empleo a casi sesenta mil personas y devolvió esas responsabilidades al Alto Comisionado.⁹⁷

A partir de 1929, la Sociedad de las Naciones, preocupada por estabilizar la asistencia a refugiados, puso en práctica varios esquemas. Entre los más destacados se encuentran la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados, un organismo autónomo que contaba con un órgano directivo propio. Al principio su actividad fue moderada; sin embargo, más adelante sus actividades de asistencia aumentaron por los éxodos que generó la expansión alemana, consecuencia del advenimiento

⁹⁵ Elizabeth G. Ferris, *Beyond Borders*, Ginebra, World Council of Churches, 1993, p. 59.

⁹⁶ Sin embargo, el doctor Fridtjof Nansen, Representante de Noruega ante la Sociedad de las Naciones, organizó, desde 1919, la repatriación de prisioneros de guerra a nombre de la Sociedad de las Naciones.

⁹⁷ Antonella Gesulfo, "La Comunidad Internacional se hace cargo del problema", en ACNUR, *ACNUR. Un instrumento*

del nacional-socialismo.⁹⁸ Más adelante, en 1936, la Sociedad de las Naciones decidió crear un Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones responsable de los refugiados de Alemania; su mandato fue posteriormente extendido hasta 1938 e incluyó también a los refugiados austriacos.

En enero de 1938, los refugiados europeos eran cerca de 600,000 y el problema no había sido resuelto. La Sociedad de las Naciones decidió entonces que la Oficina Internacional Nansen y el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania terminaran su actividad a fin de año, transfiriendo su competencia, a partir del 1º de enero de 1939, a un nuevo Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones, con sede en Londres.

Otro organismo intergubernamental con mandato humanitario fundado en esos años fue la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA), creada en Washington, en noviembre de 1943, con la colaboración de cuarenta y cuatro gobiernos. El mandato de este organismo fue asistir a las víctimas de guerra de los territorios ocupados y comenzar la reconstrucción de las zonas devastadas por la Segunda Guerra Mundial. El 31 de diciembre de 1946, junto con la Sociedad de las Naciones, concluyó el mandato del Alto Comisionado.

Desde 1945, la Conferencia de San Francisco examinó la posibilidad de crear una nueva organización internacional para los refugiados. En febrero de 1946, la Asamblea General de la ONU encargó al Consejo Económico y Social estudiar la cuestión. El Consejo recomendó que se creara una agencia especializada no permanente de la ONU, responsable de todas las actividades relacionadas con los refugiados.⁹⁹

El desempeño de los organismos intergubernamentales que funcionaron entre 1945 y 1951, respondió a los problemas de los grupos desplazados en Europa. Por tanto, el mandato de esos organismos era temporal, su alcance limitado y su estructura organizativa estaba configurada de acuerdo a las circunstancias específicas de ese momento histórico. Sin embargo, la experiencia adquirida durante ese periodo también ha sido un activo muy valioso para la construcción de nuevas instituciones y procedimientos internacionales. Una de las prácticas de este periodo con mayor trascendencia en el trato moderno a refugiados, es el reasentamiento de grupos humanos desplazados.

de paz. Madrid. ACNUR. 1996, p. 28.

⁹⁸ En 1938, la Oficina Nansen recibió el Premio Nobel de la Paz por su obra de asistencia a los refugiados (*Ibid.*, p. 30).

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 31. 32.

La agencia que desempeñó un papel protagonista en el reasentamiento de los refugiados europeos fue la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), establecida en 1947 como un organismo independiente de la ONU cuyo objetivo era cubrir las carencias de la Agencia de Naciones Unidas para la Rehabilitación y Rescate (UNRRA). Desde aquellos años, fue evidente que la división de labores entre organismos especializados era un paso necesario para resolver con éxito los problemas generados por los flujos de refugiados. Mientras la OIR se encargaba del reasentamiento de refugiados, la UNRRA coordinaba la repatriación, en los casos que ésta fuera posible.¹⁰⁰

Después de haber reasentado a un número significativo de europeos, la OIR terminó su mandato en 1951. Antes de la disolución de ésta, la Asamblea General de Naciones Unidas ya había preparado los elementos para un nuevo régimen de protección a refugiados. El 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General adoptó, mediante la Resolución 428 (V) el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Este nuevo organismo entró en operación el 1º de enero de 1951.¹⁰¹ Leon Gordenker, en su libro sobre el papel de los refugiados en la política internacional, afirma lo siguiente:

[Si bien] el mandato del ACNUR tenía una perspectiva más amplia que los mandatos de sus organismos predecesores, no se puede afirmar que la Asamblea General de Naciones Unidas hubiera tenido la intención de crear una agencia administrativa cuyos objetivos fueran la protección de los refugiados y las poblaciones desplazadas en general.¹⁰²

La Asamblea General asignó al ACNUR un mandato temporal de tres años, un presupuesto reducido y limitó sus posibilidades de obtener fondos adicionales.¹⁰³ Esto provocó que los primeros cinco años de existencia del ACNUR fueran extremadamente difíciles, debido a las restricciones de su

¹⁰⁰ Dennis Gallagher, "The Evolution of the International Refugee System", *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3, p. 579.

¹⁰¹ *Statute of the United ...*, p. 3.

¹⁰² L. Gordenker, *Refugees in International Politics*, Londres, Crook Helm, 1987, p. 29.

¹⁰³ Además de la creación del ACNUR, la ONU inauguró en 1951 el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME). Éste, en noviembre de 1989, se convirtió en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El mandato de este organismo es muy amplio, atiende tanto a trabajadores migrantes como refugiados. Sin embargo, la mayor parte de sus actividades benefician a grupos de refugiados. De hecho, de los cuatro millones de personas que han sido atendidas por la OIM desde su creación, dos terceras partes son o fueron refugiados. (E.Ferris, *op. cit.*, pp. 29,30).

mandato y a los límites estructurales que le impedían ampliar sus recursos. De hecho, Leon Gordenker afirma que la supervivencia del ACNUR hubiera sido imposible sin el donativo de 3 millones de dólares provenientes de la Fundación Ford para ese periodo.¹⁰⁴

Hacia fines de 1956—cuando el mandato del ACNUR estaba a punto de expirar y enfrentaba un futuro incierto—la invasión soviética a Hungría produjo un gran flujo de refugiados. Más de 200 mil húngaros abandonaron su país, para refugiarse principalmente en Austria y Yugoslavia. La respuesta a esta crisis—evidentemente motivada por intereses políticos—fue ágil y masiva. A pesar de la oposición de la Unión Soviética, la Asamblea General asignó al ACNUR la tarea de coordinar la asistencia a los refugiados húngaros. A raíz de esta experiencia histórica, el ACNUR adquirió mayor importancia entre los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas. En otras palabras, la exitosa labor del ACNUR en la crisis húngara aseguró su existencia y ésta fue la primera de una serie de situaciones en las que el ACNUR ha sido autorizado a atender grandes flujos de refugiados pasando por alto los detalles de la Convención o del Estatuto.

A raíz de la crisis húngara, los estados que formaron el régimen internacional para la protección de refugiados valoraron la utilidad de contar con una agencia internacional humanitaria, que en principio era esencialmente asistencial, en situaciones donde se entrelazan distintos intereses políticos. De la misma manera, sobrepasando notoriamente los límites impuestos por la Convención, la Asamblea General aprobó la intervención del ACNUR en la crisis argelina de 1958 y en la crisis de refugiados chinos en Hong Kong, ocurrida un año después. De esta manera, el campo de acción del ACNUR se fue ampliando en la práctica.¹⁰⁵

Durante los decenios de 1960 y 1970, África se convirtió en el escenario de conflictos severos que generaron flujos masivos de desplazados, atrayendo relativamente la atención de la comunidad internacional. Si bien algunos de estos problemas tuvieron su origen en las luchas de independencia, la mayor parte pueden atribuirse a los esfuerzos para establecer gobiernos nacionales, las luchas por poder y el *apartheid* en Sudáfrica.

¹⁰⁴ L. Gordenker, *op. cit.*, p. 32.

¹⁰⁵ L. Gordenker, *op. cit.*, p. 35.

La población de refugiados en África aumentó en proporciones alarmantes durante los años sesenta. En 1963, el número de refugiados en África se acercaba a los 400,000, la mayoría provenía de Angola y Rwanda. Hacia fines de 1966, el número de refugiados creció a más de 700,000, incluyendo a los desplazados provenientes de Sudán, Congo y Guinea Portuguesa. Seis años más tarde, el número de refugiados ya rebasaba un millón, debido principalmente a los flujos provenientes de Etiopía, Burundi y Guinea Ecuatorial.¹⁰⁶

La naturaleza de estos éxodos planteaba nuevos retos a la comunidad internacional. Los países africanos que recibían los flujos de refugiados se encontraban generalmente en condiciones de pobreza extrema. Por lo tanto, no tenían recursos económicos ni tecnológicos para atender a los grupos recién llegados. La Asamblea General autorizó la participación del ACNUR en África y le permitió buscar financiamiento alternativo. Con la participación del ACNUR en ese continente se inició una nueva etapa para esta institución. A diferencia de su trabajo en Hungría, donde las principales actividades se centraban en la defensa legal y la diplomacia, el ACNUR tuvo como prioridad en África la asistencia humanitaria: distribución de alimentos, creación o reparación de infraestructura, apoyo financiero a los gobiernos receptores, construcción de campos de refugiados y zonas de asentamiento.

Por otra parte, la participación del ACNUR en las crisis de refugiados africanas aceleró un proceso de fortalecimiento de su relación con organismos no gubernamentales, que se había intensificado a raíz de la atención a la crisis de Hungría. En la actualidad, el ACNUR es una de las agencias más dinámicas del sistema de la ONU. El total de personas atendidas por el ACNUR hacia principios de 1997 fue de 22,729,000. Esta cifra incluye a todas las poblaciones de interés del ACNUR: refugiados, retornados, buscadores de asilo y desplazados internos. África ocupa el primer lugar en la lista con 8,091,000 y Oceanía el último con 75,000. Estas cifras dejan fuera a la mayoría de los desplazados internos en el mundo. De acuerdo a datos del ACNUR, hay al menos 30 millones de desplazados internos esparcidos en todos los continentes, de los cuales esta organización sólo atiende a 4.9 millones.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Hamrel S. (ed.), *Refugee Problems in Africa*, Upsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1987, pp. 14-15.

¹⁰⁷ ACNUR, *UNHCR by numbers*, Ginebra, Oficina de Información Pública, 1997, p. 3.

En julio de 1997, el ACNUR mantenía 246 oficinas en 122 países (incluyendo oficinas de campo y oficinas urbanas), contaba con una plantilla de personal de 5,475 miembros, de los cuales 4,520 se encontraban realizando trabajo de campo (83 por ciento del total).¹⁰⁸ Paradójicamente, el presupuesto del ACNUR tiende a reducirse cada año; en 1996 ascendía a \$1.43 billones de dólares estadounidenses; en 1997 fue de \$1.22 billones; y, para 1998, se redujo a \$995 millones de dólares.

Actualmente interactúan con el ACNUR la mayoría de las agencias que forman parte del sistema de Naciones Unidas, entre ellas destacan: el Programa Mundial para la Alimentación (PMA), que abastece alimentos e insumos para su preparación; la Organización de Agricultura y Alimentación (FAO), que asesora a grupos de refugiados en cuestiones agrícolas; la Organización Mundial de la Salud (OMS), que vigila el cumplimiento de parámetros mínimos en los servicios de salud para refugiados; la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (UNESCO) que desarrolla proyectos educativos; el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que colabora en la instalación de redes hidráulicas para los campos de refugiados y desarrolla programas para mejorar las condiciones de vida de los menores; la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que organiza talleres de entrenamiento vocacional; y, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que colabora con programas de desarrollo de infraestructura. Estas agencias realizan labores de apoyo a refugiados con sus propios recursos técnicos, económicos y humanos. Si bien las funciones de las agencias intergubernamentales son complementarias con las del ACNUR, sus programas son independientes y no rinden cuentas a éste de los resultados que obtienen.

La coordinación entre organismos internacionales ha sido una empresa extremadamente complicada desde que empezó a funcionar el sistema de la ONU, un tratamiento adecuado de este tema requiere una investigación aparte. Para los fines de esta tesis, sólo se presentan algunas reflexiones al respecto. En teoría, cada organismo de este sistema sigue un mandato preciso y consecuentemente debería desempeñar un trabajo específico que se complementaría con el trabajo de otros. En la práctica, los mandatos de estas entidades se yuxtaponen y los esfuerzos por buscar una convergencia de intereses se ven obstaculizados por el afán de protagonismo que cada organismo persigue en distintas crisis. De acuerdo con Robert Gorman y Gaim Kibreab, la falla de la cooperación

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 12.

entre agencias intergubernamentales en el terreno de la preparación de proyectos de desarrollo para refugiados, “se debe, al menos parcialmente, a la naturaleza de la división de tareas, métodos de trabajo, prioridades, estructuras operativas y culturas institucionales entre y dentro de las organizaciones hermanas de la ONU”.¹⁰⁹

Hasta la actualidad, se han desarrollado tres modelos de cooperación en las operaciones de campo. En primer lugar, se ha probado y agotado el esquema de “agencia coordinadora nacional o regional”, que consistía en el nombramiento, por parte del Secretario General de la ONU, de una agencia intergubernamental como encargada de coordinar las tareas de desarrollo y asistencia en un país o grupo de países. La responsabilidad coordinadora generalmente era asignada al PNUD. Este esquema probó ser poco operativo, porque el PNUD no contaba con mecanismos efectivos para la coordinación de las actividades de todos los organismos intergubernamentales involucrados en un país o región. Si bien el PNUD tiene una gran capacidad de planeación, es pertinente reconocer que las posibilidades reales para ejecutar los planes de trabajo se veían obstaculizadas por lo que Gorman y Kibreab denominan como las “sensibilidades territoriales” de cada agencia. En otras palabras, cada agencia defendía su protagonismo en las zonas donde trabajaba y en su campo de acción. Además es importante considerar que el PNUD no asignaba recursos a las agencias internacionales que participaban en un país o región y el hecho de que cada agencia contara con sus propios recursos les brindaba un amplio margen de autonomía.

Posteriormente, la ONU creó el Departamento de Asuntos Humanitarios, cuyo mandato específico consistía en la coordinación de asuntos humanitarios por regiones geográficas. El DAH tendió a asignar responsabilidades asistenciales a las agencias que siguen mandatos humanitarios (como el Programa Mundial para la Alimentación), mientras asignaba actividades de reconstrucción y desarrollo alternativo a instituciones como el PNUD. La polarización de estas actividades no permitía la sinergia entre organismos intergubernamentales.

En la actualidad, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) ha sustituido al DAH. La OCHA es un organismo más flexible que sigue un mandato sobre crisis, a

¹⁰⁹ Robert F. Gorman y Gaim Kibreab, “Repatriation Aid and Development Assistance”, en J. C. Hathaway (ed.), *Reconceiving International ...*, pp. 43-44.

diferencia del esquema regional o por país. De esta manera, la OCHA es responsable por la coordinación de las actividades de las agencias intergubernamentales que participan en una crisis. Este cambio de enfoque permite que se apoye más la sinergia entre organismos con distintos mandatos que atienden una crisis.

Es importante considerar a las dificultades en la coordinación de actividades entre organismos intergubernamentales como un factor que ha impulsado al ACNUR a buscar una relación más estrecha con ONG. La mayor parte de las organizaciones intergubernamentales tienen capacidad para crear normas legales, a consecuencia del poder normativo que les otorgan los tratados que las constituyen.¹¹⁰ Los poderes más amplios, en este terreno, han sido adjudicados a órganos como la Asamblea General de la ONU. En el caso del ACNUR, esta facultad normativa se manifiesta hacia el interior, es decir, en su autoridad para crear reglas dirigidas a regular aspectos administrativos o la coordinación de actividades con sus socios operativos, principalmente las organizaciones no gubernamentales. El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, como se analizó anteriormente, es el órgano encargado de iniciar estas tareas.

3. Las organizaciones no gubernamentales como actores del Régimen Internacional para la Protección de Refugiados

Las organizaciones no gubernamentales han desempeñado un papel muy importante en la parte operativa del régimen, ya que su experiencia y compromiso con la causa de los refugiados les permiten ser eficientes aún en situaciones de emergencia. Durante los primeros treinta años del siglo XX, las ONG desempeñaron un papel protagónico en la asistencia humanitaria a víctimas de guerra y desastres naturales, debido en parte a la falta de un régimen internacional humanitario. Esas organizaciones mostraron gran eficiencia, en ese periodo, para canalizar fondos privados hacia la atención de víctimas de guerra.¹¹¹

¹¹⁰ L. Ortiz Ahlf, *Derecho Internacional Público*. 2a. Ed., México, Harla, 1993, p.199.

¹¹¹ Por ejemplo, entre 1914 y 1924 la Administración de Asistencia para Armenia, junto con el Fondo Europeo para la Niñez y el Consejo Europeo de Auxilio, canalizaron más de 5 mil millones de dólares a labores de asistencia humanitaria en Europa. (Randolph C. Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Londres, Pinter, 1987, p. 35).

Entre 1945 y 1951, surgieron aproximadamente doscientas ONG dedicadas a tareas de asistencia humanitaria y reconstrucción en Europa, que hicieron trabajo específico con refugiados.¹¹² La existencia de la mayoría de estos organismos sólo fue temporal –al igual que la duración de sus contrapartes intergubernamentales. Sin embargo, algunas de estas ONG, como la organización inglesa OXFAM, iniciaron amplios debates internos sobre su futuro hacia fines de los años cuarenta. Consecuentemente, después de haber trabajado con refugiados europeos por largos periodos, varias de ellas ampliaron su campo de trabajo hacia labores de desarrollo fuera de Europa.¹¹³

Durante los decenios de 1950 y 1960 las organizaciones no gubernamentales, en especial las agencias religiosas, trabajaron en coordinación con el ACNUR, para brindar asistencia humanitaria; su participación fue esencial para el funcionamiento operativo del régimen internacional para refugiados. En 1953, un estudio de Bruce Nichols,¹¹⁴ mostró que el noventa por ciento de la asistencia a desplazados en la posguerra fue canalizado a través de ONG y agencias religiosas. Durante la crisis de Hungría, estos actores incursionaron en el terreno del cabildeo para buscar oportunidades de reasentamiento a cientos de miles de nacionales húngaros.

A lo largo de este periodo, las ONG que trabajaban con refugiados consolidaron sus estructuras e incrementaron sus operaciones. Simultáneamente, los esfuerzos aislados de pequeñas comunidades eclesíásticas de base alrededor del mundo empezaron a unirse en redes eclesíásticas internacionales que han formado, con el paso del tiempo, un sistema de agencias altamente especializadas en el trabajo con refugiados. Estas agencias comparten las debilidades y fortalezas de las ONG, pero tienen una ventaja adicional: su capacidad para gestionar recursos y movilizarlos.¹¹⁵

En 1962 se fundó el Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (CIAV), cuyo propósito fue crear un foro de coordinación de estrategias y ayuda mutua para los organismos no gubernamentales que trabajan con refugiados. Un año más tarde, el CIAV creó un Comité de Apoyo y Desarrollo orientado hacia la coordinación de actividades de ONG desarrollistas dedicadas a la

¹¹² Elizabeth G. Ferris, *op. cit.*, p. 36.

¹¹³ OXFAM, *The Field Director's Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 13.

¹¹⁴ Cit. por E. Ferris, *op. cit.*, p. 37.

¹¹⁵ *Ibidem.*

búsqueda de opciones para romper los vínculos de dependencia entre los refugiados y las agencias humanitarias.

Debido a que las operaciones africanas requerían de un amplio despliegue operativo para brindar ayuda humanitaria, las ONG empezaron a ocupar un papel protagonista, por ser éstas quienes llevan a cabo los proyectos del ACNUR.¹¹⁶ La relación entre el ACNUR y las ONG adquirió un carácter simbiótico. Las ONG necesitaban una agencia sólida, como el ACNUR, que desempeñara las tareas de protección legal a los refugiados y el ACNUR, por su parte, necesitaba organismos no gubernamentales para realizar las tareas de asistencia humanitaria.

Durante los decenios de 1960 y 1970, aun cuando el perfil de las organizaciones no gubernamentales que trabajaban con el ACNUR en África respondía principalmente a la necesidad de realizar tareas de asistencia humanitaria, la participación de ONG dedicadas a labores de desarrollo se incrementó aceleradamente. Fue en ese periodo, y hasta principios de los años ochenta, cuando las ONG aumentaron considerablemente en cantidad y ampliaron su espectro de actividades. Entre 1960 y 1970, surgieron cerca de trescientas ONG tanto en países desarrollados como subdesarrollados, la mayoría ya dedicadas a proyectos de desarrollo.¹¹⁷

El incremento en los flujos de refugiados africanos—y de otras regiones del tercer mundo—generó una expansión de los costos operativos. Por lo tanto, paralelamente al crecimiento del presupuesto y de las responsabilidades del ACNUR, los gobiernos de países industrializados destinaron más recursos a la cooperación bilateral con los países receptores de refugiados. Esta asistencia fue canalizada principalmente a través de ONG, lo que hizo a éstas más dependientes de los recursos gubernamentales. La ampliación en la oferta de esos fondos representaba un arma de dos filos. Por una parte, permitía a las ONG mejorar su capacidad organizativa y su alcance. Por otra, debilitaba su independencia y, en algunos casos, su imparcialidad.¹¹⁸

El ejemplo más evidente de este fenómeno fue el de los refugiados vietnamitas. El tema del financiamiento por parte del gobierno de Estados Unidos para ONG se politizó, especialmente cuando

¹¹⁶ Louise Holborn, *Refugees, a Problem of Our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Metuchen (EUA), Scarecrow Press, 1975, p. 524.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 17.

¹¹⁸ Randolph C. Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Londres, Pinter, 1987, p.

se rompió el consenso entre el gobierno y las ONG con respecto a la política exterior en torno a Vietnam. No obstante, los éxodos masivos que tuvieron lugar en esta región durante ese periodo suscitaron una proliferación de ONG cuyas actividades siguieron subordinadas a los propósitos del gobierno estadounidense. Por lo tanto, la mayoría de esos organismos se dedicó a reasentar refugiados vietnamitas en Estados Unidos.¹¹⁹

Por su parte, las ONG europeas dedicadas a asistir refugiados, realizaban la mayoría de sus actividades en países del tercer mundo. Un amplio número de estas organizaciones incursionaron gradualmente en proyectos de desarrollo alternativo.¹²⁰ En las últimas dos décadas, el escenario se ha transformado radicalmente para las organizaciones no gubernamentales. La proliferación de estos organismos y la creciente estrechez del financiamiento internacional, han motivado una mayor competencia por los recursos y los espacios de trabajo. Estos fenómenos han tenido un efecto positivo en las ONG, ya que las han conducido a desarrollar ventajas comparativas y mejores sistemas de rendición de cuentas que, finalmente, conducen a una mayor profesionalización de su trabajo.

Actualmente hay cientos de ONG trabajando con refugiados alrededor del mundo. Según Jean-Pierre Hocké, en 1986 el ACNUR tenía acuerdos operativos con más de 250 ONG.¹²¹ Para 1997, el número de ONG que desarrollaban proyectos del ACNUR asciende a 453.¹²² Éstas también han incursionado en nuevos terrenos como la protección legal de refugiados (anteriormente dominio exclusivo del ACNUR),¹²³ y la presión internacional a estados por medio de labores de cabildeo.¹²⁴

Evidentemente las ONG ocupan un papel cada vez más importante en el régimen internacional de protección a refugiados. Es difícil hacer generalizaciones con respecto a estos actores, debido a la variedad de sus tamaños, ya que pueden ser desde pequeñas comunidades eclesíásticas o ciudadanas hasta ONG corporativas cuyos presupuestos ascienden a millones de dólares por año. Las ONG difieren también en su concentración geográfica, campos de especialización, experiencia, filiación

46.

¹¹⁹ G. Loescher y J. A. Scanlan, *Calculated Kindness...*, p. 72.

¹²⁰ Elizabeth Ferris, *op. cit.*, p. 39.

¹²¹ Cit. por E. Ferris, *op. cit.*, p. 41.

¹²² ACNUR, *UNHCR by numbers...*, p. 12.

¹²³ *Human Rights Watch, Amnistía Internacional y el Committee to Protect Journalists* son tres ONG internacionales que se han dedicado a tareas de protección legal a refugiados.

¹²⁴ Cf. Anne Marie Clark, *op. cit.*

política, ideológica o religiosa, relaciones con los gobiernos, etc. Será importante mantener en mente las dificultades que plantea esta variedad en materia de coordinación de actividades, cuando se analice la relación del ACNUR con las ONG en el próximo capítulo.

A pesar del incremento en las actividades e influencia de las ONG, los estados nación continúan siendo los actores principales del sistema internacional de refugiados. A lo largo de este capítulo se ha destacado cómo los intereses estatales han moldeado el régimen internacional de protección a refugiados en distintos momentos históricos. En el siguiente capítulo se estudiará un fenómeno novedoso que puede traer consecuencias importantes en la toma de decisiones del régimen. Debido a la importancia operativa de las ONG, se han abierto espacios en este régimen para su participación en algunos procesos de toma de decisiones, así como se les ha incorporado en algunos procesos de formulación de reglas.

La naturaleza de los flujos de refugiados contemporáneos ha sido el resultado de transformaciones radicales en el mundo y presenta nuevos retos a la comunidad internacional. La creciente polarización en la distribución del ingreso mundial, ha provocado que una fracción considerable de los desplazados actuales huya ya no sólo de conflictos bélicos, sino de hambrunas generalizadas o problemas como la deforestación, la desertificación y otros trastornos del medio ambiente. Los individuos forzados a abandonar su territorio por estos motivos son objeto de atención bajo el régimen actual para la protección de refugiados sólo de manera restringida.

En otros momentos históricos, los acuerdos regionales y otros mecanismos han permitido ampliar el concepto de refugiado para brindar una mejor atención a los grupos desplazados. El incremento en el número de desplazados en el mundo, así como la gravedad de los fenómenos que motivan su éxodo involuntario, son síntomas de la necesidad de enriquecer el régimen, ya que bajo las condiciones actuales no puede resolver los retos que enfrenta.

El análisis de la estructura del régimen internacional para la protección de refugiados hace posible identificar la normatividad que regula las relaciones entre el ACNUR y las ONG desarrollistas que ejecutan sus proyectos. De ciertas normas del régimen establecidas en el Estatuto del ACNUR se derivan reglas para regular esta relación. Como se analizó anteriormente, el Comité Ejecutivo del ACNUR se encarga de la formulación y actualización de las reglas del régimen para refugiados. Un

aspecto novedoso del desempeño de este Comité ha sido su interés por impulsar la participación de ONG en los procesos de formación de reglas, en el sentido que las define Krasner, es decir, como prescripciones y proscipciones para la acción. En el siguiente capítulo se estudiará primero la naturaleza de las ONG que ejecutan los proyectos desarrollistas en las operaciones del ACNUR y, posteriormente, se analizará cómo estos actores han sido incorporados a un procedimiento de formación de reglas para coordinar sus actividades con el Alto Comisionado, a través del proceso *Partnership in Action*.

CAPÍTULO 3

Las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo y su relación formal con el ACNUR.

Unamos nuestras fortalezas, ya que compartimos los mismos objetivos básicos: proteger y asistir a los refugiados. Dada la magnitud y frecuencia de las crisis, ya es tiempo de evaluar nuestra colaboración y asegurar una mayor eficiencia.
Jean-Noël Wetterwald, Ex Director Sección de ONG, ACNUR

LAS ONG DEDICADAS A LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Los organismos no gubernamentales (ONG) dedicados a la promoción del desarrollo alternativo –cuya interacción con el ACNUR se analizará más adelante– son un conjunto de asociaciones que realizan funciones muy específicas dentro del amplio campo de trabajo que abarcan las ONG en la actualidad. Estos actores han sido analizados desde una gran diversidad de perspectivas académicas. A raíz de tales estudios ha surgido una compleja red de tipologías que describen tanto sus características organizativas, como su peculiar forma de trabajo e influencia en los procesos de toma de decisiones nacionales e internacionales.

Este grupo de ONG se ha convertido en el actor predilecto de algunos estudiosos del desarrollo alternativo, quienes consideran que la extensión de las burocracias estatales constituye un serio obstáculo para superar el atraso de las comunidades marginadas.¹²⁴ Asimismo, estas ONG son consideradas como una opción favorable para el desarrollo local por algunos ideólogos de la privatización, quienes asumen que cualquier proyecto fuera del control gubernamental es superior *ipso facto*.

También los autores que simpatizan con el activismo se han dedicado al estudio de las ONG desarrollistas. Sus enfoques son todavía más favorables a éstas y, en ocasiones, pasan por alto sus

¹²⁴ Sin el afán de crear patrones, considero que dentro de este grupo se encuentran autores como Michael Cernea, Richard Lacroix y Thomas Carroll quienes han desarrollado investigaciones en torno a las ONG para organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

debilidades estructurales.¹²⁵ En términos generales, esos autores coinciden en que las ONG son mejores opciones para el desarrollo local que las agencias estatales o intergubernamentales, porque tienen un contacto más cercano con los sectores sociales menos favorecidos; conocen mejor el terreno de trabajo; son más pequeñas, por tanto, tienen menos personal y administran mejor los recursos; y tienen la posibilidad de manejar con transparencia sus finanzas.¹²⁶

El surgimiento de ONG dedicadas al desarrollo ha sido resultado de una evolución en su visión de los problemas sociales y en su metodología de trabajo. En términos generales, esta evolución consistió en un cambio paulatino en la percepción sobre las soluciones a los problemas de los beneficiarios potenciales de sus proyectos y a la orientación de sus objetivos a corto y largo plazos. Desde el decenio de 1960, este grupo de ONG—en lugar de orientarse a tareas asistenciales que únicamente alivian los síntomas de las situaciones que enfrentan—ha desarrollado programas destinados a solucionar las causas fundamentales de la pobreza. Los objetivos de las ONG desarrollistas, a diferencia de los de otras organizaciones, buscan transformar los problemas de desarrollo.¹²⁷

Varias de las ONG internacionales que actualmente promocionan el desarrollo alternativo a través de sus programas fueron establecidas originalmente para auxiliar a las víctimas de la Segunda Guerra Mundial en Europa. Entre las ONG de países desarrollados que experimentaron esta evolución se encuentran CARE, OXFAM, la Asociación Danesa de Cooperación Internacional y *Catholic Relief Services*. Una vez que la situación en Europa empezó a estabilizarse, estos organismos centraron su

¹²⁵ Entre estos autores, considero que destacan David Korten, John Clark y Norman Uphoff.

¹²⁶ Entre los autores que han contribuido al estudio académico del Tercer Sector, que incorpora a las ONG, es importante destacar a David C. Korten, quien elaboró un conjunto de definiciones pioneras sobre los organismos no gubernamentales y en particular sobre las organizaciones voluntarias (*Private Voluntary Organisations*). En el esquema de Korten, las ONG se dividen en organizaciones voluntarias, contratistas de servicios públicos, organizaciones populares y organizaciones híbridas. (Cf. D.Korten, *op. cit.*, West Hartford (CT), Kumarian, 1990). Un año más tarde, John Clark presentó un esquema en el que definía parcialmente a las ONG de desarrollo popular. (Cf. John Clark, *Democratising Development*, Londres, Earthscan, 1991). Dos años más tarde, Lester Salamon y Helmut Anheier desarrollaron la definición estructural operativa de las ONG, de acuerdo a la cual, éstas son el conjunto de organismos que son: formales, privados, no lucrativos, autogobernables y voluntarios. (Cf. Salamon y Anheier, "In Search of the Non-Profit Sector", en *Non-Profit Organisations Working Papers*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1992).

¹²⁷ T. R. Frantz, "The Role of NGOs in the Strengthening of Civil Society", *World Development*, vol. 15, pp. 121-127. cit. por Akbar Nour. *Dealing with Forced Displacement in the Post-Cold War Era: the Role of Non Governmental Organisations in Complex Emergencies*, Oxford, Refugee Studies Programme [Fellows Papers],

atención en países subdesarrollados. Durante los decenios de 1950 y 1960, concentraron su actividad en la atención a refugiados expulsados por los conflictos políticos en China, India, Corea y Medio Oriente.¹²⁸

Las ONG desarrollistas que surgieron en países subdesarrollados, siguieron patrones similares a sus contrapartes en países industrializados. Hasta mediados de los años sesenta, las ONG latinoamericanas --la mayoría de ellas vinculadas con la Iglesia católica-- se dedicaron a realizar tareas asistenciales. En África, diversas ONG financiadas por grupos religiosos desempeñaron un papel destacado en labores de educación y cuidado de la salud, sobre todo en las colonias inglesas, donde esas tareas no fueron desempeñadas por el gobierno colonizador.¹²⁹

Hasta mediados de los años sesenta, los objetivos de las ONG en cuestión se limitaban a cubrir las necesidades materiales inmediatas de la población que atendían, sin diseñar programas que profundizaran en la búsqueda de soluciones para los problemas estructurales que generaban esas situaciones. La perspectiva de desarrollo implícita en tales funciones, consistía en reconstruir la infraestructura física de una comunidad para generar nuevas oportunidades de crecimiento. Además, durante ese periodo el papel de los beneficiarios era pasivo.

Posteriormente, hacia fines de los años sesenta, las ONG empezaron a dirigir sus recursos hacia programas que buscaban impulsar procesos de “desarrollo comunitario”. Estos programas buscaban potencializar las habilidades de su población beneficiada, para que ésta pudiera satisfacer sus necesidades por medio de actividades productivas a pequeña escala, cuyo objetivo final era su autosuficiencia. Este nuevo enfoque fue aceptado también por ONG formadas por académicos y otros grupos sociales más allá de los sectores relacionados con las iglesias.¹³⁰

La población beneficiada por estos proyectos adquiere el compromiso de participar activamente en los procesos de toma de decisiones y ejecución, ya que su propósito es que las actividades productivas puedan continuar en el largo plazo. Las ONG que desarrollan este tipo de

1996, p. 3.

¹²⁸ E. Ferris, *op. cit.*, p. 36.

¹²⁹ OCDE, *Voluntary Aid for Development: The Role of Non-Governmental Organisations*, Paris, OCDE, 1988, p. 18, cit. por D.C. Korten, *op. cit.*, p. 116.

¹³⁰ D. Korten, *op. cit.*, p. 118.

actividades procuran permanecer el menor tiempo posible en la comunidad beneficiada, para evitar que se generen vínculos de dependencia.

Los proyectos de este tipo de ONG parten de la premisa de que los problemas de desarrollo locales tienen su origen en la inercia de las comunidades que atienden. Es decir, la comunidad posee una capacidad propia para superar sus problemas, pero no la desarrolla debido a que sus potencialidades son inhibidas por la falta de una educación adecuada y por el aislamiento.

El impacto de esos proyectos es directo e indirecto, ya que estas ONG trabajan en distintos niveles, que pueden ser definidos con base en la tipología de Norman Uphoff. De acuerdo con este autor, hay tres tipos de unidades de acción colectiva bajo su definición de instituciones locales. El primero es el nivel grupal (un conjunto de individuos con identidad propia que tiene algún interés común); el segundo es el nivel comunitario (una unidad residencial basada en relaciones socioeconómicas relativamente unida); el tercero es llamado nivel local (un conjunto de comunidades que tienen relaciones comerciales y de cooperación).¹³¹

Sin embargo, las actividades de estas ONG tienen pocas posibilidades reales de subsistir. Esto se debe en parte a que los problemas de las comunidades que participan en sus proyectos tienen raíces muy profundas. Por un lado, la comunidad enfrenta obstáculos inmediatos para su desarrollo en las relaciones de poder locales; es difícil asegurar la continuidad de los programas y romper los vínculos de explotación con recursos limitados. Por otro, es necesario considerar que los problemas del subdesarrollo son ocasionados por deficiencias estructurales de sistemas económicos nacionales e internacionales. Los proyectos anteriormente descritos tienen pocas posibilidades de afectar tales sistemas.

Debido a esas limitaciones, desde fines de los años setenta y principios de los años ochenta, las ONG desarrollistas han buscado incursionar en estrategias de acción que tengan impacto en políticas relacionadas con el desarrollo local, nacional e internacional. Como un complemento al trabajo *in situ*, estas ONG realizan labores de cabildeo y concienciación cuya meta es generar mejores condiciones normativas para que las comunidades marginadas puedan involucrarse en procesos de desarrollo que sean integrales y sostenibles.

¹³¹ Norman Uphoff, *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*, West Hartford (CT), Kumarian, 1987.

El argumento detrás de las actividades de cabildeo de las ONG desarrollistas es que, más allá de la inercia local, los sectores marginados no tienen acceso al desarrollo sostenible, porque son víctimas de sistemas económicos poco permeables que centralizan el control de los recursos y mantienen sistemas de corrupción y explotación. Lo anterior suscita deficiencias en la prestación de servicios a esos sectores y en la distribución del ingreso.¹³²

Además de las actividades de cabildeo, estas ONG realizan trabajo de base. Los programas de desarrollo alternativo difieren del enfoque de “desarrollo comunitario” en su campo de acción. Si bien los primeros siguen el mismo método autogestivo para la generación endógena de poder en la población beneficiada, el objetivo que persiguen es distinto al del “desarrollo comunitario”. En los programas de desarrollo alternativo se busca que la población beneficiada sea capaz de articular y presentar sus demandas ante las autoridades gubernamentales.

Aunado a la realización de proyectos productivos, estos programas se enfocan hacia la formación de alianzas para aprovechar la sinergia de pequeños grupos privados que proponen una relación distinta entre la sociedad civil y el Estado. De esta manera la población beneficiada participa activamente en su proceso de desarrollo, buscando cambios en las instituciones y políticas gubernamentales.

Las ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo también cumplen un importante papel de intermediación. Thomas Carroll ha realizado uno de los esfuerzos académicos más sobresalientes para tipificar las ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo, acuñando el término “ONG intermediaria”.¹³³ Según este autor, las ONG intermediarias son “asociaciones ciudadanas involucradas directamente en actividades que fomentan el desarrollo, impulsando el trabajo de base”.¹³⁴

Otra característica importante que Carroll atribuye a las ONG desarrollistas, es que promueven la cooperación entre grupos locales y sirven como intermediarias para establecer lazos verticales con otras estructuras de poder financiero, político y técnico. Estas organizaciones se

¹³² *Ibid.*, p. 121.

¹³³ Véase Thomas F. Carroll, *Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development*, West Hartford (CT), Kumarian, 1993.

¹³⁴ T. Carroll, *op. cit.*, p. 9.

encuentran en un nivel intermedio entre las agencias de desarrollo o los gobiernos y los grupos de base o beneficiarios directos.

Al señalar las características organizativas comunes a las ONG intermediarias, Carroll hace una distinción inicial entre ONG que se dedican a la prestación de servicios y aquéllas que impulsan proyectos dirigidos a incrementar la capacidad y la generación endógena de poder de las comunidades. Las primeras son clasificadas como Organismos de Apoyo a Miembros (OAM) y las segundas como Organismos de Apoyo a Beneficiarios (OAB).¹³⁵

Las OAB son entidades cívicas de desarrollo que proveen servicios y apoyo a grupos locales de hogares e individuos. En su carácter de institución intermediaria, las OAB construyen lazos entre los beneficiarios e instancias gubernamentales o instituciones financieras más remotas. Las OAB también pueden brindar servicios indirectos a otras organizaciones de apoyo a sectores marginados o realizar funciones de coordinación en redes regionales de organismos cívicos.

Hacia mediados de los años ochenta las ONG desarrollistas ya habían trascendido su papel de proveedoras de bienes y servicios, para actuar como agentes catalizadores que impulsan la transformación de estructuras sociales, más allá de iniciativas poco articuladas de desarrollo local. No obstante, durante esa década se hicieron evidentes las desventajas de esta metodología de trabajo. Si bien la combinación de activismo y trabajo de base para lograr la transformación social genera un enfoque más completo, aún es necesario fortalecer los vínculos entre los procesos similares que impulsan las ONG desarrollistas en distintas partes del mundo, para lograr incidir en políticas e instituciones de alcance global. De acuerdo con Isagani Serrano, líder del Movimiento Filipino de Reconstrucción Rural:

Los teóricos del desarrollo y sus promotores deberían hacer proyecciones más allá del “trabajo de reparación” dirigido a [sectores marginales], aunque podrían usarlo como punto de partida. Sus esfuerzos de análisis deberían ayudar a la comunidad internacional de ONG a coordinarse para promover efectivamente el enfoque llamado “desarrollo

¹³⁵ Ambos términos son traducciones que el autor de este trabajo hace de las frases originales en inglés *Membership Support Organisations* (MSO) y *Grassroots Support Organisations* (GSO), que son acuñados por Thomas Carroll. (Véase *supra*, p. 11).

alternativo”, término acuñado en la Conferencia de Londres, que fue un parteaguas [para el trabajo de las ONG desarrollistas].¹³⁶

La construcción de redes internacionales de ONG para promover los principios del desarrollo alternativo es la respuesta más vanguardista a esta situación, ya que estos novedosos foros no sólo sirven para unir esfuerzos en tareas de cabildeo internacional; en ellos se intercambian métodos de trabajo y se elaboran estrategias comunes para impulsar el desarrollo en distintas regiones. Además, en estas redes se establecen comités de seguimiento que supervisan el apego a los puntos de las agendas que se establecen de manera colectiva.

Las ONG desarrollistas han logrado establecer redes internacionales de cobertura tan amplia como las redes de ONG dedicadas a otras actividades (por ejemplo, la protección de los derechos humanos, el trabajo para la niñez o el ambientalismo). La aceptación que ha tenido el enfoque de desarrollo alternativo entre estos grupos ha contribuido a la formación de redes. No obstante, hasta el momento, la mayoría de estos esfuerzos son motivados por intereses regionales. Por lo tanto, las redes más consolidadas trabajan en torno a temas regionales, como el APEC, TLCAN, MERCOSUR o la Unión Europea.

Entre las redes más destacadas por su constancia y logros obtenidos, sobresalen dos casos. Por una parte, la red *FOCUS on APEC*, encabezada por la ONG tailandesa *Focus on the Global South*. Esta red organiza cada dos años una conferencia no gubernamental paralela a la Cumbre del APEC y, a partir de la Cumbre de Osaka de 1995, sirve como enlace para esta vasta red que incluye organismos de Asia, Oceanía y América. Por otra, la red *Free Europe*, cuyo objetivo es coordinar las actividades de distintas ONG desarrollistas en cuestiones de derecho laboral y liberalización comercial.

Haciendo uso extensivo de los medios electrónicos de comunicación, ambas redes cuentan con personal pagado, que trabaja de manera permanente en la consolidación de esfuerzos colectivos. Sin embargo, la comunidad internacional de ONG necesita ir más allá de los esfuerzos regionales de coordinación e iniciar foros globales en materia de desarrollo alternativo. En este terreno las ONG juveniles han tomado la iniciativa. Dos de los ejemplos más sólidos de foros globales para ONG desarrollistas son las redes *Youth for Development and Cooperation (YDC)* y *Action for Solidarity*,

¹³⁶ Isagani Serrano “Developing a 4th Generation NGO Strategy”, Manila. Philippine Rural Reconstruction

Equality, Environment and Development (A SEED). Ambas redes cuentan con oficinas regionales en los cinco continentes y realizan trabajo constante de cabildeo y promoción de iniciativas comunitarias.

Es importante destacar que la formación de este tipo de redes globales aún se encuentra en estado embrionario. Las redes actuales disponen de recursos muy limitados para mantener la infraestructura necesaria para una empresa de dimensiones tan amplias. Adicionalmente, es necesario profesionalizar sus procedimientos y crear parámetros para la toma de decisiones colectivas. En algunas ocasiones, los procesos de decisión sufren de una democratización excesiva en detrimento de la operatividad de estas redes.

La formación de redes internacionales y la búsqueda de “soluciones globales para problemas locales”, no deja a un lado la realización de proyectos a pequeña escala. Este tipo de proyectos siguen constituyendo una de las principales líneas de trabajo de las ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo y son los que se analizarán más adelante en campos de refugiados.

Vale aclarar que si bien varias ONG—internacionales y locales—han transformado su metodología de trabajo de la asistencia humanitaria hacia la promoción del desarrollo alternativo, aún hay una cantidad considerable de ONG cuyos mandatos son exclusivamente asistenciales. Lo anterior se debe a que la asistencia humanitaria continúa siendo una respuesta efectiva a situaciones de emergencia que requieren satisfacer las necesidades inmediatas de sus víctimas. Las ONG que siguen mandatos asistenciales ofrecen tan sólo un alivio temporal a los síntomas del subdesarrollo y no deben confundirse con las ONG que promueven el desarrollo alternativo, ya que éstas buscan atacar los problemas estructurales que generan tales síntomas.

Movement. *Informal Working Paper*, circa 1989, cit. por D. Korten, *op. cit.*, pp. 123, 124.

LA RELACIÓN ENTRE EL ACNUR Y LAS ONG DESARROLLISTAS

Aspectos formales de la relación

La ejecución de los proyectos de campo del ACNUR se lleva a cabo por organizaciones no gubernamentales que corresponden al perfil estudiado anteriormente. De acuerdo con Heather Courtney, las ONG desarrollistas que colaboran con el ACNUR “no sólo brindan asistencia a los refugiados, retornados y desplazados en esos países, sino que les proporcionan opciones para restituir su dignidad y autoestima”.¹³⁷

La frase “ayudar a los refugiados a ayudarse a sí mismos” sintetiza los objetivos de los proyectos que llevan a la práctica estas ONG desarrollistas. En otras palabras, éstas consideran que “la asistencia [a refugiados] tiene un enfoque desarrollista, no sólo reconstructivo, y debe buscar el involucramiento de la mayor parte de la comunidad en que se trabaja”.¹³⁸ Las fortalezas y debilidades de la relación entre el ACNUR y las ONG desarrollistas no siempre son fáciles de identificar, porque lo que es una debilidad en una operación puede ser una fortaleza en otra. Los tipos de relación también suelen variar de un lugar a otro, debido a las diferencias de actitud entre las personas que trabajan para el ACNUR y quienes trabajan para ONG.¹³⁹

Las primeras disposiciones legales (normas) sobre esta relación se encuentran en el Estatuto del ACNUR. Como se mencionó anteriormente, el Estatuto habilita al ACNUR para establecer acuerdos especiales con los gobiernos de los países receptores de refugiados, con el objeto de mejorar las condiciones de éstos. En el Artículo 8, fracciones (h) e (i) del Estatuto se establece que el ACNUR debe buscar soluciones a los problemas de los refugiados “[e]stableciendo contacto, en la manera que considere pertinente, con organizaciones privadas que atienden asuntos relacionados con los refugiados” y “[f]acilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas relacionadas con el bienestar de los refugiados”.¹⁴⁰ Además, en un anexo del mismo texto legal, se especifica lo siguiente:

¹³⁷ Heather Courtney, “Relief International: Small is beautiful”, *Refugees*, núm. 97, vol. 3, 1994. [Ed. Especial *NGOs and UNHCR*], p. 26. (Trad. del autor).

¹³⁸ Entrevista a Farshad Rastegar, Director Ejecutivo de *Relief International*, en *Ibidem*.

¹³⁹ Dutch Refugee Council, “New Challenge, new vision”, *Refugees*, núm. 97, vol. 3, p. 14.

¹⁴⁰ *Statute of ...*, p. 4.

“[...] el Alto Comisionado administrará los fondos, de procedencia pública o privada, que recibe para la asistencia a refugiados y los deberá distribuir entre las agencias privadas y, en algunos casos, públicas que considere adecuadas para brindar esa ayuda”.¹⁴¹

Como se ha señalado anteriormente, el Estatuto del ACNUR fue redactado en 1950 y entonces no se había acuñado el término “organización no gubernamental”, por eso se refiere a ellas como “organizaciones privadas”. Esto demuestra que las labores del ACNUR relacionadas con la coordinación del trabajo de las ONG que ejecutan sus proyectos tienen como origen las normas del régimen anteriormente citadas. En los regímenes constitucionales (domésticos), es necesario elaborar leyes reglamentarias para instrumentar las normas superiores (preceptos constitucionales). De manera análoga, en los regímenes internacionales es necesario crear reglas para que las normas puedan ser ejecutadas por los actores del régimen.

En el régimen para la protección de refugiados, el Estatuto y la Convención de 1951 crean un esquema legal basado en la cooperación entre el ACNUR y sus socios operativos: ONG, organismos internacionales, gobiernos receptores. Mientras el ACNUR tiene como principales responsabilidades la protección legal de los refugiados y la promoción de soluciones duraderas, los socios operativos se encargan de ejecutar programas de asistencia con recursos del ACNUR y, en algunas ocasiones, con sus propios recursos. El proceso de formulación de las reglas para la relación del ACNUR con las ONG que ejecutan sus proyectos incorpora ampliamente la participación del sector no gubernamental. Esto será estudiado más adelante, cuando se analice el proceso *Partnership in Action*.

Aspectos técnicos de la relación

El procedimiento para que el ACNUR delegue funciones operativas a una ONG empieza en la Oficina Central de Ginebra, ya que el desarrollo de programas operativos en los campos de refugiados parte de una delegación interna de responsabilidades de la Oficina Central a la Oficina Regional o al Representante de la Sub Oficina en el Campo de Refugiados (*Head of Sub Office*).

El mes de octubre de cada año --una vez que se ha reunido el Comité Ejecutivo del ACNUR y que se autorizan los rubros presupuestales para el siguiente año-- la Oficina Central elabora Cartas de Instrucción (*Letters of Instruction*), a través de las cuales transfiere el poder legal de celebrar contratos

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 13.

a las oficinas y sub oficinas localizadas en distintas partes del mundo. En noviembre, un grupo especializado en planeación estratégica define los ámbitos de trabajo y sus aspectos organizativos.¹⁴²

Los Acuerdos de Ejecución (*Implementation Agreements*) que rigen las relaciones entre el ACNUR y las ONG dedicadas al desarrollo alternativo son contratos tripartitas, porque también son firmados por el gobierno donde se realiza la operación. Estos acuerdos establecen un sofisticado sistema de informes, financieros y de actividades, que las ONG deben elaborar a lo largo del año.¹⁴³

En el Acuerdo de Ejecución, el gobierno del país donde se realiza la operación se compromete a eliminar todas las barreras proteccionistas para la importación de insumos relacionados con el proyecto, así como a exentar de impuestos esas importaciones. Además, el acuerdo estipula que el gobierno procurará garantizar un tipo de cambio preferencial al monto aprobado para el financiamiento, cuando éste se deposite en una cuenta bancaria local. Finalmente, el gobierno se compromete a facilitar la libertad de tránsito del personal que trabaja en el proyecto.¹⁴⁴

Por otra parte, la ONG firmante del Acuerdo se compromete a destinar exclusivamente al programa que tiene a su cargo los recursos económicos recibidos del ACNUR; a depositar éstos en una cuenta bancaria exclusiva y a informar al oficial responsable sobre la colaboración de otras ONG durante la evolución del programa. Además, la ONG adquiere la responsabilidad de mantener actualizados sus registros de actividades y financieros, para brindar información al Servicio de Auditoría del ACNUR, cuando éste la requiera.¹⁴⁵ El ACNUR, por su parte, se compromete en el Acuerdo a proveer los recursos económicos que se especifican en los plazos acordados y se libra de toda responsabilidad sobre los posibles daños a terceros resultantes de la ejecución del programa.¹⁴⁶

¹⁴² ACNUR, *Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*, Ginebra, ACNUR, 1996, p. 81.

¹⁴³ Las ONG deben presentar cuatro informes narrativos y financieros al año, quince días después del 31 de marzo, 30 de junio, 30 de septiembre y 31 de diciembre. Cf. *Tripartite Agreement under the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees between a Government, an Implementing Partner and the UNHCR*, 96/AP/KEN/CM/202(c).

¹⁴⁴ *Ibid.*, 96/AP/KEN/CM/202(c), pp. 5, 6.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 8-11.

¹⁴⁶ Generalmente se entrega el monto total en dos remesas semestrales, aunque para proyectos con requerimientos específicos se pueden hacer excepciones.

La coordinación de actividades en los campos de refugiados

El éxito de los programas operativos del ACNUR requiere un gran esfuerzo de coordinación a través de todo el proceso que conlleva su preparación: evaluación de necesidades, planeación, elaboración de presupuesto y consulta con las autoridades locales. Al principio de la relación de trabajo con las ONG, el ACNUR establece los parámetros para evaluar los objetivos a corto, mediano y largo plazos; los tipos y niveles de respuesta esperados de la población beneficiada; así como los límites de la autoridad y responsabilidad asignadas a cada socio operativo.

El ACNUR mantiene la responsabilidad, ante la comunidad internacional, de asegurar el buen funcionamiento de los programas operativos, durante su desarrollo, y de vigilar su orientación hacia la búsqueda de soluciones duraderas. El arte del desempeño de los Oficiales de Campo del ACNUR consiste en cubrir esa responsabilidad y respetar al mismo tiempo la independencia de los socios operativos en el desempeño de los proyectos.

El Manual de Administración de Programas del ACNUR, establece un prerrequisito fundamental para elegir socios operativos. Éstos deben tener la disposición de trabajar con todos los beneficiarios involucrados en la actividad que se le delegue, sin importar su procedencia étnica, religión, nacionalidad, opinión política, género, o cualquier otra distinción. Además, los socios operativos deberán limitarse a proveer los servicios establecidos en el Acuerdo de Ejecución, sin relacionar a éstos—ya sea de manera directa o indirecta—con ninguna consigna política, étnica o religiosa.¹⁴⁷

Con respecto a las organizaciones no gubernamentales que son elegibles para poner en práctica los programas del ACNUR, el Manual establece estas cuatro condiciones:

- (a) Deben estar registradas, de acuerdo a la ley, en el país donde se encuentren sus oficinas centrales o en aquel país donde estén trabajando.
- (b) Deben tener la autorización necesaria para manejar una cuenta bancaria en el país donde se esté ejecutando el programa y la capacidad administrativa para mantener un sistema contable independiente para cualquier erogación relacionada con actividades del programa del ACNUR.
- (c) Deben ser capaces de demostrar transparencia administrativa, a través de auditorías oficiales.
- (d) Deben haber establecido las relaciones necesarias con el gobierno local para poder trabajar en su territorio.¹⁴⁸

¹⁴⁷ ACNUR, *Partnership: A Programme ...*, p. 29.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

Debido a que cada crisis de refugiados plantea retos únicos, el Manual establece una serie de criterios flexibles para que el personal de la Oficina de Campo pueda seleccionar a las ONG que delegará funciones operativas. Algunos de esos criterios son la calidad del servicio que presta la ONG; su capacidad de respuesta rápida, su experiencia en el trabajo regional; la posición financiera de la ONG y cuántos recursos puede aportar al programa; la rotación de su personal; su capacidad de adaptación.

Una de las prioridades de las Oficinas de Campo del ACNUR es desarrollar una relación sana y productiva con sus socios operativos.¹⁴⁹ La creación de una normatividad y lineamientos de evaluación para regular esta relación es una labor compleja, debido a las variantes de la relación entre las ONG y el ACNUR. Mientras algunas ONG sólo reciben una pequeña contribución del ACNUR para ejecutar programas, otras dependen totalmente del financiamiento de este organismo intergubernamental. De la misma manera, algunas ONG determinan con amplio margen de independencia sus funciones, mientras otras siguen lineamientos estrictos, definidos por el ACNUR.

Las labores de estas oficinas son criticadas frecuentemente por las ONG, quienes argumentan que el ACNUR es un organismo altamente burocrático y esto dificulta el flujo de comunicación, “[p]or ejemplo, las ONG reprochan al ACNUR su falta de apertura, transparencia y comunicación. Con frecuencia, las ONG que hacen trabajo de campo no saben a quien acudir cuando quieren hacer comentarios o sugerencias”.¹⁵⁰ La persona que está a cargo de entablar este tipo de comunicación es generalmente el Oficial de Programa del ACNUR, “sin embargo, él está siempre sobrecargado de trabajo y no puede dedicar suficiente tiempo a las ONG”.¹⁵¹ En este sentido, Delmar Blasco, Director Ejecutivo del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (CIAV) considera que

trabajar con ONG requiere un estado mental particular. El personal del ACNUR no siempre entiende esto. Ellos están tan acostumbrados a tratar con funcionarios gubernamentales que no diferencian entre éstos y las ONG. Ellos no entienden que el enfoque de las ONG no es el mismo. Eso no significa que forzosamente sea mejor – inclusive si esto es muy frecuente. Para evitar conflictos, el ACNUR debe asegurar que

¹⁴⁹ *Supra.*, p. 31.

¹⁵⁰ Christiane Berthiaume, “What they think of us”, *Refugees*, núm. 97, vol. 3, p. 17.

¹⁵¹ *Ibidem*.

coloca personal en las operaciones de campo que sepan cómo negociar con ONG y que entiendan su papel".¹⁵²

La Conferencia Internacional de Oslo

Durante el decenio de 1990, las actividades del ACNUR se han diversificado y expandido en respuesta a los nuevos desafíos internacionales. Consecuentemente, el ACNUR ha desarrollado una relación de trabajo más intensa y sólida con sus socios operativos. La relación entre el ACNUR y las ONG que implementan sus programas operativos se hizo tan compleja que ya no bastaba con supervisar, a través de las Oficinas de Campo del ACNUR, las labores de las ONG y a que éstas se comprometieran a establecer un mecanismo de rendición de cuentas y a respetar los límites de sus funciones. La necesidad de hacer una evaluación a fondo de la relación y buscar propuestas para elaborar un aparato normativo más preciso se hizo cada vez más evidente. Respondiendo a esta necesidad, el ACNUR y el CIAV iniciaron un proceso de consulta y diálogo con ONG que trabajan con el ACNUR para discutir las debilidades y fortalezas de su relación. Aproximadamente 200 ONG y 20 Oficinas de Campo participaron en esta tarea y hubo un amplio consenso en la necesidad de profundizar en el análisis de esta relación.¹⁵³

Hacia mediados de 1993, el Comité Ejecutivo del ACNUR y el CIAV, iniciaron un amplio proceso de consulta llamado *Partnership in Action* (Socios en Acción), con el propósito de ampliar el diálogo entre el ACNUR y sus socios operativos. En el marco de este esfuerzo se organizaron seis foros regionales en las principales regiones generadoras de refugiados: África, Asia, América Latina, Medio Oriente y Europa, para discutir la relación operativa entre el ACNUR y las ONG, y para establecer criterios de evaluación. Con el mismo objetivo, también se realizaron consultas con expertos en Estados Unidos, Japón y Canadá. Más de quinientas ONG, de todos los continentes, participaron en este proceso. Los organizadores dieron prioridad a la participación de ONG locales.¹⁵⁴

Las propuestas obtenidas a través del proceso *Partnership in Action* fueron sistematizadas en una conferencia internacional celebrada en Oslo, Noruega en junio de 1994. En este evento participaron representantes de 182 ONG provenientes de 83 países; observadores de la ONU y otros

¹⁵² *Ibidem.*

¹⁵³ Santiago Romero Pérez, "Partnership in Action". *Refugees*, núm. 97, vol. 3, p. 8.

¹⁵⁴ *Ibidem.*

organismos intergubernamentales; así como los miembros directivos del Comité Ejecutivo del ACNUR. El resultado de esta conferencia fue el Plan de Acción de Oslo, una estrategia conjunta orientada hacia la búsqueda de reglas para regular, de manera precisa, los ámbitos de responsabilidad del ACNUR y de las ONG en su trabajo conjunto para atender a poblaciones desplazadas.¹⁵⁵ Este Plan recoge la experiencia de varios años y revela los principales problemas que habían surgido en esa relación. Por ello vale la pena describirlo aquí con más detalle.

El Plan de Acción de Oslo establece una agenda para el ACNUR y las ONG en cinco áreas prioritarias: protección a refugiados; asistencia a desplazados internos; prevención y respuesta a emergencias; el continuum asistencia-rehabilitación-desarrollo; la sociedad entre el ACNUR y las ONG. A continuación se destacarán las principales recomendaciones, dentro de cada rubro, y las acciones que se han llevado a cabo entre 1995 y 1997 para seguirlas. A raíz de estas recomendaciones se ha creado una estructura que regula, bajo parámetros acordados por consenso, la relación entre el ACNUR y las ONG.

- **Primer área prioritaria: la protección legal de refugiados**

Las mayoría de las recomendaciones del Plan de Acción de Oslo en este terreno, están relacionadas con la apertura de espacios para la participación de ONG en labores de protección legal a refugiados.¹⁵⁶ Las ONG, debido a su compromiso con la causa de los refugiados, han buscado a lo largo de este siglo hacerse cargo de labores relacionadas con su protección legal. Estas organizaciones han profesionalizado sus actividades y, en la actualidad, algunas de ellas cuentan con recursos humanos y económicos para emprender tales tareas.

En el Plan se recomienda incrementar la participación de ONG en los encuentros intergubernamentales donde se definen los lineamientos de la protección internacional a refugiados. Esta recomendación implica un cambio fundamental en el papel que desempeñan las ONG dentro de este régimen internacional.

Se plantea también la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre el ACNUR y las ONG, para formular políticas de protección en el campo y planear éstas a corto y largo plazos. Se

¹⁵⁵ *Oslo Declaration and Plan of Action*, p. 3.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

hace énfasis en el fortalecimiento (tanto en términos técnicos como financieros) de las ONG locales, para que éstas realicen tareas de protección legal. El apoyo a estos organismos es un tema recurrente en el texto del Plan, ya que las ONG mantienen una presencia permanente en las zonas donde tienen lugar las crisis de refugiados.

Otra de las estrategias a largo plazo que se recomiendan al ACNUR en este Plan de Acción, es impulsar redes de trabajo entre ONG locales en ambos lados de las fronteras de las regiones donde tienen lugar las crisis de refugiados. El objetivo de tales redes de trabajo será sustituir—con el paso del tiempo—las tareas del ACNUR en la repatriación de refugiados. Se considera que las ONG locales tienen una mayor experiencia en los problemas de su región, así como un mejor conocimiento de las sutilezas y susceptibilidades de sus connacionales.

Para impulsar estas redes de trabajo se proponen dos actividades concretas: iniciar un ambicioso programa de entrenamiento en asuntos jurídicos para las ONG locales en distintas zonas conflictivas del mundo; preparar una “guía de campo”, que adapte los principios de la protección legal a refugiados y permita al personal de las ONG aplicarlos de manera flexible en las distintas circunstancias que enfrentan cotidianamente y, finalmente, apoyar el surgimiento de comités locales de ONG dedicados al fomento de las labores de protección legal.

Además, se recomienda que las ONG utilicen las habilidades que han desarrollado en el terreno del cabildeo internacional para defender la institución del asilo, que ha perdido importancia en el sistema internacional después del fin de la Guerra Fría. Se pretende la realización de campañas sobre el derecho de los desplazados a buscar y recibir asilo, y de la responsabilidad de los estados signatarios de la Convención, bajo el principio de “no retorno”, de procurar condiciones elementales de supervivencia para los refugiados que cruzan sus fronteras.¹⁵⁷

El Plan de Acción de Oslo también recomienda al ACNUR apoyar a las ONG que prestan servicios de protección legal en conflictos donde este organismo intergubernamental no está involucrado por las restricciones de su mandato. Entre otras actividades, se recomienda al ACNUR realizar labores de cabildeo para respaldar las negociaciones de esas ONG con los estados, en materia de protección legal. Finalmente, se hacen recomendaciones en torno a la importancia de establecer

¹⁵⁷ *Ibidem.*

mecanismos de comunicación con las ONG locales, que generen un flujo de información sobre situaciones conflictivas en distintas regiones del mundo. Este sistema podría contribuir a la prevención de crisis.

- **Segunda área prioritaria: la asistencia a desplazados internos**

Una de las limitaciones más graves del régimen internacional para la protección de refugiados es la carencia de un organismo internacional con un mandato amplio para la asistencia a desplazados internos. Esta situación se explica, en parte, por la reticencia de varios estados a comprometerse en acuerdos internacionales que podrían vulnerar su soberanía por causa de conflictos internos.¹⁵⁸

Debido a que las posibilidades del ACNUR para intervenir en la asistencia a desplazados internos son extremadamente limitadas,¹⁵⁹ el Comité Internacional de la Cruz Roja desempeña el papel protagonista en estos casos.¹⁶⁰ Sin embargo, a pesar de la versatilidad de esta organización, sus funciones están orientadas principalmente hacia el rescate físico de las víctimas de guerra y la transferencia de asistencia humanitaria a las zonas de conflicto. Considerando los elementos anteriores,

¹⁵⁸ A pesar de que los desplazados internos comparten muchas de las carencias, en términos humanitarios y legales, que los refugiados, no gozan de la protección del régimen para refugiados, porque no han cruzado una frontera estatal. La definición más completa de “desplazados internos” fue desarrollada por el Representante Especial del Secretario General de la ONU para Desplazados Internos, Francis Deng, en los *Principios sobre Desplazamiento Interno* que redactó junto con un equipo de especialistas jurídicos: “[...] los desplazados internos son personas o grupos de personas que han sido forzados u obligados a abandonar o a dejar sus hogares o sitios de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y quienes no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. Commission on Human Rights. *Guiding Principles on Internal Displacement*. Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. UN Commission on Human Rights, Fifty-fourth session, Addendum 2, (E/CN.4/1998/53/Add.2).

¹⁵⁹ El ACNUR requiere una solicitud especial del Secretario General o de la Asamblea General de la ONU para ampliar su mandato, de manera temporal, ante ciertas crisis de desplazados internos. Además, la autorización de los estados donde se generan estas crisis es otro elemento fundamental para la participación del ACNUR en estas situaciones. En 1993 el ACNUR elaboró una serie de reglas sobre su intervención en crisis de desplazamiento interno. Véase ACNUR, *The State of World's Refugees ...*, p. 117.

¹⁶⁰ El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), respondiendo al mandato que le otorgan cuatro Convenciones de Ginebra y sus dos Protocolos, está facultado para intervenir en conflictos bélicos. Hasta el momento, el CICR ha sido la principal agencia responsable del cuidado de los desplazados internos, después del ACNUR. Sin embargo, el CICR no reconoce a éstos como una categoría que necesite cuidado y protección especiales (a diferencia del ACNUR) y solamente los atiende como “civiles en conflicto armado”, sin cubrir sus necesidades específicas. Véase J.-P. Lavoyer, “Guiding Principles on Internal Displacement”, *International Review of the Red Cross*, núm. 324, pp. 467-480.

las ONG son los únicos organismos que ejercen funciones de protección legal a los desplazados internos y, por lo tanto, en repetidas ocasiones las ONG se convierten en la única instancia que tienen los desplazados internos para defender sus derechos.

Entre las recomendaciones del Plan de Oslo al ACNUR, es interesante destacar la de tomar medidas concretas para difundir las denuncias de violaciones a derechos humanos que documentan las ONG durante crisis de desplazados internos. Además se recomienda al ACNUR realizar labores de cabildeo para que personal de las ONG --internacionales y locales-- dedicado a la asistencia en estas crisis tenga acceso a planes de evacuación y de seguridad, respaldados por la comunidad internacional.

En el Plan de Acción también se recomienda que cuando el ACNUR reciba autorización para participar en una crisis de desplazados internos, incorpore tanto a ONG locales como a representantes de las comunidades desplazadas en los procesos de discusión y ejecución de los planes de trabajo regionales. De acuerdo con este documento,¹⁶¹ los esfuerzos de coordinación entre el ACNUR y las ONG durante la atención a desplazados internos deberán basarse en un sistema de comunicación eficiente que les permita evaluar las necesidades de la población local y evite la duplicación de esfuerzos.

- **Tercer área prioritaria: la respuesta a situaciones de emergencia**

Las recomendaciones en torno a estas situaciones se centran en la planeación. En primer lugar, se sugiere el establecimiento de comisiones consultivas en las que participen el ACNUR y ONG, cuyas finalidades sean planear las funciones de estos actores en situaciones de emergencia, para hacer más eficiente el trabajo de campo; abrir un flujo de información sobre zonas de riesgo potencial, a través de encuentros periódicos, así como la evaluación de efectos y resultados de acciones de emergencia donde intervinieron ambos actores en el pasado. La recomendación 63 del Plan de Acción trata un tema muy delicado en la relación de estos actores. En ésta se plantea la necesidad de que las ONG reconozcan la autoridad coordinadora del ACNUR, como la principal agencia responsable de la asistencia a refugiados en situaciones de emergencia.¹⁶²

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 19.

¹⁶² *Ibid.*, p. 28.

Adicionalmente, se recomienda que las ONG se vinculen en “redes de alerta” orientadas hacia el monitoreo de situaciones de riesgo, cuyos informes sirvan para planear intervenciones conjuntas en el futuro y contribuyan con una perspectiva de trabajo comunitario en la planeación de actividades. A lo largo del texto del Plan de Acción también es posible encontrar varias recomendaciones relacionadas con la simplificación de procedimientos administrativos y presupuestarios que faciliten la participación de las ONG en situaciones de emergencia. Entre las sugerencias, destacan las iniciativas que proponen la unión de esfuerzos del ACNUR y las ONG en la búsqueda de fondos privados para sufragar las costosas operaciones de emergencia.

Éste es un punto muy delicado, ya que las ONG compiten continuamente por financiamiento privado para sus proyectos y los esfuerzos del ACNUR en este terreno no siempre son apreciados por las ONG, ya que suelen concebirse como una competencia desleal e innecesaria por sus recursos, debido a que el ACNUR recibe financiamiento estatal.¹⁶³ Finalmente, se hacen recomendaciones en torno al fortalecimiento de ONG locales. Éstas tienen una posición privilegiada para atender las situaciones de emergencia y cuentan con experiencia indispensable para responder a las crisis de refugiados en su región.

- **Cuarta área prioritaria: el continuum asistencia-rehabilitación-desarrollo.**

Los programas integrales de atención a refugiados que han tenido lugar durante la segunda mitad de este siglo han seguido patrones similares. En primera instancia, se busca la defensa de sus derechos humanos, labor a cargo del ACNUR. De manera paralela, las ONG realizan una serie de programas consecutivos que empiezan con labores de asistencia (albergue, alimentación, protección elemental), prosiguen con tareas de rehabilitación (apoyo psicosocial, educación básica) y, finalmente, impulsan tareas de desarrollo alternativo (proyectos productivos, educación técnica).¹⁶⁴

El Plan de Acción advierte que esa secuencia se abandonó hacia finales de los años ochenta y principios de los años noventa.¹⁶⁵ Tanto el ACNUR como sus socios operativos reconocieron la

¹⁶³ Rudolph Von Bernuth, “The Voluntary Agency Response and the Challenge of Coordination”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, núm. 3, 1996, p. 281.

¹⁶⁴ Mark R. von Stenberg, “The Plight of the Non-Combatant in Civil War and the New Criteria for Refugee Status”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 9, núm. 2, 1997.

¹⁶⁵ *Plan de Acción ...*, p. 26.

necesidad de iniciar proyectos con los refugiados (a mediano y largo plazos) desde que se empiezan a atender las situaciones de emergencia, especialmente cuando hay necesidad de formar campos de refugiados para albergar a los desplazados. La ejecución de proyectos de desarrollo alternativo desde esta etapa contribuye a romper los fuertes vínculos de dependencia entre refugiados y agencias humanitarias. La experiencia en este terreno muestra que cuando se atiende una crisis de refugiados exclusivamente con asistencia humanitaria, es muy difícil impulsar la participación de los refugiados en proyectos de desarrollo posteriores.

Entre las recomendaciones en esta materia, destaca la propuesta de elaborar lineamientos precisos que definan las prioridades por atender en los programas de desarrollo alternativo y parámetros para evaluar las necesidades de distintos grupos de refugiados. Éstos servirían como fundamento a los proyectos de desarrollo realizados en los campos de refugiados y evitarían su improvisación. Por otra parte, se hace énfasis en la necesidad de orientar los programas de desarrollo hacia la búsqueda de soluciones duraderas. Si bien la solución preferida actualmente es la repatriación voluntaria, los proyectos de desarrollo deberán adaptarse a aquellas situaciones en que ésta no sea posible.

La recomendación 93 sugiere al ACNUR establecer vínculos entre agencias intergubernamentales dedicadas al desarrollo, como el PNUD o el Banco Mundial y las ONG que ejecutan sus proyectos. La asesoría técnica de esos organismos también sería útil en aquellas operaciones de cuidado y mantenimiento,¹⁶⁶ donde se busque superar la etapa asistencial para fomentar habilidades autogestivas en los refugiados.

Posteriormente, el Plan de Acción establece que los proyectos de desarrollo del ACNUR, ejecutados a través de ONG, deberán atender las siguientes áreas como prioridad: desarrollo autogestivo de habilidades técnicas,¹⁶⁷ educación,¹⁶⁸ entrenamiento vocacional, proyectos productivos,

¹⁶⁶ El autor se permite traducir de esta manera el término inglés "*care and maintenance*". Éste se refiere a las operaciones del ACNUR llevadas a cabo en territorios donde hay problemas crónicos que mantienen a amplios grupos de refugiados fuera de sus territorios por largos periodos.

¹⁶⁷ Para cumplir con el carácter autogestivo de estas actividades, el objetivo último de los proyectos será impulsar propuestas que permitan al refugiado descubrir su propio potencial, para que pueda utilizarlo en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

¹⁶⁸ La educación es el principal área de trabajo de los proyectos de desarrollo. Más allá de la educación elemental, las ONG desarrollistas que colaboran con el ACNUR buscan utilizar el sistema educativo como un instrumento de

formación de cooperativas, iniciativas para la reivindicación social de la mujer y la formación de grupos de ayuda mutua.

La colaboración de las ONG locales también es fundamental en este rubro. La experiencia de éstas en su región constituye una herramienta valiosa para que el ACNUR pueda evaluar las necesidades de la población desplazada y planear la ejecución de programas. El Plan de Acción recomienda que se destinen recursos al desarrollo institucional de las ONG locales para que sus informes sean más eficientes y confiables. Las ONG locales también pueden servir como un “amortiguador” en las regiones receptoras de flujos de refugiados. La recomendación 106 estipula que el ACNUR debería canalizar más recursos hacia proyectos de impacto social en la comunidad receptora, a través de las ONG locales.

El establecimiento de campos o asentamientos de refugiados,¹⁶⁹ tiene un fuerte impacto en la población que habita esas regiones.¹⁷⁰ Los efectos más evidentes se manifiestan en el medio ambiente, ya que en la mayoría de los casos, los refugiados necesitan talar las zonas boscosas aledañas al campo para obtener madera que utilizan como combustible. Aún cuando algunos socios operativos del ACNUR, como el Programa Mundial Alimenticio y la Federación Mundial Luterana aportan combustible y tecnologías alternativas para la cocción de alimentos, los refugiados de procedencia indígena (que generalmente son la mayoría) difícilmente abandonan sus tradiciones.

Los flujos de refugiados también generan otros desequilibrios ambientales en las regiones receptoras: contaminación del aire y de los mantos acuíferos, cacería ilegal de la fauna local y

transformación social que sirva de cimiento al desarrollo integral de los refugiados. Cf. Ulla Blomquist y Joy Mahlasela. *Community Work Social Work Training in Refugee Camps*, Estocolmo, Radda Barnen, 1988.

¹⁶⁹ Traducción de los términos “*refugee camp*” y “*refugee settlement*”. Un campo de refugiados es un espacio geográfico delimitado, que algunos países de asilo asignan al ACNUR para concentrar a la población refugiada que cruza sus fronteras. En estos campos —generalmente localizados cerca de las fronteras o costas— se construyen viviendas y se instalan servicios públicos básicos. Los campos de refugiados son la respuesta menos generosa de un país de asilo. Dependiendo de la actitud de cada país hacia los flujos de refugiados, los campos pueden ser abiertos o cerrados. En estos últimos, los refugiados no tienen libertad de tránsito. Los asentamientos son terrenos cultivables que países generosos (como México, Uganda, Tailandia o Senegal) prestan a los refugiados para que los trabajen y puedan subsistir por sí mismos (ver ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 1995. En busca de soluciones*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 187-190).

¹⁷⁰ Las reacciones pueden ser de distinta índole y su espectro puede variar desde la aceptación pasiva, como el caso de los refugiados guatemaltecos en México, hasta el uso de la violencia física para rechazarlos, como el caso de los refugiados sudaneses de etnia Nuer en el norte de Kenia, quienes son rechazados por la población local, los Turkana, quienes han sido sus enemigos ancestrales.

generación de toneladas de basura inorgánica. Esta situación provoca fuertes tensiones y, ocasionalmente, conflictos con la población local.

Las ONG locales pueden ayudar a resolver estos conflictos mediante proyectos preventivos y de rehabilitación ambiental. Además, el ACNUR podría destinar más recursos a las ONG locales para realizar proyectos de desarrollo alternativo dirigidos a la población local de esas regiones, con el objeto de contrarrestar otro problema común en los países de asilo: los sentimientos de rencor de las poblaciones locales hacia los refugiados, por considerarlos un grupo extranjero sobreprotegido que ocupa indefinidamente su territorio.

Por otra parte, el Plan de Acción recomienda que los acuerdos de ejecución incluyan obligaciones muy precisas por parte de los gobiernos de los países receptores, para facilitar los programas que buscan la autosuficiencia de los refugiados. De acuerdo a la recomendación 98, en estos acuerdos tripartitas también deberá buscarse que el gobierno receptor otorgue las garantías necesarias de seguridad, infraestructura y servicios sociales al ACNUR y a las ONG de desarrollo alternativo, para la realización de su trabajo.

Otra actividad que se analiza en el Plan de Oslo es la labor de enlace del ACNUR.¹⁷¹ En varias recomendaciones se sugiere al ACNUR la adopción de un papel más activo en la coordinación de actividades de las ONG para impulsar un desarrollo sostenible en el largo plazo. Según el texto del Plan, además de apoyar a las ONG que trabajan con la población receptora, el ACNUR también debe establecer vínculos con las ONG del país de origen de los refugiados, ya que éstas podrían encargarse de dar continuidad a los proyectos de desarrollo alternativo iniciados en el exilio, cuando los refugiados estén en posibilidades de retornar a su territorio. Finalmente, el Plan de Acción recomienda que las ONG desempeñen un papel más activo en la búsqueda de fondos privados para proyectos de desarrollo y rompan los vínculos de dependencia con el ACNUR, los gobiernos nacionales y otros organismos intergubernamentales.

¹⁷¹ *Plan de Acción ...*, recomendaciones 100-103.

- **Quinta área prioritaria: la sociedad entre el ACNUR y las ONG.**

El Plan de Acción de Oslo identifica dos aspectos de la relación entre el ACNUR y las ONG que necesitan atención urgente. En primer lugar, se destaca la necesidad de incrementar la eficiencia en el manejo de recursos. Si bien, durante las emergencias es imposible evitar la entropía administrativa y el desperdicio de recursos materiales, se deben tomar medidas para evitar el uso innecesario de recursos en operaciones de cuidado y mantenimiento. Además, se hace énfasis en la necesidad de establecer lineamientos que impidan la duplicación de funciones y la competencia en los ámbitos de trabajo del ACNUR y las ONG.

Más adelante, el Plan de Oslo recomienda que se elaboren programas de intercambio de personal entre el ACNUR y las ONG que ejecutan sus proyectos. Estos intercambios podrían mejorar considerablemente la relación de trabajo, al fomentar la transparencia en el sistema de rendición de cuentas. Por otra parte, podría mejorarse el ambiente de trabajo por medio de dinámicas más orientadas hacia la cooperación y menos influidas por la competencia.

La recomendación 117 está dirigida al Consejo Internacional de Agencias Voluntarias. Se sugiere a esta red internacional de ONG establecer programas de entrenamiento sobre las características del trabajo con el ACNUR en situaciones de emergencia.¹⁷² Finalmente, el Plan recomienda que el ACNUR simplifique sus procedimientos administrativos; entre los cambios sugeridos para este fin, destacan la importancia de mejorar el sistema de informes financieros y el establecimiento de objetivos precisos en su política presupuestaria.

LAS ACCIONES DE SEGUIMIENTO AL PROCESO *PARTNERSHIP IN ACTION*

De acuerdo con el Consejo para Refugiados de Dinamarca, el proceso *Partnership in Action* cumplió sus objetivos, ya que varias recomendaciones constructivas se formularon en torno al impulso de una relación del ACNUR con las ONG, basada en una sociedad sólida en todos los aspectos de protección y asistencia a refugiados en los ámbitos nacional, regional e internacional.¹⁷³

¹⁷² *Plan de Acción ...*, p. 34.

¹⁷³ Danish Refugee Council, *op. cit.*, p. 14.

A partir de junio de 1995, las distintas oficinas del ACNUR empezaron a rendir informes anuales al Comité Ejecutivo de esta organización, sobre los avances normativos en torno a las recomendaciones del Plan de Acción de Oslo, cuyos rasgos más sobresalientes se presentaron anteriormente.¹⁷⁴ En el primer Informe sobre la evolución del proceso *Partnership in Action*, se presentaron los cambios estructurales que tuvieron lugar en el ACNUR durante el primer año. El ACNUR estableció en Ginebra la Oficina de Enlace con ONG, con el objetivo de hacer más eficiente la relación con estos organismos. El Coordinador de esta oficina se encarga de atender los asuntos relacionados con la política del ACNUR en torno a las ONG con quienes trabaja. Durante la segunda mitad de 1994 y la primera de 1995, se establecieron oficinas de enlace con ONG—que dependen de la Oficina en Ginebra—en todas las Oficinas Regionales del ACNUR.

Por otra parte—en respuesta a las recomendaciones del Plan de Oslo relacionadas con el incremento de la participación de ONG en labores de protección legal—se asignó al Director de la División de Protección Internacional el cargo adicional de Jefe de la Sección de Promoción de Legislación sobre Refugiados.

La División de Protección Internacional—en seguimiento a las recomendaciones de las secciones I y II del Plan de Oslo—ha organizado actividades de entrenamiento en protección legal para las ONG, que han tenido lugar en Ginebra. Al mismo tiempo, la División ha designado a algunos de sus miembros como participantes en foros de ONG donde se tratan asuntos relacionados con la protección legal de los refugiados.¹⁷⁵

Además, la División de Protección Internacional inició un proceso de discusión con las ONG sobre la posible colaboración futura de éstas en las tareas de protección legal que realiza el ACNUR y preparó una *Guía de Campo sobre Protección* dirigida a las ONG. El Director de esta división también convocó dos reuniones con las ONG en Ginebra y Washington.

La División de Relaciones Exteriores del ACNUR editó, en abril de 1995, un Directorio de ONG que trabajan con refugiados. El Directorio incluye descripciones de las especialidades de cada ONG y del área de trabajo que cubren. La Sección de Respuesta a Situaciones de Emergencia del

¹⁷⁴ "Report on Partnership in Action", 34th Meeting of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme Sub-Committee on Administrative and Financial Matters, 2 de junio de 1995. EC/1995/SC.2/CRP.20

¹⁷⁵ *Ibidem*.

ACNUR preparó lineamientos de trabajo para las ONG durante operaciones de emergencia. Estos preceptos abarcan asuntos como el flujo de información estratégica, la evaluación aditiva,¹⁷⁶ el entrenamiento para emergencias y la participación de promotores comunitarios en situaciones de emergencia.¹⁷⁷ Además, esta Sección del ACNUR organizó tres talleres regionales dentro del Programa de Entrenamiento para el Manejo de Emergencias, cuyo objetivo fue preparar a las ONG para operaciones de emergencia.

Por su parte, la Sección de Programación y Apoyo Técnico elaboró un Manual de Entrenamiento Vocacional, con la ayuda de varios organismos no gubernamentales integrantes del CIAV. Esta Sección consiguió el apoyo del Banco Mundial a proyectos de desarrollo alternativo ejecutados por las ONG que colaboran con el ACNUR en Costa de Marfil, Guinea, Ghana y la República Democrática de Laos.¹⁷⁸

Una iniciativa sobresaliente que tuvo lugar a partir del proceso *Partnership in Action*, fue la formulación del Código de Conducta para Responder a Desastres. Para redactar este código participaron algunas de las agencias más activas en el ámbito humanitario y desarrollista: el Comité Internacional de la Cruz Roja, *Caritas Internationalis*, *Catholic Relief Services*, *International Save the Children Alliance*, *Lutheran World Federation*, *Oxfam*, *World Council of Churches*. La participación de estas organizaciones ya refleja una amplia aceptación de este Código de Conducta, por el peso que ellas tienen en el régimen para refugiados. Brian Nelder considera que este código busca ser autorregulatorio, al igual que los códigos de conducta de las disciplinas profesionales o para la conducción de negocios.¹⁷⁹

También como parte del proceso *Partnership in Action*, el Consejo Internacional de Agencias Voluntarias ha organizado, junto con el ACNUR, encuentros de trabajo sobre la relación entre el

¹⁷⁶ La evaluación aditiva es aquella que se realiza cuando un proyecto está en operación. La evaluación conclusiva tiene lugar cuando el proyecto ha terminado (ver Fundación W. K. Kellogg, *Manual para subvencionados de la fundación Kellogg*, Battle Creek (MI), 1995).

¹⁷⁷ *Rädda Barnen* (la sección sueca de la organización no gubernamental *Save the Children*), ha sido pionera en la capacitación de algunos miembros de su personal para que participen como promotores comunitarios durante operaciones de emergencia (ver "Report on Partnership in Action", *34th Meeting...*, p. 3).

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ Brian Nelder, *A critical difference. NGOs as partners in assistance to refugees –do they provide a critical difference to the role of governments and UN agencies?*, Refugee Studies Programme, Universidad de Oxford, 1996, pp. 1-2.

ACNUR y sus socios operativos en distintas regiones: África, Asia-Oceanía, América y Europa. Las memorias de estos eventos han sido difundidas entre las oficinas de campo del ACNUR, con la idea de promover el intercambio de ideas, así como las estrategias que se utilizan en distintas latitudes para enfrentar problemas comunes.

La Sección de Coordinación de Programas y Presupuesto publicó el Manual Administrativo de Programas y Proyectos, dirigido a los socios operativos del ACNUR. Este importante libro contiene los lineamientos que deben ser seguidos en la ejecución de proyectos del ACNUR. Su objetivo es sintetizar los parámetros técnicos, profesionales, financieros y programáticos utilizados en la evaluación de proyectos.¹⁸⁰

Una de las acciones más recientes del proceso *Partnership in Action* ha sido la realización de una serie de consultas al personal operativo del ACNUR y de las ONG. Con base en la información obtenida, se ha sistematizado un grupo de principios de “Mejor Práctica” para la relación entre el ACNUR y las ONG. Estos principios resumen distintas sugerencias prácticas para construir relaciones sólidas y efectivas entre el ACNUR y las ONG.

El proceso *Partnership in Action* ha revelado el interés que tienen tanto las ONG desarrollistas como el ACNUR en poner reglas muy puntuales para los distintos niveles de su relación de trabajo. A pesar de que ambos actores sólo tienen una responsabilidad moral frente a las recomendaciones de la Conferencia de Oslo, las acciones de seguimiento al Plan de Acción muestran avances significativos en un periodo relativamente corto.

Estos avances son evidencia de la importancia que tiene esta relación en el futuro del régimen internacional para la protección de refugiados. No obstante, la prueba final del éxito de este proceso se encuentra en la práctica de las relaciones operativas entre el ACNUR y las ONG desarrollistas. Es decir, se podrá considerar que ha sido un proceso completamente exitoso hasta que el espíritu y las reglas de las recomendaciones de Oslo sean llevadas a la práctica en las operaciones de campo. En el siguiente capítulo se analizará la coordinación del ACNUR y las ONG desarrollistas en tres operaciones que tienen lugar en el Este de África y comprenden las variantes del trabajo de campo del ACNUR.

¹⁸⁰ “Report on Partnership”

CAPÍTULO 4

Mitos y realidades del trabajo conjunto del ACNUR y sus socios operativos.

El ACNUR es, sin duda, la agencia de la ONU con la cual tenemos las mejores relaciones de trabajo. Las ONG y el ACNUR han trabajado conjuntamente por muchos años. Nos conocemos bien. Hemos desarrollado gran destreza. Hemos acumulado mucha experiencia. Pero ...

Delmar Blasco, Director Ejecutivo del CIAV

DEFINICIÓN DEL CAMPO DE ESTUDIO

En este capítulo se evaluarán cuatro aspectos de la relación entre el ACNUR y las ONG desarrollistas en tres operaciones distintas: una de emergencia, una de cuidado y mantenimiento, y una de contención. Los renglones que se evaluarán son los siguientes:

- 1) los procedimientos administrativos de la relación y la coordinación entre el ACNUR y las ONG;
- 2) las labores de protección legal a refugiados;
- 3) el sistema de rendición de cuentas y
- 4) el trabajo de desarrollo alternativo.

Las tres operaciones que se utilizan para evaluar estos renglones han tenido lugar en Este de África. Cada una de ellas posee características especiales para estudiar el desempeño práctico de los aspectos normativos de la relación entre el ACNUR y las ONG que se analizaron previamente. La primera es una operación de emergencia que coordinó el ACNUR en la zona nordeste de la actual República Democrática de Congo, para atender a refugiados provenientes de Ruanda y Burundi, conocida como la operación Grandes Lagos.¹⁸¹ La segunda es una operación de cuidado y mantenimiento que el ACNUR desarrolla en el Campo de Refugiados de Kakuma, al norte de Kenia, desde 1992. La tercera es la operación transfronteriza Kenia-Somalia. Ésta es una de las operaciones más vanguardistas del ACNUR, ya que en ella se experimenta la política de retención que se describe en el segundo capítulo de este trabajo.

¹⁸¹ La República Democrática de Congo en aquella época todavía se llamaba Zaire; en este trabajo se hará referencia a ella como “la actual República Democrática de Congo”.

El presente estudio se limita al análisis de operaciones del ACNUR en África, porque en ese continente se concentra la mayor parte de la población mundial desplazada contra su voluntad y se pueden encontrar distintas operaciones que forman un amplio campo de estudio.¹⁸² Los tres casos evaluados aquí son ejemplos de esas operaciones, en las cuales coexiste un amplio espectro de variantes que se presentan en las relaciones entre el ACNUR y las ONG desarrollistas.¹⁸³

PARÁMETROS DE EVALUACIÓN

Con el objeto de utilizar parámetros precisos al evaluar el desempeño de los actores que se estudian, se hará uso de las aportaciones de algunos esfuerzos académicos que describen sus funciones operativas.

1) Para evaluar las **tareas de coordinación del ACNUR**, se utiliza el esquema desarrollado por David Edwards para medir la eficacia de organismos intergubernamentales.¹⁸⁴ Este esquema es muy sencillo, consta de cinco criterios para evaluar la eficacia de un organismo intergubernamental.

- a. La claridad en las metas que el organismo busca alcanzar en sus operaciones.
- b. El plan de acción del organismo. En especial, se debe examinar la pertinencia de cada plan de acuerdo a los problemas que busca resolver.
- c. La efectividad del liderazgo que ejerce la organización durante sus operaciones. Tanto el estilo de liderazgo como la capacidad de la organización para lograr la sinergia entre los distintos

¹⁸² África, como continente, ocupa el primer lugar en “personas de interés” del ACNUR en el mundo. De acuerdo a las estadísticas del ACNUR para 1997, en este continente hay 8,091,000 “personas de interés”, de los cuales 4,341,000 son refugiados; 1,693,000 se encuentran en procesos de retorno; 2,058,000 son desplazados internos. La suma de las cifras parciales puede no coincidir, debido a los redondeos (Cf. ACNUR, *UNHCR by Numbers*, Ginebra, Oficina de Información Pública ACNUR, 1997, pp. 3,4).

¹⁸³ Las crisis de refugiados en África han sido de carácter semi crónico desde el fin del dominio colonial. Los conflictos étnicos y tribales—exacerbados por las divisiones territoriales realizadas por las potencias coloniales que trascendieron territorios tradicionales y dividieron grupos sociales—aunados a la represión sistemática de amplios sectores por parte de regimenes autoritarios y a la severidad de la pobreza regional, han expulsado de sus lugares de origen, de manera temporal o permanente, a millones de personas. Véase Ali A. Mazuri, “The African State as a Political Refugee: Institutional Collapse and Human Displacement”, *International Journal of Refugee Law*, Ed. Especial sobre África, verano de 1995, p. 21.

¹⁸⁴ Véase J. David Edwards, *Criterios para que un Organismo Internacional sea eficaz: el caso de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, 1975.

actores involucrados en su trabajo, son factores determinantes para la obtención de resultados óptimos.¹⁸⁵

- d. La habilidad para negociar del organismo intergubernamental es el cuarto criterio. Debido a que la acción internacional requiere forzosamente de iniciativas diplomáticas, cuando un organismo no tiene capacidad para negociar o mediar es difícil que obtenga resultados óptimos, a menos que su carácter fuera exclusivamente impositivo.
- e. Los “éxitos de sustentación” de los programas realizados por el organismo intergubernamental son el quinto elemento a evaluar.¹⁸⁶

2) Con respecto a las labores de protección legal de los refugiados, como se señaló en el capítulo anterior, las ONG están incursionando en este terreno y sus alcances en estas tareas todavía no están claramente acotados. El ACNUR, como garante de los derechos de los refugiados bajo su cuidado, ha tenido dominio casi exclusivo sobre los siguientes aspectos, que son los pilares de la protección legal a refugiados: defensa de su derecho a no ser regresados a un sitio donde enfrenten riesgo de persecución (principio de *non refoulement*); acceso a un procedimiento para la determinación de estatus de refugiado; garantía de asilo; prevención de expulsión; liberación cuando se encuentran en detención; expedición de documentos de identidad y viaje; facilitación de repatriación voluntaria; facilitación de reunificación familiar; defensa de su acceso a instituciones educativas; defensa de su derecho al trabajo y a disfrutar otros derechos económicos y sociales, y trámites de naturalización.¹⁸⁷

Si bien el Plan de Acción de Oslo recomienda un mayor involucramiento de las ONG en los aspectos anteriormente señalados, en la práctica sólo algunas ONG dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, y con amplio desarrollo institucional, lo han logrado. La mayor parte de las ONG desarrollistas, por su parte, se han concentrado en labores de protección de carácter legal o cuasi legal que surgen en la vida diaria de los refugiados.

Goodwin-Gill divide este tipo de actividades de protección en directas e indirectas. Entre las primeras, que implican intervenir directamente en la protección física de individuos o grupos,

¹⁸⁵ Ver D. Edwards, *op. cit.*, pp. 4-19.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 15.

¹⁸⁷ G. S. Goodwin-Gill, *op. cit.*, pp. 230-231.

se incluye la protección de los derechos básicos de los refugiados, por ejemplo, los derechos a no ser discriminados, a libertad y seguridad de su persona. Para proteger estos derechos generalmente se necesita acción legal en los ámbitos nacional o internacional. La protección indirecta consiste en realizar acciones de promoción sobre los derechos de los refugiados, a través de cabildeo y campañas de activismo.¹⁸⁸ Los resultados de la protección indirecta, por tanto, son a largo o mediano plazo y su incidencia es primordialmente sobre políticas estatales dirigidas a refugiados.

3) En cuanto a los **procesos de rendición de cuentas** es necesario reconocer que hay profundas diferencias estructurales en las tres operaciones que se estudiarán más adelante. Michael Edwards y David Hulme consideran que los procesos de rendición de cuentas son “los mecanismos por los cuales individuos y organizaciones informan a una autoridad, o autoridades, reconocida y se responsabilizan por sus acciones”.¹⁸⁹ A diferencia de las compañías comerciales, las ONG no quiebran por su incapacidad para satisfacer a sus consumidores. Por el contrario, los principales motivos por los que este tipo de organizaciones se desprestigian, y en ocasiones quiebran, son la falta de satisfacción de sus financiadores debido a su desempeño o cuando hacen un uso indebido de los fondos destinados a un proyecto específico. Por lo tanto, las “ONG generalmente responden más a los intereses de sus financiadores que a las necesidades de los beneficiarios de sus proyectos”.¹⁹⁰

En este sentido, Edwards y Hulme señalan que las ONG están sujetas a múltiples rendiciones de cuentas: “hacia abajo a sus socios, beneficiarios, personal y colaboradores; y hacia arriba a sus afianzadores, financiadores y a los gobiernos del territorio en que operan”.¹⁹¹ En el análisis de las tres operaciones en África, se considerarán esas dos dimensiones de la rendición de cuentas de las ONG en cuestión.

¹⁸⁸ *Ibidem.*

¹⁸⁹ Edwards, Michael y David Hulme (eds.), *Non-governmental Organisations: Performance and Accountability*, Londres, Earthscan y Save the Children Fund, 1995, p. 9.

¹⁹⁰ Runge, Peter, *Conflict of Interests in the International Aid System: Why do governments wish to regulate NGOs?*, Oxford, Refugee Studies Programme, 1996, p. 6.

¹⁹¹ Edwards and Hulme, *loc. cit.*

4) Por otra parte, para estudiar las **labores de desarrollo alternativo de las ONG que trabajan con el ACNUR**, se evalúan los siguientes puntos en cada uno de los tres casos que se analizan más adelante:

a. **Planeación y ejecución de proyectos que combaten efectivamente la pobreza.**

El primer criterio de evaluación del trabajo de base de las ONG que colaboran con el ACNUR consiste en analizar hasta qué grado la ejecución de sus proyectos de desarrollo alternativo puede combatir efectivamente la pobreza.¹⁹² El enfoque de desarrollo humano ha contribuido a ampliar el concepto de pobreza más allá de su tradicional conceptualización como “falta de recursos materiales” o “ingreso reducido”, con una pléyade de mecanismos para medir la pobreza desde distintas perspectivas. El PNUD presenta cuatro dimensiones para evaluar la pobreza en su *Informe sobre Desarrollo Humano de 1997*: vida breve, analfabetismo, exclusión y carencia de medios materiales.¹⁹³ Con el propósito de seguir parámetros precisos para evaluar el trabajo de desarrollo alternativo de las ONG en los casos seleccionados, se considerará solamente la efectividad de los proyectos de las ONG desarrollistas frente a dos de las cuatro dimensiones de pobreza que señala el PNUD, prescindiendo de los renglones “vida breve” y “carencia de medios materiales” porque su combate corresponde más al ámbito de las labores asistenciales de una emergencia que al de las labores desarrollistas.

b. **Sostenibilidad de los proyectos de desarrollo emprendidos por las ONG.**

A continuación se analizan las tres fortalezas estructurales que Michael Cernea atribuye a las ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo, para afirmar que sus proyectos pueden ser sostenibles.¹⁹⁴

- **Impulso a la participación local.**- Cernea atribuye a las ONG desarrollistas una capacidad especial para promover la participación local. En algunas ocasiones, estas organizaciones

¹⁹² De acuerdo con el PNUD, los conflictos bélicos que afectan a población civil y provocan desplazamiento de poblaciones. son un importante factor para el incremento de la pobreza en el mundo. Las principales víctimas de este empobrecimiento son los desplazados y las poblaciones locales que los reciben. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1997*, Madrid, Mundi-Prensa, 1997, pp. 72, 73.

¹⁹³ *Ibid.*, pp. 5, 6.

¹⁹⁴ Michael Cernea, *Nongovernmental Organisations and Local Development*, Washington, World Bank

incluyen entre sus promotores a miembros de la comunidad. Si las ONG están totalmente integradas por personas ajenas a la comunidad, tratan de formar lazos estrechos con los grupos sociales que atienden: trabajan como socios e impulsan iniciativas de ayuda mutua, entre otras actividades.

- Bajos costos de operación.- Por otra parte, atribuye a las ONG desarrollistas la capacidad para operar con bajos costos, debido a varias características que poseen. Entre ellas, la motivación de su personal, su compromiso con la utilización de tecnología barata y los salarios reducidos que pagan a sus colaboradores.

c. Capacidad de innovación y adaptación.

Finalmente, Cernea hace énfasis en la capacidad para innovar y adaptar de estos organismos. Siendo asociaciones que trabajan cercanamente con las comunidades que atienden y estando orientadas hacia la formulación de propuestas, considera que las ONG tienen una ventaja comparativa en su facilidad para identificar necesidades y aprovechar los recursos existentes. Estas ONG pueden transferir tecnologías desarrolladas en otros lugares de una manera más flexible que las dependencias gubernamentales y adaptarlas a las condiciones locales, así como probar respuestas innovadoras para problemas complejos. La transferencia de tecnología es un requerimiento para la sostenibilidad de sus proyectos.

A lo largo del análisis se harán observaciones sobre el apego a las recomendaciones del proceso *Partnership in Action*, en dos de las tres operaciones que tuvieron lugar después de la Conferencia de Oslo. Con base en la información de los tres casos, se hará una evaluación de las estrategias de planeación de las ONG desarrollistas que se estudiarán, utilizando el esquema de John Friedmann, descrito en el primer capítulo.

LA RELACIÓN EN LAS OPERACIONES DE CAMPO

Primer caso: La operación de emergencia en la región de los Grandes Lagos.

La región de los Grandes Lagos es una de las zonas de mayor concentración de refugiados en el mundo.¹⁹⁵ Esta región comprende a un grupo de países que se localizan entre el centro y el este de África, en las inmediaciones de los lagos Victoria y Tanganica, donde ha tenido lugar una de las crisis étnicas y políticas más complicadas después del fin de la Guerra Fria.

Las acciones de genocidio en Ruanda, que aparecieron en las noticias internacionales a partir de abril de 1994, condujeron a este país hacia el caos político. El éxodo más impresionante de esta crisis tuvo lugar el 28 de abril de 1994, cuando recrudecieron los asesinatos masivos. Ese día, más de 250 mil ruandeses migraron hacia Tanzania en menos de veinticuatro horas. Esto constituyó el éxodo más numeroso y veloz hasta ese momento. Maureen Connelly, encargada de la Unidad de Emergencia del ACNUR en Tanzania, comenta sobre este éxodo:

Ese día tomamos el camino hacia la frontera para evaluar la situación [...] repentinamente estábamos frente a una línea de refugiados que medía entre ocho y doce kilómetros. Nadie lo esperaba. Nuestro vehículo no podía proseguir. Había personas por todas partes [...] Es necesaria mucha colaboración para construir albergue para 250,000 personas, como el campo de Benaco [...] y considero que la tarea cumplida por un reducido número de trabajadores asistenciales fue un milagro.¹⁹⁶

La cooperación entre ACNUR y ONG durante la etapa temprana de la emergencia tuvo resultados positivos. Jacques Franquin, funcionario del ACNUR en el campo de Ngara, coincide con esta afirmación al relatar su reacción inicial ante este primer éxodo:

El camino a Rusumo era simplemente una masa compactada de personas, como un río de lava descendiendo inexorablemente hacia la frontera de Tanzania [...] me apresuré por mi radio y llamé a *Médicins Sans Frontières* [una ONG que trabaja con el ACNUR], para que nos enviara rápidamente refuerzos, provisiones y, sobre todo, un especialista en distribución de agua. Joël Boulanger de MSF se subió a un vehículo y llegó junto con David Treviño, también de MSF. Ellos trabajaron toda la noche para brindar un mínimo de agua potable a los refugiados [...] La cooperación entre el ACNUR y las ONG en esta situación de emergencia fue prácticamente perfecta.

¹⁹⁵ Claude Albagli (Comp.), *Conjoncture 97*, Paris, Institut Cédimes, 1996, p. 229.

¹⁹⁶ Phillipe Lamair, "Cooperation crucial in Rwanda crisis", *Refugees*, núm. 97, vol. 3 [Ed. Esp. ACNUR y ONG], p. 11.

Teníamos una enorme ventaja. Nosotros nos encontrábamos aquí. También las ONG. Habíamos estado trabajando conjuntamente en un proyecto para refugiados de Burundi y nos conocíamos muy bien. Por tanto, fue muy sencillo organizarnos y manejar el éxodo de los ruandeses. Esto nos hizo ganar mucho tiempo a nuestro favor. En situaciones similares, los equipos del ACNUR y de las ONG no son realmente funcionales hasta dos o tres semanas después de que el éxodo se produce. En este caso pudimos responder desde el primer día. Nos ahorramos tres valiosas semanas.¹⁹⁷

Desafortunadamente, esta exitosa interacción entre ACNUR y ONG no pudo repetirse cuando la crisis en Ruanda se intensificó. A lo largo de los tres meses siguientes, más de un millón y medio de ruandeses habían cruzado la frontera de la actual República Democrática de Congo. En total, aproximadamente dos millones de ruandeses abandonaron su país para buscar refugio en los países vecinos y más de cien mil quedaron desplazados dentro de la frontera de Ruanda (desplazados internos). La maquinaria gubernamental, incluyendo los servicios de salud, estaba completamente destrozada.¹⁹⁸

Desde abril de 1994 y hasta el inicio de la guerra civil en la actual República Democrática de Congo, en 1996, el ACNUR mantuvo en ese país una operación de emergencia que buscaba atender a 1.1 millones de refugiados provenientes de Ruanda y a 140 mil refugiados de Burundi, en Goma, Bukavu y Uvira, tres campos de refugiados localizados en el este de la actual República Democrática de Congo.

En las etapas intermedias y avanzadas de la crisis, la coordinación entre el ACNUR y las ONG fue deficiente en momentos que miles de refugiados necesitaban asistencia para sobrevivir.¹⁹⁹ De los problemas enfrentados en esta operación se derivan varias de las recomendaciones del proceso *Partnership in Action* dirigidas a operaciones de emergencia. Akbar Nour, en su estudio sobre la crisis de Ruanda, cita las impresiones de Randolph Kent, Coordinador Humanitario de la ONU en Ruanda, quien expresa la falta de capacidad de las agencias de la ONU para enfrentar esta crisis. Kent considera que para sobrellevar los problemas de coordinación entre la ONU y las ONG que participaron en la operación de Ruanda, así como

¹⁹⁷ *Ibid.*, pp. 11-12.

¹⁹⁸ R. Kent, "Rwanda: The Aid Impasse", *DHA News*, Mayo-Junio 1995, p. 27, cit. por Akbar Nour, *op. cit.*, p. 9.

¹⁹⁹ Otto Hieronymi, "The Evasion of State Responsibility and the Lessons from Rwanda: The Need for a New

en otros entornos, es necesario que haya “cambios en la velocidad, flexibilidad y categorías de asistencia internacional, de lo contrario el impasse continuará debilitando [su] habilidad para atender las necesidades de sociedades destrozadas”.²⁰⁰

Hacia mediados de 1997, cerca de 825,000 ruandeses regresaron voluntariamente a su territorio, de los cuales el ACNUR sólo repatrió a 45,000. Por otra parte, aproximadamente 97,000 refugiados burundeses afectados por esta crisis también regresaron espontáneamente a su tierra.²⁰¹ La repatriación voluntaria de los refugiados ruandeses marcó el fin de la operación de emergencia del ACNUR en los Grandes Lagos.

Procedimientos administrativos y coordinación técnica

La Asamblea General de la ONU solicitó al Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) de esa organización y al PNUD, encabezar la coordinación de operaciones para brindar asistencia humanitaria a los refugiados ruandeses en la actual República Democrática de Congo. En abril de 1994, esos dos organismos intergubernamentales establecieron en Nairobi, Kenia, la Oficina de Naciones Unidas para Responder a la Emergencia en Ruanda (UNREO).

La UNREO tenía un mandato ambiguo y los conflictos surgidos a raíz de los distintos enfoques de las dos organizaciones intergubernamentales que la formaban, generaron serios problemas administrativos. En agosto de 1994, la UNREO se mudó a Kigali, capital de Ruanda, donde la carencia de planeación y procedimientos precisos terminaron con esa iniciativa.²⁰²

El ACNUR fue llamado a participar en la emergencia de Ruanda desde el inicio de la crisis, pero fue hasta septiembre de 1994—una vez que la UNREO desapareció—cuando asumió la responsabilidad de coordinar todas las actividades de asistencia humanitaria en la región. Debido a que las víctimas de la crisis en Ruanda requerían atención de emergencia, fue imposible para el ACNUR seleccionar detenidamente a las ONG que participaron en las tareas de asistencia humanitaria. La abundancia de recursos financieros que el ACNUR consiguió para esta operación—más de mil quinientos millones de dólares—fue suficiente para pagar las actividades

Concept of Collective Security”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, núm. 3, 1996, p. 238.

²⁰⁰ *Loc. cit.*, pp. 9,10.

²⁰¹ “Humanitarian Situation in Great Lakes Region Remains Precarious in Ongoing Emergency”, *UN Chronicle*, núm. 1, 1997, pág. 9.

²⁰² Rudolph von Bernuth, *op.cit.*, p. 284.

de casi doscientas ONG, quienes compitieron arduamente por obtener asignaciones presupuestales.²⁰³

Según Von Bernuth, el principal problema que se enfrentó durante el operativo internacional para asistir a las víctimas de la crisis de Ruanda fue la falta de coordinación entre los actores involucrados (ACNUR, DAH, ONG desarrollistas y ONG humanitarias). Esto tuvo efectos perniciosos en el manejo de recursos y propició el desperdicio de oportunidades para salvar la vida de miles de civiles.²⁰⁴

Para empezar no hubo un mecanismo coordinador de las ONG.²⁰⁵ En julio de 1994, el Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (CIAV) organizó un encuentro en Kigali, Ruanda, con seis de las principales ONG que estaban trabajando en la operación: *Save the Children Fund* (Reino Unido), CARE, el Comité Internacional de Rescate (CIR), *World Vision*, *Oxfam* y *Concern*.

Los líderes de estas organizaciones manifestaron su rechazo a crear una burocracia, por pequeña que ésta fuera, dedicada a mediar sus relaciones con el ACNUR y con los gobiernos. Por otra parte, ese grupo de ONG se negaba a tener un portavoz común, porque cada una mantenía distintas posiciones frente a la crisis en Ruanda. Finalmente, las ONG externaron dudas con respecto a las oportunidades que este tipo de organismo les brindaría para tener acceso a información.

Ante el rechazo de las ONG, el CIAV estableció un acuerdo con el ACNUR para abrir una oficina de enlace con ONG, operada con personal del CIAV. La coordinación de actividades respondió más a los imperativos de la emergencia que a un compromiso con las labores de enlace por parte del ACNUR o de las ONG.

La inseguridad fue otro de los factores que dificultaron la cooperación. Los campos de refugiados sufrieron frecuentes ataques y las ONG responsabilizaban al ACNUR por la falta de

²⁰³ “La participación de ONG desarrollistas en esta operación de rescate fue más un error administrativo que una estrategia planeada”. Filip Reyntjens. “Rwanda: Genocide and Beyond”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, núm. 3, 1996, p. 241.

²⁰⁴ Rudolph Von Bernuth, *op. cit.*, p. 281.

²⁰⁵ Debido a la falta de antecedentes, la operación de Ruanda fue ejecutada con poco orden. La evidente necesidad de un organismo coordinador de las ONG que participaron en la operación, fue uno de los elementos que tuvieron más influencia en la formulación de recomendaciones para situaciones de emergencia del proceso *Partnership in Action*.

protección para su personal. La tensión entre las ONG y el ACNUR alcanzó su clímax en noviembre de 1994 cuando, en la única acción concertada de coordinación entre las ONG, quince agrupaciones que trabajaban en el campo de Kivu firmaron un comunicado en el cual amenazaban al ACNUR con abandonar los programas operativos en caso de que no se resolviera inmediatamente la situación de inseguridad para ellos y para los refugiados.²⁰⁶ El ACNUR respondió enviando más personal de seguridad.

Labores de protección legal

El ACNUR desempeñó, sin duda alguna, el papel protagonista en el terreno de protección legal durante la crisis de Ruanda. Esta organización consiguió estatus legal de “refugiado” a cientos de miles de ruandeses y burundeses, a quienes también protegió de las brigadas tutsi que buscaban asesinarlos en los campos de refugiados. Una vez que comenzó la guerra civil en la actual República Democrática de Congo, la situación quedó fuera del control del ACNUR y tuvieron que cancelarse sus operaciones en el norte de esta recién formada república.

La ONG estadounidense *Lawyers Committee for Human Rights* y Amnistía Internacional fueron las únicas organizaciones especializadas que participaron en tareas de protección legal. La mayor parte de los informes fueron realizados por trabajadores sociales de distintas ONG desarrollistas y humanitarias que operaban en la región. Si bien estas últimas ONG cuentan con la ventaja de obtener información de primera mano, sus procedimientos son poco profesionales y las posibilidades reales que tienen para defender los derechos de los refugiados—a través de cabildeo o acciones jurídicas—fueron prácticamente nulas.

Rudolph Von Bernuth cuestiona severamente la actuación de ONG en tareas de protección de los derechos fundamentales de los refugiados. Con base en su interpretación de la crisis de Ruanda, este autor afirma que las ONG no son organismos imparciales y, por tanto, no se les debe delegar esta delicada tarea, ya que su filiación ideológica los puede conducir a generar

²⁰⁶ Este comunicado fue firmado por las siguientes ONG: *Médicins sans Frontières* (Secciones Bélgica, Holanda y Francia), CARE (Canadá, la coordinación internacional para Zaire, Gran Bretaña, Estados Unidos, Noruega y Austria), el Comité Internacional de Rescate, el *American Refugee Committee*, Farmacéuticos sin Fronteras (España), *Centre Canadien d'Étude et de Coopération Internationale*, *Oxfam* y *Médicins du Monde*.

informes poco objetivos cuya difusión puede tener serias repercusiones en las decisiones estratégicas que se tomen durante una situación de emergencia.²⁰⁷

Sistema de rendición de cuentas

Como se dijo anteriormente, para la operación de emergencia en Ruanda se consiguieron más de mil quinientos millones de dólares. De esta cifra, mil millones fueron financiados por el ACNUR y quinientos millones fueron provistos por varias ONG humanitarias.²⁰⁸ Los procesos de rendición de cuentas fueron distintos, de acuerdo a cada actividad. Las ONG humanitarias que participaron en la operación con sus propios recursos financieros elaboraron informes meticulosos para las agencias que brindaron esos fondos.

Por otra parte, la situación de emergencia no permitió hacer un seguimiento adecuado del manejo de esos recursos que el ACNUR destinó a las ONG desarrollistas. Si bien gran parte de los recursos financieros se destinaron a rubros como transporte, construcción de viviendas y desarrollo de pequeños proyectos de autosubsistencia a corto plazo, cuyos insumos son casi imposibles de registrar, Anne Mackintosh, Representante Regional de Oxfam en Ruanda (1991-1994), reconoce que hubo una derrama innecesaria de recursos en construcción de infraestructura para el personal del ACNUR y de ONG, en transporte aéreo y otros rubros no indispensables para atender la situación de emergencia.²⁰⁹

Trabajo de desarrollo alternativo

1. El combate a la pobreza por medio de los proyectos de desarrollo alternativo en la operación de emergencia.

- Analfabetismo

²⁰⁷ R. von Bernuth, *op. cit.*, p. 291.

²⁰⁸ Bonaventure Rutinwa, "Beyond Durable Solutions: An Appraisal of the new Proposals for Prevention and Solution of the Refugee Crises in the Great Lakes Region, *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, núm. 3, 1996, p. 314.

²⁰⁹ Anne Mackintosh, "The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience", *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, núm. 3, septiembre de 1996, p. 336.

Durante la operación de emergencia no se emprendieron proyectos de alfabetización por parte de las ONG desarrollistas que recibieron financiamiento del ACNUR, debido a que no hubo asignación presupuestaria para este rubro, por la naturaleza de la operación.

- Exclusión

A pesar del interés de varias ONG desarrollistas por atender grupos marginados, los problemas de coordinación entre las ONG que se señalaron anteriormente y la falta de fondos específicos para combatir la pobreza y para la inclusión de grupos vulnerables en un proceso de desarrollo, hicieron muy difícil emprender proyectos destinados a esos sectores sociales.

Entre la bibliografía revisada, sólo es posible encontrar un proyecto de *Oxfam* dirigido a heridos de guerra en el Campo de Refugiados de Kivu. Los minusválidos que participaron en los talleres de *Oxfam* realizaban labores productivas en instalaciones adaptadas a sus necesidades. Anita Menghetti, coordinadora de enlace con ONG de la UNREO, señala que estas iniciativas para atender a grupos marginados quedaron aisladas y no pudieron convertirse en un proyecto general de la operación de emergencia, debido a la reticencia que mostraron las ONG para coordinar su trabajo.²¹⁰

Tal vez en el terreno que fueron más eficientes los proyectos de desarrollo fue en el aprovisionamiento temporal de medios para la subsistencia de los refugiados; sin embargo, no lograron generar un proceso de desarrollo sostenible que atacara directamente las causas de la pobreza. Otro problema fue el alcance de estos proyectos, por ejemplo, los proyectos agrícolas de CARE y los cinco incipientes Centros de Entrenamiento Vocacional de *Oxfam* aportaron ciertos insumos a sus participantes, pero éstos sólo constituían una pequeña proporción de la población refugiada.²¹¹

²¹⁰ “En el ámbito de las ONG el término “coordinación” ha sido envilecido, más como una noción que como una palabra [...] ¿Hubo muchas ONG en la operación de emergencia? Sí. ¿Hubo algunos sectores del trabajo de desarrollo en la operación que estuvieron saturados mientras otros permanecieron desatendidos? Sí. La falta de coordinación para dividir responsabilidades en el terreno de acción fue posiblemente la mayor deficiencia de la operación de emergencia...”. Anita Menghetti, “*Internal evaluation of tour report provided to DHA and SCF-US*”, 1996, cit. por R. von Bernuth, *op. cit.*, p. 288.

²¹¹ *Ibid.*, p. 284.

2. Sostenibilidad de los proyectos de desarrollo alternativo en la operación de emergencia.

Aproximadamente setenta de las más de doscientas ONG que recibieron fondos del ACNUR se dedicaban a la promoción del desarrollo alternativo.²¹² La mayor parte de esos recursos fueron destinados a proyectos que no pudieron operar por las volátiles condiciones bajo las que tuvo lugar esta operación de emergencia.

Durante los periodos de estabilidad que hubo entre 1994 y 1996 en la región este de la actual República Democrática de Congo (los cuales, en ningún caso, fueron mayores a tres meses) los proyectos productivos lograron tener cierta continuidad, sobre todo las iniciativas agrícolas emprendidas por CARE. Sin embargo, la falta de mercado interno y la carencia de posibilidades de transportar sus productos hacia otros mercados hacían que la escasa producción agrícola se dedicara al autoconsumo, sin generar ingresos.²¹³

Los proyectos agrícolas que se desarrollaron en el este de la actual República Democrática de Congo, durante el periodo de emergencia, tuvieron cierto éxito porque lograron generar una fuente de alimento para la población local y ésta ya no dependió totalmente de las agencias internacionales para su supervivencia.²¹⁴

²¹² *Ibid.*, p. 337.

²¹³ R. von Bernuth, *op. cit.*, p. 287.

²¹⁴ Michael Duffin, investigador del Instituto de Desarrollo Sostenible, afirma que los criterios para evaluar la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo que se realizan durante las operaciones de emergencia deben ser más flexibles que aquéllos utilizados para evaluar este mismo tipo de proyectos en otras circunstancias. En primer lugar, los proyectos de desarrollo durante emergencias están orientados primordialmente a generar opciones para la supervivencia de personas desplazadas que se encuentran en situaciones adversas. Por tanto, no se debe esperar que generen ingresos o que construyan empresas; esos son parámetros poco válidos, porque las condiciones de emergencia no lo permiten o se trata de operaciones donde la economía monetaria dejó de funcionar; además, los periodos de instrumentación generalmente son breves. En segundo lugar, debe considerarse que esos proyectos buscan la concienciación y el desarrollo de actividades autogestivas en una etapa temprana del proceso de atención a refugiados, partiendo de la premisa de que esta población tendrá mejores opciones de desarrollo en el futuro si se le empieza a capacitar desde una etapa temprana. M. Duffield, "Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism", *IDS Bulletin*, Ejemplar Especial: *Linking Relief and Development*, 1994, pp. 22-24.

Segundo caso: La operación de cuidado y mantenimiento en el Campo de Refugiados de Kakuma, Kenia.

El Campo de Refugiados de Kakuma constituye un ejemplo típico de una operación de cuidado y mantenimiento. Esta operación inició en 1992, para responder a los flujos masivos de sudaneses que huían de la persecución étnica y religiosa en su país.²¹⁵ Actualmente, en este Campo conviven más de 80,000 refugiados provenientes de 18 países africanos y divididos en 43 grupos étnicos.

A pesar de estar localizado en la región más inhóspita del Valle del Rift, su ubicación es estratégica para absorber los flujos más numerosos de refugiados en la región denominada Cuerno de África—que abarca Etiopía, Djibuti, Eritrea y Somalia, más los refugiados provenientes de Sudan. Kakuma se encuentra a tan sólo 100 kilómetros de la frontera con Sudán, a 40 kilómetros de la frontera con Uganda, a 150 kilómetros de la frontera con Etiopía y a 220 km. de la frontera con Somalia.

Procedimientos administrativos y coordinación técnica

Como se analizó en el capítulo anterior, las oficinas de campo del ACNUR son facultadas por la Oficina Central de Ginebra, a través de una Carta de Instrucción, para establecer Acuerdos de Ejecución con ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo que llevan a la práctica los programas del ACNUR en los campos de refugiados.

El primer mes de cada año, se recibe en Kakuma una Carta de Instrucción que autoriza el Programa General. Posteriormente, el Oficial de Programa, Yuan Hu, se encarga de elaborar los Acuerdos de Ejecución con las cuatro ONG que operan en Kakuma utilizando financiamiento del ACNUR.²¹⁶ De acuerdo con Yuan Hu:

²¹⁵ En 1989, cuando tomó el poder en Sudán el Gral. Omar El-Béehir, después de un golpe militar apoyado por facciones islámicas relacionadas con Irán, se inició una campaña sistemática de exterminación dirigida a las minorías católica y animista, que habitan en el sur de Sudán y rechazan convertirse al Islam. Un año más tarde, el Ejército Popular del Liberación de Sudán inició una guerrilla que atrajo a más facciones inconformes y recrudecieron una de las guerras civiles más complejas en la historia africana. C. Albagli, *op. cit.*, p. 347.

²¹⁶ En el Campo de Refugiados de Kakuma trabajan las siguientes ONG con financiamiento del ACNUR: 1) Federación Mundial Luterana. Responsable de la distribución y manejo de alimentos; mantenimiento de los sistemas de agua potable y del sistema sanitario; distribución de materiales para construir vivienda; construcción.

El principal problema técnico en la relación del ACNUR con las ONG [en el trabajo de base], lo enfrenta el Oficial de Programa. Cuando es necesario aprobar los programas para un nuevo año, las ONG aún no han entregado sus informes finales del año anterior. Por lo tanto, el Oficial de Programa sólo cuenta con los reportes parciales de las ONG para evaluar su desempeño. Eso se debe a que los Acuerdos de Ejecución son redactados en Ginebra y no pueden ser modificados [por ellos].²¹⁷

Yuan Hu afirma que corresponde a su oficina revisar que los planes de trabajo anuales, presentados por las ONG, cumplan con las exigencias de la Oficina Central. El primer punto que revisa el señor Yuan en un proyecto, es que sus requerimientos se basen en una evaluación de necesidades. Posteriormente, revisa si las ONG realizaron algún estudio de impacto social -- aunque esto es poco común entre las ONG que trabajan en África. Finalmente, evalúa la congruencia del programa en revisión con otros programas realizados en el campo.

Por otra parte, Yuan considera que las Cartas de Instrucción son poco adecuadas para las operaciones de cuidado y mantenimiento, cuyos planes de trabajo interno abarcan periodos de tres años. "Los cambios de prioridades y lineamientos en estos documentos son incongruentes con los programas de trabajo en las Sub Oficinas y es imposible seguirlos", afirma Yuan.²¹⁸ Por lo tanto, la mayor parte de los funcionarios que trabajan en operaciones de campo ignora esos lineamientos y el proceso de preparación de informes para la Oficina Central se desvirtúa, transformándose en un simple procedimiento burocrático.²¹⁹

Por tanto, el respeto a la normatividad que regula la relación técnica entre el ACNUR y las ONG desarrollistas no es común en Kakuma. Saber Azam, Director de la Sub Oficina del ACNUR en Kakuma (*Head of Sub Office*), considera que la relación de su oficina con las ONG

mantenimiento y administración de los distintos servicios del campo; resolución de conflictos entre grupos de refugiados y labores básicas de protección legal de refugiados en el campo (protección de derechos individuales); realización de proyectos productivos y de organización social. 2) *Rädda Barnen*, sección sueca de la ONG internacional *Save the Children*. A cargo de la educación primaria y secundaria, algunos programas autogestivos de entrenamiento vocacional, programas de rehabilitación psicosocial para menores, registro e investigación sobre la historia de menores no acompañados. 3) Servicio Jesuita a Refugiados. Encargado de proyectos de desarrollo alternativo; resolución de conflictos y labores básicas de protección legal de refugiados en el campo; programa de becas para la educación de menores; entrenamiento vocacional autogestivo. 4) Al-Haramain. ONG árabe encargada de la promoción de proyectos para la generación de ingreso a corto plazo; entrenamiento vocacional y préstamos para pequeñas empresas.

²¹⁷ Entrevista a Yuan Hu por J. Salgado, Kakuma, 16 de septiembre de 1997.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ *Ibidem*.

que ejecutan los programas operativos se aleja de todo lineamiento formal y está llena de vicios por ambas partes. Azam afirma que las cuatro ONG que trabajan en Kakuma abusan de su autonomía y el personal de la Oficina de Campo no utiliza los mecanismos adecuados para evaluar el trabajo de éstas.²²⁰

Por otra parte, Martin Masumbuko, Oficial de Campo (*Field Officer*), coincide con Azam al reconocer que el personal operativo del ACNUR también es responsable de los problemas en la relación con las ONG. Masumbuko afirma que el principal problema en esta relación es la falta de mecanismos concretos que permitan la coordinación con las ONG.²²¹ Como Oficial de Campo, Masumbuko supervisa el desempeño de los programas diariamente. Con base en su experiencia laboral concluye que las ONG duplican funciones y desperdician recursos. “[...] buscando ser protagonistas, las ONG quieren participar desordenadamente en todos los ámbitos del trabajo comunitario”.²²²

Azam critica la estructura administrativa de la Federación Mundial Luterana, principal socio operativo del ACNUR en Kakuma. De acuerdo con Azam, esta ONG ha contratado demasiado personal y sus procedimientos administrativos son altamente burocráticos. Por otra parte, Azam señala que los empleados de las ONG tienen un periodo de vacaciones muy prolongado (tres meses al año), gozan de permisos para ausentarse con frecuencia y abusan de los recursos de la Sub Oficina—especialmente del avión que vuela dos veces por semana a Nairobi y de la gasolina para sus camionetas.²²³

Joel Ognango, Coordinador de *Rádda Barnen* para el norte de Kenia, coincide con Masumbuko en que la falta de coordinación entre la Sub Oficina en Kakuma y las ONG es la principal debilidad en esta relación de trabajo. Ognango afirma que ambas partes son responsables de los problemas de coordinación y que sería más sencillo resolverlos por medio de una mejor comunicación. Por otra parte, Ognango considera que no todo es negativo en esta relación, ya

²²⁰ Entrevista a Saber Azam por J. Salgado, Kakuma, 21 de octubre de 1997

²²¹ Entrevista a Martin Masumbuko por Juan Salgado, Kakuma, 17 de octubre de 1997.

²²² *Ibidem.*

²²³ “[...] En teoría, las ONG deberían entregar un informe mensual sobre el uso de bienes no consumibles (*non-expendable property*) que les presta la Sub Oficina para sus proyectos. En la práctica no recibimos esos informes y esto conduce a la irracionalidad en [la utilización de] los recursos disponibles”. Entrevista a Saber ...

que cuando surgen emergencias, el personal de la Sub Oficina y los miembros de las ONG coordinan sus actividades eficientemente, aunque de manera improvisada.²²⁴

Labores de protección legal

La Sub Oficina del ACNUR en Kakuma tiene como principal responsabilidad la protección física y legal de los refugiados en el Campo. En Kakuma no se han aplicado las innovaciones del proceso *Partnership in Action* en materia de protección legal, descritas en el capítulo anterior. Por tanto, la defensa de los derechos colectivos de los refugiados es responsabilidad exclusiva del ACNUR.²²⁵

Sólo dos de las ONG que trabajan en Kakuma --la Federación Mundial Luterana y el Servicio Jesuita a Refugiados-- han incursionado en el terreno de la protección legal a refugiados, aunque únicamente se les permite trabajar en casos individuales. La Federación Mundial Luterana desarrolla el programa "Trabajo de Casos y Consejería". Como parte de ese programa, un grupo de trabajadores sociales entrevista a los refugiados que se encuentran en situaciones de riesgo dentro del campo,²²⁶ canaliza sus casos a la autoridad correspondiente (la policía keniana o el Oficial de Protección del ACNUR) y sirve como enlace en los trámites relacionados con su estatus de refugiado. En este programa también trabajan refugiados que realizan labores de traducción en los procesos de solución de controversias. El Servicio Jesuita a Refugiados realiza un programa de mediación de conflictos internos; una de sus prioridades es la atención a problemas entre cristianos y musulmanes. Además de sus labores de conciliación, esta ONG documenta casos de violaciones a derechos humanos y aboga por los refugiados afectados, a través de sus oficinas regionales en Nairobi.

²²⁴ Entrevista a Joel Ognango por J. Salgado, Kakuma, 12 de septiembre de 1997.

²²⁵ Entrevista a Saber...

²²⁶ El programa "*Case Work and Counselling*" de la Federación Mundial Luterana identifica cinco principales grupos de alto riesgo en Kakuma: 1) Sudaneses ex guerrilleros.- Debido a la cercanía de la frontera con Sudán, algunos refugiados sudaneses que han desertado a las filas del Ejército Popular de Liberación de Sudán, son perseguidos por elementos de ese grupo guerrillero que se infiltran en el campo de refugiados. 2) Somalíes bantús.- Son frecuentemente atacados por el resto de sus connacionales, quienes son fundamentalistas islámicos. 3) Hutus.- En Kakuma, la mayoría de los refugiados provenientes de la región de los Grandes Lagos son de etnia Tutsi y tienen conflictos con la minoría Hutu. 4) "Mujeres en riesgo".- Se les obliga a casarse contra su voluntad o se les quiere practicar la circuncisión. 5) "Menores en riesgo".- Pueden ser sometidos a trabajos esclavizantes o degradantes.

El desempeño de esas labores de protección por parte de ambas organizaciones ha sido muy eficiente, porque ha contribuido a resolver problemas cotidianos que requieren seguimiento personalizado. A pesar de que ambos organismos dedican parte de su personal a una misma área, no desperdician sus recursos, porque la cantidad y profundidad de los casos que requieren protección legal en Kakuma son tan extensos que rebasa la capacidad del ACNUR.²²⁷

Los refugiados prefieren acudir a estas ONG para resolver sus asuntos que a la Oficina de Protección del ACNUR, porque en ésta generalmente sus demandas no son resueltas con prontitud. La participación de ONG en labores de protección legal en Kakuma ha sido ambivalente. Si bien estas ONG cubren un área de trabajo donde la labor del ACNUR es insuficiente, la falta de profesionalización del equipo que trabaja en las ONG no les permite resolver a fondo los problemas legales de los refugiados.

El equipo de trabajo de la Federación Mundial Luterana está compuesto por trabajadores sociales que no cuentan, en la mayoría de los casos, con estudios universitarios. Por parte del Servicio Jesuita a Refugiados, las labores de protección legal son desarrolladas por las monjas que trabajan en los proyectos comunitarios y el equipo de defensa a refugiados, con sede en Nairobi, el cual está compuesto por sacerdotes que tienen una gran trayectoria como activistas, pero no siempre tienen formación legal. A pesar del compromiso de estos elementos, es pertinente reconocer que no cuentan con los recursos necesarios para la protección legal de los refugiados. La labor “paliativa” de estas ONG ha generado actitudes de recelo y desconfianza hacia la protección de los derechos humanos entre algunos grupos de refugiados.²²⁸

Sistema de rendición de cuentas

De acuerdo con Yuan Hu, Oficial de Programas, las ONG que trabajan en el Campo de Refugiados de Kakuma no cumplen la responsabilidad contractual de entregar cuatro informes

²²⁷ De acuerdo con Margaret Okoo, Sub Oficial de Protección, su oficina recibe entre cien y doscientas cartas diariamente. En éstas los refugiados manifiestan sus problemas de seguridad. La oficina cuenta con dos empleados y un equipo de tres secretarías voluntarias (provenientes de la población refugiada) y no puede atender de manera adecuada las demandas de los refugiados. (*Entrevista a Margaret Okoo por J. Salgado, Kakuma, 17 de octubre 1997*).

²²⁸ *Diario de campo del autor.*

narrativos y financieros al año o no los entregan a tiempo. Estas ONG tratan de realizar sus programas manteniendo un contacto mínimo con el ACNUR.²²⁹

Tomando en cuenta la informalidad de los socios operativos para reportar sus actividades y erogaciones, la Oficina de Programa de Kakuma se conforma con recibir un informe financiero y otro narrativo cada seis meses. El señor Yuan ha diseñado un método *ad hoc* para obtener esos documentos de las ONG: a cambio de los informes, él entrega el cheque correspondiente a la remesa de la segunda mitad del año. Cuando las ONG firman un Acuerdo de Ejecución también están obligadas a rendir un informe mensual del uso que hacen de los bienes que les presta el ACNUR.²³⁰ De acuerdo con Azam, la Sub Oficina recibió el último informe de propiedad no consumible, de parte de la Federación Mundial Luterana, hacia mediados de 1996.²³¹

Uno de los principales factores que se encuentran detrás de la falta de transparencia de las ONG en este campo es su generosa política salarial. Contrariamente a lo que sucede en países industrializados, en África las ONG pagan salarios muy altos, en términos relativos, a su personal local e internacional. El personal internacional suele estar comprometido con la causa de los refugiados, pero el personal local está constituido, en su mayoría, por personas que se encuentran trabajando en los campos de refugiados sólo por los altos sueldos que perciben. Estos superan diez veces o más los salarios promedio en Kenia y otras naciones africanas.²³²

Las plazas de las ONG son muy disputadas en este continente; desafortunadamente, los mecanismos de selección de estas ONG no siempre permiten reclutar los recursos humanos más calificados para programas que requieren sensibilidad y compromiso.²³³ Según Yuan, es común encontrar personal de las ONG en los campos de refugiados que odia su trabajo y siente un desprecio irreconciliable por los refugiados.²³⁴ La gravedad de esta situación adquiere un carácter irracional, cuando se analiza a la luz de las restricciones presupuestales que están teniendo lugar

²²⁹ Entrevista a Yuan ...

²³⁰ Cf. sección "Reports on Non-expendable property", *Tripartite Agreement* ...

²³¹ La entrevista con Saber Azam se realizó el 21 de octubre de 1997.

²³² El salario mínimo en Kenia asciende al equivalente a veinte dólares estadounidenses por mes.

²³³ Martin Masumbuko. Oficial de Campo. afirma conocer tres ONG—una de ellas trabajando en Kakuma y dos en Lokichokio—que dedican cerca del ochenta por ciento de su presupuesto a salarios de su personal e insumos consumibles. Sólo alrededor del veinte por ciento se dedica a los programas operativos. (*Entrevista a Martin* ...).

²³⁴ Entrevista a Yuan...

en el ACNUR y en todos los ámbitos de cooperación internacional para labores humanitarias y de desarrollo.

Trabajo de desarrollo alternativo

Como se dijo anteriormente, la Fundación Mundial Luterana (FML) es el principal socio operativo del ACNUR en Kakuma. De acuerdo con su estatuto, esta organización tiene un mandato humanitario, pero adaptó su estructura y funcionamiento a los requerimientos de los proyectos de desarrollo alternativo que ha emprendido en Kakuma. Esta ONG opera en Kakuma de una manera muy peculiar, combinando el trabajo de desarrollo alternativo con la asistencia humanitaria.

Entre las labores de asistencia humanitaria de la FML destaca la distribución y manejo de alimentos que recibe del Programa Mundial para la Alimentación. La FML mantiene dos centros de entrega de alimento a los refugiados, donde cada unidad familiar de refugiados recibe una ración quincenal. Por otra parte, la FML coordina varios proyectos de desarrollo: préstamos a refugiados que tienen pequeñas empresas,²³⁵ cuatro centros autogestivos de producción artesanal, cooperativas femeninas, hornos de pan comunitarios, talleres de carpintería y albañilería, y talleres de organización productiva. Estos proyectos son distintos a los asistenciales, porque fomentan la participación social y buscan que los participantes cobren conciencia de su potencial productivo para que puedan ser autosuficientes.

Entre las recomendaciones del Plan de Oslo se propone que el trabajo de desarrollo alternativo, en las operaciones de cuidado y mantenimiento, ocupe la parte intermedia de un continuum que inicia con la rehabilitación de estructuras dañadas y se dirige hacia la

²³⁵ El Campo de Refugiados de Kakuma destaca por su bulliciosa actividad comercial, ya que concentra dos comunidades de refugiados que tradicionalmente han sido pueblos comerciantes: los etiopes de origen oromo y los somalies. En los corredores comerciales "*Addis Abeba Street*" y "*Mogadishu Street*" respectivamente estos grupos tienen una gran cantidad de negocios entre los que se pueden encontrar hoteles, restaurantes, bares, salones de video, teléfonos de larga distancia (ellos tuvieron línea telefónica vía satélite antes que la Sub Oficina del ACNUR). Algunos refugiados de estas nacionalidades poseen abundantes recursos, pero viven en Kakuma esperando alguna oportunidad de "reasantamiento en tercer país", siendo sus opciones preferidas Estados Unidos e Italia (porque algunos somalies hablan italiano). El programa de préstamos de la FML está dirigido, en principio, a proyectos comerciales que favorezcan la participación de la mujer y deben ser destinados a personas de pocos recursos, aunque los comerciantes adinerados también tienen acceso a ellos (y en la práctica los monopolizan), porque pueden fingir ser pobres con facilidad.

autosuficiencia de la población refugiada.²³⁶ El plan de trabajo general de la FML no concuerda con ese esquema, porque realiza al mismo tiempo labores asistenciales y proyectos de desarrollo alternativo, inclusive cinco años después de que iniciaron las actividades en el campo. No obstante, es importante señalar que el desempeño de la FML es un buen ejemplo práctico de la complementariedad de los enfoques de humanitarismo y desarrollo alternativo.

1. Los proyectos de las ONG desarrollistas y el combate efectivo a la pobreza.

• Analfabetismo

El combate del analfabetismo es uno de los terrenos en los que más se ha avanzado en Kakuma. La ONG sueca *Rädda Barnen* está a cargo de las actividades educativas. La eficiencia del trabajo de esta organización se refleja en la caída del nivel de analfabetismo entre 1993 y 1996. Mientras en 1993 la proporción de población analfabeta representaba el 72 por ciento del total, hacia mediados de 1996, esta proporción descendió al 24 por ciento.²³⁷

En los programas de alfabetización para adultos participan más de 11,000 refugiados y son desarrollados con enfoque de género, es decir, se procura involucrar a las mujeres de distintas comunidades de refugiados en esta actividad.²³⁸ Los talleres de alfabetización para mujeres, además de incluir clases de lecto-escritura, programan reuniones semanales para discutir temas relacionados con los derechos de la mujer y planear actividades conjuntas orientadas al desarrollo de habilidades para su autosuficiencia y reposicionamiento social.²³⁹

El gobierno keniano establece que la educación en los campos de refugiados localizados dentro de su territorio debe seguir el Plan Nacional de Educación. Con base en ese plan, que es similar al británico, *Rädda Barnen* maneja tres unidades preescolares a las que asisten cerca de 2,500 niños; veinte primarias que atienden a 17,000 alumnos que obtienen el *Kenyan Certificate of Primary Education* al finalizar esta etapa y dos escuelas secundarias a las que asisten casi cuatrocientos alumnos. La proporción de géneros es equitativa durante el ciclo preescolar; sin

²³⁶ Cf. sección "Continuum Relief-Development-Self Reliance" en *Oslo Declaration and ...*

²³⁷ ACNUR, *Profile - Kakuma Refugee Camp*, Ginebra, ACNUR, 1996, p. 2.

²³⁸ Es necesario dividir por géneros los grupos de alfabetización, porque la educación mixta ha generado problemas entre matrimonios de refugiados cuando la esposa aprende más rápido que su cónyuge. *Entrevista a Joel Ognango*

²³⁹ *Rädda Barnen* tiene un programa llamado "*Advancement of Refugee Women*", que trabaja conjuntamente con el

embargo, una significativa deserción de niñas tiene lugar durante los primeros años de primaria, de tal manera que en la secundaria la proporción es de una mujer por siete hombres.

Rädda Barnen conduce un programa especial para atender a los más de 15,000 “menores no acompañados” que viven en Kakuma. El programa consiste en brindar educación básica a este grupo vulnerable, acompañada de apoyo psicosocial para superar traumas de guerra y el mantenimiento de una base de datos sobre su procedencia para ayudarlos en la búsqueda de sus familiares o a la integración con otras familias.²⁴⁰

- Exclusión

Las cuatro ONG que trabajan en Kakuma con financiamiento del ACNUR desarrollan proyectos dirigidos hacia la inclusión de sectores sociales marginados en alguna estrategia de desarrollo. Debido a la multitud de programas desarrollistas dirigidos a estos sectores, la población vulnerable tiene distintas opciones de participación social y actividades productivas.

La ONG Al-Haramain tiene un programa de entrenamiento vocacional para heridos de guerra. La mayor parte de los participantes en este programa son minusválidos o carecen de alguna función corporal. El programa ofrece talleres de artesanía, sastrería, agricultura alternativa, cocina y expresión literaria con equipo e instalaciones especiales donadas por el Comité Olímpico Internacional. El principal objetivo de este programa es recuperar la autoestima de los heridos de guerra y brindarles oportunidades para desarrollar sus habilidades. Los productos de estos refugiados se venden en una tienda de “heridos de guerra” que es operada por ellos mismos. Las ganancias son destinadas a un fondo especial para comprar equipo médico especializado.

equipo de alfabetización para concienciar a la población femenina sobre sus derechos fundamentales.

²⁴⁰ La amplia presencia de “menores no acompañados” (*unaccompanied minors*) ha sido una característica de los flujos forzados de población en el Este de África, debido a que los menores son más ágiles que los adultos y pueden sobrevivir con mayor facilidad cuando sus comunidades son atacadas. En 1992, cuando se inauguró el Campo de Refugiados de Kakuma, los menores no acompañados representaban el 65 por ciento de la población albergada (Cf. la historia de la formación del Campo de Kakuma en Russell, Ruth, *et al.* “Leisure as Burden: Sudanese Refugee Women”, *Journal of Leisure Research*, vol. 28, núm. 2, p. 109). Los menores no acompañados de distintas nacionalidades son cuidados por los miembros de la comunidad que los refugia y son asimilados en distintas familias. Esto no sucede así con los menores sudaneses quienes, en primer lugar, prefieren formar su propia comunidad y vivir de manera independiente, separados de sus compatriotas adultos. Por otra parte, debido a sus tradiciones tribales, las familias sudanesas no están generalmente dispuestas a adoptar esos menores e incorporarlos a su comunidad. Adicionalmente, los patriarcas sudaneses que residen en Kakuma se niegan a incorporar a estos menores en sus comunidades, porque temen que cuando crezcan compitan con ellos por sus

El progreso social de la mujer es una prioridad para el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR); por lo tanto, todos sus programas son diseñados con enfoque de género. Esta ONG mantiene tres cooperativas femeninas como parte de su programa “Mujeres en Acción”. Una de esas cooperativas formó el “Centro Multicultural”, donde mujeres de distintas nacionalidades compran insumos para producir artesanías con el dinero de su fondo de ahorro y con una colaboración semestral que reciben del SJR. Las monjas que trabajan en esta ONG se encargan de buscar enlaces en Nairobi para comercializar las artesanías.

La segunda cooperativa opera el “*Greenhouse Cafe*”, un creativo punto de encuentro para los trabajadores sociales de la región y para los refugiados. Las mujeres que operan esta cafetería ofrecen comida y distintos tipos de bebidas, obteniendo ganancias considerables. Éste es un proyecto que ya ha alcanzado su independencia; el SJR les proporcionó los materiales de construcción y algunos insumos necesarios para el establecimiento de la cafetería, pero actualmente funciona de manera independiente. No obstante, las monjas del SJR asesoran a la cooperativa femenina en cuestiones administrativas y las ayudan a gestionar insumos (como bebidas embotelladas) que son de difícil acceso en el Valle del Rift.

La tercera cooperativa del SJR tiene a su cargo un proyecto descentralizado de crianza de aves. En 1994, el SJR entregó a mujeres de todas las comunidades de Kakuma un par de aves para que formaran criaderos de pollos en sus casas. La desarticulación inicial del proyecto provocó que varias mujeres lo abandonaran en el transcurso de los años. Actualmente, un grupo de casi 100 mujeres, predominantemente de origen etíope, reúne un fondo mensual para comprar alimento para aves subsidiado por el SJR. Cada una de estas mujeres tiene criaderos de pollos en sus casas y se beneficia de su venta o canje por otros productos de primera necesidad. Las religiosas del SJR organizan talleres semanales con las participantes de esta cooperativa en las que tratan asuntos de género y control de natalidad.

Debido a que los proyectos de desarrollo alternativo de Kakuma ya llevan más de cinco años funcionando, sus resultados son tangibles. Las microempresas financiadas por la FML han

mujeres.

tenido éxito y las tasas de retorno de los préstamos superan el ochenta por ciento.²⁴¹ Los proyectos productivos de la FML se han concretado en una panadería que además de pan produce *ingara* y *ugali*;²⁴² tres talleres independientes de carpintería, dos centros de mecanografía y redacción de textos en inglés y tres peluquerías. Estos negocios benefician a cientos de familias refugiadas; el programa de proyectos productivos sigue abriendo oportunidades para nuevas empresas.

La FML tiene dos Centros de Entrenamiento Vocacional, en los que participan más de 400 refugiados. En estos centros se ofrecen carreras técnicas en las siguientes áreas: carpintería, sastrería, zapatería, agricultura, reforestación, albañilería con adobe, mecanografía y organización social.²⁴³ Los proyectos de generación de ingresos han tenido buenos resultados en Kakuma y han contribuido a combatir con cierta efectividad la pobreza entre algunos sectores.

Desafortunadamente, la mayoría de los participantes de estos proyectos son de origen somalí y etíope, debido a que ellos cuentan con algunos recursos y experiencia para emprender negocios con la ayuda externa que reciben. Es importante destacar que estos proyectos han tenido poco éxito para atacar la pobreza en la comunidad con menos recursos materiales, los sudaneses, que representa el 65 por ciento de la población total. Considerando esa situación, los Centros de Entrenamiento Vocacional de la FML dan preferencia a los refugiados sudaneses para participar en sus programas.

2. Sostenibilidad de los proyectos en Kakuma.

Algunos proyectos productivos han probado ser autosostenibles en Kakuma, debido a que hay una población con suficientes medios para crear un mercado interno. Una de las peculiaridades de Kakuma es que en este campo habitan refugiados adinerados que huyeron de Etiopía y Somalia. Estos refugiados aprovechan los proyectos de desarrollo alternativo para invertir en pequeñas empresas (hoteles, bares, tiendas de ropa y alimentos).

²⁴¹ ACNUR, *Profile - Kakuma...*, p. 4.

²⁴² *Ugali* es el nombre swahili de un alimento hecho con harina de maíz que constituye la base alimenticia de varios países en el este de África y la *ingara* es una gran tortilla de trigo sobre la cual se sirve la comida etíope y somalí.

²⁴³ *Loc. cit.*

Sin embargo, la mayoría de los proyectos de desarrollo alternativo en Kakuma no son microempresas, sino iniciativas para el desarrollo de habilidades que, en la mayoría de los casos, no se complementan con la oportunidad de emprender actividades productivas. La mayor parte de estos proyectos continúan dependiendo fuertemente de financiamiento por parte de algún agente externo, en forma de subsidio, préstamo o asignación directa de recursos.

La verdadera eficacia de estos proyectos únicamente se podría verificar hasta que los refugiados de Kakuma regresaran a su patria (si alguna vez tuvieran la fortuna de hacerlo), porque el entorno de Kakuma es artificial y los éxitos en términos de sustentación han tenido lugar bajo las condiciones especiales de este campo de refugiados: un mercado interno cautivo, los préstamos del ACNUR y el aseguramiento de condiciones mínimas de supervivencia.

Tercer caso: La operación transfronteriza Kenia-Somalia

En 1992, el ACNUR inició esta operación para crear una zona de contención que detuviera a los desplazados somalíes en un cinturón de treinta kilómetros a lo largo de la línea fronteriza con Kenia.²⁴⁴ La reconstrucción de estructuras físicas y sociales en Somalia era un reto inusitado debido a las dificultades logísticas que tuvieron lugar por la guerra civil que prevalece en ese país.²⁴⁵ Por lo tanto, no podía enfrentarse con el enfoque tradicional que sigue el ACNUR en sus operaciones de cuidado y mantenimiento.²⁴⁶

El ACNUR buscó el apoyo de veinte ONG desarrollistas para llevar a la práctica una serie de Proyectos de Impacto Rápido (PIR) dentro de esta zona.²⁴⁷ Estos proyectos buscaban --

²⁴⁴ Hasta principios de los años ochenta Kenia mantuvo una política de asilo abierta, beneficiándose indirectamente de la asistencia internacional para los refugiados en su territorio. Sin embargo, en el transcurso de las últimas dos décadas, Kenia ha reformulado su política de asilo y ha impuesto restricciones severas a los buscadores de asilo africanos. El gobierno keniano ha sufrido cierta "fatiga humanitaria", ya que el presidente Daniel arap Moi enfrenta fuertes presiones sociales por la presencia de refugiados. Human Rights Watch, *Failing the Internally Displaced*, Nueva York, Human Rights Watch, 1997, p. 52.

²⁴⁵ Entre 1991 y 1993, tuvieron lugar los principales flujos de refugiados somalíes. En ese periodo, aproximadamente tres cuartas partes de la población somalí (que asciende a casi 9 millones) tuvo que desplazarse por la guerra civil. En consecuencia, la crisis somalí arrojó más de un millón de refugiados a los países vecinos y generó aproximadamente 1.4 millones de desplazados internos. (*L'État du Monde 93*, Paris, La Découverte, 1993, pp. 321, 322).

²⁴⁶ En las operaciones de cuidado y mantenimiento, el ACNUR sigue un esquema de trabajo que inicia con la reconstrucción de la vida de los refugiados, continúa con tareas de rehabilitación y se orienta, con el paso del tiempo, hacia actividades de desarrollo alternativo. (ACNUR, *Partnership ...*, p. 176).

²⁴⁷ A partir de 1988, el ACNUR ha llevado a la práctica Proyectos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects*), con

además de retener a los somalíes que pretendían abandonar su país-- generar alternativas productivas que motivaran el regreso de los somalíes exiliados. La operación transfronteriza ha beneficiado a casi 700 mil refugiados y desplazados internos.²⁴⁸

Procedimientos administrativos y coordinación técnica

Los procedimientos administrativos de la operación transfronteriza Kenia-Somalia fueron tan peculiares como la naturaleza misma de la empresa. En este caso, la Oficina Central del ACNUR no facultó a una Sub Oficina local, sino a la Oficina Regional del ACNUR en Kenia para realizar esta operación. En contraste con los procesos que se han estudiado anteriormente, la Carta de Instrucción establecía un programa de trabajo muy flexible para dos años. Como se verá más adelante, la flexibilidad de este documento permitió al ACNUR delegar sus funciones de coordinación a una ONG.

La Oficina Regional de Kenia, siguiendo las recomendaciones del proceso *Partnership in Action*, organizó un programa de educación continua para el personal de las ONG involucradas en esta operación. Dentro de ese programa, se desarrollaron talleres frecuentes sobre elaboración de proyectos, financiamiento alternativo y métodos de elaboración de informes. Según Millicent Mutuli, Sub Oficial de Información Pública del ACNUR para Kenia, el hecho de que esta operación haya sido diseñada con anticipación, permitió al ACNUR planear sus actividades y seguir con más cuidado la normatividad que rige sus relaciones con las ONG.²⁴⁹

Durante el primer año de trabajo, el ACNUR coordinó directamente la relación con las veinte ONG desarrollistas que participaron en la operación. La evolución de los Programas de Impacto Rápido (PIR) fue parcial e ineficiente en ese periodo, debido a que las peculiaridades de

el objetivo de crear un sistema efectivo para rehabilitar o desarrollar infraestructura que permita atraer y regresar refugiados a su país de origen. Generalmente se trata de un grupo de proyectos individuales y sin articulación entre ellos, que requieren de inversión inmediata a pequeña escala para ayudar tanto a los refugiados que regresan a su país, como a la población local que los recibe. Algunos PIR están orientados al desarrollo de infraestructura básica para satisfacer las necesidades de supervivencia de los retornados. Otros PIR—los que son de interés para este trabajo—tienen como objetivo impulsar procesos de desarrollo alternativo que permitan a los retornados ser autosuficientes en el mediano plazo. Los PIR han sido probados, con distintos grados de éxito, en Nicaragua, Camboya, Guatemala y El Salvador. En 1992, los PIR fueron introducidos en África, como una herramienta indispensable para el éxito de la Operación Transfronteriza Kenia-Somalia.

²⁴⁸ ACNUR, "Kenya and the Somalia Cross-Border Operation. Finding Solutions", *UNHCR Information Bulletin for Kenya*, noviembre de 1996, p. 10.

²⁴⁹ Entrevista a Millicent Mutuli por J. Salgado, Nairobi, 5 de noviembre de 1997.

esta operación superaban los patrones tradicionales de la coordinación entre el ACNUR y las ONG desarrollistas. Reconociendo sus dificultades para coordinar esta operación, el ACNUR delegó su responsabilidad coordinadora al Comité Internacional de Rescate (CIR), ONG estadounidense que sigue un mandato humanitario, en abril de 1993.²⁵⁰

El Comité Internacional de Rescate se encargó de planear los PIR y de asignar recursos económicos a las ONG desarrollistas que los llevaban a la práctica. Entre 1993 y 1995, esa organización canalizó cerca de cinco millones de dólares a las veinte ONG que participan en esta operación.²⁵¹ Con la participación del CIR, el desempeño de la operación mejoró, especialmente en el terreno de optimización de recursos. El ACNUR se benefició de la experiencia que tiene el CIR en ese terreno, de su relación favorable con ONG locales y de sus habilidades para administrar y distribuir recursos económicos.

Si bien la experiencia de la operación Kenia-Somalia, no se apega totalmente a los lineamientos institucionales del ACNUR,²⁵² debido a sus características peculiares, esta operación aporta una lección muy importante al régimen internacional para la protección de refugiados, en materia de coordinación operativa en zonas de contención: la delegación de la responsabilidad total de coordinar y administrar la operación al CIR, una ONG orientada a labores asistenciales con un buen nivel de desarrollo institucional que le permitió conducir con éxito la operación. En el futuro es muy probable que estas operaciones sean frecuentes y la experiencia de coordinación de la operación Kenia-Somalia podría servir como una base para mejorar los lineamientos normativos al respecto.²⁵³

²⁵⁰ John Kirkby, *et al.*, "UNHCR's Cross Border Operation in Somalia: The Value of Quick Impact Projects for Refugee Resettlement", *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, núm. 2, 1997, p. 184.

²⁵¹ Constantinos Berhe-Tesfu, "Humanitarian Action, Preventive Diplomacy and Advocacy: The Emerging Role of Cross Border Operations and NGOs", *International Journal of Refugee Law*, Edición Especial África, verano de 1995, p. 224.

²⁵² Aunque la operación Kenia-Somalia no se apega totalmente con los lineamientos operativos del ACNUR, cabe mencionar que la coordinación de actividades por parte del Comité Internacional de Rescate, concuerda con la recomendación 121 del proceso *Partnership in Action*, que dice "El ACNUR deberá propiciar la coordinación de esfuerzos entre las ONG desarrollistas, especialmente durante operaciones complejas que impidan la supervisión directa del ACNUR. En esos casos, el ACNUR debería delegar sus funciones coordinadoras a alguna ONG internacional con la capacidad técnica y la experiencia necesaria para regular las relaciones entre las ONG locales e internacionales que trabajen en la operación, para planear y evaluar los proyectos de éstas [...]" (*Oslo Declaration and Plan ...*, p. 27).

²⁵³ Como se estudió en el segundo capítulo, después del fin de la Guerra Fría, los estados siguen políticas de asilo más restrictivas y una de sus estrategias de respuesta es la retención de refugiados en las zonas fronterizas. Además

Labores de protección legal

Debido a que la población beneficiada por esta operación no adquiere el estatus legal de refugiado, por no haber salido del país de su nacionalidad, la responsabilidad por su protección corresponde al gobierno somalí. Sin embargo, debido a que el estado somalí se encuentra en descomposición inclusive al momento de escribir esta tesis, durante la operación transfronteriza, las tareas de protección legal estuvieron a cargo del ACNUR exclusivamente. De hecho, las oficinas de esta organización en Kismaayo, Luuq y Belet Hawo sólo desempeñaban funciones de protección legal enfocadas hacia la repatriación de somalíes.

Sistema de rendición de cuentas

El sistema de rendición de cuentas entre el CIR y el ACNUR fue expedito y eficiente. Desafortunadamente no se puede decir lo mismo de la rendición de cuentas de las ONG desarrollistas hacia el CIR.²⁵⁴ Las ONG desarrollistas han tratado de enmascarar el fracaso de varios PIR construyendo infraestructura en distintas comunidades. Los lineamientos del ACNUR y del CIR, establecen que la asignación de recursos para cada PIR tiene un tope de 50 mil dólares. El desvío de recursos para realizar proyectos productivos hacia la compra de insumos no prioritarios, generó informes financieros poco precisos.²⁵⁵

El trabajo de desarrollo alternativo

Entre las veinte ONG que participaron en esta operación sólo seis realizaron proyectos de desarrollo alternativo y cumplían un papel de intermediación, en los términos que lo define Carroll. Éstas son *Worldvision*, CARE, la ONG keniana *Crescent of Hope*, la ONG somalí *Association of Somali Intellectuals*, *Rädda Barnen* y *Trocáire*. El resto de las ONG involucradas en esta operación seguían un mandato estrictamente humanitario y se limitaron a realizar labores

de Somalia, este tipo de operaciones ya han tenido lugar en Afganistán y Camboya (Cf. A. Helton, *op. cit.*, pp. 390 y ss).

²⁵⁴ *Entrevista a Millicent Mutuli ...*

²⁵⁵ Constatninos Berhe-Tesfu, *op. cit.*, p. 227.

asistenciales como PIR destinados a construcción de infraestructura para la supervivencia de los retornados, especialmente obras hidráulicas.²⁵⁶

1. ¿Fueron efectivos los PIR para combatir la pobreza en la región?

● Analfabetismo

Los PIR dedicados a labores educativas destacan por sus resultados eficientes y su amplia cobertura. El principal socio operativo para los PIR educativos es *Rädda Barnen*.²⁵⁷ Joel Ognango, Coordinador para el norte de Kenia de esta organización, señala que el objetivo del PIR que llevan a la práctica en la operación Kenia-Somalia es impulsar el desarrollo de habilidades autogestivas entre los niños y adultos desplazados en Somalia, que les permitan regularizar sus vidas y ser autosuficientes en el futuro.²⁵⁸

De acuerdo con Ognango, el principal reto de *Rädda Barnen* en esta operación ha sido adaptar sus prioridades autogestivas a la situación de los somalíes. La estructura organizativa de *Rädda Barnen* en esta operación es sencilla, a pesar de contar con el equipo de trabajo más grande de todos los socios operativos. El personal directivo está formado por un Coordinador de Programa y tres coordinadores especializados en las distintas áreas del programa educativo: educación primaria, educación secundaria y apoyo psicosocial. Además, cuenta con una plantilla de 425 profesores, de los cuales 44 son kenianos y 381 son somalíes; ambos grupos reciben el mismo salario.

El Programa Educativo de esta ONG atiende a 12,975 alumnos en nivel preescolar, cerca de 90,000 alumnos en 64 escuelas primarias y a 1,576 alumnos en la única escuela secundaria de la región. Hacia mediados de 1998 se terminará la construcción de una nueva secundaria, donde

²⁵⁶ ACNUR, *Kenya and the Somalia Cross-Border Operation...*, p. 12.

²⁵⁷ *Rädda Barnen* es una de las ONG más conocidas y respetadas por los somalíes, debido a la extensión de su trabajo en el Este de África. Esta ONG tiene una estructura muy similar a la del ACNUR, su Oficina Central se encuentra en Estocolmo, tiene una Oficina Regional para el Este de África en Addis Abeba, Etiopía y una Sub Oficina para Kenia y Sudán en Nairobi. Esta organización desarrolla proyectos de educación, con enfoque autogestivo, en el sur de Sudán, Somalia y Etiopía. *Rädda Barnen* trabaja en esta operación desde 1994.

²⁵⁸ *Entrevista a Joel Ognango ...*

se favorecerá la participación de mujeres, ya que éstas representan menos del 20 por ciento de los estudiantes de secundaria.²⁵⁹

El Programa Psicosocial atiende a 378 niños con algún tipo de disfunción. A través de este programa, los niños se integran paulatinamente al sistema regular de educación. Por otra parte, este programa atiende a los menores que han perdido a sus padres. *Rädda Barnen* considera que sus actividades en esta operación constituyen el inicio de una larga trayectoria de esfuerzos que conducen al desarrollo alternativo. Éste requiere de programas a largo plazo y del compromiso constante de agencias financiadoras.²⁶⁰ Además de las actividades anteriores, la ONG católica Don Bosco desarrolló un programa de alfabetización que será descrito más adelante, porque forma parte de un proyecto más amplio.

- Exclusión

Entre los Proyectos de Impacto Rápido destinados a combatir la exclusión de sectores marginados destacan las iniciativas de agroecología que impulsaron las ONG *Worldvision* y CARE en la zona de Bardhubo. Los conflictos regionales destruyeron la red de riego y las bombas que permitían extraer agua del subsuelo para la agricultura local. Esto convirtió a los campesinos locales en un sector sin acceso a recursos económicos, en una región donde sólo los comerciantes conservaron algunos bienes. La mayor parte de los somalíes que fueron instalados en esta región eran campesinos. Debido a la situación de desventaja del sector agrícola (formado por población local y desplazados) frente al sector comerciante en esta región, el CIR aprobó y financió proyectos destinados a la restauración de la agricultura.

Estos proyectos no fueron concebidos exclusivamente como “generadores de ingreso”, sino como instrumentos para restaurar las condiciones de supervivencia para un sector social excluido. *Worldvision* y CARE desarrollaron este proyecto con un enfoque orientado hacia la distribución equitativa de cargas de trabajo entre hombres, mujeres y niños. El proyecto agrícola

²⁵⁹ Debido a que la mayoría de los somalíes son islámicos, las mujeres de esta nación difícilmente tienen acceso a educación media o superior.

²⁶⁰ Ulla Blomquist, Joy Mahlasela. *Community Work Social Work Training in Refugee Camps*, Estocolmo, *Rädda Barnen*, 1996, p. 52.

estuvo acompañado de talleres para el desarrollo de habilidades organizativas y para impulsar la participación social.²⁶¹

Otro PIR dirigido al combate de la exclusión fue el Centro Femenino de Belet Hawo, a cargo de las ONG *Crescent of Hope* y *Association of Somali Intellectuals*. En esa comunidad hay aproximadamente 2,000 hogares que dependen de mujeres que han perdido a sus esposos en los conflictos armados. En la primera etapa del proyecto se formó un grupo líder—renovable periódicamente por medio de procesos democráticos—para dirigir el Centro. El objetivo de las ONG fue preparar a ese grupo para delegarle las responsabilidades administrativas y evitar vínculos de dependencia. De esta manera, ambas ONG actuaron como verdaderos intermediarios que apoyaron a un grupo local para su desarrollo.

El grupo líder adoptó el nombre de “Grupo de Bienestar Femenino” (*Women's Welfare Group*) y dirigió cinco proyectos dentro del Centro: un orfanatorio; un taller de tejido de tapetes con materiales locales; un centro de crianza de aves con más de 150 gallinas que producen aproximadamente 20 huevos al día; un molino de granos que obtuvieron a crédito y talleres de sastrería que organizan con sus 15 máquinas de costura.²⁶² Estos proyectos fueron diseñados para crear opciones laborales que permitieran a las mujeres somalíes desplazadas ser productivas y tener una mejor posición social. Además de generar ingresos para varias familias, los proyectos son utilizados como instrumentos de concienciación.

Los ejemplos anteriores muestran que es posible, bajo condiciones favorables, desarrollar programas destinados al combate de la exclusión de grupos marginados en la Operación Kenia-Somalia. No obstante, el éxito de esos programas fue muy limitado. Las circunstancias fueron adversas en la mayoría de los proyectos dirigidos a incorporar sectores excluidos; por ejemplo, de los 75 PIR agrícolas que recibieron financiamiento, solamente 27 obtuvieron resultados favorables y el Centro Femenino de Belet Hawo fue el único que prosperó de 36 intentos similares.²⁶³ Se puede concluir que los PIR no contribuyeron significativamente a disminuir la exclusión de ciertos sectores sociales en la región, ya que sus proyectos exitosos sólo beneficiaron a una pequeña proporción de la población total.

²⁶¹ John Kirkby, *et al.*, *op. cit.*, pp. 186, 187.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ *Ibid.*, p. 186.

Los PIR orientados hacia la reconstrucción de infraestructura física y social son el mecanismo que se siguió en la Operación Kenia-Somalia para combatir la carencia de medios materiales. El principal socio operativo encargado de estas tareas fue la ONG italiana Don Bosco.²⁶⁴ El objetivo de la Operación, en este terreno, fue ir más allá de la rehabilitación física de zonas devastadas por la guerra, promoviendo procesos de desarrollo alternativo para recuperar la calidad de vida de los somalíes desplazados.²⁶⁵ Con esta prioridad en mente, Don Bosco desarrolla un programa de educación integral en el que participan 1,340 estudiantes, todos ellos mayores de 18 y menores de 25 años. Este programa incluye un proceso de alfabetización basado en el método “Palabra Generadora” de Paulo Freire.²⁶⁶

La principal actividad del programa de Don Bosco es el entrenamiento vocacional. En sus seis Centros de Capacitación, esta ONG impulsa procesos de educación técnica en las siguientes áreas: albañilería, carpintería, agricultura, sastrería y mecanografía. Las operaciones de Don Bosco en Somalia no se apegan totalmente al carácter laico y apolítico que establece el ACNUR para seleccionar a sus socios operativos,²⁶⁷ ya que se trata de una ONG católica—que incluso tiene una capilla dentro de sus instalaciones—y su posición política, relacionada con la izquierda, también es notoria. El objetivo último de sus actividades es impulsar la concienciación de los desplazados que educan y convertirlos en promotores de su propio desarrollo.

Los talleres de Don Bosco empiezan a las 8 de la mañana y terminan a las cinco y media de la tarde. Esta organización sirve dos comidas (que consisten de frijol y maíz) para quienes participan en su programa. A diferencia de los organismos anteriores, Don Bosco contribuye con el 20 por ciento de los recursos necesarios para el programa que lleva a la práctica y compra, con recursos propios, los alimentos que sirve a sus participantes. Debido a que esta ONG cuenta con

²⁶⁴ Don Bosco es una ONG italiana proveniente del sistema de pastoral social de la Iglesia católica. Don Bosco está comprometida con el desarrollo comunitario y la generación endógena de poder en sectores sociales marginados. Esta ONG tiene “Escuelas de Entrenamiento Vocacional” en todos los continentes. Para Don Bosco la educación es una herramienta liberadora que abre el camino para la transformación social.

²⁶⁵ John Kirkby, *et al.*, *op. cit.*, p. 184.

²⁶⁶ Este método de alfabetización para adultos fue diseñado por el brasileño Paulo Freire, con el objeto de funcionar como catalizador social. El método rompe con los esquemas de alfabetización tradicionales, establece un sistema de aprendizaje por sílabas que desarrolla habilidades de lectura y escritura en sus participantes en periodos breves. Los talleres de alfabetización están acompañados de “círculos de cultura”, a través de los cuales se desarrollan actividades de reflexión colectiva que conducen hacia la concienciación de los participantes.

²⁶⁷ ACNUR, *Partnership ...*, p. 28.

poco personal, capacita a grupos locales de somalíes para que colaboren con los desplazados en la construcción de vivienda, escuelas, acueductos y otros servicios que necesitan para su subsistencia.

2. Las posibilidades de sostenibilidad de los PIR en Somalia.

La sostenibilidad de los PIR es uno de los temas más controvertidos en la Operación Kenia-Somalia. Kirkby afirma que una evaluación de estos PIR necesita considerar los siguientes aspectos: las condiciones bajo las cuales se ejecuta el programa, la administración del programa y los efectos económicos (planeados y no planeados).²⁶⁸

Los PIR fueron ejecutados bajo condiciones inestables de seguridad, debido a los ataques intermitentes de grupos armados en la región. A pesar de que la región estaba protegida por fuerzas internacionales, los grupos guerrilleros lograban incursionar gracias a su conocimiento de la zona. Para estos grupos, la zona de los PIR representaba una fuente de abastecimiento de insumos para su supervivencia, que obtenían por medio del vandalismo. Esa situación pone en riesgo la continuidad de los PIR una vez que se retire la protección de la comunidad internacional.

Es muy difícil hacer generalizaciones con respecto a la administración de los PIR orientados hacia el desarrollo alternativo, ya que las experiencias fueron heterogéneas y la administración sólo se puede evaluar a través de los informes y éstos no siempre relatan fielmente los problemas administrativos. Uno de los aspectos más fáciles de observar, más allá de los informes, es el seguimiento de un enfoque participativo de administración cuando se llevan a la práctica los proyectos. Mientras algunas ONG brindaron suficiente autonomía a los grupos locales para administrar los recursos destinados a los proyectos, otras ONG se limitaron a administrar los recursos sin permitir a los grupos locales participar en la toma de decisiones sobre su utilización. Para que un proyecto sea sostenible en el largo plazo, es recomendable que el socio operativo lo administre con un enfoque participativo, de tal manera que delegue responsabilidades a los participantes y les permita administrar los recursos, supervisándolos constantemente, para que

²⁶⁸ J. Kirkby, *et al.*, *op. cit.*, p. 192.

aprendan a planear con base en los insumos disponibles y no dependan de una asignación externa de responsabilidades y recursos.²⁶⁹

Sin embargo, es importante señalar que la administración con enfoque participativo no es suficiente para que los PIR puedan ser sostenibles. La mayor parte de estos proyectos necesita una inyección constante de recursos para subsistir y esto obstaculiza la sostenibilidad de la mayoría de los PIR en la región. No obstante, algunos PIR quedaron en manos de somalíes adinerados, quienes tienen posibilidades de continuar esas actividades. A fin de cuentas, la mayoría de los PIR benefició a los sectores más ricos de la sociedad local.²⁷⁰

Finalmente, John Kirkby considera que los PIR de ONG con mandato humanitario pueden tener más posibilidades de supervivencia que los de ONG desarrollistas en el entorno de la operación Kenia-Somalia. En su artículo sobre esta operación, Kirkby compara el desempeño de la ONG francesa *Trócaire* con la fundación islámica *Ibrahim al Ibrahim*. *Trócaire* es una ONG desarrollista que se interesó en llevar a la práctica PIR agrícolas. Sus resultados fueron pobres y finalmente esta ONG se retiró con un sentimiento de frustración por no haber despertado actitudes autogestivas en los beneficiarios de sus proyectos.

Por otra parte, para la fundación *Ibrahim al Ibrahim*, de carácter netamente asistencial, tuvo un desempeño eficiente y le fue más fácil adaptarse a la naturaleza del PIR que tuvo a su cargo, cuyo objetivo se limitaba a instalar un pozo de agua en la comunidad de Afmadour, sin necesidad de impulsar la participación social ni de emprender procesos de desarrollo con perspectivas a largo plazo.²⁷¹ Esta observación de Kirkby pone en evidencia la dificultad adicional que representa para organizaciones dedicadas al trabajo social, emprender proyectos de desarrollo alternativo que sean sostenibles.

²⁶⁹ ACNUR. "Policy and Methodological Framework for Quick Impact Projects (QIPs) as a means of facilitating durable solutions through integration", *UNHCR REFWorld*, 1998.

²⁷⁰ Constantinos Berhe-Tesu, *op. cit.*, p. 227.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 195.

ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE LOS ACTORES

El ACNUR como organismo coordinador

1. Las metas del ACNUR

Siguiendo el esquema de Edwards, el primer aspecto a evaluar en el desempeño de un organismo intergubernamental es la claridad de sus metas. En dos de los tres casos anteriores, el ACNUR tenía metas bien establecidas. En la operación de los Grandes Lagos, el objetivo evidente era salvar de una muerte segura a los millones de desplazados en esa región y en la operación Kenia-Somalia la meta era evitar que quienes huían de la violencia en Somalia entraran a Kenia, donde no estaba garantizada su seguridad.

La meta del ACNUR en la operación de Kakuma fue alterándose con el paso de los años. En 1992, la operación de Kakuma era notoriamente de emergencia, ya que debían atenderse los éxodos masivos de sudaneses. El carácter semi crónico de la guerra civil en Sudán, aunado a la facilidad que muchos refugiados encuentran en recibir alimento y educación gratuita, ha hundido a la operación Kakuma en una inercia que parece no tener fin. Con el paso de los años, la operación se ha transformado en una de cuidado y mantenimiento. La meta de este tipo de operaciones consiste en buscar soluciones duraderas a la población que atienden.²⁷²

Sin embargo, ésta no es la meta que en la práctica se persigue en Kakuma. De hecho, allá las tres soluciones duraderas que utiliza la comunidad internacional son inoperantes. La repatriación voluntaria es lenta, porque algunos refugiados no pueden volver a su lugar de origen por temor a la violencia o por carecer de recursos para su subsistencia; la integración local es imposible, porque el gobierno keniano no la permite; y el reasentamiento en terceros países es una opción muy limitada. En términos prácticos, la meta de la operación Kakuma es asegurar la subsistencia de grupos humanos desplazados por conflictos armados y procurar que éstos desarrollen habilidades para su supervivencia en el corto plazo. Para este último fin se ejecutan los programas de desarrollo alternativo, cuyos resultados son los más tangibles de las tres operaciones estudiadas.

²⁷² ACNUR, *La situación de los refugiados ...*, p. 248.

2. Los planes de trabajo del ACNUR

En este aspecto, la operación Grandes Lagos y la operación Kakuma representan ejemplos extremos de ausencia de planeación y regulación inadecuada respectivamente. La entropía logística que tuvo lugar en la operación Grandes Lagos fue más una consecuencia de la falta de lineamientos precisos que de los retos que planteaba la emergencia. Por otro lado, en Kakuma se recibe una planeación de actividades elaborada en Ginebra. Ésta es demasiado detallada, pero alejada de la realidad del trabajo de base y, por tanto, poco útil.

Sin duda, la operación Kenia-Somalia representa un ejemplo exitoso de planeación. En este caso, la delegación de autoridad para realizar la operación se hizo a través de una Carta de Instrucción lo suficientemente flexible como para adaptarse a las circunstancias regionales y así el ACNUR pudo delegar sus funciones coordinadoras al CIR. Los planes de trabajo del ACNUR en dos de los casos estudiados incluyeron la participación de ONG en labores de protección a refugiados. Solamente en la Operación Transfronteriza Kenia-Somalia, las labores de protección fueron realizadas en forma exclusiva por el ACNUR.

Tanto en Kakuma como en la Operación Grandes Lagos las labores de protección legal estuvieron bien acotadas. Por una parte, el ACNUR defendió eficientemente los derechos colectivos de las poblaciones desplazadas, a través de negociaciones diplomáticas para conseguirles estatus de refugiado, documentos de viaje y movilización en la tierra de asilo. Por otra, algunas ONG realizaron tareas de protección directa, como los proyectos de acompañamiento legal y resolución de conflictos con distintos grados de éxito, pero con un problema común: la falta de personal especializado en tareas de defensa legal.

Las recomendaciones del proceso *Partnership in Action* al respecto,²⁷³ son demasiado optimistas y no toman en cuenta los riesgos que se corren cuando las labores de protección directa son desempeñadas por ONG. Sin duda alguna, hay ONG como *Human Rights Watch* y *Lawyers Committee for Human Rights*, que cuentan con personal especializado para la protección legal, pero la mayor parte de las ONG que realizan tareas de protección de derechos individuales de refugiados no son especializadas en este terreno. Las recomendaciones de *Partnership in Action* deberían incorporar alguna anotación en este sentido.

²⁷³ Véanse las recomendaciones 5-12 en *Oslo Conference and Plan*, p. 4.

3. Liderazgo efectivo

El liderazgo del ACNUR durante las operaciones de campo puede considerarse como su capacidad para coordinar efectivamente a las ONG desarrollistas que llevan a la práctica sus programas. Esta capacidad no fue óptima en ninguno de los tres casos. Tal vez la operación Kenia-Somalia represente el mejor ejemplo de coordinación del ACNUR, tomando en cuenta su exitosa relación con el CIR. Sin embargo, es necesario considerar que esa delegación de funciones apartó al ACNUR de los problemas que tuvieron lugar en la relación con las ONG desarrollistas que llevaron a la práctica los programas operativos.

En Kakuma la relación de trabajo es mecánica, los programas funcionan de manera desarticulada y la coordinación sólo tiene lugar durante situaciones de emergencia. Sin embargo, tanto la Sub Oficina como las ONG han alcanzado un *modus operandi* que les permite coordinar sus actividades de asistencia humanitaria y de promoción de desarrollo de manera estable, aunque no busquen la excelencia.

Finalmente, la operación Grandes Lagos muestra los errores más graves que pueden ocurrir en materia de coordinación, cuando miles de vidas están en riesgo. La bibliografía estudiada para este caso señala a las ONG como responsables de la falta de coordinación durante esta operación de emergencia. Sin embargo, es importante considerar que no fue posible obtener materiales impresos de las ONG que trabajaron en la operación que traten el tema de coordinación, puesto que su punto de vista tal vez podría equilibrar más el análisis.

Prescindiendo de referencias bibliográficas precisas sobre la responsabilidad del ACNUR en la falta de una coordinación efectiva con las ONG en la Operación Grandes Lagos, se hace sólo una reflexión. Es necesario considerar que la operación se inició antes de que tuviera lugar el proceso *Partnership in Action*, a raíz del cual, la Oficina de Enlace con ONG del ACNUR en Ginebra ha diseñado distintos instrumentos (manuales, cursos) para facilitar la coordinación del ACNUR con ONG desarrollistas en operaciones de emergencia. Por lo tanto, el personal del ACNUR que participó en esta operación de emergencia no contaba con un marco regulatorio que le permitiera seguir ciertos lineamientos en su relación con las ONG desarrollistas.

4. Habilidad para negociar

En los tres casos, el ACNUR demostró una habilidad extraordinaria para negociar con los gobiernos locales. Aun en la precaria situación de Ruanda, logró establecer sus oficinas en Kigali. Las actividades diplomáticas son una de las fortalezas del ACNUR. Por una parte, esta organización negocia con gobiernos de países desarrollados para obtener financiamiento y para que reciban refugiados que necesiten reasentamiento. Por otra, es frecuente que el ACNUR se vea en la necesidad de establecer acuerdos con gobiernos autoritarios, para lo que necesita una gran habilidad negociadora. Sin embargo, su capacidad de negociación con las ONG es considerablemente más débil, porque no logra en algunos casos el apego a las regulaciones del régimen y tiene que adaptarse a los métodos de trabajo de las ONG.

5. Éxitos de sustentación de los programas del ACNUR

Tanto las ONG desarrollistas como el ACNUR buscan que sus programas sean sostenibles y que puedan continuarse en el futuro. Las experiencias analizadas muestran pocas posibilidades para que los programas que impulsan el ACNUR y las ONG desarrollistas tengan éxito o continuidad a largo plazo.

El caso extremo son los programas de desarrollo que se realizan durante operaciones de emergencia, ya que están destinados a tener una duración breve desde su origen. No siempre es posible analizar sus resultados tangibles, ya que por lo general sólo son cuantificables en el largo plazo. Sin embargo, si se considera que los programas de desarrollo en este tipo de operaciones persiguen un fin muy preciso—impulsar la autosuficiencia de los refugiados de manera temporal para evitar que se generen círculos viciosos de dependencia—se puede concluir que algunos de ellos son exitosos.

Los programas de desarrollo en Kakuma—a pesar de que la mayoría también requiere recursos externos para subsistir—tienen resultados más tangibles y aportaciones más trascendentes. Algunos proyectos han logrado desarrollar las habilidades de sus beneficiarios y conducirlos hacia procesos de generación endógena de poder. Esto se debe a que los refugiados permanecen por largos periodos concentrados en Kakuma y los programas pueden tener más continuidad.

Los proyectos de impacto rápido dedicados al impulso del desarrollo alternativo en la Operación Kenia-Somalia tienen distinto impacto social y posibilidades de sustentación. Algunos de ellos se han convertido en empresas muy eficientes, debido a que los propietarios cuentan con recursos propios para continuar sus proyectos e inclusive redimensionarlos. Sin embargo, gran parte de esos proyectos están destinados al fracaso cuando dejan de recibir financiamiento externo.

Las ONG desarrollistas como socios operativos

El desempeño de las ONG desarrollistas concuerda, en términos generales, con las características que les atribuye Carroll. En efecto, este grupo de ONG impulsan procesos de desarrollo local y fomentan la participación de agrupaciones de base, sirviendo como intermediarios de éstos con el ACNUR. Las ONG que se han analizado en los tres casos no concuerdan con dos de las particularidades que identifica Michael Cernea en las ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo. Las ONG anteriormente estudiadas tienen facilidad para promover la participación de los refugiados en programas de desarrollo alternativo, aunque no todas incluyen a refugiados dentro de su plantilla de trabajo, contrariamente a las atribuciones que hace Cernea a este tipo de ONG.

Tal vez las seis ONG que se estudiaron en la operación Kenia-Somalia son las que más concuerdan con este modelo, ya que promovieron la cooperación entre grupos de somalíes y sirvieron como intermediarias para establecer lazos verticales con el CIR, que desempeñó—en esa operación—un papel de proveedor de recursos materiales similar al de una agencia financiadora, debido a que suplió las labores del ACNUR.

Sin embargo, el análisis de estas operaciones ha demostrado al menos una limitación del esquema de Carroll como tipología de ONG. El desempeño práctico de la Fundación Mundial Luterana (FML) queda fuera de las definiciones de este autor. Si bien la FML realiza labores de intermediación y proyectos de desarrollo alternativo, no se acopla con la definición de “Organismo de Apoyo a Beneficiarios” de Carroll, porque también desempeña labores de asistencia humanitaria que no buscan el desarrollo de habilidades autogestivas entre los participantes de algunos de sus proyectos.

Por lo tanto, puede afirmarse que la estructura operativa de la FML es híbrida, ya que coexisten un grupo especializado en asistencia humanitaria y un grupo que lleva a la práctica los proyectos alternativos generadores de ingreso. Otro ejemplo de organización híbrida es el Comité de Rescate Internacional, que salió de su mandato asistencial para coordinar proyectos de desarrollo alternativo en la operación Kenia-Somalia.

Tal vez la lección más importante que pueden brindar estos ejemplos es la flexibilidad de las ONG, que no debe entenderse como inconsistencia. Por el contrario, esta flexibilidad les ha permitido adecuarse a las circunstancias cambiantes de los flujos de refugiados contemporáneos y así han logrado ser el brazo derecho del ACNUR. Considerando que son organismos flexibles, es necesario que haya una coordinación de sus actividades, porque de lo contrario podrían duplicarse sus funciones, como señala Martin Masumbuko con respecto a la operación Kakuma.

Además, los ejemplos del FML y del CRI muestran las complicaciones inherentes en la conceptualización de ONG, debido a que es difícil incorporar en patrones analíticos su carácter flexible. En este sentido, tal vez sería conveniente que los estudios académicos dedicados a la estructura y funciones de ONG desarrollen investigaciones sobre las implicaciones prácticas de la flexibilidad de estos actores.

De manera simultánea, sería conveniente que los procesos de elaboración de las reglas de este régimen, dirigidas a regular la relación entre el ACNUR y las ONG, partiera del supuesto de que las ONG son organismos flexibles y de un análisis sobre la manera en que esa flexibilidad les permite potencializar su interacción durante todo tipo de operaciones. Por otra parte, pocas de las ONG estudiadas corresponden a los atributos que les asigna Cernea con respecto a su capacidad para optimizar recursos. Según este autor, las ONG pueden desarrollar programas con pocos recursos por los bajos salarios que pagan a sus empleados y por el uso de tecnología barata.

Con respecto a la creatividad de las ONG, Cernea les atribuye una gran capacidad para innovar y transferir tecnología. Esta situación varía en los distintos casos que se estudiaron. Si bien algunas ONG desarrollistas procuraron transferir tecnología, la mayoría de ellas sólo lo hace ante una solicitud expresa del ACNUR, ya que su interés principal (de acuerdo a su carácter de promotoras del desarrollo alternativo) está más orientado hacia la búsqueda de opciones locales para el desarrollo a partir de la generación endógena de poder.

Uno de los principales problemas de las ONG desarrollistas que trabajan con el ACNUR es la dificultad que enfrentan para combatir efectivamente la pobreza y para reproducir sus experiencias. Varias de las iniciativas que llevan a la práctica estas ONG son demasiado pequeñas y su alcance es local. Esto les impide tener impacto regional o nacional, convirtiendo a sus proyectos en experiencias casi irrepetibles. Los proyectos exitosos de este tipo de ONG dependen de la participación de personal operativo altamente motivado y sensible a los requerimientos de la población beneficiada y a la cultura local. Cuando no es posible conseguir personal con esas características, los proyectos difícilmente se pueden reproducir.

Finalmente, es difícil hacer una evaluación de la capacidad técnica de las ONG desarrollistas que trabajan con el ACNUR, ya que en este grupo hay desde ONG que cuentan con presupuestos millonarios hasta organizaciones que sólo subsisten con las aportaciones del ACNUR. No obstante, el análisis de las operaciones seleccionadas hace evidente un punto en común en sus sistemas organizativos: los problemas de planeación. Aun las ONG que tienen un alto grado de desarrollo institucional y cuentan con abundantes recursos financieros, no siempre planean sus actividades con cuidado o realizan estudios previos poco confiables. Esto, en algunas ocasiones, conduce a serios problemas cuando ejecutan los programas del ACNUR. La situación es aún más grave en el caso de ONG pequeñas, las cuales, además de lo anterior, por lo general carecen de recursos humanos con preparación profesional en las áreas administrativa y contable para establecer un sistema de rendición de cuentas eficiente.

En cuanto al cumplimiento de objetivos de estos actores, es interesante considerar la visión que Frantz tiene en este respecto, y que fue citada en el capítulo anterior. Frantz señala que el principal objetivo de las ONG desarrollistas puede resumirse en obtener resultados que transformen los problemas de desarrollo de una sociedad.²⁷⁴ ¿Podría decirse que los proyectos de las ONG anteriormente analizadas cumplen con este objetivo?

En primer lugar, es importante destacar que los proyectos estudiados anteriormente han logrado fomentar actitudes participativas en los grupos de refugiados a los que se han dirigido. Sin embargo, su incapacidad para terminar con los problemas estructurales de la pobreza trunca

²⁷⁴ Véase nota 127, capítulo 3.

ese proceso y hace prácticamente imposible que las habilidades desarrolladas se dirijan hacia empresas sólidas que pudieran transformar su situación de pobreza.

Entre las características de los proyectos que ejecutan las ONG desarrollistas, en el tercer capítulo se destacó la prioridad que éstos asignan al desarrollo de habilidades de la población que atienden, para que articulen y presenten sus demandas ante autoridades gubernamentales. Esto conduce hacia la formulación de propuestas en materia de política pública dirigidas a las instituciones estatales. Si bien los refugiados de las operaciones estudiadas no tienen contacto directo con un gobierno nacional, es posible afirmar que su relación con el ACNUR—que desempeña funciones de autoridad gubernamental local—ha sido transformada por los proyectos desarrollistas. Esto es más evidente en la operación de Kakuma, donde los distintos grupos de refugiados han adquirido habilidades para formular sus demandas al ACNUR y los cientos de casos diarios que recibe la Oficina de Protección local son una muestra de este cambio en su capacidad organizativa.

En segundo lugar, tanto en la operación de Kakuma, como en la operación Kenia-Somalia, los proyectos de las ONG desarrollistas no lograron disminuir efectivamente las profundas diferencias entre los distintos sectores sociales en sus respectivos entornos. Éste es un obstáculo serio para el desarrollo sostenible, porque la desigualdad social impide a los sectores menos favorecidos alcanzar los niveles de desarrollo humano de los sectores con más recursos. La supervivencia de varias de las empresas formadas a raíz de estos proyectos depende de cierta inyección de recursos. Tal vez sea necesario hacer estudios socioeconómicos de los participantes en los proyectos y apoyarlos diferencialmente, estableciendo plazos de apoyo más prolongados para los sectores con menos recursos. De hecho, como se vio en el capítulo anterior, la Conferencia de Oslo emitió una recomendación en este sentido.

Ante las limitaciones de su trabajo, ¿qué diferencia a los proyectos de las ONG dedicadas al desarrollo alternativo del trabajo asistencial si, a final de cuentas, ninguno de los dos combate efectivamente los problemas estructurales de la pobreza? Prescindiendo de sus limitaciones, es importante reflexionar sobre el impacto que han tenido los proyectos educativos en estas operaciones. Las tasas de alfabetización de la población refugiada contrastan notoriamente con las del resto de las poblaciones locales, tanto en Kenia como en Somalia. La educación primaria-

secundaria y el desarrollo de habilidades técnicas son herramientas sólidas para el desarrollo de los refugiados.

No obstante, la solución a los problemas estructurales que impiden pasar de la capacitación a la realización de actividades productivas queda fuera del alcance de las ONG desarrollistas. Los proyectos de desarrollo alternativo en campos de refugiados, cumplen una función muy importante en la provisión de opciones productivas para aquellos refugiados que logran regresar a su lugar de origen. Además transforman la dependencia total de los refugiados con respecto a la comunidad internacional y les permiten emprender algunas actividades remunerativas, aunque sean limitadas.

En el primer capítulo, se estudió la conceptualización de desarrollo alternativo propuesta por Friedmann. De acuerdo con este autor, el principal objetivo de este tipo de proyectos es lograr que los sectores marginados recuperen el control de sus actividades productivas y de los recursos naturales existentes en su entorno. En este sentido, los proyectos realizados en las operaciones que se analizaron anteriormente son exitosos, porque se adaptan a las circunstancias locales y buscan la optimización de los recursos que tienen los refugiados.²⁷⁵

Friedmann sostiene que el primer principio del enfoque de desarrollo alternativo es el fortalecimiento de las capacidades de los sectores marginados para definir sus metas de desarrollo y el diseño de estrategias a largo plazo que les permitan alcanzar la autosuficiencia. Los proyectos estudiados han fortalecido la capacidad de planeación de los refugiados a quienes son dirigidos. Los participantes de estos proyectos aprenden a cumplir objetivos y a planear actividades, por lo menos en los plazos corto y mediano.

El segundo principio que señala Friedman es el respeto a las estructuras sociales y culturales de las comunidades sometidas a procesos de desarrollo no endógenos. En este terreno, el éxito de los proyectos varía de acuerdo a la comunidad que se dirigen. Todos los proyectos financiados por el ACNUR deben tener “enfoque de género”. En principio, esto es contradictorio con las “estructuras sociales y culturales” de varias comunidades de refugiados en la región, principalmente las que practican la religión islámica. La sensibilidad con que se tratan estos y otros asuntos que interfieren con la cultura y estructura social de las comunidades atendidas varía

²⁷⁵ Véanse pp. 12-14 del primer capítulo.

en cada operación y depende de la experiencia y cuidado del equipo de trabajo de la ONG que ejecuta el programa. Es importante destacar que los manejos inadecuados de programas que generan resistencia por motivos culturales, han suscitado conflictos severos.

El tercer principio identificado por Friedmann es el impulso a las iniciativas locales orientadas hacia el crecimiento regional. En el entorno de estas operaciones es necesario precisar qué se entiende por “regional”. En operaciones como las de los Grandes Lagos o la de Kakuma, el término “regional” es ambivalente: ¿incorpora a las comunidades locales que habitan alrededor del campo de refugiados o se refiere exclusivamente a los refugiados? El ACNUR tiene contemplada la realización de proyectos para el desarrollo de las comunidades locales donde se instalan los campos de refugiados (temporales, permanentes o semi permanentes). Los refugiados consumen recursos de las comunidades locales y esto genera frecuentemente grandes tensiones; por lo tanto, el ACNUR procura financiar proyectos de ONG desarrollistas o llamar a agencias intergubernamentales para que trabajen con las comunidades que rodean sus operaciones.

En el caso de Kakuma, el ACNUR no financió proyectos de ONG para fomentar el desarrollo de los Turkana, la población local, porque en principio el PNUD se comprometió a trabajar con esta población de manera simultánea a la realización de la operación Kakuma; sin embargo, el PNUD todavía no inicia sus trabajos en la región hasta el momento en que se escribe esta tesis. Por lo tanto, si se interpreta a lo “regional” como la población refugiada, puede afirmarse que los proyectos analizados ciertamente han impulsado iniciativas para su desarrollo; sin embargo, no han alcanzado, por lo menos en Kakuma, a la población que se encuentra fuera del campo de refugiados.

La situación de la operación Kenia-Somalia es muy diferente en este aspecto, porque atiende a refugiados “retornados” y a desplazados internos. La operación se realiza en una región donde la población comparte una identidad étnica y religiosa. Además, debido a la dimensión de los desplazamientos humanos en Somalia, la operación tuvo, desde su inicio, un mandato amplio para atender a toda la población, sin hacer distinciones sobre su origen.

Considero que el esquema de Uphoff puede arrojar bastante luz sobre este punto. Como se analizó en el tercer capítulo, Uphoff propone que se evalúe el impacto de los proyectos de desarrollo alternativo en tres tipos de “unidades de acción colectiva”: el nivel grupal (un conjunto

de individuos con identidad propia que tiene algún interés común); el nivel comunitario (una unidad residencial basada en relaciones socioeconómicas relativamente unida); el nivel local (un conjunto de comunidades que tienen relaciones comerciales y de cooperación).²⁷⁶

En las operaciones estudiadas se puede identificar como “nivel grupal” a las distintas comunidades de refugiados dentro de un campo: grupos que se unen por afinidades étnicas, nacionales o religiosas. El “nivel comunitario” correspondería a los campos de refugiados, que son un conjunto de distintos grupos étnicos que forman una comunidad a través de relaciones económicas y sociales, así como por compartir un mismo territorio y hacer uso de recursos comunes (por ejemplo agua, escuelas o centros de salud).

Finalmente, en estas operaciones, el “nivel local” incluye a las comunidades locales que viven alrededor del campo y a la comunidad de refugiados. Considerando la clasificación de Uphoff, es posible afirmar que los proyectos anteriormente estudiados han tenido impacto, con distintos grados de profundidad, en los dos primeros niveles (el grupal y el comunitario), pero no han logrado generar opciones de desarrollo en el nivel local.

El cuarto, y último, principio de Friedmann se refiere a la generación endógena de poder. Se puede decir que la mayoría de los proyectos analizados en las tres operaciones han contribuido a la generación endógena de poder en la población refugiada, porque la transferencia de conocimientos y habilidades despiertan en ellos el potencial para crear opciones que les permitan mejorar su condición.

El análisis de las operaciones anteriores permite hacer una reflexión final sobre los problemas de coordinación entre el ACNUR y las ONG desarrollistas que ejecutan sus proyectos. Al principio de la tesis se formuló una pregunta sobre los motivos que yacen detrás de estos problemas. En este sentido, se propusieron dos alternativas: la falta de interés de los actores y la el carácter inadecuado de las reglas para esta relación. El proceso *Partnership in Action* es una prueba del interés de ambos actores para crear ‘reglas del juego’ precisas, en beneficio de su eficiencia. El estudio del desempeño práctico de ambos actores en las operaciones de campo parece indicar que el incumplimiento de estas reglas, al menos en el este de África, se debe a que

²⁷⁶ Véase p. 52 del tercer capítulo.

no toman en cuenta las particularidades organizativas de las ONG y a que necesitan considerar la existencia de prácticas *ad hoc* y vicios administrativos que se han generado en las operaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

En las últimas tres décadas del siglo XX, la intensificación global de las crisis políticas, económicas y sociales que expulsan personas o grupos de personas de sus países de origen, ha motivado transformaciones significativas en la estructura del régimen internacional para la protección de refugiados. La necesidad de transformación empezó a hacerse evidente ante los complejos conflictos internacionales que tuvieron lugar durante los años de la Guerra Fría. Éstos plantearon retos no previstos por la normatividad del régimen y, consecuentemente, minaron su capacidad de respuesta operativa.

Uno de esos nuevos retos fue la necesidad de generar opciones de desarrollo para millones de refugiados en distintas regiones del mundo, que dependían completamente de la asistencia humanitaria. Los proyectos de desarrollo alternativo han constituido una opción adecuada para los refugiados, porque los capacitan para realizar actividades productivas en un periodo breve y no requieren grandes inversiones en infraestructura. Además, estos proyectos buscan despertar actitudes autogestivas para que las poblaciones refugiadas rompan los vínculos de dependencia que tienen con la comunidad internacional, o bien para que puedan llevar una vida más digna al regresar a su lugar de origen, una vez que haya concluido la situación que los expulsó.

En el Capítulo 2 se describe el proceso que condujo a la creación del ACNUR, brazo operativo (institucional) del régimen. Como tal, su mandato se limitaba a atender los problemas generados por las crisis de refugiados que la comunidad internacional había presenciado hasta el decenio de 1950. Sin embargo, a pesar de que la situación de los refugiados ha cambiado radicalmente en los últimos cincuenta años, esto no se ha reflejado en las normas del régimen, con las notorias excepciones del Protocolo Adicional a la Convención Relativa al Tratamiento de Refugiados de 1967 y los instrumentos regionales desarrollados en África y América Latina.

En el segundo capítulo también se hizo énfasis en los motivos detrás de la reticencia que muestran los estados miembros de este régimen para generar mecanismos legales que amplíen el concepto de refugiado y permitan una mayor competencia al ACNUR. Estos motivos están

estrechamente vinculados a intereses estatales de seguridad nacional. La principal preocupación en este sentido, consiste en tomar medidas para disminuir los flujos de buscadores de asilo. Por lo tanto, es difícil que los estados miembros del régimen se involucren en la elaboración y/o reforma de preceptos legales que amplíen el concepto de refugiado, porque esto legitimaría las demandas de un mayor número de solicitantes de asilo. Por lo tanto, se puede decir que el desarrollo del aparato legal para ampliar la competencia del ACNUR se encuentra estancado.

Las dificultades para transformar el aparato legal del régimen para la protección de refugiados muestran claramente cómo los regímenes internacionales encuentran su límite en lo que Krasner denomina como su “subjetividad”, es decir, en los intereses de sus actores. Más aún, muestra cómo este régimen es acotado por los intereses de los actores más fuertes, los estados, quienes controlan los mecanismos para la toma de decisiones. En primer lugar, tienen voz y voto en el Consejo Ejecutivo del ACNUR, mientras que los funcionarios del mismo ACNUR y las ONG sólo participan como observadores y, en el mejor de los casos, tienen voz pero no voto. En segundo lugar, son los estados quienes tienen personalidad jurídica para crear legislación internacional (tratados y declaraciones). Si bien algunas ONG han desempeñado un papel trascendente desde la formación de la ONU y han influido en procesos de creación de legislación internacional, sus funciones en este terreno son muy limitadas, porque el derecho internacional no faculta a estos actores a ser partes de un tratado internacional.

En este entorno, la evolución de los mecanismos cuasi legales para regular aspectos operativos del ACNUR, como la coordinación de sus actividades con ONG, sigue una lógica distinta. A diferencia de las cuestiones relacionadas con el mandato del ACNUR, los aspectos operativos no afectan los intereses de seguridad nacional de los estados miembros de este régimen; en todo caso, sólo afectan sus intereses económicos y en este renglón tenderán a elegir las opciones menos costosas.

El recrudecimiento de tensiones étnicas, nacionales, regionalistas y religiosas en distintas regiones del mundo a raíz del fin de la Guerra Fría ha transformado la naturaleza de los conflictos bélicos, de tal manera que cada vez son menos frecuentes las guerras (enfrentamientos interestatales), mientras crece a ritmo acelerado el número de conflictos internos. La naturaleza de

los flujos de desplazados que producen esos conflictos suscitó una colaboración más estrecha entre ONG y el ACNUR. Debido a que se trataba de respuestas operativas, la relación fue espontánea y con el paso del tiempo adquirió un carácter más formal.

En los tiempos que corren, el ACNUR mantiene una relación simbiótica con las organizaciones no gubernamentales que ejecutan sus programas, ya que ahora no sólo busca a estos actores como socios operativos que distribuyan asistencia humanitaria. En la actualidad, el ACNUR establece relaciones de trabajo con ONG dedicadas a la promoción del desarrollo alternativo para realizar actividades que están completamente fuera de su mandato legal y que no podría realizar, por no contar con el personal adecuado ni con la autorización para contratarlo.

El ACNUR identificó la necesidad de diseñar ciertos lineamientos para regular sus relaciones con las ONG que ejecutan sus proyectos, debido a los problemas de coordinación que surgieron en esa relación (duplicación de funciones, falta de entendimiento de los mandatos respectivos de cada organización, distintas concepciones de autoridad, diferencias profundas en los sistemas organizativos y de trabajo). Como se analizó en el Capítulo 3, la coordinación de actividades tiene un sustento normativo en preceptos muy generales.

Tomando en cuenta que los preceptos legales (normas) que regulan esta relación tienen un carácter general para poder ser aplicados a distintas situaciones, ha sido necesario elaborar reglas para regular la coordinación de actividades entre estos actores. Más de quinientas ONG han participado en un proceso para la formulación de este grupo de reglas. Estos cambios, que han tenido lugar desde el inicio del proceso *Partnership in Action* en 1993, muestran una transformación simultánea de los procesos para tomar decisiones en este régimen.

En primer lugar, es interesante destacar el cambio de papeles de los actores. La decisión de incorporar al Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (CIAV) en el proceso de formulación de estas reglas es muy significativa y constituye un ejemplo para otros regímenes. La consulta iniciada a través del proceso *Partnership in Action* es revolucionaria en el sentido al incluir a las ONG en el proceso de toma de decisiones.

Es difícil encontrar este tipo de apertura hacia las ONG en otros regímenes internacionales. Por ejemplo, las ONG ambientalistas y desarrollistas no tienen este grado de

participación directa en la elaboración de reglas de la Organización Mundial de Comercio, instancia donde las ONG han ganado espacios para que sus demandas sean escuchadas, pero que dista mucho de incluirlas abiertamente en procesos de toma de decisiones o de formulación de reglas.

Prescindiendo de sus efectos legales y políticos, las transformaciones en este régimen han suscitado la complementariedad de los enfoques humanitario y de desarrollo alternativo. Esto se debe a que el régimen ha cambiado sus prioridades, con el paso del tiempo, de la provisión de bienes y servicios para la supervivencia de los refugiados hacia la búsqueda de opciones para su autosuficiencia y desarrollo. Así ambos enfoques, que parecen divergentes por su naturaleza y mecanismos, encuentran un campo de acción común en el manejo que hace el ACNUR de las crisis que atiende.

En la Declaración de Oslo, esto se describe como el continuum asistencia-rehabilitación-desarrollo que se ha identificado en la práctica del trabajo conjunto del ACNUR y las ONG desarrollistas. A diferencia de otros esquemas de cooperación internacional, como el coordinado por el Departamento de Asistencia Humanitaria descrito en el segundo capítulo, que dividen de manera tajante el trabajo asistencial (humanitario) y las tareas de desarrollo, el régimen para la protección de refugiados ha integrado con cierto éxito estos enfoques. A pesar de sus limitaciones estructurales y de sus profundos problemas de sostenibilidad, los proyectos de las ONG desarrollistas en campos de refugiados han contribuido a disminuir la brecha entre la asistencia humanitaria y el desarrollismo. Al mismo tiempo, estos proyectos han cubierto un área en donde la acción coordinada de organismos intergubernamentales ha probado ser ineficiente.

En el cuarto capítulo se analizaron algunas características del desempeño práctico de la relación entre el ACNUR y las ONG en operaciones situadas en el este de África, que permiten hacer ciertas reflexiones finales sobre los problemas de coordinación entre estos actores. Al principio de esta tesis se propone como hipótesis que esos problemas son consecuencia de la falta de cumplimiento de las disposiciones legales y reglas que el régimen ha elaborado en este terreno. Esta observación se formuló al principio de la investigación y guió la búsqueda de información. En esa etapa temprana de la investigación, la gran cantidad y la especificidad de documentación

que se recabó sobre normas y reglas que regulan esta relación de trabajo parecía indicar, *prima facie*, que había lineamientos muy precisos en este terreno.

A lo largo del capítulo tres, se desmenuzaron los aspectos sobresalientes de este conjunto de disposiciones legales y cuasi legales. Después de analizar este aparato es posible señalar que es coherente e integral; los procesos de consulta hicieron que difícilmente algún aspecto de la relación laboral quedara fuera de este marco. Por lo tanto, a pesar de ser un aparato ambicioso, cubre ampliamente los distintos aspectos de la relación de trabajo. A raíz de las operaciones analizadas en el capítulo cuatro se puede inferir que las carencias de estos lineamientos están ligadas con su profundidad y con sus posibilidades de aplicación en la práctica.

En distintas ocasiones se ha destacado que estos documentos parten de una visión maniqueísta de las ONG que colaboran con el ACNUR y esto hace que algunas disposiciones sean difíciles de llevar a la práctica. En el capítulo final se mostró que varias de las ONG que colaboran con el ACNUR en las operaciones del Este de África que se analizaron, tienen estructuras flexibles y, en ocasiones, *sui generis*. Entonces, ¿cómo podrían formularse disposiciones para regular las relaciones de una organización intergubernamental altamente institucionalizada con actores no gubernamentales que tienen estructuras más dinámicas?

El análisis de esta relación en el Campo de Kakuma brinda una interesante lección que puede contribuir a la búsqueda de respuestas para esta pregunta: a través de la investigación de campo, se detectó en la opinión de los funcionarios encuestados que hay una serie de prácticas *ad hoc* y reglas no escritas que virtualmente regulan la relación entre el ACNUR y las ONG en esta región. Aun tomando en cuenta que no es correcto generalizar con base en las peculiaridades de las operaciones que tienen lugar en el Este de África, se podría sugerir que se iniciaran investigaciones de campo, con equipos formados por miembros de ONG y del ACNUR, que indagaran la existencia de este tipo de prácticas, las sistematizaran y utilizaran como mecanismos de referencia en el proceso de formulación de reglas.

Un ejercicio como el que se propone podría contribuir a la búsqueda de parámetros más adecuados para establecer, en norma y práctica, un sistema eficiente de rendición de cuentas por

parte de las ONG. Éste es uno de los asuntos más delicados de la relación de trabajo, porque involucra la confianza que se puede tener en el manejo de recursos por parte de las ONG.

Como se ha estudiado en el último capítulo, son varios los factores que enturbian el sistema de rendición de cuentas de las ONG. Los esfuerzos por solucionar este grave problema deberían provenir de ambos actores. El ACNUR necesitará desarrollar sistemas de contabilidad más eficientes que le permitan ahorrar recursos en el futuro inmediato. Las ONG, por su parte, enfrentan los grandes desafíos de replantear su política de personal y de establecer sistemas contables más precisos. Además, las ONG requieren fortalecer sus mecanismos de coordinación internacional, para discutir la naturaleza de su participación en el régimen internacional para la protección de refugiados.

Los foros internacionales de ONG sobre temas particulares son cada vez más comunes. Los eventos paralelos a la “Cumbre de la Tierra” en Río de Janeiro, iniciaron una nueva práctica de reuniones internacionales de ONG. Éstas se han repetido alrededor de casi todas las reuniones intergubernamentales que han tenido lugar después de 1992: Banco Mundial / Fondo Monetario Internacional, APEC, TLC, Conferencias de Viena, Copenhague, El Cairo, Beijing. No obstante, es necesario que el tipo de ONG que aquí se estudia trascienda la organización de foros paralelos a los encuentros intergubernamentales de su interés y abra sus propios espacios de interlocución, asumiendo la importancia que han adquirido como actores en este régimen.

Se ha visto que si bien las normas del régimen en este terreno tienen ciertas limitaciones y deficiencias, los problemas de coordinación también se deben, en ocasiones, a la imposibilidad—o renuencia—de los actores de seguir los procedimientos establecidos en reglas. Esto se debe a circunstancias específicas en las operaciones de campo y a inercias formadas con el paso del tiempo. Por lo tanto, es posible afirmar que no todos los problemas en esta relación deben considerarse como una deficiencia de las reglas del régimen.

Esto hace evidente la necesidad de revisar las normas, reglas y procedimientos operativos de esta relación, para crear nuevas opciones que fomenten un aprovechamiento más eficiente de los recursos materiales y humanos en las operaciones de campo. La evaluación concienzuda de estos rubros es una prioridad para el ACNUR, porque el financiamiento para la asistencia a

refugiados se ha estado reduciendo paulatinamente en los últimos años mientras las necesidades, en términos cuantitativos y cualitativos, siguen incrementándose.

A pesar de los progresos en las reglas que regulan la relación entre el ACNUR y las ONG desarrollistas a partir del proceso *Partnership in Action*, las experiencias estudiadas en esta tesis revelan la necesidad de vincular ese trabajo con la experiencia de campo. Además, el análisis de los tres casos muestra que es necesario generar mecanismos efectivos para que se respete esa normatividad durante las operaciones. En otras palabras, las reglas requieren un sistema que garantice su respeto en la práctica.

El estudio de las tres operaciones en África muestra que las áreas de protección legal y coordinación técnica requieren atención especial de quienes formulan la normatividad del ACNUR. Si bien algunas recomendaciones del proceso *Partnership in Action* hacen énfasis en la necesidad de involucrar a ONG en las tareas de protección legal a refugiados, sería pertinente incluir en la normatividad al respecto tanto los mecanismos de protección que se delegarían a las ONG, como los parámetros para seleccionar a los actores que participarían en esta delicada actividad. Además, sería interesante considerar los esfuerzos regionales que se hacen en este terreno, así como realizar un análisis de alcances y limitaciones para la protección de los derechos de los refugiados en cada región.

Las ONG en Kakuma han mostrado cierta eficiencia en la canalización de denuncias. Tal vez podría explorarse la posibilidad de dividir las tareas de protección legal a refugiados entre ONG y ACNUR, partiendo de una evaluación integral de las ventajas y limitaciones de las ONG desarrollistas y humanitarias en este terreno. Por otra parte, podría aprovecharse la experiencia y el profesionalismo de las ONG dedicadas a la defensa de los derechos humanos para auxiliar al ACNUR, o para capacitar a sus socios operativos. La vinculación con estas ONG podría ser a través de la formación de alguna dependencia, por ejemplo, un consejo consultivo sobre protección legal.

La coordinación técnica es uno de los aspectos más débiles de esta relación. La falta de coordinación suscita la duplicación de funciones y el desperdicio de los escasos recursos financieros del ACNUR. Los mecanismos institucionales de coordinación son poco eficientes en la

práctica y no existen instrumentos que regulen su operación de manera precisa. Debido a que la actuación de las ONG se ha incrementado en los últimos años, es necesario crear nuevas reglas y mejorar las reglas existentes para delimitar la función de estos actores.

Las ONG todavía son actores débiles en este régimen en particular, y en el sistema internacional, en general. Esta situación prevalecerá mientras las ONG continúen dependiendo fuertemente del financiamiento estatal. La búsqueda de fondos alternativos para lograr una mayor independencia de estos actores requiere de un gran esfuerzo de creatividad. Ese mismo tipo de esfuerzo también es necesario para hacer las modificaciones que los nuevos tiempos exigen a este régimen.

A pesar de los grandes cambios en el papel de las ONG como actores del sistema internacional, es difícil encontrar referencias a ellas en los textos de derecho internacional. Es necesario que, a la luz de su creciente actividad internacional como activistas, defensores de derechos humanos, formadores de reglas y como consultores en el sistema de la ONU, los estudiosos del derecho internacional realicen más investigación sobre su inserción en regímenes internacionales.

En las operaciones de campo analizadas en esta tesis, se ha tocado un aspecto muy particular del desempeño de las ONG como actores internacionales. El análisis del cuarto capítulo ha identificado algunos de los obstáculos, problemas estructurales y fortalezas de estos actores dentro de un régimen que busca la convergencia de los esquemas humanitario y desarrollista. Al final del primer capítulo se señala que, tomando en cuenta la definición de desarrollo propuesta por A. Sen, los enfoques desarrollista y humanitario pueden concebirse como convergentes. No obstante, el análisis de las operaciones de campo muestra las dificultades técnicas y logísticas para que se logre esa convergencia en la práctica.

La operación Grandes Lagos aporta lecciones importantes sobre la compatibilidad de ambos esquemas en una situación de emergencia, e hizo evidente la necesidad de formular reglas precisas para coordinar las actividades del ACNUR y las ONG desarrollistas. La falta de claridad en la rendición de cuentas, el desperdicio de recursos en áreas no prioritarias, la duplicación de actividades, la falta de un ente coordinador y el pobre desempeño de los proyectos de desarrollo

servieron como una amplia fuente de experiencia para el proceso *Partnership in Action*. Sin embargo, aún queda pendiente la discusión sobre la forma de realizar proyectos de desarrollo alternativo en una etapa de emergencia. Si bien es cierto que este tema fue ampliamente discutido a lo largo del proceso *Partnership in Action* y durante la Conferencia de Oslo, en particular, es necesario definir los mecanismos para incluir este tipo de proyectos en emergencias.

La operación de Kakuma muestra cómo ambos enfoques pueden ser compatibles en el largo plazo. Si bien los proyectos de Kakuma no han logrado terminar con el papel paternalista del ACNUR en este campo, debido principalmente a sus limitaciones para resolver problemas estructurales de pobreza, es posible afirmar que han logrado generar una cultura más participativa en la comunidad de refugiados, que contrasta radicalmente con la situación de dependencia absoluta que tenían durante los primeros años de esta operación. Sin embargo, la experiencia de Kakuma hace evidente la necesidad de complementar los proyectos desarrollistas con oportunidades para emprender proyectos productivos; de lo contrario, el camino hacia el desarrollo se ve truncado por la falta de recursos y sólo aquellos refugiados con medios para emprender negocios pueden ser independientes, mientras el resto sigue dependiendo de la comunidad internacional, a pesar de las habilidades que desarrollan.

Finalmente, la operación Kenia-Somalia constituye un campo fértil para analizar la convergencia del trabajo de desarrollo alternativo y el humanitarismo. A diferencia de otras operaciones que inician siendo asistenciales, la operación Kenia-Somalia tiene un énfasis esencialmente desarrollista desde el principio, porque se planea en torno a la creación de núcleos de desarrollo basados en Proyectos de Impacto Rápido (PIR). Estos proyectos, en efecto, han tenido un impacto rápido, pero su sostenimiento ha padecido problemas similares a los de Kakuma (altas tasas de éxito para los sectores ricos, mientras los sectores más pobres no pueden dar seguimiento a los proyectos), así como algunos problemas locales (por ejemplo, la práctica del Islam que contrasta con el enfoque de género de los PIR). Sin embargo, esta operación ha sido muy exitosa en el terreno de la educación, que *Rädda Barnen* la ha orientado hacia el desarrollo endógeno de poder y hacia la creación de una cultura participativa. Por otra parte, los proyectos “humanitarios” (como provisión de agua potable y luz) no han tenido un carácter estrictamente

asistencial, porque han involucrado a miembros de la comunidad en su construcción. De esta manera, se fomenta la participación social para el desarrollo al brindar asistencia humanitaria.

Esta última experiencia muestra que también es posible buscar la convergencia de ambos enfoques a través de proyectos híbridos. En otras palabras, estos enfoques no forzosamente deben ser operados a través de proyectos separados, sino que pueden ser incorporados en uno solo. Tal vez esta experiencia sea de utilidad para la convergencia de ambos enfoques en situaciones de emergencia, en las cuales es más difícil ejecutar programas desarrollistas y podría resultar mejor, en términos de costo-efectividad, tratar de integrar ambos enfoques en proyectos híbridos, al menos por el tiempo que dure la emergencia.

A pesar de sus diferencias, en los tres casos es posible identificar la necesidad de buscar la convergencia de los enfoques desarrollista y humanitario en la práctica, así como la necesidad de tomar en cuenta la experiencia de todo tipo de operaciones de campo en la formulación de reglas para mejorar la coordinación de actividades entre el ACNUR y las ONG desarrollistas.

Si bien la mayoría de estos proyectos tienen pocas posibilidades de sustentación, es posible afirmar que han sido exitosos para promover la cooperación entre grupos locales. En este sentido, algunos proyectos han probado que es posible la colaboración de grupos étnicos o religiosos, que en ocasiones son antagónicos, en torno a una empresa común.

A pesar de que el análisis de esta tesis se centra en el este de África, algunas de sus reflexiones pueden tener una aplicación más amplia. El análisis del tercer capítulo, por ejemplo, puede ser útil inclusive para México, un país que no ha ratificado la Convención de 1950, ni su Protocolo Adicional, pero que ha incluido algunos de sus preceptos en su marco jurídico. La experiencia de refugio en México puede ahora ser analizada en retrospectiva y esta tesis puede servir como modelo para ese propósito. Este trabajo pretende ser un punto de partida para estudios posteriores en este terreno, posiblemente a través de una tesis de doctorado o de alguna consultoría.

REFERENCIAS

Material bibliográfico

ACNUR, *ACNUR. Un instrumento de paz*, Madrid, ACNUR-España, 1996.

-----, *Kenya and the Somalia Cross-Border Operation. Finding Solutions*, Nairobi, Oficina de Información Pública del ACNUR en Kenia, 1996.

-----, *La situación de los refugiados en el mundo*, Madrid, Alianza, 1995.

-----, *Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*, Ginebra, ACNUR, 1996.

-----, *Profile-Kakuma Refugee Camp*, Ginebra, ACNUR, 1996.

-----, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Ginebra, ACNUR, [s/f].

-----, *The State of World's Refugees. A Humanitarian Agenda*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Albagli, Claude (dir.), *Conjoncture 97*, Paris, Bréal, 1996.

Blomquist, Ulla, Joy Mahlasela, *Community Work/Social Work Training in Refugee Camps*, Estocolmo, Rädä Barnen, 1991.

Burkey, Stan, *People First. A guide to self-reliant, participatory rural development*, Londres, Earthscan, Zed Books, 1993.

Carroll, Thomas F., *Intermediary NGOs. The supporting link in grassroots development*, West Hartford (CT), Kumarian, 1992.

Cassese, Antonio, *International Law in a Divided World*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

Cernea, Michael, *Nongovernmental Organisations and Local Development*, Washington, World Bank Discussion Paper, núm. 40, 1988.

-----, *The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-Up Planning*, Washington, World Bank Discussion Paper, núm. 166, 1992.

- Cornia, George A., *et al.*, *Adjustment with a Human Face*, Oxford, UNICEF-Oxford University Press, 1987.
- Edwards, J. David, *Criterios para que un organismo internacional sea eficaz: el caso de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, 1975.
- Edwards, Michael y David Hulme (eds.), *Non-governmental Organisations: Performance and Accountability*, Londres, Earthscan y Save the Children Fund, 1995.
- Featherman, Albert, *Social History of the Races of Mankind: The Nigritians*, Londres, Trübner, [s/f].
- Ferris, Elizabeth G., *Beyond Borders*, Ginebra, World Council of Churches, 1993.
- Friedmann, John, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge (MA), Blackwell, 1992.
- Fundación W.K. Kellog, *Manual para subvencionados de la Fundación Kellog*, Battle Creek (MI), 1995.
- Godbout, Jacques T., *El espíritu del don*, México, Siglo XXI, 1997.
- Goodwin-Gill, Guy S., *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2a. Ed., 1998.
- Gordenker, Leon, *Refugees in International Politics*, Londres, Crook Helm, 1987.
- Haq, Khadija, Uner Kirdar, *Desarrollo humano, ajuste y crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Harris, David J., *Cases and Materials on International Law*, Londres, Sweet and Maxwell, 5a. Ed., 1998.
- Hathaway, James C., *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butterworths, 1996.
- (ed.), *Reconceiving International Refugee Law*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1997.
- Human Rights Watch, *Failing the Internally Displaced*, Nueva York, Human Rights Watch, 1997.
- Korten, David C., *Getting to the 21st Century. Voluntary Action and the Global Agenda*, West Hartford (CT), Kumarian, 1990.
- Krasner, S. (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 5ª ed., 1989.

- Loescher, G., Scanlan, J. A., *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door*, Nueva York, The Free Press, 1986.
- Malanczuk, Peter, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Londres, 7a. Ed., 1998.
- Marrus, George, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Nueva York, Oxford University Press, 1985.
- Norwegian Agency of Development Cooperation y Swedish International Development Agency, *Evaluative Review of the UNHCR Guatemala Repatriation Programme. Draft Report*, Sandvika (Noruega), Utredning & Utvikling As, 1997.
- Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, México, HARLA, 2a. Ed., 1993.
- Parkin, Michael, *Macroeconomics*, Nueva York, Addison Wesley, 2a. Ed., 1993.
- Relgis, Eugen, *¿Qué es el humanitarismo? Principios y acción*, Montevideo, Ediciones Humanidad, 1982.
- Rufin, Jean-Christophe, *L'aventure humanitaire*, Paris, Gallimard, 1994.
- Uphoff, Norman, *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*, West Hartford (CT), Kumarian, 1987.
- Van Arsdale, Peter W., *Refugee Empowerment and Organisational Change. A Systems Perspective*, Arlington (VA), American Anthropological Association, 1993.
- Weiss, Thomas G., Larry Minear, *Humanitarianism Across Borders*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers, 1993.

Material hemerográfico

- ACNUR, *UNHCR by Numbers*, Ginebra, Oficina de Información Pública, 1997.
- Berhe-Tesfu, Constantinos, "Humanitarian Action, Preventive Diplomacy and Advocacy: The Emerging Role of CBOs and NGOs", *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, verano de 1995, pp. 220-234.
- Berthiaume, Christiane, "NGOs: Our right arm", *Refugees*, vol. 3, núm. 97, 1994, pp. 3-7.

- , "What they think of us", *Refugees*, vol. 3, núm 97, 1994, p. 17.
- Clark, Ann Marie, "Non-Governmental Organisations and their Influence on International Society", *Journal of International Affairs*, vol. 48, núm. 2, pp. 507-525.
- Courtney, Heather, "Relief International: Small is beautiful", *Refugees*, vol. 3, núm. 97, 1994, pp.26-27.
- Chowdhury, Subrata Roy, "A Response to the Refugee Problems in the Post Cold War Era: Some Existing and Emerging Norms of International Law", *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, núm. 1, 1995.
- D'Adesky, Anne-Christine, "UNHCR. Facing the Refugee Challenge", *UN Chronicle*, septiembre de 1991.
- Danish Refugee Council, "New challenge, new vision", *Refugees*, vol. 3, núm. 97, 1994, pp.14-16.
- Dieng, Adama, "Addressing the Root Causes of Forced Population Displacements in Africa: A Theoretical Model", *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, verano de 1995, pp. 119-129.
- Gallagher, Dennis, "Durable Solutions in a New Political Era", *Journal of International Affairs*, vol. 47, núm. 2, pp.429-450.
- , "The Evolution of the International Refugee System", *International Migration Review*, vol. XXIII, núm. 3, pp. 579-598.
- "Growing emphasis being placed on provision of humanitarian assistance", *UN Chronicle*, abril de 1996.
- Hathaway, James C. y R. Alexander Neve, "Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 10, pp. 115-211.
- Helton, Arthur C., "Displacement and Human Rights: Current Dilemmas in Refugee Protection", *Journal of International Affairs*, vol. 47, núm. 2, pp. 379-398.
- "Humanitarian Situation in Great Lakes Remains Precarious in Ongoing Emergency", *UN Chronicle*, núm. 1, 1997, p. 9.
- Keely, Charles B., "How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows", *International Migration Review*, vol. 30, núm. 4.

- Kerll, Horst-Wolfrum, "New Dimensions of the Global Refugee Problem and the Need for a Comprehensive Human Rights and Development-Oriented Refugee Policy", *International Journal of Refugee Law*, Edición Especial, septiembre de 1990, pp. 237-251.
- Kirkby, John, *et al.*, "UNHCR Cross Border Operation in Somalia: The Value of Quick Impact Projects for Refugee Resettlement", *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, núm. 2, 1997.
- Koser, Khalid, "Changing Agendas in Forced Migration: A Report on the Fifth International Research and Advisory Panel", *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, núm. 4, 1996.
- Lamair, Philippe, "Cooperation crucial in Rwanda crisis", *Refugees*, vol. 3, núm. 97, 1994, pp. 11-13.
- Lavoyer, Jean-Philippe, "Guiding Principles on Internal Displacement", *International Review of the Red Cross*, núm. 324, pp. 467-480.
- Loehr C. Robert, Eric M. Wong, "The UN and Humanitarian Assistance. An Interview with Jan Eliasson", *Journal of International Affairs*, vol. 48, núm. 2, pp. 491-506.
- Mazrui, Ali A., "The African State as a Political Refugee: Institutional Collapse and Human Displacement", *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, verano de 1995.
- Pruitt, George, "Refugee Relief Assistance in the Horn of Africa: Report of the Round Table", *International Journal of Refugee Law*, Edición Especial, septiembre de 1990.
- Rogers, Rosemarie, "The Future of Refugee Flows", *International Migration Review*, vol. 36, núm. 4, pp. 1112-1143.
- Romero Pérez, Santiago, "Partnership in Action", *Refugees*, vol. 3, núm. 97, 1994, pp. 8-9.
- Russell, Ruth V., Frances K. Stage, "Leisure as Burden: Sudanese Refugee Women", *Journal of Leisure Research*, vol. 28, núm. 2, pp. 108-121.
- von Bernuth, Rudolph, "The Voluntary Agency Response and the Challenge of Coordination", *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, núm. 3, 1996.
- Von Stenberg, R. Mark, "The Plight of the Non-Combatant in Civil War and the Challenge of Coordination", *Journal of Refugee Studies*, vol. 9, núm. 3, 1996.
- Walkup, Mark, "Policy Dysfunction in Humanitarian Organisations: The Role of Coping Strategies, Institutions, and Organisational Culture", *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, núm. 1, 1997.

Zeager, Lester A., Johnathan B. Bascom, "Strategic Behavior in Refugee Repatriation", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 4, núm. 3, pp. 460-485.

Zolberg Aristide, "Commentary on Current Refugee Issues", *Journal of International Affairs*, vol. 47 núm. 2, pp. 341-349.

Documentos no publicados del Centro de Estudios sobre Refugiados, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford, Reino Unido.

Neldner, 'A Critical Difference: NGOs as Partners in Assistance to Refugees - Do they provide a critical difference to the role of governments and UN agencies?' *RSP Seminar Papers 1996*.

Nour, Akbar, *Dealing with Forced Displacement in the Post-Cold War Era: the Role of Non Governmental Organisations in Complex Emergencies*, Oxford, Refugee Studies Programme [Fellows Papers], 1996.

Runge, Peter, *Conflict of Interests in the International Aid System: Why do governments wish to regulate NGOs?*, Oxford, Refugee Studies Programme, 1996.

von Bernuth, Rudolph, 'The Voluntary Agency Response and the Challenge of Co-ordination', *Refugee Studies Programme Seminar on Forced Migration*, 22 de noviembre 1995.

Documentos del ACNUR

ACNUR, *A Selection of Speeches and Statements by Mrs. Sadako Ogata, the High Commissioner*, Ginebra, ACNUR, vol. 2, Julio-Diciembre de 1997.

ACNUR, *Policy and Methodological Framework for Quick Impact Projects as a Means of Facilitating Durable Solutions Through Integration*, Ginebra, ACNUR, 1998.

ACNUR, *Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview (1997)*, Ginebra, Oficina de Información Pública, 1998.

ACNUR, *Protegiendo a los refugiados*, Ginebra, ACNUR, 1996.

ACNUR, *Tripartite Agreement under the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees between a Government, an Implementing Partner and the UNHCR*, 96/AP/KEN/CM/202(c).

Documentos del Comité Ejecutivo del ACNUR.

EC/47/SC/CRP.52

Report on UNHCR's Relations with Non-Governmental Organisations (PARinAC), 15 de agosto de 1997.

EC/47/SC/CRP.48

Implementing Partners, 15 de agosto de 1997.

EC/47/SC/CRP.42

Execution of Humanitarian Assistance Through Implementing Partners: A Joint Inspection Unit Report, 15 de agosto de 1997.

EC/47/SC/CRP.39

Report of the Informal Consultations of Non-Governmental Organisation Observer Participation in the work of the Executive Committee, 30 de mayo de 1997.

EC/47/SC/CRP.36

Update on Regional Developments in Central, East and West Africa, 30 de mayo de 1997.

EC/47/SC/CRP.21

Progress Report on the Informal Consultations on Non-Governmental Organisation Observer Participation in the Work of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme and its Standing Committee, 9 de abril de 1997.

EC/1995/SC.2/CRP.20

Report on PARinAC, 2 de junio de 1995.

Oslo Declaration and Plan of Action, PARinAC Conference, 6 al 9 de junio de 1994.

Documentos de la Asamblea General de la ONU

A/52/12

Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2 de mayo de 1997.

A/AC.96/860

Report of the Forty-Sixth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 23 de octubre de 1995.

UNGA res. 51/71 (12 de diciembre de 1996) -- *Asistencia a los refugiados en África*.

Documentos del ECOSOC

E/1995/56

Coordination of Humanitarian Assistance

E/1997/17

Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2 de mayo de 1997.

E/CN.4/1998/53/Add.2

Commission on Human Rights. *Guiding Principles on Internal Displacement*. Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. UN Commission on Human Rights, Fifty-fourth session, Addendum 2.

Índices consultados

ACNUR, *Refugee Abstracts. Cumulative Index 1982-1991*, Ginebra, Centro de Documentación sobre los Refugiados, 1992.

ACNUR, *Refugee Survey Quarterly*, Ginebra, Centro de Documentación sobre los Refugiados, 1995.

ACNUR, *REFWorld*, Ginebra, Oficina de Información Pública, 1998.