

**ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS**

**MANUAL PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA
PRIMERA PARTE: OPERACIONES SOBRE EL TERRENO**

MADRID, septiembre de 1984

Normas para el uso del manual

Los capítulos pueden localizarse rápidamente sirviéndose de la clave situada en el margen exterior de las páginas impares. Cada capítulo comienza con un índice detallado de su contenido. En los capítulos 5 a 11, este índice va seguido de un resumen en el que se recogen los puntos esenciales. Las diversas secciones en que se dividen esos capítulos, así como las del capítulo 12, empiezan también con un resumen. A lo largo del texto aparecen subrayados los párrafos que merecen atención especial. Las referencias se indican por capítulos, sección y párrafo, por ejemplo "véase cap. 9.5.3."

Para mayor comodidad, se utiliza el término "Representante" para designar al representante del Alto Comisionado en el país en que tiene lugar la situación de emergencia, independientemente del título oficial del mismo. El término "Sede" se refiere en todos los casos a la sede del ACNUR en Ginebra. Como se explica en la página 2, la palabra "refugiado" se utiliza para designar a las personas de las que se ocupa el ACNUR. "Estatuto" y "estatutario" se refieren al Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado (Resolución 428 (V) de la Asamblea General, del 14 de diciembre de 1950). La expresión "organismo colaborador ejecutivo" se utiliza para designar a toda organización que lleva a cabo una parte o la totalidad del programa de urgencia del ACNUR, independientemente de cuál de las dos entidades lo financie. (Dicho con mayor precisión, esa expresión designa a toda organización que contribuye con sus propios recursos al programa; a la organización plenamente financiada por el ACNUR se la designa con el apelativo de "agencia de ejecución")

La Primera Parte del Manual puede reproducirse y adaptarse libremente, indicando su procedencia. Está también publicado en inglés (original) y en francés. El ACNUR agradecerá el envío de ejemplares de la traducción a cualquier otro idioma.

SUMARIO

Prólogo, introducción y lista de siglas		(iv)
1	Finalidad y principios	1
	Para localizar rápidamente cualquier capítulo véase el margen	
2.	Protección	7
3.	Evaluación de las necesidades y respuesta inmediata	17
4.	Medidas de ejecución y personal necesario	25
5.	Suministros y logística	33
	Anexos: 1. Especificaciones normalizadas 2. Sistemas de control. 3. Factores de conversión	
6.	Elección del lugar, planificación y alojamiento	61
7.	La Salud	77
	Anexos. 1. Informe de control 2. Vacunación y vacunas	
8	Alimentos y nutrición	109
	Anexo: Evaluación rápida del estado de nutrición de los niños de corta edad	
9.	El agua	135
10.	Saneamiento y servicios conexos	161
11.	Servicios sociales y educación	183
	Anexo: Formulario modelo para el registro de niños no acompañados	
12.	La gestión sobre el terreno	199
	Anexos: 1. Elementos de un órgano de coordinación de las ONG 2. Informe sobre la situación	
	Índice	219

NATIONS UNIES
LE HAUT COMMISSAIRE
POUR LES REFUGIES



UNITED NATIONS
THE HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES

**ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS**

Palais des Nations
CH 1211 Genève 10
Suiza

Diciembre de 1982

PROLOGO A LA PRIMERA EDICION

Esta primera edición del Manual para situaciones de emergencia tiene como finalidad proporcionar normas que sirvan de orientación para la dirección de las operaciones en las situaciones de emergencia con refugiados. Es el resultado de un considerable proceso de consultas, revisión y perfeccionamiento. Sustituye a la versión provisional, editada en 1981, sobre la cual se solicitó la opinión de las personas que lo utilizaran. Aunque el Manual estará sujeto a cuantas modificaciones y cambios sean necesarios a la luz de la experiencia futura, estimo que en su estado actual proporciona una base común para la acción a cuantos, dentro y fuera del ACNUR, se ocupan de la dirección de las operaciones en las situaciones de emergencia con refugiados.



Poul Hartling

INTRODUCCION

El Manual consta de dos partes. Esta que aquí presentamos, la primera, constituye una guía para las operaciones de emergencia en caso de afluencia masiva de refugiados. La Segunda Parte se ocupa de un modo concreto del aspecto interno, específico del ACNUR, relacionado con la organización y la toma de decisiones en situaciones de emergencia. La primera parte está a disposición de cuantos trabajan con refugiados, la segunda se reserva a los miembros del personal del ACNUR.

El Manual se publicó primeramente en un solo volumen, como versión provisional, en septiembre de 1981. Se pidió a críticos y miembros del personal del ACNUR que expresaran sus opiniones sobre el mismo. La más tangible de las muchas sugerencias que se han aceptado es el cambio de tamaño: la edición provisional, encuadrada en un grueso volumen, ha sido substituida por dos volúmenes más delgados y manejables.

Además del ACNUR, existen numerosas organizaciones internacionales y nacionales que desempeñan un papel importante en las situaciones de emergencia, y los gobiernos que conceden asilo a los refugiados tienen, naturalmente, una responsabilidad muy especial. Aunque destinada en principio al personal del ACNUR, la Primera Parte del Manual trata de ofrecer una base de acción común a cuantos tienen alguna relación con este tipo de situaciones. Sin embargo, de una emergencia a otra variará la necesidad de tomar, o no, alguna de las medidas propuestas en los diferentes capítulos, así como el organismo que tenga la responsabilidad de llevarlas a cabo. Si no se tiene en cuenta este punto, el lector puede sacar la falsa impresión de que es siempre el ACNUR el responsable de tomar las medidas necesarias.

Esta primera edición refleja la atención creciente de que es objeto, tanto dentro como fuera del ACNUR, la mejora de la res-

puesta a las situaciones de emergencia. Estas situaciones repentinas que a veces amenazan la vida de muchas personas requieren una respuesta sistemática y organizada. Las diversas lecciones aprendidas en situaciones anteriores, desde la solución a un problema técnico en el mismo asentamiento hasta la coordinación entre los gobiernos y las agencias internacionales y voluntarias participantes, deben permitirnos hacer frente mejor a las nuevas situaciones que puedan plantearse en el futuro.

Basado en esta experiencia acumulada, el Manual sirve como guía para dirigir las operaciones, y propone principios de respuesta y soluciones posibles, si bien no pretende tener respuesta para todo. Cada emergencia plantea sus propios problemas. Las personas interesadas podrán consultar algunos de los estudios cada vez más numerosos de casos reales de emergencia, tanto informes de evaluación del ACNUR, destinados únicamente a la circulación interna, como artículos publicados. ^{1/} Aunque no incluye el estudio de casos concretos, el Manual ha tratado de extraer las enseñanzas que de ellos se desprenden y convertirlas en principios útiles.

Sin embargo, una Dirección mejor informada no puede substituir a la pericia profesional. De ahí que uno de los principales temas tratados en el Manual sea cómo seleccionar el asesoramiento más adecuado. El Manual tampoco substituye a las dotes de iniciativa, la dedicación y otras cualidades personales que han hecho posible que los funcionarios de la Sede y los que estaban sobre el terreno elaboraran conjuntamente programas de urgencia que han dado hasta el momento resultados muy positivos. Pero ahora el funcionario del ACNUR que se enfrenta a una situación de emergencia puede emplear el Manual y, en consecuencia será mucho más improbable que repita los errores del pasado. Por supuesto, son los mismos re-

^{1/} Véase, por ejemplo, *Disasters*, revista del International Disaster Institute, que suele incluir artículos sobre diversas situaciones de emergencia relacionadas con refugiados, así como la publicación N^o 14 del Ross Institute (1982): Refugee Camp Health Care: Selected Annotated References.

fugiados —que son los que menos hacen oír su voz en una situación de emergencia— los más afectados por los errores de organización.

Durante la elaboración del Manual se pensó a veces que habría que añadir una tercera parte a las dos de las que consta actualmente. Esta última parte sería el "Manual del Refugiado", en el que se propondría a éstos cómo considerar la ayuda que reciben y cómo comportarse frente al personal encargado de la misma. En los últimos años se ha reflexionado mucho sobre la instalación, en los campos de refugiados, de unos servicios y una infraestructura que fueran de fácil funcionamiento y que permitieran, sin embargo, hacer frente a las necesidades de un gran número de personas concentradas en un mismo lugar. Sin embargo, rara vez ese interés ha ido más allá de este rompecabezas esencialmente técnico para preguntarse cómo podrían los refugiados superar la extrañeza ante su nuevo y superpoblado medio ambiente y participar activamente en la evolución del mismo. La mayoría de las veces el refugiado permanece atemorizado, como pasivo receptor de una ayuda cuyo mecanismo no entiende.

El perfeccionamiento de las técnicas de ayuda, si no va realmente acompañado de una mayor participación del refugiado, puede ser contraproducente. Cada vez está más claro que la acogida inicial a un refugiado en el país de asilo puede influir decisivamente en su capacidad de llegar a ser autosuficiente. 2/ Una asistencia inicial mal planeada, aunque haya sido prestada con eficacia, puede crear un síndrome de dependencia que puede durar años. Una avalancha inicial de artículos de socorro inadecuados y desconocidos para los refugiados puede sofocar su potencial espíritu emprendedor y aumentar su sensación de desarraigo. El refugiado abatido y silencioso, instalado en una tierra inhóspita y ajena, y que espera una ayuda

graciosamente concedida, se ha convertido en una imagen habitual de nuestro tiempo. Esa ayuda puede convertirse en una prisión.

Debe persuadirse a los refugiados de que, sin sobrepasar los límites de la legislación del país de acogida, se responsabilicen de su propio bienestar; la asistencia exterior debe corresponder exactamente a las necesidades que los refugiados no puedan realmente satisfacer por sí mismos.

Con frecuencia, los refugiados se valen más por sí mismos (y dependen menos del exterior), si no son agrupados en campamentos especialmente bien organizados. Los planificadores de los programas deben superar su tendencia a favorecer el sistema de campamentos, aunque faciliten la entrega eficiente de la ayuda de urgencia exterior. Esta ventaja inicial se convierte muchas veces, a largo plazo, en una carga para los refugiados, para el gobierno de acogida e incluso para los donantes. A condición de que se garantice su protección, de que tengan la posibilidad de cultivar algo de tierra y de que se respeten los derechos económicos que eso conlleva, los agrupamientos pequeños y no demasiado organizados suelen ofrecer perspectivas mucho mejores de autosuficiencia que los grandes emplazamientos muy bien planificados pero artificiales.

Sin embargo, los emplazamientos de refugiados del tipo "campo" no parece que vayan a desaparecer. Las diversas presiones ocasionadas por la afluencia masiva de refugiados hacia los países de asilo y la necesidad eventual de agruparlos para su propia protección hacen temer que estas insatisfactorias y artificiales instituciones vayan a sobrevivir. Este Manual intenta conseguir que esas instituciones se parezcan lo menos posible a un campamento y que, con la participación activa de los refugiados, establezcan unos servicios y una infraestructura que no las diferencien demasiado de las comunida-

2/ Véase, por ejemplo Robert Chambers "Rural Refugees in Africa: Past experience, Future Pointers", *Disasters*, Vol. 6, N.º 1, 1982.

des locales del entorno ni las hagan depender hasta tal punto de la asistencia internacional que nunca puedan prescindir de ella.

Nota de agradecimiento

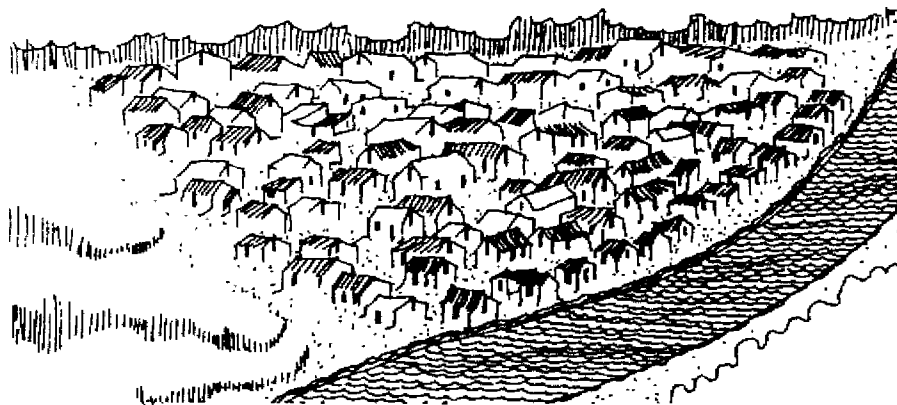
Muchas han sido las personas y las organizaciones que han ayudado al ACNUR en la preparación de este Manual, no sólo directa sino también indirectamente, gracias a su trabajo con el ACNUR en recientes emergencias. Queremos expresarles aquí nuestro agradecimiento por dicha ayuda. Debemos mencionar en especial la ayuda recibida de los Centers for Disease Control (USA), del Comité Internacional de la Cruz Roja, del International Disaster Institute, del Intertec, de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, del Oxfam, de The Oxford Polytechnic Disasters and Settlements Unit, del Servicio de Salud de los Refugiados del Ministerio de la Salud de Somalia, del Register of Engineers for Disaster Relief (Reino Unido), de The Ross Institute of the London School of Hygiene and Tropical Medicine, de la ONUSCD, del UNICEF, de la OMS y del PMA. El Sr. Ludo-

vic van Esche de la ONUSCD ha tenido la amabilidad de elaborar los gráficos. El Manual ha recurrido también a muchas de las publicaciones incluidas en la bibliografía que aparece al final de algunos capítulos.

El ACNUR agradece también la valiosa colaboración y ayuda prestadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, que ha facilitado la impresión de la versión en español de este Manual.

Este Manual será revisado periódicamente; por supuesto, los cambios importantes serán comunicados inmediatamente al personal del ACNUR. El ACNUR asume la responsabilidad de los posibles errores. Se ruega a los lectores que tengan la amabilidad de señalarlos y de enviar sus sugerencias para mejorar el texto a la siguiente dirección:

The Emergency Unit
UNHCR, Palais des Nations
CH 1211 Ginebra 10
Suiza



SIGLAS

CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIM	Comité Intergubernamental para las Migraciones
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
LSCR	Liga de Sociedades de la Cruz Roja
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental (agencia voluntaria)
ONUSCD	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OUA	Organización para la Unidad Africana
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIPAC	Centro de Recogimiento y Envase del UNICEF, de Copenhague