

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 43
julio 2013

Estados de fragilidad

SÓLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA



CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS



3 De los editores

Estados de fragilidad

4 **La fragilidad del Estado, el estatus de refugiado y la “migración de supervivencia”**

Alexander Betts

7 **Cómo trabajar de forma constructiva con Estados frágiles**

Jon Bennett

10 **Las poblaciones desplazadas y sus efectos en la estabilidad regional**

Joe Landry

12 **Liberia: Políticas locales, construcción del Estado y reintegración de las poblaciones**

Jairo Munive

14 **Aldeas de paz para repatriados en Burundi**

Jean-Benoît Falisse y René Claude Niyonkuru

17 **Los Estados frágiles y la protección al amparo de la Convención de 1969 sobre los Refugiados en África**

Tamara Wood

20 **Estados frágiles, identidades colectivas y migraciones forzadas**

Kelly Staples

22 **Los repetidos desplazamientos en el oriente de la RDC**

Fran Beytrison y Olivia Kalis

24 **“Cada uno a lo suyo ” en Kivu del Norte en la RDC**

Luisa Ryan y Dominic Keyzer

27 **¿Puede ser el cese de refugiados una forma indirecta de terminar con la fragilidad del Estado?**

Georgia Cole

29 **Desplazados reclamando sus derechos en Estados frágiles**

Antonia Mulvey

32 **El “Estado fantasma” de Haití**

Andreas E. Feldmann

35 **La migración haitiana tras la catástrofe**

Diana Thomaz

37 **Respuestas humanitarias en el vacío de protección**

Aurélie Ponthieu y Katharine Derderian

41 **Huida, fragilidad y promoción de la estabilidad en Yemen**

Erin Mooney

45 **Sobrevivir a las dificultades: educación, comercio y desarrollo entre los desplazados somalíes**

Abdirashid Duale

47 **Redes de gobernanza en las regiones fronterizas de Ecuador**

Lana Balyk y Jeff Pugh

50 **Refugiados de las pandillas centroamericanas**

Elizabeth G. Kennedy

52 **Calidad de datos y gestión de la información en la RDC**

Janet Ousley y Lara Ho

53 **El curioso caso de Corea del Norte**

Courtland Robinson

55 **¿Fue una buena idea crear nuevas instituciones en Irak para lidiar con los desplazamientos?**

Peter Van der Auweraert

58 **El desplazamiento en un Irak frágil**

Ali A. K. Ali

60 **Los tratamientos psiquiátricos en personas desplazadas que residen en Estados frágiles o que proceden de ellos**

Verity Buckley

63 **Fragilidad del Estado, desplazamiento e intervenciones de desarrollo**

Yonatan Araya

Artículos generales

66 **Crisis en el Líbano: ¿Campamentos para refugiados sirios?**

Jeremy Loveless

69 **Las artes en los campos de refugiados: diez buenas razones**

Awet Andemicael

72 **Los Senderos de Lágrimas: aumentando la concienciación sobre el desplazamiento**

Ken Whalen

74 **Perjudicar las posibilidades de los solicitantes de asilo por el mal uso de los tratados de derechos humanos**

Stephen Meili

76 **Los mayores y el desplazamiento**

Piero Calvi-Pariseti

79 **La poesía como forma de resistencia femenina a las consecuencias de los desplazamientos de beduinos en Jordania**

Maira Seeley

80 **Urgente necesidad de soporte en telecomunicaciones**

Marianne Donven y Mariko Hall

81 **Comprender los conceptos de los refugiados sobre violencia sexual y de género**

Carrie Hough

84 **G7+**

Créditos de la foto de portada de RMF43

Fragilidad: Cualidad de frágil o fácil de romper, dañar o destruir. Del latín fragiliis, formado a partir de la raíz de frangere (“romper”).

Vidrio agrietado sobre la foto de una familia de refugiados de Costa de Marfil, caminando por una pista forestal hacia Zwedru, ciudad al sudeste de Liberia, a raíz de un estallido de violencia en Costa de de Marfil en 2011. En ese año, Costa de Marfil obtuvo el puesto 10 en el Índice de Estados Fallidos que mide la fragilidad de los Estados en todo el mundo.

Fotografía de refugiados de Costa de Marfil: ACNUR/G. Gordon



La Revista Migraciones Forzadas pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por El Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.

Personal

Marion Couldrey y

Maurice Herson (Editores)

Kelly Pitt (Asistente de Promoción y Financiación)

Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre

Oxford Department of International Development, University of Oxford, 3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK

fmr@qeh.ox.ac.uk

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura Moreno Mancebo, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante, Apartado de Correos 99, E03080 Alicante, España

rmf@ua.es

Tel. y fax: +(34) 96 590 9769

www.fmreview.org/es

Renuncia de responsabilidad

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz.

Derecho de copia

Cualquier material de RMF impreso o disponible en línea puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente.



ISSN 1460-9819

Diseñado por

Art24 www.art-24.co.uk



De los editores

Los Estados frágiles son entornos arriesgados. Muchos Estados no cumplen sus responsabilidades con sus ciudadanos, pero aquellos Estados que son frágiles, fallidos o débiles son particularmente responsables de la vulnerabilidad de sus ciudadanos. El conflicto, como causa de desplazamiento, con frecuencia se correlaciona con la fragilidad del Estado, ya sea como síntoma o como causa de esta fragilidad, y la capacidad de los Estados frágiles y sus vecinos de afrontar el desplazamiento se ha convertido en un indicador esencial de fracaso o avance.

Este número de RMF pretende profundizar en las definiciones, tipologías e indicadores para explorar algunos conceptos y realidades. Los artículos también discuten algunas respuestas humanitarias y de desarrollo

Nos gustaría agradecer a Alex Betts por su ayuda como asesor especial sobre este tema. También estamos muy agradecidos con la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza y la Oficina de Evaluación del PNUD por su apoyo financiero en esta edición.

Con nuestros mejores deseos,

Marion Couldrey y Maurice Herson, Editores, Revista Migraciones Forzadas

De la edición en español

La fragilidad de un Estado provoca en los ciudadanos una sensación de desamparo al dejar de percibirlo como un apoyo. Si el estado no puede protegerlos ante los conflictos y las crisis humanitarias, se verán forzados a migrar o desplazarse en busca de seguridad y esto afecta a los países vecinos de los Estados frágiles, que tienen que afrontar la acogida de estos refugiados, corriendo el riesgo de ver debilitados sus propios Estados. A lo largo de los artículos de RMF43 los autores nos hablarán sobre la búsqueda de soluciones para evitar estas reacciones en cadena, el tratamiento de los migrantes forzados en los países de acogida y el trabajo de las agencias de respuesta humanitarias.

La fragilidad del Estado puede desempeñar un papel muy significativo en la migración forzada relacionada con desastres naturales o crisis ambientales, ya que la falta de gobernanza afecta la vulnerabilidad de las poblaciones y su capacidad de adaptarse y ser resiliente. Trataremos algunas de estas cuestiones en RMF 45, que se publicará en diciembre de 2013, que tendrá como tema central la 'Migración a causa de las crisis'.

Este número está disponible en español, inglés, francés y árabe en forma impresa y en línea en nuestra página web: www.fmreview.org/es/estadosfragiles También está disponible un listado ampliado de los artículos de esta edición en versión impresa y en línea en www.fmreview.org/es/estadosfragiles/RMF43lista.pdf

Encontrará los detalles sobre nuestros próximos números en la página 83.

Para mantenerse al día de todas las novedades y anuncios de RMF, puede suscribirse a nuestras alertas por correo electrónico en www.fmreview.org/es/solicitar/alertas o síganos en Facebook o Twitter.

Eva Espinar y Laura Moreno, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante

Nuevo formato de RMF - más ligero y cómodo de llevar, más fácil de leer en dispositivos móviles y más barato de publicar



La fragilidad del Estado, el estatus de refugiado y la “migración de supervivencia”

Alexander Betts

La fragilidad del Estado supone un reto para el régimen de refugiado. Además de enfatizarse la necesidad de proteger a las personas que huyen por las acciones de los Estados contra su propio pueblo, también hay que exigir la protección de quienes huyen por las carencias por parte de los Estados, provocada por una falta de voluntad o por su incapacidad para garantizar a los ciudadanos sus derechos fundamentales.

La designación de los Estados como “frágiles” o “fallidos” es frecuentemente criticada por su falta de claridad, ya que abarca una variedad dispar de situaciones y constituye una etiqueta política de la que se abusa para categorizar a los Estados según diversos estándares de Gobierno occidentales idealizados.¹ Sin embargo, podemos emplear el concepto de fragilidad del Estado para entender algunos factores importantes de la naturaleza cambiante del desplazamiento y lo adecuado o inadecuado de las respuestas internacionales de protección que existen cuando la fingida relación entre el Estado y sus ciudadanos se quiebra y el primero no puede o no quiere otorgar a los segundos los derechos que les corresponden.

La sociedad internacional de Estados redactó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951 tras la II Guerra Mundial para abordar el hecho de que algunos Estados no estaban proporcionando a sus ciudadanos los derechos humanos fundamentales. Sin embargo, desde la creación del régimen de refugiado en 1950, las circunstancias que definen el éxodo han cambiado. A pesar de que muchos de los actuales debates políticos y académicos se centran en los “nuevos detonantes del desplazamiento” (como la violencia generalizada, los cambios medioambientales y la falta de garantías a la hora de conseguir alimentos), lo que en última instancia determina si la protección internacional es necesaria es la calidad de la gobernanza en el país de origen. En los Estados con una gobernanza débil, el único modo disponible de conseguir protección es abandonar el país.

De la persecución a la privación

Aunque ahora existen menos Estados represores o autoritarios que en la época de la Guerra Fría, desde que terminó se ha producido un aumento del número de Estados frágiles. Esta tendencia implica que hay menos gente que huye de la persecución derivada de los actos de los Estados al mismo tiempo que aumenta el número de quienes están huyendo por la privación de sus derechos humanos como consecuencia

de las omisiones de unos Estados débiles que son incapaces de garantizarles sus derechos fundamentales o que no están por la labor de hacerlo.

Aunque los creadores del régimen de refugiado previeron que la definición de refugiado evolucionaría con el paso del tiempo –ya fuese a través de la jurisprudencia de Estados concretos o de acuerdos complementarios– sigue habiendo poca precisión en cuanto a la obligación de los Estados para con las personas que huyen por las privaciones y que quedan fuera del concepto convencional de persecución. Se puede abogar por el uso de la Convención de la OUA sobre los Refugiados de 1969 para cubrir aspectos de fragilidad del Estado como causa de los desplazamientos transfronterizos (bajo el título de “acontecimientos que perturben gravemente el orden público”), aunque su uso irregular y su débil jurisprudencia siguen haciendo que su aplicación en Estados frágiles no resulte fiable. Además, aunque las normas de protección complementarias se hayan desarrollado mediante la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para ampliar la protección internacional, su jurisprudencia se está desarrollando con lentitud y sin uniformidad a nivel geográfico. El resultado es que los que no de las personas que huyen de las privaciones y que quedan fuera del concepto convencional de persecución acaba siendo inconsistente y está condicionada más por la política que por la ley.

La consecuencia es que, a día de hoy, mucha gente a la que se le obliga o que se siente impelida a cruzar las fronteras internacionales no encajan en las categorías establecidas en 1951. Muchos de los que huyen por la privación de los derechos humanos en Estados frágiles o fallidos como Zimbabue, Somalia, la República Democrática del Congo, Haití, Afganistán o Libia son lo más parecido a refugiados y sin embargo se quedan fuera de la definición, por lo que a menudo se les niega esa protección. No huyen de la persecución del Estado pero muchos sí lo hacen de su incompetencia. No están migrando para conseguir mejoras económicas a menos que se

julio 2013

considere que conseguir lo suficiente para comer sea un motivo económico. Sin embargo, la protección que alguna vez llegan a recibir es irregular, inconsistente, impredecible y, en el mejor de los casos, increíblemente inadecuada. Es mucho más probable que les corralen, detengan y deporten a que reciban protección. Visto por uno mismo, no hay diferencia alguna si el origen de la privación de los derechos humanos proviene de un Estado opresor o de otra fuente. Si se es incapaz de sobrevivir o de mantener unas mínimas condiciones de dignidad humana a no ser que se abandone el país, querer distinguir entre la persecución y otros motivos se vuelve un sinsentido.

Las lagunas en la protección de las personas que huyen de Estados frágiles y fallidos importan en lo que se refiere a derechos humanos. Por poner un ejemplo bastante prominente; un gran número de zimbabuenses se exiliaron de su país entre 2000 y 2010, de los cuales se estima que dos millones entraron en Sudáfrica durante ese período. Huían de una situación desesperada caracterizada por el colapso económico y político, donde casi no había oportunidades laborales viables para mantener siquiera las condiciones de vida más básicas. Aunque sólo una pequeña minoría se haya enfrentado a una persecución individual por razones políticas, la inmensa mayoría de sus ciudadanos han quedado excluidos de la definición de refugiado establecida por la Convención de 1951. En lugar de recibir protección, la mayoría ha tenido un acceso limitado a la asistencia humanitaria en los países vecinos; cientos de miles de personas fueron perseguidas, detenidas y deportadas a Zimbabue.

Estas lagunas en materia de protección también afectan a la seguridad internacional. Sabemos que existe una relación entre los desplazamientos transfronterizos y la seguridad, y que cuando las respuestas internacionales son inapropiadas, el desplazamiento puede exacerbar los conflictos o dar la oportunidad a los grupos armados para reclutar gente,

por ejemplo. En la década de los cincuenta, la motivación de los Estados por crear un régimen de refugiado no se centró exclusivamente en los derechos, sino que también se basó en reconocer el efecto desestabilizador que podría conllevar la incapacidad colectiva de ofrecer asilo a las personas cuyos Estados de origen fuesen incapaces o que no estuviesen dispuestos a proveerles de sus derechos más fundamentales. Una lógica similar se aplica a la gente que huye de graves privaciones de derechos. Sin una acción colectiva coherente, los movimientos de población forzados –en particular, los de Estados frágiles y fallidos– pueden tener implicaciones sobre la seguridad regional y el potencial de desencadenar efectos colaterales de mayor amplitud.

La migración de supervivencia

Más allá de identificar a las personas como refugiados o migrantes económicos voluntarios, carecemos de una terminología para identificar claramente a aquellas que deberían tener derecho a no ser retornadas a su país de origen por razones de derechos humanos. Podríamos referirnos a la gente que se encuentra fuera de su país de origen debido a una amenaza existencial para la que no disponen de ninguna solución o resolución a nivel interno –como resultado de la persecución, el conflicto o la degradación ambiental, por ejemplo– como “migrantes por supervivencia”⁴³. Lo que



Un niño desplazado ayuda a su familia a reconstruir una vivienda de cartón en las afueras de Bossaso, Somalia.

importa no es el caso concreto del desplazamiento sino más bien identificar el umbral de los derechos fundamentales ausentes en el país de origen que haga que la comunidad internacional tenga que permitir a la gente cruzar las fronteras internacionales y que se le conceda asilo temporal o permanente. La diferencia en cuanto a los derechos disponibles para los refugiados en comparación con los de los migrantes por supervivencia que huyen de graves privaciones es arbitraria. En teoría todos los migrantes por supervivencia los poseen al amparo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, al contrario de lo que ocurre con los refugiados, no existen mecanismos institucionales que garanticen que esos derechos se ponen a su disposición en la práctica. Ningún organismo internacional tiene la responsabilidad oficial de proteger a la gente que, de acuerdo con los derechos humanos, tiene derecho a no ser retornada si se queda excluida de la definición de refugiado. La arbitrariedad de distinguir entre la persecución y otras graves privaciones de los derechos humanos como causa del desplazamiento se encuentra implícitamente reconocida en otras áreas de actuación de la comunidad internacional. Por ejemplo, desde finales de la década de los noventa, los Estados han desarrollado una normativa y un marco institucional para proteger a las personas desplazadas internas. En el caso de los desplazados internos, en lugar de limitar la definición a “aquellos que huyen de la persecución”, la comunidad internacional eligió un enfoque más inclusivo.

En algunos casos el régimen de refugiado se ha flexibilizado para ofrecer protección a los migrantes por supervivencia y en otros casos no. A pesar de que los Estados de acogida a veces han adoptado, firmado y ratificado normas muy similares respecto a los refugiados, existe una variación importante entre lo que está escrito sobre el papel y lo que ocurre en la práctica. Y a pesar también de las causas comunes subyacentes en distintos movimientos de población, la respuesta de los diferentes Estados de acogida hacia dicha población ha variado radicalmente. Aunque todas las respuestas han sido imperfectas desde la perspectiva de los derechos humanos, algunas lo han sido más que otras.

En Kenia por ejemplo, se ha reconocido a todos los somalíes como refugiados independientemente de cuál fuera la causa inmediata de su exilio. Este fue el caso incluso durante gran parte del período de hambruna y sequía que tuvo lugar en 2011. En Tanzania, el Gobierno y ACNUR se han resistido a invocar la cláusula de cesación para los congoleños de Kivu del Sur, no por el riesgo

de que sean perseguidos si regresan a su país sino debido a la debilidad de la gobernanza de la República Democrática del Congo. Pero en el resto del mundo la respuesta ha sido mucho más restrictiva. En un extremo tenemos a Angola donde se ha acorralado, detenido y deportado –a menudo con brutalidad– a cientos de miles de congoleños. En el punto álgido de la crisis de Zimbabue, Botsuana continuó deportando a los migrantes zimbabuenses mientras que Sudáfrica al menos estableció una moratoria temporal tardía en su deportación.

En ausencia de claridad jurídica, los Estados han ejercido un importante grado de discreción en sus respuestas. Mientras tanto, el papel de las organizaciones internacionales ha estado determinado en gran medida por la voluntad (entre otras cosas) de los Gobiernos de acogida de ampliar la protección a la población que huye de formas de privación que no están definidas como persecución.

Estas inconsistencias destacan las importantes lagunas que existen en los marcos normativos e institucionales destinados a proteger a las personas que huyen de Estados frágiles y fallidos. Lo que queda es hacer que las instituciones existentes trabajen mejor en lugar de crear instituciones nuevas. Para ello es necesario comenzar por mejorar la implementación de las normas existentes, lo que a su vez exige una mejor interpretación de los incentivos políticos locales y nacionales que den forma a la implementación. Sin embargo, siguen existiendo lagunas normativas para las que algún tipo de principios rectores autoritativos podría ayudar a consolidar la interpretación de qué normas y leyes de derechos humanos resultan significativas para los migrantes por supervivencia que se encuentran en los márgenes del régimen de refugiado. Las respuestas para las personas que huyen de graves privaciones de derechos humanos en Estados frágiles y fallidos son, de momento, sencillamente demasiado arbitrarias e inconsistentes.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk es profesor de universidad especializado en Estudios para los Refugiados y Migraciones Forzadas en el Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk

1. Por ejemplo, el Índice de Estados Fallidos del Fondo por la Paz establece una clasificación de los estados según diversos indicadores sociales, políticos y económicos. <http://ftp.statesindex.org/>

2. Artículo I.2 www.unhcr.org/45dc1a682.html

3. Véase Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement* (La migración de supervivencia: la gobernanza fallida y la crisis del desplazamiento), Cornell University Press, 2013.

julio 2013

Cómo trabajar de forma constructiva con Estados frágiles

Jon Bennett

Los donantes asignan cada vez más recursos a Estados frágiles para que reformen o reconstruyan sus infraestructuras –es decir, sus sistemas de justicia, policía y ejército, y la gestión de los ministerios– en su esfuerzo por respaldar la estabilidad. Esto ha sido importante para todos los sectores de la sociedad, entre ellos, las personas desplazadas.

Un conflicto conlleva siempre desplazamientos. La naturaleza prolongada de los conflictos en países como Afganistán, la República Democrática del Congo y Sudán implica que los asentamientos de desplazados internos a causa de los conflictos tardan poco en convertirse en algo semipermanente y, en consecuencia, los proyectos de ayuda, pasan de ser ayuda inmediata a encargarse de la provisión de servicios básicos. Parte del programa de “estabilización” y construcción de un Estado consiste en exigir que los Gobiernos de acogida vayan asumiendo esas responsabilidades y las actividades relacionadas con ellas. El éxito de la construcción de un Estado tras un conflicto depende en gran medida del restablecimiento efectivo de las estructuras de seguridad y de gobierno. En la década de 2010 el porcentaje de asistencia para el desarrollo (ODA) para países frágiles afectados por conflictos se duplicó hasta alcanzar los 50 mil millones de dólares estadounidenses y el 39% del total de la ODA (Ayuda Oficial al Desarrollo) disponible.

Paralelamente aumentó el interés sobre cuál es la mejor manera de evaluar y aprender de las experiencias en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, bien se trate de una intervención que tiene lugar en torno al conflicto (con objetivos específicos destinados a aumentar la paz por medio de la intervención directa) o centrada en el conflicto (proyectos convencionales centrados en un sector específico que a menudo se “modifican” para ser sensibles con el conflicto). Una de las técnicas son las evaluaciones temáticas que pretenden registrar hallazgos comunes en diversos contextos históricos y geográficos. Evaluar la ayuda en los entornos donde se produce el conflicto se ha convertido en algo que requiere destrezas especializadas, como así se ha reconocido en la publicación reciente de unas directrices de la OCDE y el CAD sobre esta materia.¹ Los evaluadores son conscientes de los retos del altamente complejo patrón no lineal que siguen los cambios sociales en los países afectados por conflictos, que no se puede captar mediante la simple lógica de causa-efecto.

Una evaluación temática reciente examinó la actuación del PNUD en 20 países afectados

por conflictos, centrándose básicamente en la contribución de este organismo a la promoción del gobierno en entornos frágiles.² El PNUD es una de las pocas agencias con capacidad para operar “a escala” en múltiples áreas de programas antes, durante y después de que estalle el conflicto y especialmente durante los períodos de transición hacia la consolidación de la paz y el desarrollo posconflicto.

Sin embargo, uno de sus problemas inherentes es la creación de una expectativa histórica de que la organización puede responder y responderá positivamente a las muchas y muy diversas solicitudes de ayuda que recibe.

Los diez Principios de la OCDE para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad

1. Tomar el contexto como punto de partida.
2. No hacer daño.
3. Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal.
4. Priorizar la prevención.
5. Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo.
6. Promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas.
7. Alinearse con las prioridades locales de forma diferente en contextos diferentes.
8. Acordar los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales.
9. Actuar rápido... pero permanecer comprometido lo suficiente como para tener posibilidades de éxito.
10. Evitar las bolsas de exclusión.

[Para más detalles vea: <http://www.oecd.org/dac/incaf/39465358.pdf>]

Las actividades de desarrollo de por sí no pueden detener o evitar los conflictos violentos y los desplazamientos que conllevan, pero se benefician de un enfoque intersectorial. Tras la brutal guerra civil que tuvo lugar en Sierra Leona entre 1991 y 2002, el Acuerdo de Paz de Lomé respaldaba la creación de una Comisión para la Verdad y la Reconciliación. Para quienes que retornaron de los asentamientos de desplazados internos, el enfoque hacia una reconciliación basada en la comunidad incluía investigaciones sobre las infracciones de los derechos humanos que se habían producido durante la guerra civil y la organización de un estudio sobre los procesos tradicionales de resolución de conflictos y reconciliación entre los diversos grupos étnicos. Asimismo, en el período que siguió a la crisis de 2006 y a los consiguientes desplazamientos que se produjeron hacia Timor Oriental, el PNUD contribuyó al retorno de desplazados internos con tres proyectos que implicaban diálogo entre las comunidades y un proceso de reconciliación dirigido por el Gobierno. Doce ONG asociadas se encargaron de formar a los mediadores locales.

El apoyo del sector público

El PNUD a menudo trabaja en zonas en conflicto mediante unidades de apoyo a proyectos que generalmente se encuentran integrados en el sector público y que operan de manera paralela a este organismo. Aunque con este método se puede mejorar el ritmo y la calidad de la provisión de servicios, también se corre el riesgo de debilitar a las instituciones de las que deben depender los países a largo plazo. La comunidad internacional al completo ha sido muy criticada por la poca coordinación a la hora de integrar a los expertos internacionales asignados a los ministerios. En Sudán del Sur por ejemplo se han visto cientos de rostros extranjeros “asesorando” ostentosamente al Gobierno, pero en la práctica gestionaban departamentos gubernamentales enteros. Incluso en los lugares en que se encuentran empleados expertos nacionales, los salarios y los incentivos empleados para atraer a personal dotado para estos puestos a menudo crea una gran distorsión en el mercado laboral de los servicios públicos. También suele haber una presión por proveer de servicios sobre el terreno aun a sabiendas de que el aumento de las capacidades estatales hasta poder ofrecer dichos servicios puede llevar años. El dilema se agudiza especialmente en lugares como la República Democrática del Congo, donde un Gobierno estatal débil no ha sido capaz de abordar las causas subyacentes de los constantes conflictos y en la práctica tampoco ha podido lidiar con los numerosos desplazados internos que el conflicto ha generado.

Los refugiados y desplazados internos retornados se enfrentan frecuentemente a problemas acerca de la propiedad de las tierras y otros bienes, en especial si han estado ausentes durante un largo período de tiempo. En ese contexto, sería importante rehabilitar la infraestructura jurídica básica y aumentar el acceso a la asistencia jurídica. El reto en los contextos posteriores a un conflicto suele consistir a menudo en combinar los sistemas tradicionales de resolución de disputas y los sistemas oficiales de justicia mientras se impulsa la justicia transitoria. Para esta tarea resulta esencial comprender la economía política de un país en conflicto concreto con el fin de acercarnos a una reforma jurídica de un modo coherente. Por ejemplo, una formación jurídica que permita a los jueces tomar mejores decisiones no tendrá mucho impacto si no hay independencia jurídica, si la corrupción sigue dominando el sistema jurídico o si el sistema de policía ha sido destruido o se ha visto sesgado. Superar estos problemas constituye un factor de vital importancia para que sea posible un retorno sostenible.

En Puntlandia (Somalia), como resultado del sistema jurídico oficial emergente, las estructuras consuetudinarias –especialmente los “grupos de ancianos”– se sintieron amenazadas por la reducción de su autoridad e influencia. Esto provocó un alarmante aumento de los asesinatos de funcionarios judiciales en 2009 y 2010, y dio lugar a un debate sobre cómo hacer que los programas de derecho sean más sensibles al conflicto. En contraste, las mujeres de la región autónoma de Somalilandia en Somalia tienden cada vez más hacia las estructuras oficiales respaldadas por el PNUD dado que éstas ofrecen un foro para que se escuchen las opiniones de las mujeres, mientras que los mecanismos tradicionales y consuetudinarios las excluyen.

Entre los notables resultados de haber apoyado el que a las mujeres se les de la oportunidad de participar de una forma más plena en el panorama político y jurídico emergente en los países que se están recuperando de un conflicto, se incluye el aumento del acceso de las mujeres a la justicia que se ha dado en algunos países, en especial de las que han sobrevivido a la violencia sexual y de género. La violencia de género casi siempre aumenta durante las guerras civiles y generalmente la que se practica contra las migrantes forzadas. A pesar del desproporcionado impacto que el conflicto tiene sobre las mujeres, a menudo no se les incluye en los procesos de planificación y toma de decisiones. Siguen escaseando medidas que permitan a las mujeres opinar en los marcos macroeconómicos de posguerra donde se determina cómo crece

julio 2013



UNAMID/Albert González Ferrán

La comunidad local en la zona de El Srief, norte de Darfur, da la bienvenida a la actividad de divulgación de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), organizada en 2011 por la UNAMID, con el apoyo del PNUD, UNICEF, la Comisión DDR del norte de Sudán y las ONG locales Amigos de la Paz y Development Organization.

la economía, a qué sectores se les da prioridad a la hora de invertir y qué tipo de empleos y oportunidades laborales se crearán y para quién.

El desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes es un proceso que rara vez se produce de forma calmada, especialmente porque se trata de un terreno muy politizado en el que están implicados tanto el grueso de la comunidad como aquellos que son desmovilizados. A pesar de que se han aplicado algunos enfoques innovadores, se ha tendido a centrarse en los resultados –grupos desmovilizados y presentados con paquetes de reintegración– más que en las mejoras a largo plazo de sus medios de vida. El problema es que una vez que los aspectos técnicos (e interagenciales) altamente complejos del ejercicio se han completado, los organismos asociados cierran sus proyectos, la financiación por parte de los donantes cae y el trabajo de seguimiento queda relegado a un número de agencias relativamente pequeño (entre ellas el PNUD) que cuentan con presupuestos reducidos. En algunos países los resultados positivos a menudo se ven contrarrestados por la reanudación de los conflictos locales, provocando desplazamientos secundarios. Este fue el caso del programa de desarme, desmovilización y reintegración que se llevó a cabo durante el periodo del Acuerdo Integral de Paz en Sudán desde principios de 2005 hasta que Sudán del Sur consiguió la secesión en julio de 2011. El efecto acumulativo puede consistir en retomar las armas y que se reanuden

los desplazamientos una vez que la atención de la comunidad internacional se desvíe hacia otro sitio.

El análisis del conflicto y los cambios

Para anticiparse al conflicto y ayudar a prevenirlo son necesarios unos análisis detallados y operativos a nivel nacional. El análisis del conflicto establece el escenario para una teoría para el cambio. Una vez que se haya evaluado el problema y se conozcan los detonantes de la violencia, la teoría para el cambio sugerirá de qué manera una intervención en ese contexto cambiará el conflicto. Pero esto debe ir precedido de una meticolosa interpretación del contexto. El panorama operativo en la mayoría de los países afectados por conflictos se caracteriza por nuevas y fluidas formas de conflicto interno, normalmente producidas por múltiples “detonantes” y exacerbadas por el desplazamiento resultante.

La propia naturaleza de los conflictos implica que éstos son específicos y no puede haber una respuesta global predecible. La efectividad de programar la ayuda depende siempre de los acontecimientos en el ámbito de la política y la seguridad, muchos de los cuales se hallan fuera de la capacidad de influencia de los organismos externos. En los lugares en que la reconciliación política ha sido escasa y la violencia continuada (como por ejemplo en el sur de Somalia), algunas intervenciones han tenido un impacto limitado y el progreso con frecuencia

se ha invertido al retomar el conflicto y no poder resolver las situaciones de desplazamiento.

Una conclusión clara es que en los Estados frágiles no se puede sustituir una fuerte y continua presencia de campo. Aun contando con las dificultades para seleccionar personal de campo para entornos hostiles, existe una alarmante tendencia entre algunos donantes a aumentar la financiación al mismo tiempo que se reduce el número de trabajadores permanentes sobre el terreno. El PNUD se ha opuesto a esta tendencia hasta cierto punto, pero el desarrollo de la confianza y la demostración de un compromiso a largo plazo no pueden estar supeditados a la “rentabilidad y la eficiencia” en países en los que la fragilidad se define precisamente por las relaciones transitorias.

Jon Bennett Jon.Bennett@dsl.pipex.com fue jefe de equipo y autor principal de dos informes publicados recientemente: “Evaluation of UNDP Support to Conflict-Affected Countries in the Context of United Nations Peace Operations” [Evaluación del apoyo

del PNUD a los países afectados por conflictos en el contexto de las operaciones de paz de las Naciones Unidas], (Oficina de Evaluación del PNUD, septiembre de 2012), <http://web.undp.org/evaluation/thematic/conflict-2013.shtm> y “Aiding the Peace: a multi-donor evaluation of support to conflict prevention and peacebuilding activities in southern Sudan 2005-2010” [Contribuir a la paz: evaluación de múltiples donantes del apoyo a las actividades para la prevención de conflictos y la consolidación de la paz en Sudán del Sur 2005-2010” (ITAD, diciembre de 2010). www.oecd.org/countries/southsudan/46895095.pdf

1. Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results (La evaluación de las actividades de consolidación de la paz en entornos frágiles en conflicto: Mejorar el aprendizaje para obtener resultados), Directrices del DAC y Referencias Series, Publicaciones de la OCDE (2012). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264106802-en>
2. Bennett, J et al, ‘Evaluation of UNDP Support to Conflict-Affected Countries in the Context of United Nations Peace Operations’ [Evaluación del apoyo prestado por el PNUD a los países afectados por conflictos en el contexto de las operaciones de paz de las Naciones Unidas], (Oficina de Evaluación del PNUD, septiembre de 2012).

Las poblaciones desplazadas y sus efectos en la estabilidad regional

Joe Landry

Es necesaria una mejor comprensión de la fragilidad del Estado – en combinación con mejoras en la política y financiación para las poblaciones desplazadas – para evitar la proliferación de nuevos conflictos regionales.

La fragilidad de los Estados, los conflictos y la violencia fueron temas centrales del Informe sobre Desarrollo Mundial de 2011 del Banco Mundial, mostrando que cada vez es más aceptada la conexión entre la prevención de los conflictos intraestatales y la seguridad internacional en general.¹ Los académicos también están prestando mucha atención a cuestiones como la forma de fortalecer a los Estados en equilibrio al borde del fracaso y cómo restaurar la funcionalidad de los que han fracasado. Los estudios empíricos resaltan el hecho de que los conflictos en los países vecinos tienden a extenderse hacia el exterior. Son menos entendidas las interdependencias dinámicas encontradas entre la migración forzada y la fragilidad del Estado.

Es un hecho que los Estados frágiles y fallidos producen la mayoría de refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos en el mundo. Estos se encuentran entre las personas en mayor

riesgo del planeta, y con frecuencia son sometidos a intolerables condiciones de vida, abusos de los derechos humanos y una incertidumbre crónica respecto a su futuro bienestar. Una mejor comprensión de las causas y consecuencias de la fragilidad del Estado es fundamental para la prevención de tales resultados indeseables. Los índices de las clasificaciones sobre fragilidad y la investigación sobre las causas de la guerra civil son herramientas que deben ser promovidas y utilizadas por los responsables políticos, con el entendimiento de que la fragilidad del Estado y el fracaso del Estado son conceptos útiles en la medida que nutren las decisiones políticas preventivas y positivas y las estrategias de intervención temprana.

Las poblaciones desplazadas también tienen un efecto en los países de acogida donde se ven forzadas a residir – generalmente los países vecinos – donde pueden exacerbar la escasez de recursos, lo que

julio 2013

conduce a tensiones y conflictos. Se ha demostrado que uno de los principales factores de riesgo para una guerra civil es que los Estados vecinos estén envueltos en conflictos civiles. El Grupo Especial sobre Inestabilidad Política (PITF, por su sigla en inglés), por ejemplo, ha reducido su modelo de predicción de la inestabilidad mundial a cuatro variables: tipo de régimen, mortalidad infantil, discriminación por parte del Estado y países vecinos en conflicto (también denominada la variable de los “malos vecinos”).² Sus resultados indican que los Estados con cuatro o más conflictos vecinos tienen una probabilidad mucho mayor de entrar ellos mismos en conflicto. Si bien la medida de los “malos vecinos” del PITF es una variable estructural que no cambia fácilmente con el tiempo, otras investigaciones han mostrado que los repentinos flujos masivos de personas desplazadas también pueden tener un efecto negativo en la estabilidad del Estado. Acoger incluso a diez mil refugiados más en un año parece tener un significativo efecto en las posibilidades de estallido del conflicto.

El aumento de la pérdida de recursos del Estado es un mecanismo de este fenómeno. Un ejemplo de esta situación es Siria, donde en 2007 se registraron aproximadamente 1,2 millones de refugiados iraquíes. Esto dio lugar a un aumento masivo de los precios en todo, desde los alimentos básicos hasta los alquileres de viviendas. El consumo de agua y electricidad se disparó. El desempleo disparado, las escuelas abarrotadas, los hospitales desbordados y la degradación de los programas de servicios sociales básicos eran los síntomas de la afluencia de refugiados. A su vez, el descontento se extendió tanto en el país de acogida como en las poblaciones de refugiados, llevando al aumento de las tensiones y los brotes de violencia. La presión sobre el gobierno sirio para que reprimiera las diversas crisis aumentó, pero con pocos recursos y el aumento de las demandas sobre los servicios básicos, no pudo hacerse mucho. En retrospectiva, existen razones de peso para creer que el descontento creado por esta situación contribuyó a la posterior explosión de la violencia en Siria en 2012.

Otro mecanismo a través del cual la fragilidad del Estado puede aumentar debido a los conflictos vecinos es mediante la proliferación masiva de armas pequeñas y otro armamento, posiblemente junto con la propagación de ideologías radicales. Un ejemplo reciente de esta situación es el conflicto en Malí en 2012, que fue sin duda precipitado por la intervención de las fuerzas de la OTAN en Libia, en parte como resultado del suministro de armas a los combatientes rebeldes, incluyendo a los tuareg.

Todavía es demasiado pronto para determinar los efectos a largo plazo de esta crisis en el desarrollo económico y social de Malí. En el momento de la redacción de este artículo, existen más de 200.000 desplazados internos en Malí y más de 200.000 refugiados en los países vecinos. Esto no tiene en cuenta a las personas no registradas, sobre quienes no se tienen estimaciones precisas. Una comprensión más profunda de la frágil situación en Malí y el impacto del conflicto en la vecina Libia podría haber proporcionado opciones prácticas a los responsables políticos para prevenir la posterior rebelión y así proteger mejor a la población del norte de Malí.

Estos ejemplos ilustran las implicaciones políticas, tanto para el país de acogida como para la comunidad internacional de donantes y las organizaciones de ayuda humanitaria. Por parte del país de acogida, se debe brindar apoyo a los refugiados que llegan, las solicitudes deben ser procesadas rápidamente y se debe prestar asistencia en la búsqueda de empleo remunerado y un lugar permanente para vivir. Por parte de los donantes internacionales y las ONG, es fundamental la financiación de estos resultados positivos. Sin embargo, las soluciones sostenibles a largo plazo para las poblaciones desplazadas sólo se lograrán a través del ejercicio de la voluntad política y la toma de decisiones inteligente y basada en evidencia. Sin estos, continuaremos viendo las reacciones en cadena de los conflictos civiles en los Estados frágiles propagándose a sus vecinos.

El mensaje general es que mientras más frágil sea el Estado, más asistencia necesitarán las autoridades para estar en capacidad de prever y responder a tales eventos a través de reformas tanto políticas como macroeconómicas. Además, los sistemas mundiales, regionales y locales de alerta temprana y respuesta a los conflictos deben incorporar este conocimiento en su marco de indicadores. Sólo mediante el desarrollo de una comprensión más aguda de la fragilidad del Estado y su relación con el desplazamiento podemos prevenir y responder mejor a las situaciones de crisis como las que actualmente desplazan a millones de personas en todo el mundo.

Joe Landry joseph.landry@carleton.ca es estudiante de doctorado en la Escuela de Asuntos Internacionales Norman Paterson de la Universidad de Carleton, Canadá y Editor Asistente de *Canadian Foreign Policy Journal*.

1. Ver el artículo de Yonatan Araya en este número/ pp. 63-65

2. <http://tinyurl.com/Systemicpeace-GlobalModel>

Liberia: Políticas locales, construcción del Estado y reintegración de las poblaciones

Jairo Munive

Las intervenciones destinadas a ayudar a los desplazados internos y los refugiados que retornan a sus lugares de origen en Estados frágiles harían bien en tener en cuenta los contextos políticos y económicos locales posteriores a la guerra, ya que estos afectan profundamente la reintegración de las poblaciones afectadas por la guerra.

Las disputas por la tierra entre grupos de población afectados por la guerra que retornan ponen en peligro los esfuerzos de paz en muchas situaciones frágiles de post-conflicto. Durante la guerra civil de 15 años en Liberia, cerca de un millón de individuos huyeron como desplazados internos o refugiados, abandonando sus casas y tierras. Cuando algunos de ellos retornaron a sus propiedades en la fase de reconstrucción post-conflicto, muchos las encontraron ocupadas por otros. Esto generó crecientes tensiones, disputas por la tierra y un riesgo latente de brotes de violencia.

Las guerras civiles en Liberia trascurrieron desde 1989 hasta 1996 y nuevamente desde 1999 hasta 2003. Desde 2003 Liberia ha sido el objetivo de los esfuerzos internacionales para el fortalecimiento institucional del Estado y la reintegración de las poblaciones afectadas por la guerra. Los refugiados, desplazados internos y ex combatientes – todos ellos percibidos como grupos que están desconectados de sus comunidades de origen y por lo tanto necesitados de apoyo – se enfrentan a retos similares. Las intervenciones destinadas a promover su reintegración sostenible en la sociedad también son sorprendentemente similares. Sin embargo, sobre el terreno pueden existir intereses opuestos e incluso resultados contradictorios entre la reintegración de los ex combatientes y la reintegración de los migrantes forzados en el contexto de la reconstrucción del Estado. Por lo tanto, la comprensión de la política local en la postguerra es fundamental para el éxito o el fracaso de los esfuerzos de reintegración, tanto de ex combatientes como de repatriados.

La ciudad de Ganta en el noreste de Liberia es un importante centro de tránsito y comercial, atractivo para comerciantes y negociantes, pero la guerra alteró el acceso y control de la tierra y tras la guerra han surgido disputas entre las diferentes agrupaciones, en particular entre ex combatientes y refugiados retornados. La disputa es exacerbada por el hecho de que los ex combatientes y los refugiados retornados pertenecen a diferentes

grupos étnicos, tienen diferentes religiones y apoyaron a facciones rivales durante la guerra.

Cuando comenzó el proceso de desarme, la mayoría de los ex combatientes optó por asentarse permanentemente en Ganta debido a que percibían que había una mayor seguridad y mejores posibilidades de medios de vida en la ciudad, así como por la infraestructura social existente. Ellos usaron la primera cuota de la Subsidio de seguridad para el período de transición (pagado como parte de los programas de Desarme, Desmovilización y Reasentamiento para proporcionar medios financieros a los excombatientes durante el período previo a la reintegración) para reducir su dependencia de los ex comandantes e iniciar pequeños negocios informales. Hubo un interés en apoderarse de las propiedades en las partes centrales de la ciudad porque la proximidad a la zona del mercado y la calle principal de la ciudad fueron consideradas de vital importancia para el éxito de los negocios informales.

En 2004, en el contexto de los programas de repatriación y reintegración de los numerosos refugiados y desplazados internos, miles retornaron de los campamentos en Liberia o de la vecina Guinea a sus casas abandonadas en Ganta. El ACNUR ha emprendido exhaustivos proyectos de reintegración comunitaria en las zonas de retorno de desplazados internos en Liberia y en casi todos los casos los refugiados han retornado a las mismas áreas. Existe por tanto un alto grado de cohesión entre los procesos duales de reintegración de refugiados y desplazados internos.

Políticas locales y ausencia del Estado

Cuando terminó la guerra en 2003, los adultos mayores de Ganta y los comandantes de determinadas milicias nombraron un alcalde y restablecieron el concejo municipal, estableciendo así la estructura política de la autoridad civil en Ganta. Varios comandantes tomaron el control del aparato de gobierno local como titulares del poder de facto a nivel local y continuaron como mecenas y protectores de los ex combatientes, mientras que

julio 2013



Unos excombatientes y sus familiares construyen una casa en tierras ocupadas ilegalmente en Ganta central.

la comunidad internacional se comprometió con el proceso de construcción de instituciones estatales funcionales principalmente en la capital, Monrovia.

Aunque la reinserción exitosa de los combatientes es una condición previa para fomentar la seguridad necesaria para la reintegración exitosa de los retornados y la estabilización de los países y Estados frágiles en situaciones de postguerra, en este caso la inyección internacional de dinero en efectivo a los ex combatientes facilitó la creación de asentamientos ilegales en valiosos terrenos urbanos, y preparó el terreno para la perpetuación de las disputas por tierras entre los retornados y los ex combatientes y sus patrocinadores políticos. Así que existen fuertes (si bien negativos) vínculos entre la reintegración de los retornados, por un lado, y la desmovilización y reintegración de combatientes, por el otro.

En varias zonas de Liberia existe la superposición de roles y funciones entre el gobierno local y el nacional. Uno de estos es la autoridad para arrendar terrenos públicos y conceder “derechos a los ocupantes ilegales”. Es generalmente aceptado que la administración local de la ciudad puede otorgar tales derechos por tierra de propiedad pública. En Ganta después de 2003 el alcalde y el concejo municipal concedieron derechos de ocupación a las personas asentadas en tierras de propiedad privada. Desde 2003 a 2006 el Estado central de

Liberia era más o menos completamente ausente a nivel local e intervino sólo esporádicamente en los asuntos locales. No fue sino hasta 2008 – y tras las órdenes directas del ministro del interior – que el alcalde tuvo que retractarse y revocar todos los derechos concedidos a los ocupantes ilegales, al menos sobre el papel. Sin embargo, a pesar de que los derechos de los ocupantes ilegales fueron revocados, los ex-combatientes seguían ocupando ilegalmente el centro de Ganta en 2010.

En el proceso de construcción de la nación en la postguerra, las disputas por la tierra son una de las más significativas cuestiones que amenazan la paz nacional y la seguridad en el país. En 2006, el presidente creó la Comisión de Tierras con la tarea principal de investigar las diversas disputas por la tierra que causaban una continua tensión étnica. La Comisión llevó a cabo consultas y audiencias públicas en todo el país con la intención de dar a todas las partes la oportunidad de expresar sus reclamos y preocupaciones. Debido a su importancia económica, Ganta fue una de las zonas más disputadas.

Para Ganta, las recomendaciones de la Comisión llevaron a la construcción de nuevas calles con el fin de atraer o crear más posibilidades para las empresas, ya que la mayoría de las disputas se centraban en la calle principal. Sin embargo, esto no ha solucionado el problema, y tampoco lo hizo una sucesiva

Comisión a finales de 2008. Al día de hoy aún no han sido resueltas diversas disputas por la tierra.

Las disputas y la lucha social por la tierra tras el conflicto en Liberia no sólo se centran en la tierra per se, sino en la autoridad y legitimidad en términos más generales. Los retornados fundamentan sus reivindicaciones sobre la tierra y la propiedad con base en la pertenencia previa a la guerra y el derecho a retornar al modo en que las cosas solían ser antes de la guerra. Los ex combatientes ocupantes ilegales basan sus reivindicaciones en su presencia física y la ocupación de facto de la tierra, las amenazas de violencia y las reivindicaciones morales de la tierra como una “recompensa” por su heroísmo y por defenderla durante la guerra. Como están las cosas ahora, el retorno de refugiados y desplazados internos y la reintegración de los ex combatientes parecen ser procesos mutuamente excluyentes. El resultado es una profunda remodelación de las relaciones sociales, políticas y económicas entre las poblaciones locales y un retraso en los procesos de reconciliación genuina. La comunidad internacional hasta la fecha ha tratado de estabilizar el Estado liberiano centralmente desde Monrovia, sólo abordando tímidamente los temas de acceso a la tierra y poder político a nivel local.

Recomendaciones para las agencias externas

Las anteriores conclusiones indican la necesidad de que la comunidad internacional:

- tenga en cuenta los contextos políticos y económicos locales al intervenir para asistir a los desplazados internos y refugiados en los Estados frágiles
- traduzca y adapte los criterios y normas internacionales, como los prescritos para la reintegración de ex combatientes y migrantes forzados, a los contextos particulares de los órdenes políticos locales emergentes en los Estados frágiles para garantizar efectos reales sobre el terreno
- base los programas de reintegración – para los ex combatientes y los migrantes forzados por igual – en la investigación basada en evidencia sobre la situación política y económica actual tras la guerra en los Estados frágiles.

Jairo Munive jari@diis.dk es investigador postdoctoral de la unidad de Paz, Riesgo y Violencia del Instituto Danés de Estudios Internacionales www.diis.dk/sw18950.asp

Aldeas de paz para repatriados en Burundi

Jean-Benoît Falisse y René Claude Niyonkuru

Las aldeas de paz de Burundi, que están destinadas tanto como modelos para la reintegración y como centros de desarrollo económico, han encontrado una serie de problemas que están relacionados con la continua fragilidad del país como Estado.

Desde 2005 en Burundi se han edificado aldeas especialmente construidas para acoger a los repatriados sin tierra y “desarraigados” que retornan del exilio en Tanzania. Algunos fueron refugiados desde 1972 y otros desde 1993. Aunque la mayoría de los refugiados pudieron retornar a su propia tierra, algunos de ellos no tenían a dónde ir. Los “repatriados hutu de 1972” apenas tenían algunos vínculos con su país de origen y no conocían su tierra o la tierra de sus padres en Burundi.

Finalmente esto motivó la idea de construir aldeas para albergar a quienes habían recurrido a la ocupación de las oficinas de las autoridades administrativas, exigiendo una solución a su difícil situación. Los twa (el tercer mayor grupo étnico de Burundi) sin tierra, los desplazados internos tutsis y otras categorías de personas vulnerables también fueron invitados a asentarse en las aldeas con el

objetivo de reavivar la diversidad social. Esto les valió el título de “aldeas de paz”. Con la continua afluencia de refugiados, existía una necesidad cada vez más urgente de encontrar una solución permanente para los repatriados. Para ello el ACNUR cooperó con el gobierno para crear una primera generación de 19 aldeas en todo el país entre 2004 y 2007, a pesar del hecho de que el concepto de aldea es ampliamente desconocido en el panorama burundés, donde las casas están generalmente dispersas en las laderas.

Una evaluación de la primera generación de aldeas de paz sugiere que no sólo las edificaciones se estaban deteriorando, sino que las aldeas no lograron proporcionar a sus habitantes ningún modo para reintegrarse en el entorno socio-económico local. Entonces se decidió la construcción de una segunda generación de aldeas, ya no para ofrecer simplemente un alojamiento sino también agua y

julio 2013

condiciones sanitarias decentes, así como medios de subsistencia, tierras aptas para el cultivo y actividades de generación de ingresos para los habitantes. Ocho nuevas aldeas conocidas como Aldeas de Paz Rurales Integradas fueron construidas en las provincias del sur del país entre 2007 y 2010.

Cinco o incluso, en algunos casos, diez años después de la construcción de las aldeas de paz, su éxito puede verse, en el mejor de los casos, como parcial. La reintegración es una realidad geográfica más que social y el riesgo es que, en muchos lugares, los habitantes de las aldeas serán vistos como ciudadanos de segunda clase por al menos otra generación. Ninguna de las aldeas parece haber impulsado la reintegración en el grado que fue prometida. Muchas aldeas siguen dependiendo de la ayuda alimentaria del Programa Mundial de Alimentos y del Ministerio de Solidaridad Nacional, y la actividad económica apenas parece haber comenzado en algunas aldeas. En la práctica, las aldeas no son entidades económicamente viables, son presa de la especulación inmobiliaria y existen tensiones emergentes con las comunidades locales. Las aldeas en áreas de baja fertilidad se esfuerzan por atraer a los repatriados, quienes prefieren permanecer en centros de alojamiento temporal del ACNUR.

¿El círculo vicioso de la fragilidad?

Mientras que las políticas de “aldeización” en la región oriental y central de África son memorables por el hecho de que con frecuencia involucraron la coerción (como en Etiopía, Uganda, Tanzania, Ruanda y en la década de 1990 en el propio Burundi), estas aldeas son, técnicamente, la vivienda sólo de aquellos que viven allí voluntariamente. Sin embargo, su naturaleza “voluntaria” sigue siendo cuestionable, dada la situación en que se encontraban las personas antes de mudarse a una aldea, un desplazamiento que con frecuencia se hacía con la promesa de una vida digna. Las Aldeas de Paz de Burundi construidas entre 2004 y 2010 también se caracterizan por su doble objetivo siendo no sólo lugares de reintegración, sino también, en la retórica oficial, ejemplos de desarrollo en uno de los países más rurales del mundo. Se considera que las viviendas dispersas en las laderas de Burundi no contribuyen al desarrollo económico del país, debido a que es más fácil prestar servicios sociales básicos a una población más densamente concentrada. La retórica es, de hecho, bastante similar a la utilizada en el programa de “aldeización” ujamaa en Tanzania y el programa imidugudu en Ruanda.

Fundamentalmente, el proyecto de reintegración de las aldeas de paz es increíblemente ambicioso. Para tener éxito a largo plazo, requiere efectivamente

que el Estado (y no la ayuda internacional) esté en capacidad de ofrecer a sus habitantes un nivel adecuado de servicios sociales básicos y un grado de seguridad – precisamente dos de las características cuya ausencia define a un país frágil.

Aunque la seguridad en las aldeas no siempre es tan buena como podría ser, es un problema menor respecto a la falta de servicios sociales básicos que responden a las necesidades específicas de los habitantes de las aldeas. Un ejemplo típico es la educación primaria. Como resultado de su estancia en Tanzania, la mayoría de los niños en las aldeas ha aprendido swahili en lugar de kirundi, que es el idioma nacional de Burundi y el idioma en que se imparte la enseñanza primaria. A menos que tengan la suerte de beneficiarse de uno de los proyectos organizados por las organizaciones internacionales de ayuda que proporcionan apoyo para la educación, los niños de las aldeas tienen pocas posibilidades de tener éxito en el sistema educativo de Burundi. Por otra parte, el Estado no está en condiciones de proporcionar en las áreas alejadas el mismo nivel de servicios sociales básicos ofrecido a las aldeas – como suele ser el caso del agua – y esto da lugar a disputas comunitarias, pudiendo llegar incluso al sabotaje de la infraestructura.

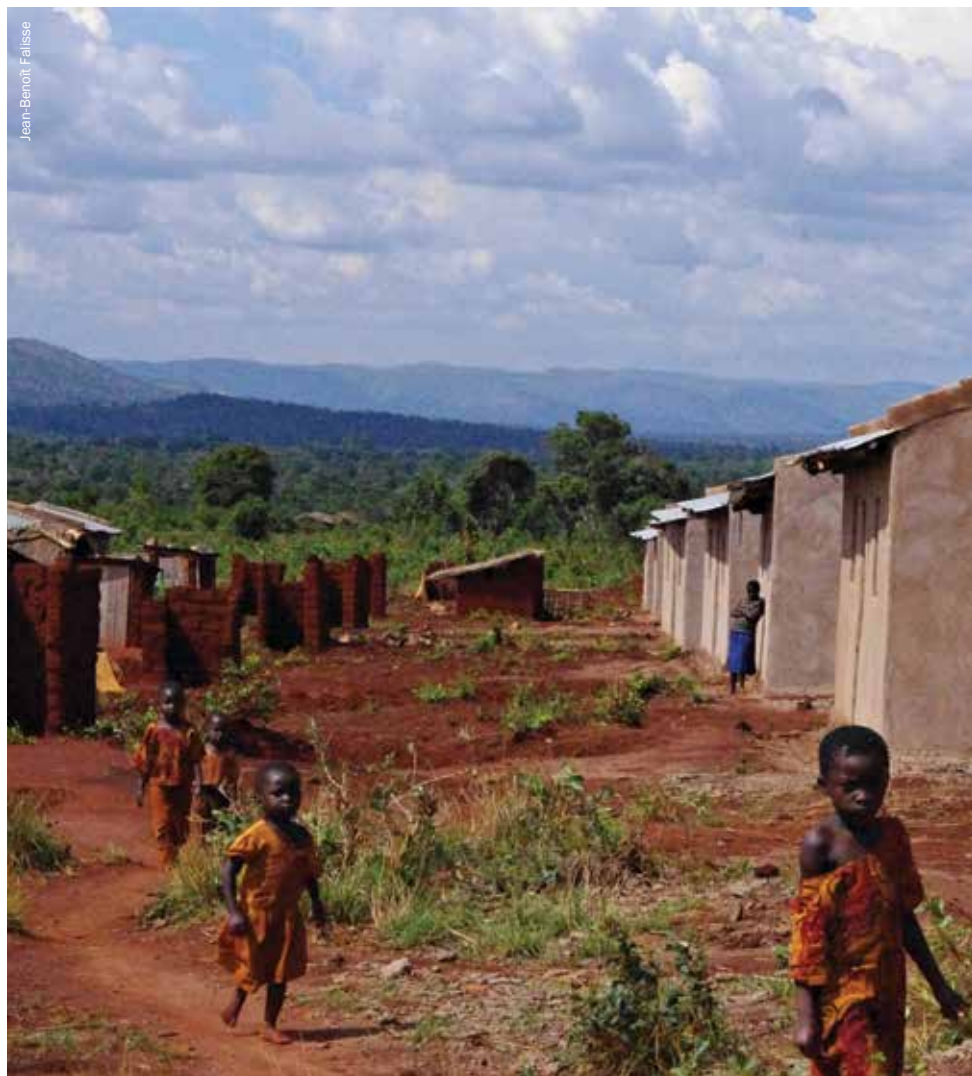
La falta de legitimidad del Estado también puede verse en las aldeas de paz por la limitada capacidad de las instituciones locales de mantener relaciones comunitarias pacíficas. Los repatriados, sin embargo, representan una potencial fuente de desarrollo. La mayoría de ellos, por ejemplo, habla swahili y tiene algún conocimiento de inglés, que son importantes recursos para un país que se ha unido a la Comunidad del África Oriental a pesar de no compartir las dos lenguas francas de la región.

Una de las causas de la fundamental fragilidad de Burundi y otros países de la región es la tierra. Las aldeas – debido a que ocupan la tierra y la ponen a disposición de sus habitantes para la agricultura de subsistencia – añaden un nivel adicional de problemas a una situación donde existe un limitado número de mecanismos de resolución de conflictos. El setenta por ciento de los litigios ante los tribunales locales en Burundi involucran la tierra y el tamaño promedio de las parcelas se ha reducido a lo largo de las sucesivas generaciones a 0,3 hectáreas. Se piensa que casi un 18% de las tierras del país son objeto de controversia. A pesar de sus recientes esfuerzos, el propio Estado lucha por aclarar la situación de numerosas extensiones de tierra. A nivel local, las autoridades están permanentemente abrumadas de trabajo.

Si la fragilidad del Estado es un obstáculo importante para el éxito de la reintegración por medio de las aldeas de paz, las propias aldeas también traen consigo el riesgo de perpetuar esa misma fragilidad. Estas amenazan con deslegitimar al Estado, que parece no estar en capacidad de manejar la situación. Al mismo tiempo, mientras las aldeas sigan siendo lugares donde los ciudadanos de segunda clase dependen de la asistencia humanitaria para vivir, estos representan una fuente de frustración. La

situación parece imposible de resolver, ya que la “solución” que propone la aldea trae sus propios problemas, creando un círculo vicioso de fragilidad.

Las aldeas son un tema espinoso y es muy fácil simplemente descartar por completo todos los esfuerzos que se han hecho hasta la fecha. La reintegración de más de 5.000 familias desarraigadas que llegaron casi de golpe es un gran desafío para cualquier país, y tanto más para Burundi, una



Aldea de Paz en Nkurye, sur de Burundi, en noviembre de 2010.

julio 2013

nación frágil que apenas está recuperándose de una sangrienta guerra civil. Un enfoque caso por caso, basado en la reintegración familia por familia, colina por colina, pareciera menos problemático, pero es una tarea monumental. Y más aún cuando otros 35.200 ciudadanos burundeses retornaron a finales de 2012 cuando el campamento Mtabila en Tanzania fue cerrado. El error cometido con las aldeas como solución para la reintegración fue tal vez una cuestión de tratar de pensar demasiado en grande, demasiado rápido y de poner la carreta delante del caballo. La historia parece indicar que las ciudades y las aldeas no conducen al desarrollo económico; sino que es el desarrollo económico el que impulsa la creación de ciudades y aldeas.

El fortalecimiento de la capacidad del Estado – que es una parte necesaria para sacar al país de su fragilidad – requiere la confianza de sus

ciudadanos, pero desafortunadamente la historia de las aldeas de paz, tal y como se ha venido desarrollando desde hace unos diez años, sigue ilustrando la incapacidad del sistema de ganar su confianza y así salir de la fragilidad. No tenemos una solución milagrosa para las aldeas, excepto la esperanza de que la actividad económica finalmente repunte y logre transformar las aldeas, que en la actualidad se mantienen vivas por la asistencia, en comunidades estables y sostenibles donde se respeten los derechos humanos fundamentales.

Jean-Benoît Falisse jean-benoit.falisse@qeh.ox.ac.uk es investigador de St Antony's College, Oxford. René Claude Niyonkuru rcniyo@yahoo.com es investigador sobre políticas agrarias y estudiante de maestría en el Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, Universidad de Amberes, Bélgica.

Los Estados frágiles y la protección al amparo de la Convención de 1969 sobre los Refugiados en África

Tamara Wood

Las prácticas actuales en los Estados africanos destacan el potencial y las limitaciones de la Convención de 1969 sobre los Refugiados en África para proteger a las personas desplazadas de los Estados frágiles.

En el Índice de Estados Fallidos más reciente, 16 de los 20 Estados más frágiles del mundo se encuentran en África.¹ Estados como Somalia, Sudán, la República Democrática del Congo y Zimbabwe encabezan la lista de forma consistente. Tal vez no resulte sorprendente que estos Estados sean también grandes productores de flujos de refugiados en el continente africano. La prolongada guerra civil de Somalia, por ejemplo, ha tenido como consecuencia el desplazamiento de más de un millón de personas a través de las fronteras internacionales hasta la vecina Kenia y más allá. En Sudáfrica, más de la mitad de las más de 100.000 solicitudes de asilo recibidas cada año proceden de Zimbabwe.

El estatus legal de los individuos desplazados procedentes de Estados frágiles a menudo resulta ambiguo. Aquellos que puedan alegar un “fundados temores de ser perseguidos” por una de las cinco razones (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un colectivo social concreto u opinión política) tendrán derecho a ser protegidos al amparo de la Convención internacional de 1951 por la que se rigen los Aspectos Específicos de los Problemas de los

Refugiados (Convención de 1951). Sin embargo, los individuos que huyen de los muchos otros síntomas de fragilidad del Estado, entre ellos una escasa gobernanza, la extendida falta de seguridad, la pobreza y la carencia de servicios básicos, a menudo quedan fuera de la Convención de 1951 porque son incapaces de demostrar que corren el riesgo de ser perseguidos a título individual o que existe la vinculación necesaria entre su peligro y cualquiera de las otras cinco razones que estipula la Convención.

Podría esperarse que en África esta laguna de la Convención de 1951 relativa a la protección fuese solucionada por su homóloga, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (Convención de 1969), que expande la protección de los refugiados para incluir a personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares “debido a una agresión u ocupación externa, al dominio extranjero o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público”.² La amplitud de las situaciones que cubre la Convención de 1969 ha hecho que se

elogie encarecidamente a la Convención y por lo general se considera que protege jurídicamente a aquellas personas que huyen de las muchas formas de daño extendidas, generalizadas e indiscriminadas por las que típicamente se caracterizan las condiciones de vida en los Estados frágiles. Lo que es menos conocido es el efecto que la Convención de 1969 ha tenido en la práctica sobre la protección de los refugiados africanos.

La protección para las personas que huyen de Estados frágiles

La experiencia en los Estados que acogen a refugiados, como Sudáfrica, Kenia y Uganda, sugiere que, en determinadas circunstancias, la Convención de 1969 ha desempeñado un papel importante al ampliar la protección a las personas desplazadas de Estados frágiles a lo largo de las fronteras internacionales. En Kenia, por ejemplo, a las personas que huyen del constante conflicto y la inestabilidad del centro y sur de Somalia se les otorga el estatus de refugiado tras un primer examen al amparo de los términos más amplios de la Convención de 1969. En 2011, cuando la sequía y la hambruna obligaron a más de miles de somalíes, muchos más, a cruzar la frontera con Kenia, esta práctica continuó ya que por parte de ACNUR y del Gobierno de Kenia se reconoció la interrelación entre las llamadas causas “naturales” del desplazamiento como la sequía, y un contexto somalí más amplio que incluía conflictos, falta de seguridad y de una gobernanza efectiva.

La Convención de 1969 también ha tenido un papel importante en la protección de personas que huyen de situaciones de conflicto entre grupos militares y rebeldes en la República Democrática del Congo, en especial en las regiones orientales de Kivu del Norte y del Sur. A las personas desplazadas de estas regiones se les concede de oficio el estatus de refugiado en Uganda al amparo de la Convención de 1969. En Sudáfrica numerosos encargados de la toma de decisiones en lo que respecta al estatus de refugiado también reconocen al amparo de la Convención de 1969 que la situación en la parte oriental de la República Democrática del Congo está plagada de “acontecimientos que perturban gravemente el orden público”. Incluso ACNUR, que a veces ha sido prudente en su aplicación del régimen extendido de la protección de refugiados en África, opina que las personas del este de la República Democrática del Congo son susceptibles de reunir los criterios para la protección establecidos en la Convención de 1969.

Por tanto, en relación al desplazamiento desde Estados frágiles como Somalia y la República Democrática del Congo, la Convención de 1969 ha

resultado fundamental a la hora de ofrecer protección jurídica a personas que de otro modo no podrían reunir los requisitos establecidos en la Convención de 1951. No obstante, en ambos casos una de las características que definen la fragilidad del Estado es la presencia de un conflicto armado. La ampliación de la protección a personas que huyen de los muchos otros síntomas de la fragilidad del Estado –como una gobernanza débil, la falta de alimento asegurado y la carencia de servicios básicos– no se ha utilizado tanto.

En Sudáfrica se rechazan casi de forma universal las solicitudes de asilo de personas procedentes de Zimbabue. La visión adoptada por el Gobierno, los encargados de la toma de decisiones e incluso por muchos de sus defensores es que la mayoría de los zimbabuenses que cruzan la frontera de Sudáfrica a menudo lo hacen con la firme intención de acceder a mejores oportunidades laborales y educativas y son, por tanto, “migrantes económicos”. Según la Junta sudafricana de Apelaciones para los Refugiados, a pesar de la constante y extendida privación de los derechos socioeconómicos básicos de los ciudadanos de Zimbabue, la relativa estabilidad de la ley y el orden en el país implica que éstos queden fuera del alcance de la Convención de 1969.

Aquellos que huyen del nuevo Estado de Sudán del Sur también ponen a prueba las competencias de la Convención de 1969 en lo que respecta a la protección de las personas que huyen de síntomas de fragilidad del Estado no relacionados con conflictos. Aunque una parte importante de Sudán del Sur sigue estando plagada de violencia e inseguridad, más allá de la frontera del noroeste de Kenia, en el campo de refugiados de Kakuma se extiende la opinión de que la mayoría de personas de Sudán del Sur han venido a Kenia básicamente para acceder a la educación, la sanidad y la comida, servicios que son casi inexistentes en su país de origen. Hasta la fecha la Convención de 1969 no se ha aplicado en absoluto a personas que se exilian de Sudán del Sur, y varios oficiales de ACNUR han manifestado sus dudas acerca de si dichas personas podrían considerarse realmente refugiadas.

Aunque los ejemplos anteriores no ofrezcan una evaluación global de la implementación de la Convención de 1969 o de su papel en la protección de las personas que huyen de Estados frágiles en toda África, sí resultan sugerentes con respecto al potencial y las limitaciones de la Convención a la hora de responder ante situaciones de desplazamiento de Estados frágiles. En concreto, sugieren que los Estados podrían estar más predispuestos a aplicar la Convención de 1969 a personas que se hallan en

julio 2013

situaciones en las que se percibe que la causa de su desplazamiento es la existencia de conflicto armado y de un colapso de la ley y el orden. Aunque muchas personas huyen de los tantos otros síntomas de la fragilidad del Estado –como una gobernanza débil, la falta de alimento asegurado y la carencia de servicios básicos– dicha aplicación es menos directa.

“Acontecimientos que perturben gravemente el orden público”

Una de las razones de la ambigüedad de las respuestas de los Estados a los diferentes aspectos de la fragilidad del Estado es la falta de claridad en el alcance de la misma Convención de 1969. Al contrario que la Convención de 1951, que se ha sometido a amplios estudios por parte de investigadores, profesionales e instituciones internacionales, los análisis sobre la Convención de 1969 son pocos y simplemente no se dispone de orientación sobre el alcance de sus términos. La ampliación de la protección a las personas que huyen de “acontecimientos que perturben gravemente el orden público” resulta especialmente relevante en los casos de desplazamiento de Estados frágiles.

Como elemento de la Convención de 1969 que más aumenta el alcance del término “refugiado”, esa frase es también la más refutada. Por lo general se acepta cubrir acontecimientos causados por los seres humanos que menoscaban la existencia de la ley y el orden, como conflictos o violencia generalizada. Lo que no está tan claro es si eso también se extiende a las llamadas causas naturales de desplazamiento, como la sequía, las inundaciones o los terremotos, o a la gente que huye de la privación de sus derechos humanos, incluidos los socioeconómicos como el derecho a la alimentación, a la educación y a la sanidad.

Independientemente de la visión que uno adopte acerca de estas cuestiones, las distinciones conceptuales puras entre causas de desplazamiento “humanas” y “naturales” no siempre reflejan realidades, como bien demuestran las condiciones en Somalia y Sudán del Sur. Por ejemplo, aunque en 2011 la sequía en el Cuerno de África obligó a cientos de miles de somalíes a cruzar las fronteras internacionales en busca de seguridad, alimentos y otra ayuda, la mayoría de keniatas afectados por una sequía similar se quedaron donde estaban auxiliados por una seguridad relativamente mayor y la asistencia de su país. Asimismo, la distinción entre “migrantes económicos” por un lado y refugiados o “migrantes forzados” por otro, en el mejor de los casos sería borrosa. Las razones que llevan a las personas a trasladarse a otros

lugares son complejas y a menudo variopintas, sobre todo en el caso de los Estados frágiles.

En contraste con los antecedentes prácticos y jurídicos del desplazamiento desde Estados africanos frágiles, el concepto de fragilidad del Estado en sí mismo debería constituir un punto de referencia útil para distinguir entre quienes merecen recibir protección internacional según la Convención de 1969 y los que no. Los Estados frágiles son por definición aquellos en los que la capacidad del Gobierno para cumplir con sus deberes básicos para con sus ciudadanos –incluida la debida protección de los mismos– se encuentra comprometida. Es la incapacidad simultánea de sus ciudadanos de hacer que esos deberes se cumplan lo que da origen a su solicitud de protección por parte de la comunidad internacional. Esta idea no es nueva. El concepto de “protección sustituta” se ha empleado para describir y justificar el régimen de protección internacional para los refugiados casi desde su concepción.

Eso no quiere decir que cada persona que abandona un Estado frágil sea necesariamente una refugiada. En primer lugar, los síntomas de fragilidad de un Estado con frecuencia tienen un impacto diferenciador sobre individuos y comunidades concretas dentro de un Estado. Más bien quiere sugerir que la incapacidad característica de los Estados frágiles de proteger a sus ciudadanos podría ofrecer un marco relevante y útil para dar contenido a una frase que de otro modo parece ilimitada: “acontecimientos que perturben gravemente el orden público”. Dicho de otra forma, la incapacidad del Estado de cumplir con sus deberes básicos para con sus ciudadanos podría constituir el factor determinante al decidir si un conjunto de circunstancias concretas –por causas humanas o naturales– puede dar lugar a obligaciones de protección internacionales por parte del resto de Estados. En los casos en que el Estado del que procede un individuo sea incapaz de proporcionarle la protección más básica, podría realizarse una solicitud de protección legítima amparada por la Convención de 1969 por la que se rigen los Aspectos de los Problemas de los Refugiados en África.

Tamara Wood tamara.wood@unsw.edu.au es ayudante de cátedra de Nettheim en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva Gales del Sur. www.law.unsw.edu.au

1. El Fondo por la Paz publica cada año su Índice de Estados Fallidos, que se encuentra disponible en: <http://fpf.statesindex.org>
2. <http://tinyurl.com/ConvencionRefugiadosAfr>

Estados frágiles, identidades colectivas y migraciones forzadas

Kelly Staples

Las migraciones forzadas y la violación de los derechos de las minorías constituyen las causas y consecuencias de la fragilidad y el fracaso del Estado. Hasta la fecha ha existido por parte de la comunidad internacional una preocupante tendencia a ignorar cuestiones relacionadas con las competencias del Estado a la hora de promulgar las repatriaciones. La gobernanza y la ley deberían ser consideraciones de vital importancia en los intentos de lidiar con las migraciones forzadas en Estados frágiles como la República Democrática del Congo.

Los Estados fracasan por diversas y complejas razones sociales, políticas y económicas. Cuando esto ocurre, provoca graves problemas a aquellos que se encuentran dentro de sus fronteras. Los ciudadanos sufren las consecuencias de no tener comida y agua aseguradas, del deterioro económico, del aumento de la corrupción de los escasos o inexistentes servicios públicos y del incremento de las violaciones de los derechos humanos. Además, el fracaso del Estado puede llevar al Gobierno a seguir de forma deliberada políticas de exclusión en un intento de ganarse el apoyo del público general. Las minorías residentes se vuelven especialmente vulnerables ante las infracciones de los derechos humanos mientras que las relaciones entre los grupos étnicos a menudo se tensan hasta el punto de quebrarse, y las instituciones estatales se fragmentan junto con las fronteras étnicas.

En especial en los Estados poscoloniales a menudo se da el caso de que sus fronteras no “conducen” correctamente con la población que contienen. Aun así, hay buenas razones para no preferir la caída final de estos Estados que ya existen y su reconstrucción como nuevos Estados. En primer lugar, la historia nos enseña que la determinación de crear Estados monoétnicos ha constituido de por sí una de las principales causas de las migraciones forzadas. En segundo lugar, los procesos de disolución del Estado y su caída resultan terriblemente perturbadores para los individuos, tanto a nivel nacional como regional. En tercer lugar, los Estados que han sufrido una secesión y los “fragmentos” de ellos

que queden tenderán a seguir siendo muy frágiles. Además, existe una fuerte aversión internacional hacia la caída de los Estados y la secesión.

En términos generales, tenemos que presumir que las fronteras que dividen el mundo hoy son relativamente estables, aun cuando las unidades nacionales que constituyen no lo sean. Desde un punto de vista moral, podemos esperar que la

categoría de Estado esté sujeta a la legitimidad gubernamental y a la existencia de instituciones nacionales que permitan a los pueblos autodeterminarse. Sin embargo, en la práctica unos Estados reconocen a otros por razones políticas o diplomáticas o porque temen las implicaciones de una caída del Estado y a las migraciones descontroladas. En el otro extremo se hallan Estados como Somalia, que en los últimos años no ha conseguido reunir los criterios legales internacionales para obtener esta condición (entre ellos un “Gobierno” y la “capacidad” para entablar

relaciones con otros Estados³), a los que aun así a menudo se les reconoce como Estados con el fin de controlar la migración, entre otras razones.

Esto tiende a significar que la respuesta preferida de la comunidad internacional, incluido ACNUR, es la repatriación de los refugiados que huyen de los Estados frágiles, siendo su integración en el primer país de asilo la principal alternativa. Desde tiempos inmemoriales los Estados han tenido un interés mutuo por la repatriación, a la que ven como un componente vital para el mantenimiento del orden



Refugiados congoleños construyen nuevos refugios en Rwamwanja, Uganda, a raíz de las nuevas oleadas de combates en Kivu del Norte en 2012.

ACNUR/E. Noy

julio 2013

y la seguridad. Este interés ha prosperado junto con el desarrollo de las relaciones internacionales. La certidumbre acerca de qué Estado es responsable de qué ciudadanos se ha convertido hoy en una doctrina principal en las relaciones internacionales. Por tanto, lo que necesitamos es un conjunto de soluciones que plasmen compromisos genuinos de reforzar los Estados frágiles así como la consideración, cuando correspondiera, de soluciones regionales e internacionales para los problemas de migraciones forzadas.

La debilidad del Estado y las migraciones forzadas en la República Democrática del Congo

La situación en el este de la República Democrática del Congo ilustra los numerosos obstáculos que existen para lidiar con cuestiones íntimamente relacionadas con las migraciones forzadas y la fragilidad de los Estados. Está ampliamente reconocido que la República Democrática del Congo constituye un Estado fallido. En el Índice de Estados Fallidos de 2012 este país ocupaba el 2º puesto. En la clasificación ocupaba el 1º puesto en cuanto a presión demográfica, el 3º en refugiados/desplazados internos, el 4º en "desarrollo irregular" y el 2º en derechos humanos². Aunque existen diversas maneras de medir la fragilidad de un Estado, o incluso su fracaso, generalmente se acepta que la ausencia de ley y orden y la existencia de un Gobierno central débil son factores que menoscaban la capacidad de los Estados para hacer respetar sus funciones básicas y resistir ante las insurgencias y el alzamiento de grupos de mercenarios que desafían el monopolio estatal del uso de la fuerza.

Las presiones demográficas, el desarrollo irregular y los conflictos por los recursos junto con la incapacidad de las fuerzas armadas de frenar las infracciones cometidas en el este por grupos rebeldes siguen siendo los detonantes del desplazamiento. Se estima que hay aproximadamente 476.000 refugiados en los países vecinos y en torno a 1,57 millones de desplazados internos en la República Democrática del Congo.

El este de la República Democrática del Congo también ha acogido a muchos refugiados. La llegada de oleadas de "ruandófonos", es decir, hablantes de kinyarwanda (la lengua oficial de Ruanda) antes, durante y después del genocidio ruandés de 1994 exacerbó las tensiones que ya existían entre los "ruandófonos" congoleños y otros grupos étnicos de las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur, donde las repetidas oleadas de migraciones forzadas procedentes de Ruanda habían dado

lugar a una grave situación de inestabilidad. Con el estallido de la guerra del Congo en 1996, muchos hablantes de kinyarwanda, tanto de origen congoleño como ruandés, se vieron obligados a cruzar la frontera hacia Ruanda y una importante cifra de ellos aún permanece allí. Las batallas armadas que manipulan las tensiones étnicas así como los intereses económicos para conseguir el control sobre las tierras y los preciados recursos naturales han convertido al Congo oriental en una de las regiones más mortíferas del mundo.³

Una de las soluciones preferidas por la comunidad internacional en este caso es la repatriación. Sin embargo, uno de los principales obstáculos para la repatriación de los refugiados congoleños en Ruanda es la sospecha de que ésta última podría aprovechar la oportunidad para "retornar" a los hablantes de kinyarwanda que no sean congoleños en un intento de alterar la composición étnica de la región y conseguir acceso a sus preciadas tierras y recursos. Las relaciones entre grupos en el este de la República Democrática del Congo son tan malas que muchos refugiados temen regresar y prefieren quedarse en los campos de refugiados de Ruanda, a pesar de sus nefastas condiciones.

Esto resulta de vital importancia para evitar los retornos forzados o el retorno de refugiados a zonas en las que peligran sus vidas o su libertad. Las cuestiones acerca del mejor modo de garantizar la repatriación voluntaria y una ciudadanía efectiva resultan complicadas debido a la extrema fragilidad del Estado congoleño. Muchos retornados en potencia reconocen el estatus internacional especial de la ciudadanía oficial y buscan consuelo en el valor teórico de un Estado congoleño. Esta situación resulta inevitablemente irónica dado que estas son las mismas personas que han sido las víctimas más evidentes del actual fracaso del Estado. Irónicamente, en la República Democrática del Congo como en muchos Estados fallidos o en proceso de serlo, el acceso efectivo a los frutos de la ciudadanía es imposible o se basa en los mismos lazos comunales que agravan la debilidad del Estado y las migraciones forzadas.

Kelly Staples *kls25@le.ac.uk* es profesora de política internacional en la Universidad de Leicester.

1. La Convención de Montevideo sobre los Derechos y Deberes de los Estados, 1933 http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp

2. <http://ffp.statesindex.org/>

3. Véase RMF 36 'República Democrática del Congo: pasado, presente, ¿futuro?' www.fmreview.org/es/RDCongo

Los repetidos desplazamientos en el oriente de la RDC

Fran Beytrison y Olivia Kalis

Para la gran mayoría de los afectados por el conflicto, el desplazamiento suele verse como la única opción para procurar encontrar seguridad. La prestación de alguna asistencia básica en los lugares hacia donde las personas huyen hace que este proceso sea un poco más fácil. Pero en ausencia de protección ofrecida por el Estado, el desplazamiento múltiple se ha convertido en una característica definitoria del conflicto en Kivu. Esto tiene implicaciones tanto para la respuesta humanitaria como de desarrollo.

Para la mayoría de las decenas de miles de congoleños que han sido desplazados por la violencia desde noviembre de 2012, no era la primera vez que tenían que huir de sus lugares de origen, y casi con certeza no será la última. La mayoría ya estaba en campamentos de desplazados internos o con la familia, amigos e incluso desconocidos, y muchos de quienes están actuando como comunidades de acogida ya habían huido de sus lugares de origen en algún momento.

En el oriente de la República Democrática del Congo (RDC), la mayoría de los aproximadamente 2,6 millones de desplazados internos han estado en una situación de desplazamiento prolongado y múltiple durante muchos años.¹ Aunque algunos fueron desplazados en la zona de Masisi en Kivu Norte desde principios de 1993, los movimientos masivos comenzaron como un efecto colateral del genocidio de Ruanda en 1994 y la primera guerra del Congo en 1996. Hoy, casi 20 años después de que las personas en las provincias de Kivu empezaron a huir del conflicto, el número de desplazados internos está aumentando en todo el oriente del país. Y sin la capacidad del Estado para encontrar o imponer soluciones políticas para hacer frente a las causas de la inseguridad, los civiles siguen sufriendo la violencia y el abuso por parte de los actores armados. Entre tanto, la asistencia debe prestarse de manera que se tenga en cuenta el modo en que el desplazamiento múltiple durante el conflicto prolongado afecta la resiliencia de las personas y su habilidad para protegerse, así como las vulnerabilidades y necesidades particulares que surgen de esta situación.

Salir adelante a pesar de la continua inseguridad

Una evaluación del Consejo Noruego para Refugiados encontró en una zona que casi el 65% de los encuestados había sido desplazado dos o más veces en los últimos siete meses y el 37% por lo menos tres veces o más. Otros datos muestran que las familias desplazadas pueden convertirse en familias de acogida; un estudio

de UNICEF/CARE de 2008 encontró casos en los que, habiéndose refugiado en asentamientos abandonados, los desplazados internos se convirtieron posteriormente en receptores de los desplazados internos que llegaron después.

Algunos líderes comunitarios han expresado su preocupación por la presencia de desplazados internos, alegando que eran responsables de la inseguridad alimentaria e incluso de llevar inestabilidad y armas a la comunidad. Si bien tradicionalmente los desplazados internos en la RDC han escogido ser albergados en las comunidades en lugar de los campamentos, en los últimos años se ha producido un movimiento hacia los asentamientos de los campamentos por muchas razones; entre ellas está la simple ausencia de lugares seguros donde huir ya que la inseguridad se hace más generalizada y el control de facto de las áreas cambia de un actor armado a otro. Sin embargo, incluso los campamentos pueden ser inseguros y pueden convertirse en lugares de los cuales huir; durante los combates de noviembre de 2012 un campamento de más de 50.000 personas en las afueras de la ciudad de Goma fue desocupado en pocas horas ya que las personas huyeron con anticipación de los ataques.

La falta de seguridad básica en los lugares de refugio con frecuencia obliga a las personas a desplazarse de nuevo. Esto es evidente en las declaraciones de las propias poblaciones afectadas que reconocen que, a pesar de que la huida es la única estrategia de protección viable a su disposición, ésta no garantizará su seguridad. En ausencia de seguridad física o un Estado de derecho garantizados por el Estado, surgen de la inestabilidad general tensiones adicionales sobre la cohesión social que llevan a las comunidades a recurrir al uso de milicias de autodefensa locales que normalmente se han establecido en torno a los pueblos – y por ello, con frecuencia, a divisiones étnicas.

Proteger y ayudar donde el Estado no lo hace

Las zonas de la RDC afectadas por el desplazamiento múltiple son aquellas donde la

julio 2013

ausencia crónica de las instituciones y servicios del Estado, por una parte, y la continua violencia por parte de una multiplicidad de actores, por la otra, han coexistido durante años. Como resultado, la prestación de cualquier tipo de protección en la RDC se centra mayoritariamente en la protección física a través de las fuerzas de paz de la MONUSCO, con limitada consideración de las acciones civiles alternativas o complementarias. Esto refleja que en realidad el Estado no puede proporcionar esta protección, dejando la necesidad de respuestas de asistencia a las necesidades de los desplazados internos también a actores externos. Es poco probable que esto cambie por algún tiempo. En estas condiciones, la ayuda es proporcionada por los actores humanitarios de una manera que no aborda las causas de la vulnerabilidad de las personas.

El derecho internacional de los derechos humanos proporciona un marco sobre soluciones duraderas desde un principio y destaca la importancia de involucrar las dinámicas de resiliencia a largo plazo mientras responde a los “picos” humanitarios en caso de inseguridad prolongada como aquella del oriente de la RDC. La cuestión es hasta qué punto el Estado congoleño puede cumplir sus obligaciones a este respecto. La RDC ha ratificado la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) que proporciona un marco integral de derechos humanos aplicable a las situaciones de desplazamiento interno.² Aunque la RDC no es signataria de la recientemente ratificada Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala)³, es signataria del Pacto de los Grandes Lagos de 2006, cuyo Protocolo sobre protección y asistencia de los desplazados internos requiere que el Estado integre los Principios Rectores en la legislación nacional. Este tiene como propósito crear un marco para las estructuras del Estado y los actores externos por igual para que, entre otras cosas, tengan mayor respeto por los principios legalmente aplicables por parte del Estado – que en este caso significaría fomentar sistemáticamente, con urgencia, el Estado de derecho en las provincias orientales. También proporciona una base para una posible política nacional para los desplazados internos cuya finalidad sería reunir a todos los actores pertinentes – gobierno, comunidad humanitaria y de desarrollo.

El Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del IASC⁴ ofrece algunos consejos técnicos sobre cómo se puede

implementar esto y, en el plano político, el Nuevo Acuerdo para el compromiso en Estados frágiles y en conflicto⁵ incluye un enfoque sobre nuevas formas de apoyo, liderazgo y apropiación por parte de los países basados en una visión, un plan y un diálogo inclusivo y participativo que zanje las divisiones entre lo humanitario y el desarrollo. Sin embargo, queda un vacío en la orientación práctica – y ningún acuerdo entre los actores relevantes – sobre cómo precisamente esa dualidad de la ayuda puede lograrse con seguridad en contextos de fragilidad estatal e inseguridad crónicas. Las estructuras existentes para la coordinación, financiación y priorización de las intervenciones no se prestan para apoyar este enfoque.

Esto, unido al hecho de que el Estado congoleño no será capaz de desempeñar su papel, deja a los actores humanitarios enfrentados a una serie de cuestiones sobre la variable vulnerabilidad de las personas con cada oleada de desplazamiento, sus mecanismos para hacer frente a los repetidos desplazamientos y de qué manera la asistencia puede ayudar a construir, o al menos mantener, la resiliencia individual y comunitaria frente a los repetidos desplazamientos. Debemos preguntarnos cómo podemos proteger los derechos y proporcionar ayuda en función de las necesidades a través de las distintas etapas del desplazamiento, y de manera que se fortalezca la capacidad de los desplazados internos de afrontar el impacto del desplazamiento en ausencia de la capacidad del Estado. Del mismo modo, los actores de desarrollo tienen que adaptar sus intervenciones en un contexto de extrema fragilidad para mejorar la conexión a largo plazo con las intervenciones que salvan vidas.

Fran Beytrison fran.beytrison@nrc.ch es analista para África Central del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados www.internal-displacement.org Olivia Kalis paa@drc.nrc.no es Asesora para Protección y Promoción del Consejo Noruego para Refugiados en la República Democrática del Congo www.nrc.no

1. Por desplazamiento múltiple, nos referimos a un tipo de desplazamiento prolongado o de larga duración durante el cual las personas son forzadas a desplazarse en repetidas ocasiones de los sucesivos sitios de refugio.

2. <http://tinyurl.com/AfricanCharter>

3. <http://tinyurl.com/Kanpala-Convention-Spa>

4. <http://tinyurl.com/IASC-IDPs-Framework>

5. <http://tinyurl.com/new-deal-document-Es>

“Cada uno a lo suyo” en Kivu del Norte en la RDC

Luisa Ryan y Dominic Keyzer

Si bien la comunidad internacional de donantes ha estado tratando de comprometerse con la RDC colaborando con el gobierno para implementar el Nuevo acuerdo para la eficacia de la ayuda para los Estados frágiles, las comunidades de la RDC, especialmente aquellas desplazadas en áreas afectadas por la guerra, aún tienen que velar por ellas mismas.

La República Democrática del Congo (RDC) figurará entre los primeros lugares de la mayoría de las listas por mala gobernanza, inestabilidad política o inseguridad, y en los últimos lugares de las clasificaciones de desarrollo social y económico, cobertura de los servicios sociales o transparencia del gobierno. La distinción de “Estado frágil” proviene no sólo por albergar uno de los conflictos más mortíferos del mundo y demostrar una autoridad estatal relativamente debilitada, sino también por el impacto que la combinación de estos dos factores tiene al impedir que el país gestione los conflictos, responda a las consiguientes necesidades humanitarias y alcance una trayectoria de desarrollo sostenible.

Las comunidades en toda la RDC sufren frecuentes y extremas perturbaciones de su integridad física individual, sus medios de vida familiares y su cohesión social. A pesar de esto, la mayoría de las comunidades demuestra una gran resiliencia; en Kivu del Norte, esta resiliencia ha sido puesta a prueba por prolongados estallidos de conflicto y varias oleadas de desplazamientos masivos. Los movimientos masivos de población afectan los servicios públicos, como la salud, la educación y la protección. Así, en Kivu del Norte, el gobierno tiene una capacidad extremadamente limitada para encargarse de los desplazados internos, dando como resultado que las ONG locales e internacionales y las agencias de la ONU asuman la mayor parte del esfuerzo. Si bien esto puede parecer poco diferente de cómo se ejecutan las operaciones humanitarias en otros países afectados por desastres, el gobierno congoleño ofrece sólo una limitada prestación de servicios sociales básicos, incluso cuando las condiciones son óptimas.

La emergencia en los Kivus se ha prolongado por más de dos décadas y el gobierno ha demostrado poca voluntad de cambio. Muchos ven al gobierno como depredador y egoísta; de hecho, las organizaciones de ayuda tienden a operar en torno al gobierno y no con él. En las comunidades que no están afectadas por el reciente conflicto, el personal de salud, los maestros y los miembros de las fuerzas de seguridad no reciben paga. Esto obviamente reduce la calidad del servicio, y hace presumir que la población receptora debe cubrir los salarios de

los cuales el gobierno es – en teoría – responsable. En la medida que el conflicto en los Kivus continúe, creando más desplazados internos, las comunidades humanitarias y de desarrollo deben tener en cuenta la subyacente debilidad del Estado congoleño. Cumplir las necesidades a corto plazo de los desplazados internos no puede eclipsar la necesidad de fortalecer los mecanismos de gobierno que deben contribuir a su apoyo, (re)integración y bienestar a largo plazo.

En 2012, Visión Mundial realizó una investigación de campo en tres sitios de Kivu del Norte, los cuales albergaban campamentos de desplazados internos.¹ Como era de esperar, la presencia de desplazados internos y su efecto en las comunidades de acogida fueron discutidos frecuentemente por los participantes de los grupos de discusión que incluían tanto a los desplazados como a la población local. Las principales cuestiones planteadas por los desplazados internos incluían la imposibilidad de retornar a sus lugares de origen y las dificultades de integración en sus nuevas comunidades. Ninguno de los participantes estaba alojado en los campamentos oficiales de desplazados internos. Muchos de los desplazados internos en los grupos de discusión han estado desplazados por muchos años, pero aún se identificaban como desplazados, incluso cuando no tenían la intención de reubicarse de nuevo. De hecho, debido a que estábamos realizando esta investigación en el momento de un nuevo desplazamiento, muchos desplazados internos comentaron que estaban cansados de trasladarse, ya sea porque no querían trasladar a sus familias una vez más o simplemente porque no tenían un lugar adonde ir.

Acceso y uso de la tierra

Por consiguiente, la tierra también fue un tema importante para los desplazados internos. Su tierra en su pueblo de origen había sido reasignada a quienes tenían lazos de parentesco con la élite del pueblo, es decir, que no tenían un lugar donde retornar, y – sin vínculos tradicionales o de parentesco con la familia gobernante de su nuevo pueblo – no podían optar a recibir un terreno para cultivar donde estaban. Si bien la aplicación de las políticas del gobierno que garantizan los derechos a la tierra y el acceso a la justicia ayudaría, ninguno de los participantes

julio 2013

informó sobre algún contacto con los funcionarios gubernamentales electos para tratar de resolver su desplazamiento o apoyar su integración en una nueva comunidad. Los líderes tradicionales parecían tener el control de la reglamentación sobre la tierra y algunos lugareños informaron que sus líderes vendían sus tierras sin consulta. Esta práctica, aunque vinculada con los conflictos inmediatos que provocan desplazamientos masivos de comunidades, es sintomática de una débil gobernanza de largo plazo.

Los derechos sobre la tierra eran un asunto de interés de todos los participantes, y algunos de los retos articulados relacionados directamente con los disturbios. El estar desplazadas de sus tierras quita a las comunidades las estructuras sociales y políticas tradicionales que proporcionan protección,

y puede ejercer presión adicional sobre los servicios de seguridad y la justicia en sus comunidades de acogida. Algunas comunidades informaron que el despliegue de las fuerzas armadas nacionales a Kivu del Norte había tenido como resultado que el ejército se apoderara de sus tierras. En lugar de proteger a la población, los soldados se habían incautado de las parcelas agrícolas y habían trabajado ellos mismos los campos. Los soldados habían impedido que la población accediera a sus propios cultivos e incluso habían revendido los productos a los pobladores. Ninguno de los participantes informó sobre una intervención oficial o una defensa a su favor; de hecho sólo un pueblo había protestado y se encontró con los golpes de los soldados. Las propias fuerzas armadas nacionales en ocasiones están implicadas en el desplazamiento,



UNHCR/L. Beck

Refugiados congoleños regresan a la República Democrática del Congo en marzo de 2013 después de que los enfrentamientos entre facciones rivales M23 se hayan calmado. Años de experiencia les han enseñado a huir con la mayor cantidad que puedan cargar.

como una prueba más de la débil gobernanza de las instituciones del sector de seguridad.

Debido a la presencia de grupos armados, los lugareños temían el reclutamiento forzado y la violencia sexual y de otros tipos. La violencia sexual y de género es endémica en el oriente del Congo. Cuando las mujeres son agredidas, existen pocos recursos en un sistema donde la policía y el poder judicial no remunerados fallarán a favor del mejor postor. Los participantes informaron que ya no intentaban obtener justicia. Este temor adicional impidió que algunas mujeres cultivaran la tierra que aún era accesible. Esto afectó la disponibilidad de alimento y dinero para la familia y es de nuevo resultado directo de un Estado frágil que no puede pagar el salario de sus fuerzas de seguridad y el poder judicial.

Cuando las familias desplazadas no pueden cultivar la tierra, ya sea a causa de la inseguridad en sus lugares de origen o la imposibilidad de acceder a la tierra en las comunidades de acogida, comienzan a sufrir debido al aumento de la desnutrición y porque no puede ganar dinero. Sin dinero, no pueden pagar la escuela o los honorarios médicos. Cuando menos personas pueden pagar, el precio puede subir tanto que los salarios de maestros y trabajadores de salud pueden seguir sin ser pagados. Cuando los niños son expulsados de la escuela porque sus padres no pueden pagar, pueden ser un blanco fácil para el reclutamiento en grupos armados. Si bien las necesidades humanitarias inmediatas de los desplazados internos deben ser abordadas, para que la ayuda tenga un impacto duradero se debe aumentar la capacidad y el interés del Estado congoleño para proporcionar servicios básicos a sus ciudadanos, incluyendo a los desplazados internos. La inaccesibilidad a la tierra, la prestación de servicios y la fragilidad del gobierno están vinculadas entre sí.

Acogido o receptor

Quienes no se identifican como desplazados dijeron que albergar a los desplazados podría ser muy costoso para comunidades que ya tienen muy poco. Los participantes en este estudio informaron de poco o ningún contacto con los funcionarios electos, y que los sistemas tradicionales son corruptos e incompetentes. Como los proveedores de servicios locales rara vez reciben sus salarios del gobierno, corresponde a las comunidades mantenerlos mediante el pago de cuotas informales. Algunos participantes se describieron como “huérfanos” del Estado, una fuerte crítica en esta sociedad cuya identidad está orientada al parentesco. Aunque

algunos campamentos de desplazados internos se encuentran al lado de las comunidades establecidas, quienes están en los campamentos puede tener acceso a servicios de alta calidad, a través de la comunidad internacional, que no están disponibles para los pobladores locales. Este gran desequilibrio entre lo que la comunidad internacional puede proporcionar a los desplazados y lo que los proveedores de servicios públicos suelen ofrecer, causa que la población local se sienta en desventaja; algunas personas informaron haberse hecho pasar por desplazados para acceder a salud y educación.

Algunos desplazados internos alojados en las comunidades en lugar de los campamentos pueden recibir un trato preferencial de los servicios gubernamentales. Por ejemplo, los participantes provenientes de algunos pueblos indicaron que los desplazados internos recibieron tratamiento médico gratuito, educación gratuita para los niños, o incluso fueron alojados en la escuela de la comunidad. No es claro, sin embargo, si la decisión de proporcionar atención gratuita a los desplazados internos provino de los propios prestadores de servicios o de sus socios internacionales. Por el contrario, en otras comunidades el personal de salud y educación pública sabe que los desplazados internos, especialmente los recién llegados, no pueden pagar los costos y por lo tanto no les permiten el acceso. No existe una infraestructura funcional del gobierno donde los desplazados internos puedan recurrir cuando esto sucede. Sumándose a las dificultades que surgen de este aspecto de la fragilidad del Estado, el gobierno tuvo una respuesta muy limitada en la última crisis humanitaria, e incluso estas distribuciones de asistencia fueron aún más limitadas por la falta de acceso del gobierno a las zonas vulnerables.

Conclusiones

Las últimas oleadas de desplazados internos no pueden ser vistas de forma aislada. De hecho, estos se unen a sus incontables parientes que han huido de sus pueblos sólo para ser integrados, más o menos, en las comunidades existentes. Sin embargo, la creciente competencia por el acceso a los servicios básicos, y la ayuda dirigida únicamente a los desplazados internos en comunidades muy pobres pueden conducir a una tensión intracomunitaria. El gobierno local parece que no puede, y muchas veces no quiere, liderar y ofrecer soluciones. Un comentario repetido con frecuencia por los participantes de los grupos focales fue “Chaqu’un pour soi” (“Cada uno a lo suyo”).

julio 2013

Las poblaciones desplazadas destacan la incapacidad del gobierno en la prestación de servicios y el liderazgo, pero también se puede desviar el enfoque en los vacíos subyacentes de la gobernanza cuando los donantes se centran en la ayuda de emergencia. Los servicios públicos básicos han sido débiles durante mucho tiempo, deteriorándose desde un bajo punto de partida durante el régimen de Mobutu. El capital político se ha agotado por el conflicto, lo que significa que existe muy poco espacio para centrarse en la prestación de servicios reales y mejoras en la gobernanza. Debido a la constante inseguridad, inestabilidad y fragilidad, los ciudadanos congoleños rara vez recurren a su gobierno para solicitar asistencia o liderazgo. Por ello, las intervenciones de la comunidad internacional en Kivu del Norte deben adoptar un enfoque dual: tanto respondiendo a las necesidades humanitarias a corto plazo de las poblaciones desplazadas como mejorando los mecanismos de gobernanza y la rendición de cuentas. Las estrategias de estabilización del gobierno y la ONU han tratado de abordar estas cuestiones de gobernanza a largo plazo, pero han fracasado en conjunto al abordar las reformas clave de la gobernanza necesarias para lograr el éxito. Las revisiones de estas estrategias deben reflejar los principios del Nuevo acuerdo para la eficacia de la ayuda para los Estados frágiles, o seguirán teniendo poco impacto en la situación de inseguridad y desplazamiento a largo plazo.

En una región donde la población y la comunidad internacional tienen muy pocas expectativas de los funcionarios del gobierno, y el propio gobierno realiza poco esfuerzo para cambiar esta situación,

los consecutivos períodos de migración forzada interna pueden retrasar significativamente la construcción del Estado. El gobierno congoleño ya demuestra una limitada responsabilidad hacia su pueblo, y las sucesivas oleadas de personas desplazadas pueden haber exacerbado esto, ya que la población y los donantes internacionales se centran en la ayuda humanitaria a corto plazo.

El continuo desplazamiento puede magnificar la tendencia de la comunidad internacional de duplicar, suplantar o asumir las responsabilidades de los gobiernos frágiles, sacándolos eficazmente de apuros. Atender las necesidades de desarrollo de las personas de Kivu del Norte requerirá una gran cantidad de tiempo, compromiso y capital político. Al final, el Estado congoleño debe mostrar voluntad y capacidad institucional no sólo para resolver y gestionar los conflictos entre su población y poner fin a las causas del desplazamiento, sino también para mejorar constantemente los servicios y dirigir las intervenciones humanitarias hacia el fortalecimiento de estos servicios cuando sea necesario.

Luisa Ryan luisa_caitlin@hotmail.com es consultora independiente. Dominic Keyzer domkeyzer@gmail.com fue Gerente de Promoción de Visión Mundial RDC, región oriental.

1. El objetivo de este estudio fue determinar si un proyecto llamado Community Voice and Action (CVA) (Voz y acción comunitarias), exitoso en otros países de África, también podía ser aplicado en los Kivus. CVA trabaja con comunidades y prestadores de servicios locales (salud, educación y protección) para evaluar conjuntamente su infraestructura social y abogar por mejoras ante el gobierno local.

¿Puede ser el cese de refugiados una forma indirecta de terminar con la fragilidad del Estado?

Georgia Cole

Cuando se decide que ya ha cambiado lo suficiente la situación en el país de origen de forma que ya no necesitan protección internacional, el estatus de refugiado cesa y puede dejar a las personas refugiadas en una situación precaria. Para los Estados que esperan disipar su imagen de lugares "frágiles" a nivel económico, político o social, esta decisión resulta claramente muy útil.

Es común que la comunidad internacional interprete la repatriación voluntaria de refugiados a sus países de origen como una señal de que el Estado es de nuevo capaz de asumir la responsabilidad sobre sus ciudadanos. La convocatoria oficial de una cláusula de cesación por "cesación de circunstancias" formaliza esta interpretación del derecho internacional.

Esto equivale al reconocimiento legal –determinado por los acuerdos tripartitos entre los países de origen, los de asilo y ACNUR– de que se han producido "cambios fundamentales" en el país de origen que hacen que un refugiado "no pueda seguir rehusando ponerse bajo la protección del país en el que está nacionalizado"¹. Una cláusula de cesación se entiende por tanto

como una prueba de que se han producido cambios profundos, estables y duraderos desde el momento de la partida de los refugiados, de manera que el país de origen ha visto restablecida su capacidad de proteger a sus ciudadanos.

Una declaración de cesación tiene por tanto una inmensa importancia simbólica para los Estados frágiles. Los Estados que se están recuperando de conflictos o luchas civiles pueden utilizar el reconocimiento de estabilidad inherente a la invocación de una cláusula de cesación para reforzar la afirmación, por ejemplo, de que las personas desplazadas ya no tienen ninguna necesidad continuada de protección dentro o fuera del país.

El caso de los refugiados ruandeses

El genocidio de 1994 de tutsis y hutus y su consiguiente conflicto intercomunitario y también transfronterizo –que supuestamente llegó a su fin en 1998– provocó que más de 3,2 millones de refugiados huyeran de su país.

Desde diversas perspectivas, Ruanda ha seguido siendo un Estado frágil desde entonces a pesar de algunas mejoras destacables en sus indicadores políticos y económicos básicos desde 1994. No obstante, el Gobierno sigue siendo criticado por una forma de gobernar cada vez más autoritaria, y la preocupación de la gente normalmente se centra en sus restricciones sobre la libertad de expresión a nivel nacional y de asociación política, en el acoso y la supresión de los partidos de la oposición y en la conducta militar agresiva y explotadora que ha desarrollado en la República Democrática del Congo. La posibilidad de invocar una cláusula de cesación para los refugiados ruandeses se ha venido debatiendo intensamente desde el año 2000. En 2010 varios países decidieron junto con ACNUR y el Gobierno de Ruanda que el estatus de refugiado de todos los ruandeses debía terminarse mediante una cláusula de cesación generalizada. Tras un debate posterior entre las partes implicadas y un coro de organizaciones no gubernamentales que protestaban al respecto, se decidió que se invocaría la cesación en junio de 2013. Sin embargo, sólo se aplicaría a los refugiados ruandeses que hubiesen huido entre 1959 y el 31 de Diciembre de 1998, al considerar que las condiciones de violencia generalizada que provocaron que los refugiados ruandeses huyeran del país, a partir de 1999 ya no suponían una amenaza para estos individuos.

No obstante, ha sido notable la ausencia de estos plazos límite en las declaraciones del Gobierno de

Ruanda con respecto a la cláusula de cesación. El Gobierno ha afirmado que deberá ser conforme a determinados estándares normativos necesarios para una evaluación positiva del papel protector que ha vuelto a asumir y de su capacidad para desempeñarlo, utilizando la cláusula de cesación como “prueba” de su mejora. El presidente de Ruanda, Paul Kagame, ha aseverado en repetidas ocasiones que “finalmente no habrá que llamar refugiado a ningún ruandés puesto que ya no existe ninguna razón para hacerlo”.

Los ruandeses que se encuentran en el exilio parecen convencidos de que la cláusula de cesación está siendo utilizada como instrumento para reforzar la reputación internacional de Ruanda más que reflejar el deseo por parte del Estado de volver a integrar a los refugiados ruandeses. Dado que la estabilidad económica –y por tanto también la política– del Estado de Ruanda se basa en gran medida en sus fluctuantes relaciones con unos Estados donantes cada vez más desencantados, quienes han aportado entre el 50 y el 75 por cien del presupuesto nacional de Ruanda en forma de ayuda internacional en los últimos cincuenta años, no resulta sorprendente que el Gobierno de Ruanda haya presentado la cesación como un indicativo del total respaldo internacional a su comportamiento. Como consecuencia, los refugiados ruandeses han experimentado crecientes restricciones sobre el reconocimiento internacional de su constante necesidad de protección. Esto puede provocar que experimenten desplazamientos adicionales, alguno de ellos de vuelta a situaciones de potencial persecución.

A pesar de que el Gobierno de Ruanda afirma lo contrario, muchos ruandeses todavía se enfrentan a la persecución y por tanto es inevitable que se resistan a ser repatriados a un Estado en cuya capacidad para protegerles no confían. Es necesario por tanto realizar esfuerzos mayores para evitar que la cesación menoscabe los derechos y las necesidades de protección actuales de los refugiados ruandeses. Mediante una comunicación eficaz para aclarar los detalles exactos de la cláusula de cesación y una constante accesibilidad a las soluciones duraderas alternativas para los refugiados que se sientan incapaces de regresar a Ruanda, se podrá invocar la cesación al mismo tiempo que se minimizan los resultados negativos.

Georgia Cole georgia.cole@qeh.ox.ac.uk estudia un Doctorado en Filosofía en la Universidad de Oxford.

1. ACNUR, ‘Cláusulas de cesación: directrices para su aplicación’, 1999, www.refworld.org/docid/3c06138c4.html

julio 2013

Desplazados reclamando sus derechos en Estados frágiles

Antonia Mulvey

Hasta la fecha, las personas desplazadas en Estados frágiles y afectados por conflictos han tenido poco éxito en la reivindicación de sus derechos por violaciones a la vivienda, la tierra y la propiedad. El pensamiento jurídico creativo y el litigio estratégico tienen el potencial de cambiar esta situación.

A pesar de que las violaciones a la vivienda, la tierra y la propiedad (VTP) suelen ser desencadenantes de conflictos y obstáculos para la paz, existe muy poca jurisprudencia que aborde los abusos a la VTP, y los autores de delitos contra la tierra y la vivienda rara vez rinden cuentas.

En la última década el mundo ha visto un aumento constante del procesamiento de casos penales internacionales con la creación de los tribunales de la ONU para la ex Yugoslavia en 1993 y para Ruanda en 1994, y se ha consolidado con la creación de la Corte Penal Internacional (CPI) en 2002. Si bien es cuestionable hasta qué punto los más recientes tribunales internacionales han proporcionado recursos efectivos a las víctimas y sus familias, no se puede negar que éstos han intentado establecer un foro internacional para la responsabilidad penal.

Tomando la iniciativa de los tribunales de la ONU, algunos tribunales nacionales han juzgado a individuos por sus delitos mediante el concepto de jurisdicción universal. Este principio permite a cualquier Estado procesar a las personas acusadas de un delito internacional, independientemente del lugar donde haya sido cometido el delito, la nacionalidad del autor o la nacionalidad de la víctima. Sin embargo, este positivo progreso en la búsqueda de la responsabilidad internacional ha ignorado principalmente las graves violaciones de los derechos de VTP. Esto sucede a pesar del hecho de que la CPI incluye una serie de delitos internacionales que abarcan las violaciones de los derechos de VTP, al igual que la jurisdicción y la jurisprudencia de los Tribunales de Yugoslavia y Ruanda.

En los Estados frágiles, el acceso a una reparación en el país donde se perpetraron las violaciones con frecuencia parece imposible. En estas situaciones, los tribunales extranjeros pueden ser un importante complemento para el derecho de todos al acceso a la justicia. Además de los desafíos legales del litigio contra las violaciones de los derechos humanos en el ámbito internacional y los desafíos más prácticos, muchas veces los casos no son claros, son políticamente sensibles, no existe

ningún precedente jurídico y es difícil predecir el resultado. Esto describe un panorama desolador, pero ¿qué se puede hacer para cambiar la situación?

Debe ser una prioridad de la comunidad internacional abordar estas injusticias y aumentar el acceso a la justicia de las personas desplazadas. La presunción con frecuencia sostenida es que el litigio sólo puede emprenderse cuando existe un sistema judicial en funcionamiento y un cierto indicio de Estado de derecho. Los Estados frágiles generalmente no reúnen ninguna de estas condiciones y por ello el litigio en casos de VTP se ha presumido imposible. Esta presunción es incorrecta.

Todos los días abogados cualificados en todo el mundo cuestionan y usan creativamente la ley. Esto está cambiando nuestra capacidad de hacer que los perpetradores internacionales y transfronterizos rindan cuentas por sus acciones. El derecho internacional se está utilizando creativamente para proteger a los poderosos, es decir, las compañías estatales y transnacionales, y ahora debe ser utilizado para proteger a los débiles, a los desplazados. Sin embargo, rara vez la acción legal que está disponible para quienes están en una buena posición está disponible para los desplazados. Existen obstáculos. Pocos abogados internacionales tienen contacto con los desplazados y también sucede que los trabajadores humanitarios, los cuales tienen contacto con las personas desplazadas, pueden percibir que la búsqueda de vías legales para la rendición de cuentas es un posible obstáculo a su capacidad de prestar asistencia a los más necesitados. Un temor adicional es que la intervención de los abogados podría hacer que una situación de por sí compleja y difícil empeore.

Los actores de desarrollo pueden tener una objeción distinta a la intervención de los abogados internacionales en casos de VTP. Su objetivo es desarrollar las capacidades institucionales de un determinado Estado y los actores relacionados e implementar proyectos institucionales a más largo plazo. Estos actores trabajan en conjunto con el Estado y pueden no estar dispuestos a

contemplar casos contra actores estatales y otros asociados con el Estado que puedan entorpecer su capacidad para llevar a cabo su trabajo de desarrollo. Sin embargo, las personas desplazadas deben recibir todas sus opciones legales y depende de ellos decidir si desean buscar reparación.

¿Dónde y cómo podrían rendir cuentas los autores de delitos contra la VTP?

Existen maneras creativas en las que se podría usar la acción legal para hacer frente a la injusticia a favor de las personas desplazadas en Estados frágiles. Estas podrían ir desde el uso de litigios civiles y administrativos en los tribunales nacionales y el uso de tribunales regionales como la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos al uso del enjuiciamiento penal utilizando la jurisdicción universal en tribunales extranjeros. En algunos Estados frágiles puede haber perpetradores con doble nacionalidad, incluyendo los pasaportes europeos, y esto podría ser un medio para hacerlos responsables en las jurisdicciones europeas.

La expropiación estatal de tierras en Sudán del Sur, Afganistán y la República Democrática del Congo (RDC) son buenos ejemplos de cómo el litigio internacional podría ayudar a nivel local a las personas desplazadas y las víctimas de abusos contra la VTP. En cada caso, el Estado ha expropiado tierras y las ha arrendado a empresas multinacionales o entidades pertenecientes a otros Estados como China y Arabia Saudita. La tierra ha sido tomada para la extracción de recursos y la agricultura sin consulta local ni compensación. El resultado ha sido que las personas que viven en los terrenos incautados han sido forzadas a desplazarse.

En los tres países ha habido muy poca regulación del uso de la tierra y un mínimo retorno en regalías e impuestos para el Estado, aunque usualmente los funcionarios estatales han tenido sustanciales beneficios personales. Las empresas mineras y otras empresas de extracción de recursos aprovechan la débil gobernanza para explotar los recursos naturales sin tener que cumplir con una regulación más rigurosa derivada de una gobernanza más sólida. Incluso cuando existen leyes que limitan las acciones de las empresas mineras, con frecuencia éstas no son observadas.

Una manera de hacer frente a tales violaciones sería confrontar a las compañías agrarias, mineras y petroleras en sus países de origen. Por ejemplo, sus contratos con el gobierno de

Sudán del Sur deberían hacerse públicos siempre que sea posible, y se les debería hacer recordar los códigos voluntarios a los que han adherido, como los Principios de Ecuador de 2003.¹ Las empresas transnacionales que dependen de su buen nombre ante los consumidores pueden ser especialmente susceptibles a los efectos que el litigio transnacional puede tener en el tribunal de la opinión pública. Las maniobras iniciales que sugieran que se está planeando el litigio también pueden ser un modo de imponer la rendición de cuentas a los reguladores, recordándoles que el público tiene la expectativa de que harán cumplir las normas de conducta internacionalmente aceptadas a las compañías.²

El alcance del Estado de derecho en un Estado frágil es un tema fundamental en la determinación de qué metas son alcanzables a través de litigios internos y en qué casos deben llevarse a cabo litigios internacionales. Un Estado de derecho débil en países como la República Democrática del Congo y Sudán del Sur hace que sea arriesgado emprender litigios nacionales, pero no se debe descartar como estrategia. Se pueden conseguir avances impugnando al Estado y usando sus instituciones formales, incluso – o quizás especialmente – cuando son corruptas y subdesarrolladas. Por ejemplo, ¿puede ser impugnado el Estado de Sudán del Sur a nivel nacional por su papel en el acaparamiento de la tierra?

Igualmente, podría ser posible utilizar las convenciones regionales para impugnar a los Estados europeos o agentes estatales que han expropiado tierras ilegalmente en los Estados frágiles. Se halló que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) es aplicable a las acciones tomadas por las tropas británicas en Basora (Iraq), donde el Reino Unido asumió el ejercicio de algunos de los poderes públicos normalmente desempeñados por un gobierno soberano. El CEDH ahora puede ser aplicado cuando los agentes de un Estado Miembro están ejerciendo autoridad y control en otros territorios donde el mismo Estado Miembro está ejerciendo algunos poderes públicos; por ejemplo, podría haber casos de expropiación de tierras en Afganistán donde el fallo sería aplicable.

También podemos aprender de los litigios creativos y las sentencias de otros tribunales regionales en Estados que no son frágiles y debemos inspirarnos para crear nuevos precedentes en los Estados frágiles que proporcionen acceso a la justicia y protección a los desplazados.

julio 2013

En Botsuana, el caso de los san, obligados a abandonar sus tierras e ir a campamentos de reasentamiento, fue presentado con éxito ante los tribunales nacionales y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Ambos tribunales fallaron a favor de los san y sus juicios se reforzaron mutuamente. En Panamá, el caso del desplazamiento de pueblos indígenas como resultado de la construcción de la represa de Bayano ha sido presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se espera que el fallo proporcione la oportunidad de articular nuevos argumentos relacionados con los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y desplazados.

La influencia de los actores externos sobre los Estados frágiles también podría abordarse mediante casos de litigio sobre la responsabilidad de los donantes y la efectividad de la ayuda. La extremadamente costosa represa de Pergau en Malasia, por ejemplo, fue financiada con el dinero de los contribuyentes británicos con el fin de garantizar un importante negocio de armas; un histórico fallo concluyó que la ayuda británica para la represa era ilegal.

Terceros Estados también podrían ser responsables de violaciones del derecho internacional en los Estados frágiles. Se puede sostener que los Estados que han firmado y ratificado los Convenios de Ginebra tienen la obligación positiva de prevenir la violación del derecho internacional. También tienen la obligación (en forma de obligación negativa) de no apoyar las actuales violaciones de otro Estado. Esta obligación es reforzada por el derecho internacional consuetudinario, como se articula en las directrices sobre derecho internacional humanitario del CICR (artículo 144), los Artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional (artículos 16 y 41) y las decisiones de la Corte Internacional de Justicia. Esto nos llevaría a concluir que el litigio estratégico podría llevarse a cabo a nivel nacional en terceros Estados para garantizar que un Estado cumpla sus obligaciones legales de actuar contra un Estado que viola los derechos de los desplazados según los Convenios de Ginebra.

El litigio estratégico no es sólo una herramienta de último recurso y con frecuencia su audiencia no es sólo un tribunal. El litigio para el cumplimiento de las obligaciones de derecho internacional humanitario de no mantener o apoyar violaciones de otros Estados puede ser

útil incluso cuando el tribunal determina que no tiene competencia para pronunciarse en un caso; el litigio puede sacar a la luz importantes hechos, como en el caso relacionado con los impactos en la salud del ataque de las fuerzas armadas de EEUU y el Reino Unido en la ciudad iraquí de Faluya en 2004. A través del litigio se obtuvo documentación que permitió a las personas recibir la atención médica adecuada, a pesar de que el caso fue desestimado en última instancia.

¿El camino a seguir?

Es hora de que los actores estatales, las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales y los actores no estatales reciban una fuerte señal de que la impunidad por los delitos contra la tierra y la vivienda ya no será tolerada y que tendrán que rendir cuentas de sus actos, incluso en los Estados frágiles.

El impacto del litigio innovador puede ser utilizado para obtener reparación por violaciones de derechos humanos y, al hacerlo, ayudar a los desplazados a retornar a su lugar de origen o incluso evitar su desplazamiento desde un principio. El litigio puede ser utilizado como una herramienta para proteger, incluso cuando el Estado de derecho no esté funcionando. Si no existe un tribunal a nivel local entonces deben dirigirse esfuerzos hacia los tribunales en el extranjero. El valor del litigio no es (sólo) la oportunidad de ganar sino el litigio en sí mismo.

No existe el litigio exento de riesgo, pero los tratados internacionales dan a toda persona cuyos derechos humanos han sido violados el derecho a un juicio justo y un tribunal imparcial. Es un derecho que todos debemos defender.

Antonia Mulvey mulvey@legalactionworldwide.org es Directora Ejecutiva de Legal Action Worldwide³ (LAW) www.legalactionworldwide.org y es profesora visitante en la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia.

1. 'Un marco de gestión del riesgo de crédito para determinar, evaluar y gestionar los riesgos ambientales y sociales en las operaciones de financiación de proyectos' www.equator-principles.com/
2. Ver también 'Proteger, respetar y remediar' Marco para empresas y derechos humanos www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf y 'Empresas y derechos humanos' de Corinne Lewis in RMF 41 www.fmreview.org/es/prevencion/lewis.
3. LAW es una red de destacados abogados y asesores de derechos humanos que prestan asistencia jurídica innovadora a los menos representados en Estados frágiles y afectados por conflictos.

El “Estado fantasma” de Haití

Andreas E. Feldmann

La naturaleza frágil del Estado había convertido la emigración en la mayor característica de la vida en Haití antes incluso de que el terremoto provocara el desplazamiento de cientos de miles de personas.

El terremoto que se produjo en enero de 2010 constituyó para Haití –un Estado ya frágil al que los haitianos de a pie se referían como “el Estado fantasma”– un golpe devastador. Los edificios públicos, las centrales energéticas, el tejido eléctrico, el sistema de alcantarillado, las carreteras, las líneas telefónicas, los centros de tratamiento de aguas, las escuelas y los hospitales quedaron destruidos o sufrieron graves daños.

Haití es uno de los Estados más débiles del mundo; registra la tasa de desarrollo humano más baja del hemisferio occidental y ésta se encuentra a su vez entre las más bajas del mundo. El Estado de Haití es incapaz de cumplir incluso con las funciones más rudimentarias de un Estado moderno, entre ellas la de ofrecer servicios públicos básicos (seguridad, salud, vivienda, servicios de saneamiento, energía, educación), el desarrollo de infraestructuras esenciales y la administración de justicia. El Estado es incapaz de recaudar impuestos y carece de un sistema burocrático en funcionamiento. La mayoría de la población trabaja en sectores en los que se opera en negro. El país también padece una grave degradación ambiental y un agotamiento de recursos asociado al vertiginoso crecimiento de la población.

La imagen icónica de haitianos desesperados intentando llegar hasta Florida en botes improvisados para escapar del reino del terror que siguió a la caída del presidente Aristide en 1991 aumentó la concienciación por la apremiante situación de los ciudadanos de Haití. Un millón de haitianos residen en la República Dominicana y hay grandes comunidades haitianas en Canadá, Estados Unidos, Francia y Latinoamérica. Aunque a la mayoría se les considera migrantes económicos, la represión y los abusos contra los derechos humanos han provocado importantes flujos de migración. Además, el hundimiento económico y una retahíla aparentemente interminable de catástrofes naturales han dado lugar a amenazas existenciales para la población, obligando a miles de personas a abandonar sus comunidades de origen.

Las raíces del Estado disfuncional de Haití se remontan a un complejo proceso histórico que data incluso de antes de la revolución de 1804, que

convirtió a Haití en la primera colonia esclava que consiguió la independencia. Más recientemente el proceso disfuncional de formación del Estado se plasmó a sí mismo en un caótico patrón urbanístico. Los nuevos habitantes que llegaban a la capital – Puerto Príncipe– eran en su mayoría campesinos pobres que se habían visto obligados a abandonar sus comunidades como consecuencia del colapso de la economía agraria y que se establecieron en tierras que nadie había reclamado en los alrededores de la ciudad. Las grandes barriadas hacinadas se caracterizan por las deficientes condiciones de construcción que han surgido en torno a la ciudad. No resulta sorprendente que el terremoto afectara de manera desproporcionada a estas comunidades en desventaja. La vulnerabilidad de la población haitiana aumentó el grado de destrucción provocada por un terremoto que, de otro modo, habría tenido una fuerza nada destacable.

Una manifestación de la relación entre la fragilidad del Estado y el desplazamiento fue la total incapacidad del Estado de reaccionar ante esta situación de crisis y de asistir y proteger a su población tras el terremoto. El Estado no fue capaz de organizar las operaciones de búsqueda y rescate: sin un liderazgo claro, los supervivientes tuvieron que valerse por sí mismos. Sin un ejército nacional, Haití carecía de unas fuerzas unificadas con habilidades tecnológicas siquiera mediocres, maquinaria pesada o una cadena de mando clara capaz de liderar los esfuerzos de rescate. Su frágil sistema sanitario se colapsó tras ser invadido por miles y miles de víctimas que buscaban ayuda urgentemente. Muchas personas que podrían haber sobrevivido



ACT/Paul Jeffrey

julio 2013

no lo hicieron al no recibir asistencia médica. El Estado ni siquiera fue capaz de recuperar los cuerpos de las víctimas y la asistencia humanitaria de verdad tuvo lugar únicamente con la llegada de la ayuda internacional varios días después.

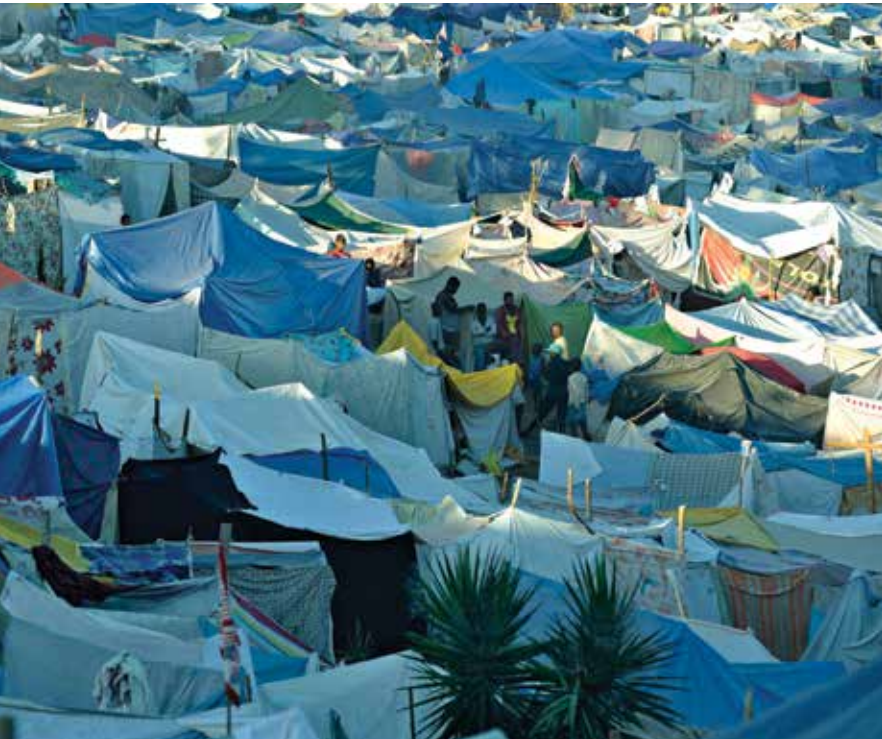
Cómo el desarraigo debilita al Estado

Era predecible que el efecto de una destrucción de tales proporciones incapacitara a la sociedad haitiana y al Estado. Sólo en la capital un tercio de la población se convirtió en gente sin techo. Aunque muchos se refugiaron con familiares y amigos, miles de personas buscaron cobijo de manera espontánea en parques, plazas, calles y espacios abiertos. Según el Grupo de Coordinación y Gestión de Campos en Haití, en el punto álgido de la crisis existían hasta 1.555 campos de diverso tamaño y forma que albergaban a 1,5 millones de personas desplazadas internas.

En octubre de 2012, casi tres años después de la catástrofe, 496 campos seguían abiertos y 358.000 personas continuaban viviendo en situación de desplazamiento. Este Estado frágil había sido incapaz de arreglar los problemas. La mayoría de aquellos

que residen en los campos no tienen trabajo y carecen de los medios para mantener a sus familias. La mayor parte de los niños no estudian porque sus familias no disponen de medios para enviarlos a la escuela. Los campos están hacinados, carecen de electricidad y agua corriente y sus condiciones sanitarias son terribles. En Gólgota, un campo típico, había una ducha para cada 1.200 personas y una letrina en funcionamiento para cada 77 personas.

Las condiciones de seguridad dentro de los campos permiten que mujeres y jóvenes sean sistemáticamente agredidas y violadas por hombres armados. Las víctimas no tienen acceso a tratamiento médico alguno ni a ningún recurso judicial efectivo que sea accesible, lo que ha fomentado que se produzcan más ataques y se perpetúen las condiciones generales de impunidad. A muchos residentes del campo también se les ha amenazado con el desahucio, se les ha tentado para que abandonen los campos a cambio de pagos exiguos o han sido desahuciados de forma violenta por matones armados enviados por terratenientes deseosos de reclamar sus tierras, dado



Shirley (no es su nombre real), de 20 años de edad, perdió a su madre y su tía en el terremoto de 2010 en Haití. Sin ningún lugar a donde ir, se trasladó a uno de los campamentos de tiendas de la capital, Puerto Príncipe. Una noche regresó a su tienda de campaña para escapar de la lluvia. Un hombre se acercó a ella y le pidió entrar. Dice que él la golpeó y la empujó dentro de la tienda: «Me tiró al suelo y me violó... Las tiendas no son seguras. Cualquiera persona con una navaja o un cuchillo puede cortar la tienda y entrar. No hay paredes ni protección, y antes de que te des cuenta alguien está dentro de tu tienda de campaña».

que tres de cada cuatro campos y asentamientos se han instalado en tierras de uso privado.

Además, la catástrofe y su consiguiente crisis humanitaria ha tenido un grave impacto psicológico sobre una parte importante de la población. Muchos haitianos –en especial los niños– sufren graves traumas por haber experimentado pérdidas personales, padecido terribles heridas o sufrido el trastorno de su existencia normal tras perder sus hogares y sus pertenencias. Sus problemas se han agravado por las infracciones sistemáticas de los derechos humanos y por las desalentadoras expectativas de que se produzca una recuperación.

Los desplazamientos masivos han debilitado aún más al Estado de Haití de muchas otras maneras. La más obvia fue que la catástrofe humanitaria dio pie a que el Estado dedicara la mayoría de sus limitados recursos materiales y humanos a abordar la crisis inmediata, haciendo que tuviera que posponer el tratamiento de otros problemas urgentes. De una manera más profunda, el desplazamiento ha tenido un impacto negativo sobre la sociedad haitiana al aumentar la marginación y promover una cultura de dependencia. En este informe para el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el experto de la ONU en derechos humanos en Haití Michel Forst advirtió que: “Aunque los campos constituyeron una respuesta apropiada a una situación de emergencia, uno sólo puede preguntarse si ahora han contribuido al surgimiento de un nuevo tipo de organización social que podría crear más problemas de los que resuelve”.

El desplazamiento y la construcción de un Estado

El desplazamiento crea tremendos retos en los procesos de construcción de un Estado. Además de desviar gravemente los recursos necesarios, los desplazamientos masivos a menudo hacen que se deje de lado la consolidación de la paz dado que todos los esfuerzos se concentran en aplacar las graves necesidades humanitarias. Las políticas públicas a menudo se crean bajo una gran presión y en medio de la confusión en este contexto. Las autoridades haitianas se han visto obligadas a canalizar los recursos para mejorar la seguridad en los campos y abordar el problema de las tensiones provocadas por los desahucios con violencia. Esto significó que hubo que reasignar a la policía alejándola de comunidades afectadas por graves niveles de violencia. El desarraigo también dio lugar a tensiones sociales y sentimientos de animadversión entre los desplazados y los habitantes de zonas urbanas

empobrecidas a quienes no les había afectado directamente la catástrofe y, por tanto, no tenían derecho a acceder a los programas especiales de ayuda. La crítica situación de la vivienda también obligó a las autoridades haitianas a establecer planes de desarrollo a la carrera. Las autoridades optaron por despoblar las zonas urbanas en vez de revitalizarlas, alegando que la situación de emergencia ofrecía una oportunidad de revitalizar las zonas rurales y de descentralización industrial. En medio de una grave crisis humanitaria y con el país experimentando desplazamientos masivos, no surgió ningún plan coherente; sólo se realizaron esfuerzos graduales que estaba claro que no eran lo suficientemente buenos y que apenas prestaban atención a las necesidades y los deseos de la gente. La fragilidad del Estado también menoscabó los esfuerzos de reconstrucción ya que, en ausencia de homólogos estatales locales fiables, los programas fueron canalizados casi exclusivamente por organizaciones no gubernamentales que a menudo carecían de recursos y experiencia para llevar a cabo tan desafiantes tareas.

La destrucción y la miseria que trajo el terremoto, en especial el desarraigo de cientos de miles de personas que siguen viviendo en condiciones inhumanas, son un escalofriante recordatorio de la relación circular entre la fragilidad del Estado y la migraciones forzadas. La fragilidad del Estado establece las condiciones para que se produzca el desarraigo que, a su vez, menoscaba aún más las competencias del Estado debilitando los pocos recursos de que dispone. No importa cuán ingeniosa haya demostrado ser la población haitiana; sus oportunidades de encontrar soluciones duraderas a sus problemas son escasas gracias al telón de fondo que constituye el hallarse en un “Estado fantasma”. Por tanto, resulta de vital importancia que todos los actores implicados, ya sea a través de acciones de respuesta al desplazamiento o de promoción del desarrollo del país, trabajen de modo que refuercen las competencias y la legitimidad del Estado haitiano.

Andreas E. Feldmann afeldmann@uc.cl es profesor adjunto del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

El estudio de investigación contó con el respaldo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, FONDECYT (1110565) y del Núcleo Milenio para Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina (100014). Dania Straugham colaboró como asistente de investigación.

julio 2013

La migración haitiana tras la catástrofe

Diana Thomaz

Quienes abandonaron Haití durante el caótico período que sucedió al terremoto de 2010, por lo general no se toparon con la misma postura de solidaridad y humanitarismo en el extranjero que aparecía en la significativa asistencia humanitaria internacional que siguió a la catástrofe.

Haití ha soportado más de dos siglos de complejos conflictos políticos, golpes de estado sucesivos, Gobiernos autoritarios e intervenciones internacionales que le han legado instituciones débiles, en gran medida incapaces de responder a las necesidades de la población. La mayoría de los haitianos han aprendido a depender de sí mismos y a desarrollar sus propias redes de apoyo, no sólo en las zonas rurales y urbanas del país sino también más allá de las fronteras internacionales, como modo de eludir las vulnerabilidades fruto del proceder de un Estado frágil.

Cuando el terremoto sacudió el país en enero de 2010 las infraestructuras de la capital Puerto

Príncipe prácticamente se derrumbaron y la comunidad internacional respondió con importantes esfuerzos para prestarles ayuda y grandes donaciones destinadas a reconstruir el país. Sin embargo, las miles de personas que huyeron del país en busca de seguridad y supervivencia en aquella época por lo general no se encontraron con la misma solidaridad y respuesta humanitaria en los potenciales países de refugio. Por poner dos ejemplos, Francia y Estados Unidos –

dos de los mayores países donantes que están profundamente conectados con el pasado y el presente de Haití– optaron por no aceptar en sus fronteras a estos migrantes forzados alegando que no cumplían los requisitos legales para ser refugiados que establece la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Ambos países tomaron precauciones para evitar la posibilidad de que se produjera una migración masiva de haitianos a sus territorios. Estados Unidos impuso un bloqueo naval alrededor de sus costas y Francia cerró las fronteras de la Guayana francesa, uno de sus departamentos de ultramar.

La fragilidad como detonante

La migración de estos haitianos se debió principalmente a la fragilidad del Estado haitiano y su consiguiente incapacidad para garantizar que se cubrieran las necesidades de subsistencia básicas de sus ciudadanos, una realidad que sólo se vio agravada por la catástrofe natural que en ese sentido actuó como detonante –y no como principal elemento clave– del desplazamiento.

Aunque la definición legal internacional de refugiado no abarcaría la migración haitiana que se produjo tras la catástrofe, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984¹ había promovido una ampliación de la protección de los refugiados en Latinoamérica

y recomendaba la inclusión de aquellos que “han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público..”.

A pesar de la naturaleza no vinculante de este documento, muchos países latinoamericanos han aplicado esta amplia definición de

“refugiado” a su legislación nacional. Brasil fue el primer país de la región en aprobar una ley específica sobre los refugiados en 1972² e incluyó en ella las graves y extendidas violaciones de los derechos humanos recogidas por la Declaración de Cartagena como una de las razones legítimas para otorgar el asilo a una persona.

Dado que Brasil era también uno de los destinos elegidos por los haitianos desplazados tras el terremoto, cabría esperar que su amplia legislación nacional sobre los refugiados les garantizara su protección y su acceso a la condición de refugiados.

Aun en el caso de que los haitianos que migraron tras la catástrofe en teoría sí tengan derechos en una interpretación humanitaria y de los derechos humanos amplia, en la práctica no están cubiertos adecuadamente por los marcos internacionales para la protección de los refugiados.

Sin embargo, el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) –el organismo público designado para determinar si se concede o no el estatus de refugiado en Brasil– llegó a la conclusión de que a los desplazados haitianos no se les podía ofrecer asilo. La razón para denegarlo era que no podían demostrar con claridad la existencia de una amenaza contra sus vidas, su seguridad o su libertad.

Aunque el CONARE determinó que a los haitianos no se les podría conceder el estatus de refugiado, consideró al mismo tiempo que necesitarían algún tipo de permiso especial para quedarse en Brasil, debido a la precaria situación a la que se enfrentarían si regresaban a su país de origen. Como consecuencia, a algunos haitianos les concedieron lo que se conocía como “visados humanitarios”. Algunos actores –entre ellos ACNUR– aplaudieron esa actitud y la calificaron de ejemplar mientras que otros, principalmente organizaciones confesionales y ONG de derechos humanos, la criticaron por ser demasiado tímida y porque no proporcionaba el mismo grado de protección que el estatus de refugiado. A causa de un incremento en el número de haitianos que llegaban al país, las autoridades brasileñas tomaron en enero de 2012 la iniciativa de regularizar la situación de aproximadamente cuatro mil haitianos que ya habían entrado en el país, al mismo tiempo que introdujeron un sistema de cupo para los nuevos migrantes procedentes de Haití. Como consecuencia, cientos de estos migrantes se quedaron atrapados en la frontera.

Lo que el caso de Brasil ilustra es que, aun en los casos en los que existe una definición amplia de la condición de refugiado, obtener una protección efectiva o alcanzar soluciones duraderas para los que huyen de Estados frágiles resulta más complicado y depende más de la voluntad política que en el caso de los “refugiados tradicionales”. Dado que estos migrantes no encajan dentro de la definición de refugiados reconocida a nivel global, es más fácil que sus solicitudes de derechos y protección estén sujetas al poder soberano del Estado receptor a la hora de decidir a quién se le concede asilo y a quién no.

Una manera de proceder práctica

Aun en el caso de que los haitianos que migraron tras la catástrofe en teoría sí tengan derechos en una interpretación humanitaria y de los derechos humanos amplia, en la práctica no están cubiertos adecuadamente por los marcos internacionales para la protección de los refugiados. Los casos de desplazamiento relacionados con la fragilidad del Estado no son raros hoy en día. Dada la importante

mobilización internacional en los esfuerzos de ayuda y reconstrucción tras el terremoto de Haití y la actitud menos generosa hacia los haitianos que han huido de su devastado país, deberíamos hallar modos de intentar mejorar el trato que da la comunidad internacional a estos desplazados procedentes de Estados frágiles.

Un modo podría ser reforzar el papel que estos migrantes desempeñarían fuera de su país a la hora de mejorar la situación de sus compatriotas que se han quedado en casa. En ese caso pueden ayudar, a través de los lazos transnacionales que crean, a mejorar la situación de su país de origen. Esta lógica parece especialmente apropiada en el caso de Haití ya que durante décadas su economía ha dependido en gran medida de las remesas de dinero que los haitianos recibían y en tales circunstancias esto permitiría a los desplazados enviar dichas remesas a sus familiares.

Una estrategia efectiva y de bajo coste para ayudar a reconstruir un Estado frágil devastado por una catástrofe natural podría consistir en que los países receptores adoptaran una política migratoria que reconociera a los migrantes que necesitan más protección y que les permita entrar al país e integrarse en la sociedad a nivel local. Lo que estarían haciendo los países receptores es participar de un enfoque de asistencia complementario.

Con este fin, los países receptores podrían adoptar interpretaciones más amplias de sus leyes sobre los refugiados o permitir excepciones, creando programas o visados especiales para aquellos que se exilian de Estados frágiles en un momento especialmente vulnerable. Esta no es una solución normativa sino una que apela a prácticas de humanitarismo en sentido amplio, un humanitarismo extendido no sólo al compromiso de enviar ayuda fuera del país sino también a permitir que los migrantes forzados entren en él.

Diana Thomaz dianazacca@gmail.com es estudiante de posgrado en la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil.

1. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados: adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, 1984, en el contexto de regímenes autoritarios vigentes durante la Guerra Fría y la proliferación de crisis políticas nacionales que produjeron millones de refugiados en la región de Latinoamérica <http://tinyurl.com/declaracion-cartagena>

2. Ley 9.474/97 de 22 de julio

julio 2013

Respuestas humanitarias en el vacío de protección

Aurélie Ponthieu y Katharine Derderian

Con frecuencia una combinación de factores empuja a las personas a abandonar su país, y el carácter voluntario de su partida sigue siendo cuestionable, retando a los trabajadores humanitarios tanto a satisfacer las necesidades como a adaptarse a los cambios en las categorías del desplazamiento forzado.

Actualmente, la realidad del desplazamiento forzado se caracteriza por flujos mixtos, políticas migratorias restrictivas y crecientes conexiones entre la migración económica y la huida política. Como resultado, asistir a las poblaciones desplazadas forzosamente ya significa intervenir en diferentes tipos de escenarios: campamentos, centros de detención, centros de tránsito y entornos urbanos, cada vez con más desafíos para la dignidad humana y el acceso a los servicios básicos. Al mismo tiempo, los nuevos grupos vulnerables están llegando a las puertas de las clínicas de Médicos Sin Fronteras, incluyendo a las víctimas de trata de personas, desastres ambientales e inseguridad alimentaria. La razón principal de la huida de las personas suele ser difícil de identificar, pero sigue siendo esencial para el estatus jurídico que se presume tienen a su llegada.

Mientras que las categorías jurídicas suelen ser insuficientes frente a las realidades complejas, las vulnerabilidades siguen siendo similares independientemente del estatus. No siendo clasificados como refugiados ni siendo migrantes económicos voluntarios, muchas personas que se desplazan se enfrentan a políticas inadecuadas, falta de asistencia y abusos contra sus derechos humanos. En los países de destino, su situación depende de políticas de recepción fluctuantes y políticamente motivadas y de la buena voluntad de las organizaciones internacionales o locales y las ONG de ayudarlos. Con frecuencia, la falta de asistencia o las políticas incoherentes sólo empeoran las necesidades humanitarias, lo que lleva a un muy real “vacío de protección” para las personas involucradas y a desafíos para las organizaciones humanitarias y los Estados. Los Estados que enfrentan estos flujos deben adaptar coherentemente las políticas migratorias y para refugiados con el fin de evitar un aumento de la vulnerabilidad y para defender los derechos de las personas y la dignidad humana.

Recientemente, MSF ha intervenido en varias situaciones en las que un significativo número de migrantes forzados – que comparten las mismas necesidades y vulnerabilidades, si no el mismo perfil o motivo de huida – se enfrentan a una situación médica y humanitaria desesperada. Entre los

recientes ejemplos destacados están los zimbabuenses que cruzan la frontera hacia Sudáfrica en numerosos grupos (2007-2013) y los haitianos varados en la región amazónica de Brasil (2011). Estos dos grupos reflejan algunos patrones clásicos de la migración económica – la búsqueda de una oportunidad económica, una alta proporción de hombres migrantes y/o el uso de las rutas de tráfico de personas. Sin embargo, muchos de ellos expresan razones más complejas que la simple voluntad de mejorar su situación económica. Aunque algunos huyeron como refugiados, la mayoría huyó como una estrategia de supervivencia de las consecuencias de la fragilidad del Estado, incluyendo los brotes masivos de enfermedades, los desastres naturales y la pobreza extrema. En estos contextos, podría decirse que la vulnerabilidad de las personas terminó siendo igual o superior a la de los refugiados en el mismo país de destino.

Haitianos en Brasil

Brasil ha enfrentado un flujo irregular de haitianos: 3.814 personas han entrado oficialmente por su frontera amazónica con Perú entre 2010 y 2012. La mayoría de ellos había transitado por Perú con la ayuda de traficantes después de viajar en avión a Panamá o Ecuador. Aunque la emigración haitiana no es un fenómeno nuevo – se estima que uno de cada seis haitianos vive en el extranjero – esta fue la primera vez que Brasil se enfrentó a este fenómeno. En 2011, MSF realizó una encuesta en la ciudad fronteriza de Tabatinga, donde la mayoría de los haitianos quedaron varados. El 40% de los encuestados provenía de regiones de Haití afectadas por el terremoto de enero de 2010. A pesar de que el 84% declaró que el desempleo era la principal razón para migrar, el terremoto representó la segunda motivación (56%). El 69% dijo que había sido afectado por el terremoto, el 51% había perdido su casa y el 33% había perdido a miembros de su familia. La inseguridad también fue mencionada por el 41% como una motivación para partir. Si bien los haitianos no calificarían como refugiados prima facie, muchos reconocieron la crisis humanitaria en Haití y la carga que los retornos forzados impondrían al país en el contexto de la destrucción y el desplazamiento causados por el terremoto. En febrero de 2010, el ACNUDH¹ y el ACNUR instaron a los países a cesar

los retornos de inmigrantes indocumentados a Haití y a concederles la protección por razones humanitarias, un llamado que fue renovado en 2011 y 2012.

Tras el llamamiento de la ONU en el momento del terremoto en 2010 para la protección temporal de los migrantes haitianos, Brasil regularizó a unos 300 haitianos presentes en su territorio, ofreciéndoles "visas humanitarias". Sin embargo, las autoridades federales no pudieron definir su marco político en relación a la migración haitiana, dificultando una respuesta oportuna a los nuevos flujos de haitianos en las fronteras de Brasil. Sin una política clara vigente y a pesar de la decisión del gobierno de no considerar a los haitianos como refugiados, los haitianos en Tabatinga no tuvieron otra alternativa más que

el sistema de asilo para obtener documentación provisional y el derecho a trabajar y poder salir de Tabatinga. El sistema de asilo abrumado por las nuevas solicitudes, las demoras en su procesamiento y el extremo aislamiento de Tabatinga dieron como resultado un aumento alarmante de la vulnerabilidad y las necesidades humanitarias de los migrantes. Varados por dos a cuatro meses en Tabatinga, los haitianos siguieron sin empleo, endeudándose para pagar viviendas precarias e insalubres. Según una encuesta de MSF, la gran mayoría tenía sólo 1m² de espacio habitable, dormía en el suelo, tenía acceso limitado al agua potable y al saneamiento y comía una comida al día suministrada por la iglesia local. El gobierno federal solicitó al ACNUR que no asistiera a los migrantes haitianos a pesar de su estatus



Haitianos varados en la ciudad fronteriza de Tabatinga, Brasil.

julio 2013

de solicitantes de asilo, mientras las autoridades municipales designaron el “problema haitiano” como un asunto federal. En este contexto de exclusión flagrante, MSF estableció una breve intervención dirigida a mejorar las condiciones de vida básicas y abogó ante las autoridades locales para garantizar el acceso de los haitianos a los servicios básicos de Brasil, lo que resultó en el registro completo en el sistema de salud de todos los migrantes.

El 13 de enero de 2012, el gobierno brasileño adoptó una legislación para regularizar a todos los haitianos presentes en su territorio y permitir la reunificación familiar. Esta decisión en última instancia facilitó la inmigración legal, con la Embajada de Brasil en Haití concediendo 100 visas por mes.



Zimbabuenses en Sudáfrica

En un caso similar, unos dos millones de zimbabuenses cruzaron la frontera a Sudáfrica para huir de las consecuencias de las crisis políticas y económicas de su país en la década de 2000. Si bien la región conoce bien los diferentes tipos de migración laboral a través y dentro de las fronteras, así como flujos de refugiados, la migración de zimbabuenses en la última década ha sido más compleja. La inseguridad alimentaria y la falta de acceso a servicios básicos como la atención de salud han sido importantes desencadenantes de la migración de Zimbabuenses a Sudáfrica. En 2009, Zimbabue era el país más dependiente de ayuda alimentaria en el mundo, donde siete millones de personas, de una población de nueve millones de habitantes, no tenían seguridad alimentaria. El 15% de la población adulta vivía con VIH y el 94% de la población estaba desempleada. Al mismo tiempo, el país enfrentaba el peor brote de cólera en África en más de quince años en una epidemia que afectó a todas las provincias. Los frágiles sistemas de servicios públicos de Zimbabue eran simplemente incapaces de hacerle frente. La gente huía de estas desesperadas condiciones y sin lugar a dudas su motivo era simplemente sobrevivir.

Inicialmente Sudáfrica consideró a los zimbabuenses que llegaban a su frontera como migrantes económicos voluntarios. Muchas personas habían cruzado la frontera de forma irregular y quedaban indocumentados debido a la falta de acceso a los canales de migración legal, a la determinación de la condición de refugiado o a medidas temporales de protección. De enero a junio de 2007 las autoridades sudafricanas repatriaron a Zimbabue, en deportaciones masivas, a un total de 102.413 inmigrantes indocumentados. La política de deportación y sus efectos empujaron a los zimbabuenses a la “clandestinidad”, donde muchos vivían en condiciones deplorables. Esta política del gobierno, junto con la ausencia de estatuto legal y un procedimiento de asilo disfuncional, dificultaron que los zimbabuenses tuvieran acceso a atención en salud y otro tipo de asistencia.

En abril de 2009, en el pico de la violencia electoral en Zimbabue, el Ministerio del Interior de Sudáfrica, bajo la fuerte presión de las ONG y grupos de derechos humanos, ofreció a los zimbabuenses un “permiso de dispensa especial” bajo la Ley de Inmigración, una moratoria en las deportaciones, un proceso de regularización y una visa de entrada por 90 días para los titulares de pasaportes. A pesar de esta nueva política destinada a proporcionar un estatuto legal a todos los zimbabuenses, reconociendo sus necesidades de protección y la arbitrariedad de los retornos forzados, el permiso de dispensa especial nunca fue implementado. Como resultado, los zimbabuenses indocumentados recurrieron una vez más al sistema de asilo para acceder al empleo y la educación. Esta estrategia sobrecargó el sistema de asilo y Sudáfrica se convirtió en el país con el mayor número de solicitudes de asilo pendientes en el mundo.

La moratoria en las deportaciones y el complejo proceso de documentación para los zimbabuenses terminó en 2011, exponiendo una vez más a la gran mayoría de zimbabuenses al arresto y la deportación. El acceso a los procedimientos de asilo se hizo cada vez más restrictivo, y a los individuos indocumentados de todas las nacionalidades se les negó sistemáticamente el acceso al país y fueron rechazados, forzados a cruzar clandestinamente, como se dice “bajo el puente”. Los “Guma Guma” – bandas criminales presentes a lo largo de la frontera – roban a los migrantes sus pertenencias o abusaban sexualmente de ellos; con frecuencia los hombres eran forzados a violar a las mujeres que iban con ellos y si no lo hacían eran violados. Entre enero de 2010 y junio de 2011, MSF y el Centro Thuthuzela en Musina trataron a 481 personas

que fueron violadas o forzadas a violar cuando cruzaban el río Limpopo entre Sudáfrica y Zimbabue. La mayoría de las víctimas también sufrió otros tipos de violencia, como palizas y secuestro.²

Soluciones parciales o temporales

Varios factores influyeron en las necesidades humanitarias de los migrantes en estos contextos: el acceso a un estatuto legal, el respeto de los derechos humanos y la capacidad de respuesta de los sistemas de asilo o migratorios respecto a su situación específica. Cada intervención de MSF fue inicialmente impulsada por la ausencia de otras respuestas a las necesidades de los migrantes.

Las políticas de inmigración y asilo del Estado definen quien tiene derecho a entrar y permanecer en su territorio, pero estas políticas se basan generalmente en categorías y marcos legales pre-existentes y definidos que corren el riesgo de ser demasiado rígidos en el mundo actual. Dada la situación en algunos países, en Estados frágiles como Zimbabue y Haití, ¿las poblaciones tienen otra opción además de la migración? Lamentablemente, el temor a los “factores de atracción” puede influenciar la prestación de la asistencia y el estatuto de protección más que la realidad de las necesidades y la vulnerabilidad de las personas.

Después de algún tiempo, Brasil y Sudáfrica reconocieron la especificidad de las causas de la migración desde Haití y Zimbabue y la necesidad de adaptar las políticas existentes. En ambos casos, el sólo uso de los canales de asilo no abordó las necesidades justa y efectivamente. Si bien estos dos países concedieron la residencia permanente o visas humanitarias a los extranjeros en circunstancias especiales, estos mecanismos condujeron a soluciones con orientación política, ad hoc y por tanto temporales. A pesar de que Brasil regularizó a varios miles de haitianos en enero de 2012, esto no resolvió la situación de los cientos de personas que llegaron posteriormente, quienes enfrentaron las mismas condiciones de vida deficientes. Con las continuas dificultades en Haití, los inmigrantes haitianos más vulnerables tienen pocas posibilidades de obtener visas en Haití y seguirán llegando a Brasil por diferentes fronteras, si bien enfrentándose a las mismas necesidades.

El estatuto migratorio especial propuesto por Sudáfrica para los zimbabuenses encaminado a proporcionar permisos de residencia y trabajo no pudo resolver la situación debido principalmente a los confusos requisitos o a que los solicitantes no poseían pasaportes. Desde el final de este proceso, los

arrestos, detenciones y deportaciones se reanudaron en condiciones deficientes, durante los cuales las personas se enfrentaron a riesgos de salud como la interrupción del tratamiento del VIH o la TB, o la exposición a enfermedades contagiosas. Actualmente Sudáfrica se enfrenta a nuevos flujos mixtos de personas vulnerables, como somalíes y congoleños de los Kivus devastados por la guerra. En lugar de revisar sus políticas para responder a la migración forzada, Sudáfrica está cerrando sus fronteras, restringiendo el acceso a la protección internacional, exponiéndose a la devolución y obligando a las personas a entrar por medios irregulares y peligrosos.

Los nuevos conceptos emergentes, como la “migración por supervivencia”³ tienen el mérito de definir esta categoría de migrantes forzados y cuestionar la idoneidad de los marcos jurídicos existentes cuando, como en estos casos, la fragilidad del Estado y las necesidades humanitarias crean numerosas migraciones.

La experiencia de MSF en Brasil, Sudáfrica y otros países muestra las consecuencias humanitarias del vacío de protección. Las políticas estatales temporales y ad hoc han resultado inadecuadas como respuesta a un fenómeno continuo y duradero. En la actualidad existe una urgente necesidad de desarrollar mecanismos coherentes y basados en las necesidades para adaptar las políticas de asilo y migración al desplazamiento como una de las consecuencias a largo plazo de la fragilidad del Estado. De lo contrario, algunas de las personas más vulnerables del mundo corren el riesgo de quedarse atrapadas en la complejidad de la fragilidad del Estado, las políticas restrictivas y la asistencia inadecuada – con consecuencias muy reales para su salud y dignidad humana.

Aurélie Ponthieu Aurлие.ponthieu@brussels.msf.org
y Katharine Derderian
Katharine.derderian@brussels.msf.org son
Asesoras Humanitarias de Médicos Sin Fronteras
www.msf.org

1. Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos.
2. Ver también ‘Las fronteras de los contrabandistas en Sudáfrica’ de Tesfalem Araia y Tamlyn Monson, RMF 33 en www.fmreview.org/es/situaciones-prolongadas.htm
3. La migración por supervivencia se refiere a ‘personas que están fuera de su país de origen debido a una amenaza existencial para la cual no tienen acceso a una reparación o resolución nacional’. Betts, A ‘Migración por supervivencia: Nuevo marco de protección’, *Global Governance*, Vol. 16, No. 3 <http://journals.riener.com/doi/pdf/10.5555/ggov.2010.16.3.361>. Disponible en inglés.

julio 2013

Huida, fragilidad y promoción de la estabilidad en Yemen

Erin Mooney

La existencia de un alto número de refugiados o personas desplazadas internamente en un país se considera un indicador primario de inestabilidad.¹ Según este criterio, y todos los demás, Yemen es uno de los Estados más frágiles del mundo. Se sabe menos acerca de cómo el contexto afecta la vulnerabilidad de refugiados, desplazados internos y migrantes y qué se puede hacer para fortalecer su protección.

“Cuando amenace el desorden, busca refugio en Yemen.” Esto recomienda un hadiz, o relato referido al Profeta Mahoma. Desde tiempos inmemoriales, un sinnúmero de personas ha atendido este consejo y ha ido a Yemen buscando seguridad frente a la violencia y la inestabilidad. Aunque Yemen es, con creces, el país más pobre de la región, es el único Estado de la Península Arábiga que ha firmado la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967, y continúa manteniendo su longeva reputación como lugar de refugio.

Desde 1991, la mayoría de los refugiados huían a Yemen del prolongado conflicto en Somalia; de los 242.000 refugiados registrados en Yemen a finales de marzo de 2013, más del 95% son somalíes, quienes son reconocidos automáticamente como refugiados prima facie.² Los demás proceden de Etiopía, Iraq, Eritrea y otros países, incluyendo a Siria, que también ocupan un lugar destacado en los índices de fragilidad estatal. Como signo de su desesperación, los refugiados en Yemen han huido de un Estado frágil a otro.

La mayoría de los refugiados y solicitantes de asilo que han llegado a Yemen no sabían del deterioro de la situación política, de seguridad y económica del país. Tampoco han sido inmunes a sus efectos. Varios centenares de personas fueron desplazadas de nuevo, esta vez en el interior de Yemen, y algunas fueron asesinadas en los violentos enfrentamientos que sacudieron la capital, Saná, en 2011. Además, han sufrido un acoso esporádico, en particular después de rumores infundados propagados en 2011 que afirmaban que el gobierno estaba reclutando refugiados para ayudar a sofocar las protestas contra el régimen, así como en 2012 cuando se afirmó que los “somalíes” eran sospechosos de estar detrás de algunos ataques suicidas con bombas contra funcionarios del gobierno. Una refugiada somalí que fue arrestada volviendo a su casa desde el trabajo, se lamentó: “Hemos venido aquí para escapar de la guerra y ahora estamos atrapados en la guerra de otros.”

La crisis política de 2011 también provocó un empeoramiento de la situación económica, generando particulares repercusiones para los refugiados.

Muchas refugiadas perdieron su trabajo permanente como limpiadoras y trabajadoras domésticas, así como sus empleos ocasionales. Los hombres refugiados también perdieron oportunidades de empleo, sobre todo en la construcción, mientras que aquellos que aún trabajan reportaron un mayor maltrato en el trabajo. Más niños refugiados se vieron obligados a trabajar para ayudar a sus familias. La combinación de inseguridad y dificultades económicas en Yemen llevó incluso a que varios cientos de refugiados viajaran de retorno a Somalia.

La “Puerta de las lamentaciones”

No obstante, muchas personas – de hecho un número sin precedentes – siguen llegando a Yemen en busca de seguridad y oportunidades económicas, ya sea en Yemen o en su camino a países más lejanos. En 2011, cuando la hambruna asoló el Cuerno de África, mientras la crisis política y la violencia consumían a Yemen, más de 103.000 personas (el doble que en 2010) llegaron a las costas de Yemen. Luego, en 2012, llegó la mayor afluencia registrada en Yemen hasta el momento (107.500 personas). En 2013 se han alcanzado cifras similares, posiblemente incluso superando los registros anteriores. Los etíopes que buscan trabajo en el Golfo Pérsico, en lugar de asilo en Yemen, representan la gran mayoría (80%) de las llegadas por vía marítima. Sólo en los tres primeros meses de 2013, más de 25.000 etíopes viajaron a Yemen por mar, ya sea directamente desde Etiopía o pasando por Yibuti – un promedio de 277 personas al día.

La mayor parte de este “flujo mixto” de migrantes regulares e irregulares, refugiados y solicitantes de asilo llega a través del estrecho Bab el-Mandeb del Mar Rojo, que en árabe significa “la puerta de las lamentaciones”. El hecho de que estas travesías marítimas dependan en gran medida de los traficantes de migrantes empuja gran parte de esta migración a las sombras, fuera del alcance de los esfuerzos nacionales o internacionales de vigilancia; la inseguridad en Yemen también suele impedir que los equipos de patrullas humanitarias contacten con los recién llegados antes que los traficantes. Algunos de los que emprenden este

viaje a Yemen no sobreviven. Desde 2008, más de 1.000 personas no han sobrevivido a los peligros de la travesía. Para quienes llegan a Yemen, los abusos proliferan y están aumentando.

Teniendo en cuenta la frágil situación política y de seguridad en Yemen, puede parecer sorprendente que tantas personas sigan haciendo este peligroso viaje. Sin embargo, en lugar de disuadir a los migrantes, parece que la inseguridad en Yemen ha hecho que entrar a Yemen sea más fácil, ya que ha limitado los esfuerzos nacionales e internacionales para vigilar la extensa costa de Yemen y reducir el tráfico.

Canarios en la mina de carbón

Además de que Yemen es un Estado de acogida de refugiados y un importante centro de tránsito para los migrantes, cerca de medio millón de yemeníes han sido desplazados internamente en los últimos años como resultado de tres distintas crisis de desplazados internos.

Primero, desde 2004 seis guerras sucesivas en la gobernación de Sadá han generado más de 356.000 desplazados internos. A pesar de estar vigente el alto el fuego de febrero de 2010, los enfrentamientos armados localizados en las gobernaciones circundantes provocaron nuevos desplazamientos en 2011 y 2012. Mientras tanto, la mayoría de los desplazados internos hasta ahora se han mostrado reacios a retornar a falta de una solución política al conflicto, garantías de seguridad para todos los civiles, una remoción de minas exhaustiva y la reconstrucción de la propiedad personal y la infraestructura pública enormemente dañadas por la guerra.

Segundo, la violencia asociada con la inestabilidad política en el país en 2011 provocó un desplazamiento interno, en particular en los alrededores de la capital, Saná. Los desplazados por la violencia incluían a refugiados, PDI que previamente habían huido del conflicto de Sadá, y civiles desplazados por primera vez. En el transcurso de 2012 la mayoría de las personas desplazadas por los disturbios logró retornar, aunque todavía necesitan apoyo para conseguir una solución duradera.

Tercero, el conflicto en Abyan, que comenzó en mayo de 2011, desplazó a unas 167.000 personas en cinco gobernaciones del sur. En junio de 2012, después de que el gobierno declaró que había erradicado de Abyan a los grupos armados contra el gobierno, los desplazados internos pudieron empezar a considerar la posibilidad de retornar. Inicialmente, los retornos eran provisionales y limitados debido a la presencia

generalizada de minas terrestres y municiones sin explotar, las preocupaciones generales de seguridad y los cuantiosos daños a la infraestructura. Sin embargo, a finales de abril de 2013, el 95% de los desplazados internos había retornado y comenzado a reconstruir sus vidas en Abyan.

Un reciente análisis realizado por el gobierno sobre los factores de inestabilidad en Yemen subraya que los desplazados internos, los retornados y las comunidades que los acogen se encuentran entre los más afectados por la crisis política nacional de 2011 y que se han hecho más vulnerables por la crisis humanitaria. La búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos en Yemen es de vital importancia no sólo para los propios desplazados internos, sino también para promover la estabilidad



ACNUR/Vasser Nasser

julio 2013

en el país en su conjunto. De hecho, en Yemen, como en otras partes, los desplazados internos pueden ser considerados los proverbiales “canarios en la mina de carbón” – sus condiciones y perspectivas son barómetros esenciales que indican si la paz se arraigará y el desarrollo ocurrirá, o si los conflictos resurgirán y se producirá otra espiral de violencia.³

La clave del proceso de transición y por lo tanto de la futura estabilidad de Yemen es la Conferencia para el Diálogo Nacional, que comenzó en marzo de 2013 y tendrá una duración de seis meses. Además de revisar la Constitución, los objetivos acordados del proceso incluyen tomar “las necesarias medidas jurídicas y de otra índole para mejorar la protección de los grupos vulnerables y sus derechos.” El grado en el que las voces y las opiniones de los desplazados

internos, dado que se encuentran entre las personas más afectadas por la inestabilidad en Yemen, sean escuchadas y tomadas en cuenta será fundamental para la inclusión y la legitimidad del proceso.

¿Viabilidad en medio de la fragilidad?

Debido a que Yemen intenta progresar desde la fragilidad a la estabilidad, el Programa de Transición para la Estabilización y el Desarrollo 2012-2014 (TPSD, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Yemen, define cuatro principales prioridades y acciones urgentes para promover la estabilidad en Yemen: (i) concluir la transferencia pacífica del poder; (ii) restaurar la estabilidad política y de seguridad; (iii) satisfacer las necesidades humanitarias urgentes; y (iv) lograr la estabilidad económica. Entre las acciones urgentes que deben



Migrantes llegando a las costas de Yemen desde el Cuerno de África.

tomarse para lograr la seguridad, la estabilidad y la consolidación del Estado de derecho están “[r]evisar y desarrollar la legislación nacional relativa al abordaje de los problemas de los grupos vulnerables, como las mujeres, los desplazados internos, los solicitantes de asilo y los refugiados, además de los temas relacionados con la gestión del tráfico y la migración.” La estabilidad también requiere una “acción urgente” para “responder a las necesidades humanitarias urgentes”, en particular ayudando a los desplazados internos y otros grupos vulnerables y compensando a los individuos por la propiedad privada afectada durante el conflicto. Para promover el crecimiento económico, reducir el desempleo y aliviar la pobreza, la TPSD incluye un programa de recuperación económica a medio plazo, que reconoce la necesidad de ampliar la protección social, en particular mediante disposiciones concretas “para hacer frente a los problemas de la crisis, como proporcionar vivienda a los desplazados internos.”

El apoyo internacional para estos y otros esfuerzos de estabilización son esenciales. Respecto a los refugiados, el ACNUR está trabajando con el gobierno de transición para desarrollar la legislación nacional sobre refugiados y fortalecer el sistema nacional de asilo. Los flujos migratorios mixtos desde el Cuerno de África a Yemen, por otro lado, deben ser reconocidos como un problema que no sólo afecta a Yemen, sino a la región en su conjunto. Con este fin, el gobierno de Yemen está desempeñando un papel de liderazgo y tomando la iniciativa para convocar, con el apoyo del ACNUR y la OIM, una conferencia regional en Yemen en 2013 para desarrollar una estrategia para la gestión de los flujos migratorios mixtos y la lucha contra el tráfico y la trata en la región.

La situación de los desplazados internos, por su parte, ha comenzado a ver una evolución positiva, en particular los recientes retornos masivos de desplazados internos a Abyan. El reto ahora es apoyar la sostenibilidad de los retornos, en particular mediante la reconstrucción de la infraestructura para garantizar el acceso a los servicios básicos, la restauración de los medios de vida sostenibles y el restablecimiento de la gobernanza y el Estado de derecho. Igualmente, debe dedicarse más atención y recursos nacionales e internacionales para facilitar un similar progreso hacia las soluciones duraderas para la situación prolongada y de mayor envergadura de los desplazados internos por el conflicto en Sadá.

De hecho, el progreso hacia las soluciones duraderas para los desplazados internos por el conflicto en Abyan dio un nuevo impulso a los esfuerzos para

abordar y resolver los desplazamientos internos en todo Yemen. En noviembre de 2012, el Primer Ministro encargó la elaboración de una política nacional para los desplazados internos. El ACNUR está apoyando al gobierno en esta tarea. Ahora la política ha sido concluida mediante un amplio proceso consultivo y se espera que sea aprobada por el gobierno sin demora en 2013. Cuando esto suceda, Yemen será uno de los aún relativamente pocos, aunque cada vez más numerosos, países en el mundo que adopta una política nacional sobre desplazados internos. Esto representa un importante parámetro de la responsabilidad nacional de abordar el desplazamiento interno, con énfasis no sólo en la adopción, sino también en la implementación.⁴

En conclusión, además de la inestabilidad general, la situación actual en Yemen engendra fragilidades específicas para refugiados, solicitantes de asilo, migrantes y desplazados internos. Sin embargo, el caso de Yemen también muestra que incluso en el más frágil de los Estados es posible emprender esfuerzos nacionales e internacionales para mejorar la protección de estos grupos, y que ello constituye un imperativo a fin de promover la estabilidad nacional. La estabilidad está estrechamente vinculada con una gobernanza eficaz, que a su vez puede ser evaluada en función del nivel de protección que una sociedad brinda a los más vulnerables. Los esfuerzos actuales del gobierno de transición en Yemen para fortalecer su sistema nacional de asilo, hacer frente a la migración mixta (incluyendo los esfuerzos para combatir el tráfico y la trata) y resolver los desplazamientos internos son pasos importantes en esta dirección.

Erin Mooney mooney@unhcr.org trabajó como Oficial Superior de Protección del ACNUR en Yemen desde diciembre de 2011 a junio de 2013.

1. Marco de evaluación de la estabilidad: Diseño de respuestas integradas para la seguridad, gobernabilidad y desarrollo, Instituto Clingendael para el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (enero de 2005), disponible en inglés en: <http://tinyurl.com/Clingendael-stability>. Índice de Estados fallidos, 2012, Fund for Peace, disponible en inglés en: <http://ffp.statesindex.org/indicators>.

2. Para consultar todas las cifras citadas, ver, en inglés, <http://tinyurl.com/YemenUNHCR>.

3. William O’Neill, ‘Desplazamiento interno y construcción de la paz: Respuestas institucionales’ *Refugee Survey Quarterly*, vol. 28, No. 1.

4. Ver Erin Mooney, ‘Responsabilidad nacional y desplazamiento interno: Marco para la acción’ *Revista Migraciones Forzadas*, suplemento de octubre de 2005, disponible en inglés, www.fmreview.org/en/FMRpdfs/FMR24/IDP%20Supplement/05.pdf y Elizabeth Ferris, Erin Mooney y Chareen Stark, *De la responsabilidad a la respuesta: Evaluación de los enfoques nacionales para los desplazamientos internos*, disponible en inglés, www.brookings.edu/research/reports/2011/11/responsibility-response-ferris

julio 2013

Sobrevivir a las dificultades: educación, comercio y desarrollo entre los desplazados somalíes

Abdirashid Duale

La iniciativa empresarial privada y la diáspora desempeñan un importante papel apoyando a las personas desplazadas en situaciones frágiles de desgobierno. Estas también son valiosas ayudando a que esas situaciones salgan de la fragilidad.

Los territorios somalíes están comenzando a emerger de posiblemente el período más difícil de su historia. Durante dos décadas, grandes áreas de la región han pasado dificultades por la ausencia de una infraestructura estatal reconocible y por las periódicas sequías, como la de 2011, que han dejado a millones de personas sufriendo la escasez de alimento y agua. Pero también ha surgido otra historia, una de resiliencia e ingenio frente a estas dificultades. Las remesas de la diáspora somalí han ayudado a sostener una economía que en muchos sectores, como la ganadería, la construcción y las telecomunicaciones, es sorprendentemente boyante.

Si bien estos progresos son alentadores, todavía queda mucho camino por recorrer. La ONU calcula que actualmente hay 1,4 millones de personas desplazadas internamente (PDI) en todos los territorios somalíes y cientos de miles de refugiados somalíes en Kenia, Etiopía y otros lugares. Debido a que comienzan a mejorar las condiciones para comunidades más consolidadas, el temor es que estos grupos vulnerables puedan ser olvidados.

Salvo en casos inevitables de tensión y resentimiento, las comunidades residentes generalmente han recibido a estos grupos desplazados con compasión y les han ayudado a instalarse. Tal caridad está profundamente arraigada en la cultura somalí y atraviesa brechas regionales y de otros tipos. Facilitar la integración de los desplazados internos es fundamental para una solución sostenible al problema, y reforzar la cultura y los valores comunes es una importante parte de ese proceso.

La historia de mi familia y la empresa que creé, Dahabshii, está estrechamente relacionada con la historia de la migración en los territorios somalíes y con el crecimiento del sector de las remesas que acompañó el movimiento masivo de millones de personas. En medio de los disturbios de la década de 1980 mi familia estuvo entre los cientos de miles que huyeron a Etiopía, abandonándolo todo. Con el tiempo, empezamos a usar la red de contactos que teníamos para

ofrecer las indispensables transferencias de dinero y otros servicios a los refugiados.

Existen muchos ejemplos de este tipo en las actuales comunidades desplazadas. Una y otra vez, los refugiados y los desplazados internos han demostrado que no sólo tienen que ser actores pasivos en espera de ayuda. Los negociantes que llegan a los campamentos con frecuencia comienzan a comerciar de nuevo; en el campamento de refugiados de Dadaab, en la provincia Nororiental de Kenia hay herreros, sastres, vendedores de frutas y muchos otros que se ganan la vida a pesar de las dificultades. En algunas de las regiones más estables y prósperas dentro de los territorios somalíes, muchos desplazados internos se han integrado exitosamente en las comunidades de acogida al convertirse en parte de la economía productiva. Ahora que la situación política y de seguridad está mejorando, una mejor coordinación de los esfuerzos de ayuda, junto con una gobernanza más fuerte y un entorno empresarial más activo, deben ayudar a las personas desplazadas en esas regiones. Estos avances constituyen la principal diferencia entre el pasado y el presente en términos de la condición y las perspectivas de la población móvil.

Las agencias de ayuda en algunos casos han implementado programas que están dirigidos específicamente a la rehabilitación e integración de los desplazados internos – empleando a personas vulnerables y capacitándolas para abordar las necesidades de la comunidad, como la reconstrucción de carreteras, la recolección de basuras y la mejora de los sistemas de riego. Otras iniciativas han incluido la asignación de ganado, ofreciendo una fuente de ingresos, así como alimento a los beneficiarios, algunos de los cuales han conseguido micro subsidios que les han permitido crear pequeñas empresas. Otros programas se han centrado exclusivamente en la capacitación y la formación profesional. En muchos esfuerzos como estos, Dahabshii se ha asociado y ha apoyado a las ONG y las agencias de la ONU, operando como un banco y un conducto para las remesas, y en

algunos casos financiando directamente proyectos – sobre todo de salud y educación.

Tal vez la forma más poderosa de mejorar la situación de las personas desplazadas es mediante la educación. Frecuentemente los más pobres de la sociedad son los más vulnerables a los desplazamientos y, una vez desplazados, sus posibilidades de alcanzar un nivel básico de lectura, escritura y matemáticas se reducen aún más. Proyectos como el de Africa Educational Trust (AET), que educa a mujeres y niños en 16 campamentos de desplazados internos, tienen como objetivo romper este ciclo. En Dadaab, una asociación canadiense-keniana está abriendo un campus de la Universidad Keniata, siendo ésta la primera institución de educación superior que funciona en un campamento de refugiados. El objetivo del proyecto es reducir la brecha entre el mundo exterior y los habitantes del asentamiento de refugiados más grande del mundo, y prepararlos para el retorno a sus lugares de origen.

Los estudiantes con mejores conexiones, tanto en Dadaab como en las iniciativas educativas en los territorios de Somalia, han podido recurrir a la ayuda de familiares en el extranjero; el apoyo a la educación ha sido una de las principales formas en que la diáspora ha contribuido con los esfuerzos de desarrollo más amplios, más allá de lo directamente comercial. Los somalíes de la diáspora sienten una fuerte conexión con su tierra natal y son impulsados por esto y por las costumbres somalíes cuando envían remesas a sus familiares que se encuentran desplazados.

Remesas

Hemos sido testigos de cómo la evolución de los patrones de envío de remesas ha reflejado las diversas fases de la migración que la región ha vivido a lo largo de los años. Los primeros migrantes somalíes que trabajaban en el Golfo estaba comparativamente bien conectados y educados, y en esos días la mayoría de las entradas de capital fue invertida. Un sistema comercial de transferencia de remesas, conocido como franco valuta, evitó los estrictos controles de divisas y permitió la importación de materias primas que alimentó el crecimiento industrial. Más tarde, la guerra civil provocó una migración mucho más numerosa y extendida, involucrando a sectores más amplios de la sociedad somalí. Las remesas para apoyar a la familia comenzaron a superar aquellas con fines comerciales y no tardaron mucho en superar a las ayudas humanitarias y para el desarrollo combinadas. La reciente

mejora en el clima de negocios ha significado que una vez más vaya en aumento la proporción de fondos utilizados para la inversión.

El ingreso de remesas ha sido crucial para sostener el consumo y así mantener las condiciones para que la economía pueda crecer, creando oportunidades para que los más pobres se ganen la vida. A medida que el sector de las remesas se ha expandido, ha ido incorporando la más reciente tecnología de la información y la comunicación (TIC). La revolución de la banca móvil en el oriente de África ha sido bien documentada y en el entorno actual el volumen de remesas transferidas a una determinada región depende en gran parte en la calidad de las telecomunicaciones allí existentes. Por casualidad, el sector de telecomunicaciones de Somalia experimentó un espectacular auge en los años posteriores a la caída del gobierno central, cuando un nuevo mercado competitivo (ayudado considerablemente, hay que decirlo, por la falta de regulación en ausencia de un Estado operante) permitió la proliferación de los que ahora son algunos de los servicios móviles más baratos y más fiables de África.

El número de abonados móviles en los territorios somalíes ahora ronda los millones. Las conexiones a red fija, en comparación, son relativamente pocas. El acceso a Internet también se está extendiendo. Abandonar el cable de cobre y pasar directamente a las conexiones móviles e inalámbricas es uno de los ejemplos más conocidos del fenómeno de “salto” tecnológico en el mundo en desarrollo, por el cual las fases obsoletas del desarrollo industrial se evitan por completo. Si bien claramente sigue existiendo una urgente necesidad de instituciones formales más fuertes y de gobernanza, estos progresos parecen destinados a establecer el desarrollo de nuestra infraestructura financiera en una trayectoria diferente. Conociendo las crecientes sinergias entre ambos sectores, muchos operadores de transferencia de dinero en el Cuerno de África, como nosotros, han realizado adquisiciones estratégicas en el sector de las TIC, permitiéndoles ampliar los servicios a las personas que tradicionalmente han carecido de acceso a servicios financieros, pero que ahora poseen o comparten un teléfono celular.

Existen muchos tipos diferentes de desplazamiento dentro de los territorios somalíes y los diferentes grupos tienen necesidades y prioridades distintas. Ahora que la estabilidad está retornando en toda la región, los esfuerzos de colaboración deben ser redobladamente para impulsar la alfabetización, la capacitación y el empleo, y para ofrecer

julio 2013

no sólo a los desplazados internos, sino a las comunidades pobres en general, las herramientas que necesitarán para contribuir a la recuperación.

Trabajando con las ONG y el gobierno local, los grupos de la diáspora pueden desempeñar un importante papel en ese proceso. La magnitud y extensión de su diáspora han hecho que la sociedad somalí moderna tenga una de las mentalidades más globales de África. La constante entrada de capital financiero y humano ha sido enormemente importante para el desarrollo del sector privado. La rehabilitación de Mogadiscio – con el auge de la construcción financiado por la diáspora, una ola de nuevas empresas y la introducción de Internet inalámbrico por empresarios jóvenes que llegan de Europa y los EEUU – es quizás el

mejor ejemplo actual de esto. Antes de que la recuperación estuviera en marcha, existía el temor de que la próxima generación de somalíes en el extranjero olvidaría sus raíces, pero los migrantes están regresando y traen a sus hijos, reforzando la creciente sensación de renovación de la esperanza y la confianza. Aún quedan muchos retos por afrontar, pero si podemos mantener la ventaja, los últimos dos años bien podrán ser recordados como el momento en que la situación finalmente cambió.

Abdirashid Duale es el Director Ejecutivo de Dahabshill www.dahabshill.com Es considerado uno de los 50 africanos más influyentes según The Africa Report. Para obtener más información, por favor escriba a info@dahabshill.com

Redes de gobernanza en las regiones fronterizas de Ecuador

Lana Balyk y Jeff Pugh

Con el fin de mejorar la seguridad, tanto para los migrantes forzados colombianos como para los ecuatorianos en las comunidades donde viven, un enfoque que aproveche las redes de gobernanza puede permitir que los residentes negocien el acceso a los recursos y los derechos que de otra manera no podrían disfrutar. También puede mejorar las relaciones entre los dos grupos.

Con una población de casi 135.000 migrantes forzados colombianos que han huido de su país de origen desde el año 2000, Ecuador es el mayor receptor de refugiados y solicitantes de asilo en América Latina. En las ciudades el Estado es fuerte y tiene recursos para proteger a estas personas. En las zonas fronterizas, sin embargo, la presencia del Estado es muy débil.

A pesar de la progresista Constitución de Ecuador, que garantiza a los extranjeros los mismos derechos básicos que a los ecuatorianos, en la práctica muchos colombianos enfrentan dificultades para acceder a los derechos que les garantiza la Constitución y el derecho internacional de refugiados. Muchos han encontrado una recepción hostil en su nuevo país; incluso los funcionarios locales encargados de la protección de la ley, el orden y los derechos humanos en ocasiones reflejan actitudes y comportamientos discriminatorios hacia los colombianos.

Un funcionario de la ONU en la provincia de Esmeraldas, en la región costera de Ecuador, cerca de la frontera con Colombia, explicó el cálculo político que las autoridades locales de las provincias deben hacer con frecuencia: “Cuando los ingresos de un gobierno local no cuadran con

los niveles proyectados, naturalmente no pueden atender adecuadamente las necesidades de toda la población, así que dan prioridad a quienes darán votos y apoyo político – es decir ecuatorianos”.

La falta de documentación legal de los migrantes indocumentados reduce su capacidad de recibir ayuda ya sea del Estado o de otros potenciales aliados. De hecho, mientras que los mayores temores de los colombianos con documentación es ser atacados por los grupos armados ilegales y no tener suficientes recursos económicos, los temores de los migrantes indocumentados estaban más dirigidos hacia el Estado, siendo la deportación y el encarcelamiento sus mayores preocupaciones.

El papel de las redes

Ya que el gobierno actúa tanto como ejecutor de las leyes de inmigración y deportación y como protector de los derechos y fuente de resolución de controversias, los migrantes con frecuencia sienten temor de buscar la ayuda del Estado. En respuesta a estos vacíos prácticos en la protección de la seguridad garantizada por la Constitución y la legislación ecuatoriana, muchos migrantes forzados colombianos en Ecuador se han convertido en contactos informales y actores no estatales que ayudan a acceder a

la protección, la negociación de los recursos y la resolución de conflictos entre ellos mismos y con los ecuatorianos. Las redes de contactos personales que los migrantes forzados usan pueden ser fundamentales para su supervivencia y superación cuando tienen temor o no saben cómo acceder a los derechos y recursos del Estado.

Ya que los agentes de poder locales y las ONG ganan autoridad mediante la organización y representación de los intereses de los migrantes en el Estado al mismo tiempo que proveen recursos y protección a los migrantes, sus conexiones con el gobierno y los actores internacionales forman una red de gobernanza que suele ser más sensible y accesible para los no ciudadanos que las instituciones estatales por sí solas. La posibilidad de aprovechar el espectro completo de recursos no estatales, informales y estatales disponibles a través de las redes de gobernanza relativas a los migrantes en el Ecuador con frecuencia representa un factor fundamental en la superación de los colombianos en el Ecuador, como se ilustra en dos experiencias contrastantes.

Eduardo llegó con sus dos hijas a Quito en 2009 después de que su esposa fuera víctima del conflicto en Colombia. Su hermana ya estaba en Quito desde hace nueve años, y a su llegada ella inicialmente le ayudó a él y a su familia con comida, albergue y, lo más importante, una buena asesoría. De inmediato acudió al ACNUR para solicitar asilo, y a él y su familia se les reconoció la condición de refugiados. En los siguientes meses se puso en contacto con nuevos amigos y otros refugiados, y se enteró de varias organizaciones que ayudan a los refugiados. De éstas recibió alimentos y asistencia para gastos de manutención. Eduardo trabajó en varios trabajos ocasionales que descubrió a través de sus redes. A principios de 2011 él y su familia fueron seleccionados para el reasentamiento en Canadá.

Por el contrario, María llegó a Quito con su esposo y tres hijos en 2011 sin conocer a nadie y no han encontrado redes útiles. Temen hacer cualquier tipo de contacto y evitan salir de casa debido a las continuas amenazas de miembros de las FARC colombianas que los atacaron poco después de su llegada a Quito y continuaron persiguiéndolos. María está visiblemente traumatizada por el encuentro y no se fía de nadie en su comunidad de acogida, especialmente de otros colombianos, ya que no puede estar segura de si son amigos o enemigos. María está preocupada por la supervivencia de su familia; su búsqueda de paz y estabilidad son aspiraciones aún más distantes.



Si las organizaciones que trabajan en cooperación con (o en ocasiones en lugar de) el Estado como parte de una red de gobernanza juegan un papel fundamental en la prestación de seguridad humana y fortalecimiento de la paz en las comunidades receptoras de migrantes, ¿qué tipos de intervenciones han tenido más éxito? ¿Y cómo puede el Estado, el sistema de la ONU y las ONG incorporar estas lecciones en sus estrategias de programas? La experiencia de Ecuador muestra que las relaciones de trabajo cooperativo entre las ONG, las agencias de la ONU y las instituciones del Estado que se ocupan de cuestiones relativas a los migrantes pueden proporcionar canales informales o no oficiales para acceder a los derechos básicos y los recursos económicos para los migrantes que pueden no tener la capacidad de acceder directamente a aquellos del Estado. Estas redes de gobernanza también tienen el potencial de abrir espacios institucionales para fomentar la tolerancia entre ecuatorianos y colombianos.

julio 2013



Un refugiado colombiano en el norte de Ecuador muestra su nueva visa de refugiado. En la provincia de Sucumbíos, los equipos móviles de registro del gobierno (parte de la iniciativa de Registro Ampliado) están terminando en un solo día un proceso de asilo que solía tardar meses.

Negociación de derechos y reconocimiento

La iniciativa de Registro Ampliado, un programa conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y el ACNUR, llevó a cabo el registro móvil en todas las provincias de la frontera en 2009 y 2010, modernizando el prolongado proceso de determinación de la condición de refugiado y acercándolo donde muchos migrantes forzados en realidad viven. Esto dio lugar a la duplicación en un año del número de refugiados registrados con documentación legal. El Registro Ampliado ha sido elogiado internacionalmente como un ejemplo de las redes de gobernanza que producen beneficios concretos para los migrantes forzados, fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad del Estado. Además de aumentar el número de oficinas gubernamentales permanentes para el registro de refugiados en las

provincias fronterizas, la iniciativa también forjó estrechas y productivas relaciones de trabajo entre los funcionarios del Ministerio, los funcionarios del ACNUR y las ONG que acompañaron y garantizaron la rendición de cuentas del proceso. Estas ONG continúan abogando por una mayor protección de los refugiados y prestando asistencia jurídica a los migrantes forzados que entran en las audiencias de determinación de la condición de refugiado.

Las ONG y los actores internacionales pueden complementar al Estado, proporcionando espacios para la acción común a través de las fronteras de la nacionalidad, reduciendo las desigualdades de poder y el temor. La construcción de redes a través de las relaciones personales es importante en el contexto latinoamericano. De los colombianos que reportaron no haber tenido ninguna interacción en absoluto con los ecuatorianos en una encuesta realizada por CEMPROC, una ONG ecuatoriana, más de dos tercios reportaron tener una percepción negativa de los ecuatorianos, y ninguno reportó una percepción positiva. En cambio, más de la mitad de los colombianos que tenían interacción significativa con los ecuatorianos (a través de la familia, en el espacio de trabajo o en la escuela) reportaron haber tenido una percepción positiva de sus homólogos ciudadanos.

Si los gobiernos, agencias de la ONU y ONG buscan activamente fortalecer las redes de gobernanza y llevan a cabo adecuadas campañas públicas de difusión y sensibilización, se podría dar lugar a más experiencias como la de Eduardo y menos como la de María, lo que aumentaría la seguridad humana para todos en las frágiles regiones receptoras de migrantes.

Lana Balyk balyk.lana@gmail.com fue investigadora asociada del Centro de Mediación, Paz y Resolución de Conflictos - Internacional (CEMPROC). Jeff Pugh jpugh@providence.edu es profesor adjunto de Ciencias Políticas en Providence College en Rhode Island y Director Ejecutivo de CEMPROC www.cemproc.org

En este artículo, cuya versión más extensa está en línea en www.cemproc.org/CWPSJPughBalyk.pdf se basa en una encuesta sobre los colombianos que viven en Quito que se llevó a cabo en 2009 y 2010 por el Centro de Mediación, Paz y Resolución de Conflictos, una ONG con sede en Ecuador, con la ayuda de Emily Ginsberg y Maribel Melo. Los nombres han sido cambiados por razones de protección.

Refugiados de las pandillas centroamericanas

Elizabeth G. Kennedy

El Salvador, Guatemala y Honduras se encuentran entre las naciones más frágiles del mundo, sin embargo, son ampliamente ignoradas por las agencias de refugiados que subestiman los abusos y poderes de control de las organizaciones criminales transnacionales, mientras sobrestiman la capacidad y voluntad de los gobiernos nacionales de proteger a sus ciudadanos.

A pesar del constante flujo de miles de personas que huyen a las naciones vecinas, los datos del ACNUR en 2011 no muestran el desplazamiento interno en Centroamérica y sólo unos pocos miles de refugiados. Los tribunales de los Estados Unidos, donde la mayoría solicita asilo, se basan en informes desactualizados, inexactos o políticamente motivados que documentan más capacidad o voluntad del Estado de proteger a sus ciudadanos de la que existe. 74.449 personas de El Salvador, Guatemala y Honduras han solicitado asilo en los EEUU desde 2007, pero sólo fueron reconocidas 2.250 solicitudes. Además, los EEUU deportaron entre 22.000 a 41.000 migrantes procedentes de cada una de estas tres naciones sólo en 2012.

El reconocimiento de la crisis centroamericana podría imponer menos responsabilidades a las naciones receptoras como México y los EEUU. Los saturados tribunales de inmigración pasan incontables horas en sus casos y sus apelaciones, cientos de nuevos centros de detención se han abierto para alojar a los migrantes mientras esperan su veredicto¹ y se gastan millones de dólares en su deportación. Por otro lado, si la crisis fuera reconocida, se podría ofrecer programas de reasentamiento a los necesitados, y las naciones receptoras podrían planificar la llegada de refugiados, la introducción en la sociedad y la ciudadanía productiva, como se hizo en la década de 1980. Y lo que es más importante, el reconocimiento de los factores institucionales en la región que contribuyen a la fragilidad del Estado fortalecería las solicitudes de asilo de centroamericanos.

Pandillas

En 1996, los EEUU comenzaron a deportar tanto a ciudadanos como a residentes que habían nacido fuera del país y habían sido condenados por un delito, muchos de los cuales hacían parte de las pandillas de los barrios urbanos más violentos de los EE.UU.; tan sólo entre 2000 y 2004, más de 20.000 de ellos fueron repatriados a las naciones de Centroamérica. Esta afluencia de pandilleros, que en general hablaban poco español y poseían limitadas pericias, llegó a países inestables que apenas se estaban recuperando de las guerras civiles de las décadas de 1970 y 1980. La delincuencia, la venta y consumo de drogas, y

la violencia aumentaron rápidamente, y las bandas callejeras extendieron su red en toda la región.

Actualmente, las tres naciones están seriamente amenazadas por estas organizaciones criminales transnacionales (OCT), que poseen muchas más armas, dinero y poder que los ejércitos de cada nación. Se estima que entre el 40 y el 70% de los funcionarios gubernamentales de estos tres países también están en las nóminas de las OCT. Municipios enteros – y los bolsillos de los gobiernos federales – están controlados por las OCT que imparten educación y justicia a través de sobornos, balas, reclutamiento forzado de niños de tan sólo nueve años, violación y tortura. El Estado, comprometido como está por la corrupción y superado en número de armas por las OCT, está gravemente limitado en su capacidad de proteger a los ciudadanos del terror de las OCT.

Las OCT buscan infundir el temor de persecución grave y perjudicial para lograr su deseado control. Las personas que expresan el temor a tal persecución muy probablemente tienen fundados motivos para hacerlo, especialmente porque la capacidad o la voluntad de protección del Estado están gravemente comprometidas. Es de sorprenderse entonces, que los centroamericanos sean repatriados por la fuerza a sus países donde se enfrentan a la persecución de las OCT – una violación del principio de no devolución.

Recomendaciones

Para corregir las actuales fallas y reconocer que se las personas están siendo devueltas a la persecución, deben ser reconocidos cuatro hechos:

La fragilidad puede conducir a que el Estado no pueda o no quiera proporcionar protección². Usando armas y dinero las OCT pueden ejercer un significativo control sobre dichos gobiernos a través de amenazas y sobornos, causando que el gobierno sea incapaz de proteger a sus ciudadanos porque los recursos son relativamente limitados; cuando el gobierno puede proporcionar protección, podría negarse a hacerlo debido a la corrupción generalizada. Sin embargo, los tribunales de asilo han sido generalmente negligentes al no

julio 2013

reconocer a las OCT como actores no estatales capaces de infligir acciones que alcanzan el nivel de persecución. Se debe dar mayor importancia a la persecución que infligen los actores no estatales como las OCT, especialmente en Estados frágiles, donde éstas pueden ejercer con impunidad mayor capacidad y voluntad para castigar y proteger que el propio Estado. Algunas OCT operan a lo largo de estas naciones y de la región, lo que significa que rara vez existen alternativas de huida interna, a pesar de que los tribunales a veces especulan o asumen erróneamente lo contrario.

Las personas que huyen de crisis que no han recibido el reconocimiento internacional tienen derecho a que sus casos de asilo sean tomados seriamente: La huida al extranjero de los ciudadanos de estas naciones puede ser el mejor indicador de los extremos riesgos o persecución que han encontrado, a pesar de la falta de reconocimiento internacional de las crisis con las que se enfrentan. Tal huida a gran escala también puede considerarse un indicador de la fragilidad del Estado. Sin embargo, el régimen de refugiados los castiga y permite que los tribunales los consideren simplemente como migrantes económicos rechazando sus solicitudes de asilo. Los casos de los solicitantes provenientes de situaciones de crisis que aún no han sido reconocidas deben ser considerados tan seriamente como aquellos provenientes de crisis con una gran presencia humanitaria o con reconocida inestabilidad.

Los niños que son objetivo de las OCT están en riesgo por su pertenencia a un "determinado grupo social" o su opinión política³: Las OCT en Centroamérica se ensañan específicamente con los niños para que se unan a sus filas o son asesinados si se rehúsan, facilitado por el hecho de que unos 100.000 jóvenes de la región ya son miembros de pandillas. La edad promedio de los pandilleros es sólo de 19 años. Solamente en los tres primeros meses de 2012, 920 niños fueron asesinados en Honduras y niñas de tan sólo nueve años fueron violadas por pandilleros en las tres naciones. La mayoría de los niños presencian habitualmente la comisión de asesinatos, algunos han perdido a sus padres debido a la violencia de las pandillas y algunos ya no asisten a la escuela porque las pandillas realizan ahí los reclutamientos. Los ex niños soldados en otros contextos, obligados a unirse a los ejércitos nacionales y guerrilleros han sido reconocidos como un determinado grupo social; el reclutamiento forzado de las pandillas transnacionales no es diferente. Quienes huyen para evitar ser reclutados por las pandillas ejercen una opinión política y probablemente enfrentarían la

persecución inmediata si fueran devueltos. Devueltos o no, sus familias podrían sufrir represalias.

Puede utilizarse el estatuto de protección temporal para defender los principios de no devolución cuando no se puede establecer la persecución por los motivos aceptados: Los tribunales de asilo han declarado en repetidas ocasiones que el temor a la violencia generalizada no cumple con el estándar de persecución o retorno a la tortura, incluso cuando tal violencia puede haber enfocado sus perjudiciales efectos en ciertos grupos, especialmente en los niños, para quienes el entero rumbo de su vida posiblemente cambie. Las OCT convierten en objetivo a los repatriados debido a su presunto aumento de riqueza o su presunta información sobre las operaciones de las pandillas en los EEUU y México. El efecto es que los repatriados no están seguros y con frecuencia son perseguidos por actores estatales y no estatales. Los EEUU han creado el Estatuto de Protección Temporal para los centroamericanos que han huido de desastres naturales como terremotos, inundaciones y huracanes en las dos últimas décadas, pero el problema más apremiante al que de hecho se enfrentan puede ser el convertirse en objetivo de la violencia a manos de las pandillas y de los gobiernos a su retorno.

Conclusión

Los Estados frágiles no reconocidos como El Salvador, Guatemala y Honduras resaltan, como mínimo, el retraso en el tiempo de respuesta de los círculos de refugiados y humanitarios y, en el peor de los casos, las influencias geopolíticas que determinan quién



ACNUR/M. Echandi

está autorizado a huir y dónde. Las OCT eligen específicamente naciones debilitadas donde pueden ejercer un mayor control. Podría decirse que las naciones que contribuyen a situaciones que generan la huida – por ejemplo a través de la gran demanda de los consumidores de drogas – deben ser responsables de la recepción de los ciudadanos que huyen.

Elizabeth G. Kennedy egailk56@gmail.com es estudiante de doctorado de la Universidad Estatal de San Diego y la Universidad de California, Santa Bárbara y dirige el Programa de Empoderamiento

Juvenil en dos centros de detención de EEUU para menores no acompañados.

1. <http://tinyurl.com/USimmigration-detention>
2. Es importante destacar que para esta región las definiciones jurídicas de "persecución" y "refugiado" son ampliadas y ya se reconoce este punto en la Declaración de Cartagena de 1984, la Declaración de San José de 1994 y la Declaración y Plan de Acción de México de 2004.
3. El acto de negarse a unirse a una pandilla, a pesar de la creciente presión, es cómo mínimo un acto de neutralidad y con frecuencia un acto radical de apoyo a la paz.

Calidad de datos y gestión de la información en la RDC

Janet Ousley y Lara Ho

La migración forzada crea desafíos especiales para la recopilación de datos y el monitoreo de respuestas en los Estados frágiles, donde la infraestructura y los sistemas son débiles o inexistentes. Estos Estados suelen carecer de estadísticas registradas necesarias para medir la información demográfica básica que es esencial para la planificación cuando las emergencias ocurren. Como unidades estructurales fundamentales en el proceso de reconstrucción del Estado, son necesarios datos demográficos válidos para llevar a cabo evaluaciones sólidas de las necesidades y para medir y demostrar el progreso. Cuando se produce la migración, ya sea forzada o no, los datos pobres procedentes de los sistemas estatales débiles pueden llegar a ser casi inutilizables, requiriendo costosas evaluaciones externas.

En la República Democrática del Congo (RDC), los problemas de los datos resultantes de la mala gestión estatal de la información han sido una persistente dificultad durante años. El último censo de población en el país a nivel nacional tuvo lugar en 1984, antes de los grandes conflictos de las décadas de 1990 y 2000, y las cifras de población actualmente se suelen calcular multiplicando el punto de partida de 1984 por una tasa de crecimiento del 3%, independientemente de los cambios en la fertilidad, la mortalidad (relacionada con el conflicto o no) o el desplazamiento, lo que a veces resulta en estimaciones de población muy imprecisas, y haciendo extremadamente difícil preparar y responder a las necesidades reales de las poblaciones tanto desplazadas como estables.

A finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000, el Comité Internacional de Rescate (IRC, por sus siglas en inglés) llevó a cabo una serie de encuestas de mortalidad en todo el país para entender mejor el impacto de las guerras, que en ese momento era extremadamente subestimado.¹ Aunque en ese momento estas encuestas

fueron fundamentales para llamar la atención sobre el impacto devastador del conflicto, también fueron exigentes en términos de tiempo, logística y los recursos técnicos y financieros requeridos para llevarlos a cabo. Sin embargo, las encuestas de mortalidad hicieron poco para fortalecer directamente la capacidad del Estado congoleño para medir la mortalidad.

Como resultado, desde 2008, el IRC está ayudando al Estado congoleño a mejorar su capacidad para recopilar información demográfica válida y para medir y responder al desplazamiento y las emergencias. El IRC también apoya las soluciones comunitarias para fortalecer la calidad de los datos. Sin embargo, como el conflicto estalló de nuevo en Kivu Norte a principios de 2012, muchos de los Trabajadores de Salud Comunitaria incluidos en el proyecto de fortalecimiento de datos fueron desplazados o los teléfonos celulares que utilizaban para enviar los datos fueron robados o se perdieron. Los meses de datos perdidos muestran la debilidad incluso de soluciones innovadoras para mejorar la recopilación de datos en los Estados frágiles.

Si los Estados desean escapar de la fragilidad a través de la creación de instituciones funcionales capaces de prestar servicios, los datos y el monitoreo de buena calidad pueden ayudar a medir los cambios que resultan del desplazamiento y, por lo tanto, son partes importantes del proceso.

Janet Ousley janetousley1@gmail.com es consultora privada y fue Asesora de Investigación, Monitoreo y Evaluación del Comité Internacional de Rescate (IRC). Lara Ho Lara.Ho@rescue.org es Asesora Técnica en Salud del IRC www.rescue.org

1. www.rescue.org/special-reports/congo-forgotten-crisis

julio 2013

El curioso caso de Corea del Norte

Courtland Robinson

El desplazamiento y la migración por razones económicas dentro y fuera de Corea del Norte puede ser un indicador de la fragilidad del Estado, pero que sus cifras se reduzcan no debería interpretarse necesariamente como que han mejorado las condiciones allí. En realidad el aumento de los traslados sólo podría considerarse como algo positivo si vienen acompañados por un aumento de la protección de los refugiados, los supervivientes de la trata de personas, los niños apátridas y otros sectores de población vulnerables.

En 2011 el Índice de Estados Fallidos del Fondo por la Paz clasificó a la República Popular Democrática de Corea (RPDC o Corea del Norte) como el vigésimo segundo país de 177, con una puntuación de 95,5 respecto a la peor marca situada en 120 puntos. En realidad esto supuso una mejora con respecto a las clasificaciones previas de la RPDC. De hecho, era la primera vez que el país había bajado de los 20 primeros puestos de la lista desde que se inauguró el índice en 2005. Esto no se debió a una mejora en la legitimidad del Estado, un indicador en el que Corea del Norte obtuvo una puntuación de 9,9 sobre 10 (la peor puntuación del mundo), ni a una mejor marca en lo que respecta a derechos humanos (9,5 sobre 10). Las “mejoras” se notaron en los indicadores de “refugiados y desplazados internos” y del “éxodo humano”, en los que Corea del Norte se agrupó entre los Estados con registros “moderados”.

Aunque resulta bastante complicado contar el número de refugiados y desplazados internos norcoreanos, no se deberían utilizar estas cifras para reflejar una mejora o un empeoramiento en su situación en lo que respecta a la fragilidad del Estado de Corea del Norte. La geografía física y política de Corea del Norte está definida por un régimen empeñado en controlar la migración interna y externa, puesto que se encuentra bordeada por China al norte –quien pretende suprimir los traslados transfronterizos y denegar la protección como refugiados a aquellos que huyen– y por Corea del Sur al sur –cuyos tímidos compromisos se dividen a partes iguales entre el deseo de ayudar a sus semejantes que sufren en el norte y el temor a un éxodo peligroso y desestabilizador–, lo que da lugar a un curioso caso en el que las mediciones ordinarias de un aumento del éxodo interno o externo ya no son fiables como indicadores de una mayor fragilidad o propensión al fracaso. En Corea del Norte, cuando se pretende interpretar el significado del desplazamiento, el problema de la ausencia no implica ausencia del problema.

Aunque los datos del censo y de los documentos oficiales de la RPDC sugieren un movimiento

limitado a nivel internacional e interno, el retrato extraoficial nos muestra una gran movilidad, la mayoría de personas sin autorización. Un estudio que se llevó a cabo entre 1998 y 1999 y en el que se incluyó a casi 3.000 refugiados y migrantes norcoreanos que se encontraban en China sugería que la tasa neta de migración era del 18,7% y que muchos de los traslados internos se caracterizaban porque eran casos de “migración por razones económicas”. El estudio cubría de manera retrospectiva un período de cuatro años entre los que se incluían 1996 y 1997, época en que la RPDC experimentó una grave hambruna con importantes casos de malnutrición, un aumento de las enfermedades infecciosas y un increíble pico de la mortalidad en todos los grupos de edad. En el estudio, más del 30% de los entrevistados afirmaron que su principal razón para abandonar sus hogares fue la “búsqueda de alimentos”. Grandes cifras de niños desplazados por la hambruna y las muchas dificultades económicas fueron internados en los conocidos como “Centros 9/27” (llamados así por la fecha en que fueron establecidos por decreto del Gobierno para ayudar a quienes “pedían comida”).

El desplazamiento se produjo dentro de las fronteras de un Estado que ha demostrado continuamente una despreocupación por los derechos humanos de forma que las agencias de ayuda internacional implicadas actualmente no tienen un mandato claro (o medio) para abordar esta problemática. Los motivados por catástrofes naturales parecen ser los únicos tipos de desplazamiento sobre los que se puede debatir abiertamente.

La migración internacional

Aunque la migración de coreanos hacia el noreste de china se remonta al menos a la década de 1880, el surgimiento más reciente de movimientos transfronterizos comenzó a mediados de la década de 1990 pero no alcanzó su máxima hasta 1998. Desde entonces, los norcoreanos han estado cruzando la frontera hacia China para escapar de la escasez de alimentos, de las grandes dificultades económicas y de la represión del Estado

presentes en su propio país. La mayoría de esos norcoreanos se han marchado sin documentación o sin autorización para viajar. Dada su condición de indocumentados y la naturaleza represora de la República Popular Democrática de Corea, estos norcoreanos han sido etiquetados como refugiados y solicitantes de asilo por aquellos que buscan protegerles. En cambio, tanto el Gobierno chino como el norcoreano los califica de migrantes ilegales.

De 1999 a 2008 estuvimos trabajando con socios locales e internacionales para realizar un seguimiento de los movimientos de norcoreanos que cruzaban la frontera hacia China. Entre las tendencias clave a lo largo de los años se incluía un evidente pico estacional de llegadas durante los meses del invierno, cuando la comida y el combustible eran escasos en Corea del Norte y la seguridad era más relajada a ambos lados de la frontera, y un descenso general (de casi 10 veces) en el número de llegadas durante el período comprendido entre 1998 y 2008.

Es un hecho la increíble disminución de la población norcoreana en el noreste de China, de alrededor de 75.000 refugiados y migrantes en 1998 a aproximadamente 10.000 en 2009. Las razones de esta disminución de la población refugiada tiene poco que ver con una mejora de las circunstancias de Corea del Norte. Más de una década después de que se produjera la hambruna, las grandes dificultades continúan para los norcoreanos en forma de continuos abusos de los derechos humanos, ausencia continuada de garantías de poder seguir alimentándose, una economía moribunda y catástrofes naturales periódicas. La menguante población refugiada tiene sin embargo mucho más que ver con un endurecimiento de la seguridad en las fronteras, del aumento de las migraciones hacia Corea del Sur y otros países y el conocimiento cada vez mayor de que existen claros límites en cuanto a oportunidades de conseguir protección y un sustento en China. Esta última firmó la Convención de 1951 pero no ha introducido una legislación para implementarla ni sus políticas reconocen que los norcoreanos tengan derecho a ser protegidos como refugiados al amparo del derecho nacional o del internacional.

Durante el período de transición del liderazgo que siguió a la muerte de Kim Jung-il en diciembre de 2011 se reforzó la seguridad a ambos lados de la frontera, contribuyendo a reducir durante varios meses de 2012 la llegada de norcoreanos a China a través de sus fronteras. Las entradas de norcoreanos en Corea del Sur tan sólo sumaron

un total de 1.500 en 2012 frente a las 2.700 de 2011. Desde que empezaron los traslados hacia Corea del Sur a principios de 2002, unos 24.500 norcoreanos se han asentado en el sur. Esto podría ser una señal de mejora en las relaciones entre el norte y el sur y –con la excepción del éxodo masivo en el contexto de la guerra, las catástrofes naturales o la caída del régimen– si se produjera un incremento del flujo de norcoreanos hacia Corea del Sur y otros países esto posiblemente constituiría una señal de mejora de las condiciones dentro de la misma Corea del Norte.

Conclusiones y recomendaciones

La disminución del número de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo norcoreanos en China no puede interpretarse como una señal de mejora de las condiciones en la RPDC sino que, en el mejor de los casos, puede considerarse una prueba de lo opcional de la migración forzada y, en el peor, como un esfuerzo cínico por parte de ambos Estados de suprimir el derecho a abandonar el propio país y solicitar y disfrutar de asilo en otro. La creciente proporción de mujeres entre los norcoreanos que quedan y el creciente número de niños nacidos de esas mujeres y sus maridos o parejas chinas apuntan a una necesidad de ampliar el foco de protección de los desplazados norcoreanos para incluir medidas de protección contra la trata de personas y promover soluciones duraderas para los niños apátridas.

ACNUR ha declarado “personas de interés” a todos los norcoreanos que se encuentran en China aunque este país no reconoce como válidas las solicitudes de asilo procedentes de ciudadanos de Corea del Norte. De hecho, un funcionario chino reiteró en marzo de 2012 que “estos norcoreanos no son refugiados, sino gente que ha entrado en China de forma ilegal por motivos económicos... China se opone a los intentos de convertir esta cuestión en materia política e internacional”.

A Corea del Norte se le debería animar a que inicie algo así como un Programa de Partida Ordenada (ODP, por sus siglas en inglés), similar al programa multilateral que se inició en Vietnam en 1979 para permitir un éxodo seguro y ordenado para la población que desease marcharse. A Corea del Norte le interesaría permitir que las familias con motivaciones como la reunificación familiar, la mejora laboral o económica o la simple supervivencia, se marcharan sin que corrieran el riesgo de que se les penalizara a ellas o a los familiares dejados atrás.

Un enfoque práctico y quizás hasta productivo de la migración norcoreana debe empezar por

julio 2013

delimitar una interpretación de la movilidad de la población dentro y fuera del país como algo más que una simple amenaza contra la estabilidad. La migración de norcoreanos en las últimas dos décadas siempre ha venido acompañada de un abanico de motivos diversos: alimentación, salud, refugio, asilo, la formación de una familia, reunificación familiar, trabajo/sustento y otros. El problema está en que el debate sobre esta migración –y las opciones en cuanto a los programas/

políticas que están o deberían estar disponibles– han estado dominadas casi en exclusiva por la pregunta acerca de si son o no refugiados.

Courtland Robinson *crobinso@jhsph.edu* es profesor principal del Center for Refugee and Disaster Response (Centro para los Refugiados y la Respuesta ante Desastres), de la Escuela Bloomberg de Salud Pública. www.jhsph.edu

¿Fue una buena idea crear nuevas instituciones en Irak para lidiar con los desplazamientos?

Peter Van der Auweraert

Las consecuencias políticas, humanitarias y de desarrollo de décadas de migraciones forzadas masivas forman parte de la herencia que los líderes políticos iraquíes actuales deben manejar. Y para eso necesitan disponer de las instituciones correctas con el objetivo de guiar a su país hacia un futuro más pacífico y estable.

Irak dispone de un largo y doloroso historial de migraciones forzadas. Sólo en la pasada década, ha constituido el escenario de al menos cuatro oleadas distintas de desplazamientos y retornos. La primera oleada se produjo poco después de que el Partido Árabe Socialista Baaz (Partido Baaz) cayera del poder, cuando aproximadamente 500.000 iraquíes regresaron a sus hogares entre marzo de 2003 y diciembre de 2005. Aunque este movimiento de retorno fue en esencia un “dividendo de cambio de régimen” muy positivo, conlleva una serie de retos con los que a día de hoy Irak sigue lidiando. La segunda oleada de movimientos se produjo tras la caída de Saddam Hussein y se componía mayoritariamente de aquellos que tenían que su relación real o tácita con el régimen les causara daños y de aquellos que fueron obligados a exiliarse por los retornados y, en algunos casos, por los grupos armados que les respaldaban.

Sin embargo, la mayor crisis de desplazamiento tuvo lugar entre febrero de 2006 y finales de 2007 cuando la violencia sectaria descontrolada provocó que 1,6 millones de iraquíes se convirtieran en desplazados internos y otros tantos huyeran del país, la mayoría hacia países vecinos. Esta tercera oleada se apaciguó a medida que fue decreciendo la amenaza de que se produjera una guerra civil sin cuartel en Irak, pero aún hoy hay miembros de minorías que siguen manifestando su urgencia por abandonar un país en el que cada vez se sienten menos como en casa. En la actualidad el conflicto en Siria sigue empujando a los iraquíes a regresar

a Irak, donde a menudo ya nos les quedan recursos o les quedan muy pocos y, por tanto, se convierten básicamente en desplazados en su propio país.

En total estos tres movimientos de población a gran escala presionaron considerablemente antes y ahora a las instituciones estatales iraquíes responsables de servicios básicos como sanidad, educación, agua, servicios de saneamiento y electricidad. También pusieron de manifiesto una serie de cuestiones con las que, en su momento, las instituciones y los marcos jurídicos y políticos existentes no estaban bien preparados para lidiar. Entre ellas se incluía por ejemplo la extendida práctica de ocupar edificios y tierras de dominio público, sobre todo por parte de aquellos que no tenían donde ir; el surgimiento de un gran número de conflictos relacionados con las tierras y las propiedades debido a los desplazamientos y a los retornos; y la necesidad de integrar a la nueva población en los planes de desarrollo y las políticas locales y nacionales para actualizar y aumentar el insuficiente stock inmobiliario que existía en Irak. Estas exigencias llegaron en un momento crucial de la historia de Irak en el que décadas de negligencia, mala gestión, sanciones y conflictos habían provocado que sus instituciones estatales pasaran de ser un modelo de calidad y eficacia en Oriente Medio a uno profundamente fallido y estructuralmente deficiente. Esta decadencia comenzó en los años 80 como consecuencia directa de la guerra entre Irán e Irak y se volvió más pronunciada en la década de los 90 tras la invasión de Kuwait por parte de Irak, las continuas sanciones internacionales que le

fueron impuestas y el constante desvío de fondos estatales llevado a cabo por Saddam Hussein.

El primer periodo, que comenzó en 2003 y fue precedido por la invasión liderada por Estados Unidos, aceleró aún más esta decadencia al producirse oleadas desenfrenadas de saqueos que continuaron desmembrando la ya decadente infraestructura de la administración pública, con un vacío de poder en muchas instituciones provocado por la huida de los miembros del Partido Baaz y la salida de Irak de muchos profesionales entre los años 2005 y 2007. Las drásticas y a menudo mal concebidas intervenciones de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA, por sus siglas en inglés) que le costaron al Estado Iraquí su monopolio sobre el uso de la violencia contribuyó aún más a crear un contexto en el que incluso la gobernanza ordinaria se había convertido en un reto importante, sin mencionar el tener que lidiar con múltiples y continuas oleadas de desplazamientos y retornos.

Las nuevas instituciones estatales

A tenor de este historial de fragilidad estatal prevaleciente, la CPA decidió establecer dos nuevas instituciones encargadas de lidiar con los desplazamientos masivos y sus consecuencias. Ambas instituciones contaron con el respaldo y el ulterior desarrollo de los Gobiernos iraquíes

posteriores. Ahora mismo existe en Irak un Ministerio de Desplazamiento y Migración (MoDM, por sus siglas en inglés) con amplias competencias que le permite abordar todas las cuestiones relativas a los refugiados y desplazados internos iraquíes y desarrollar e implementar las políticas apropiadas para proporcionar asistencia a las personas afectadas.

La segunda nueva institución que se creó fue la Comisión Nacional de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio (PCC, por sus siglas en inglés) para resolver las demandas de los iraquíes desplazados a los que les habían sido sustraídas por la fuerza o confiscadas sus tierras bajo el régimen del Partido Baaz. Ambas instituciones han desarrollado una gran presencia en el país y se han establecido como parte del panorama institucional iraquí. El papel principal del Ministerio de Desplazamiento y Migración consiste, entre otras cosas, en llevar a cabo un registro nacional de desplazados internos y ofrecer asistencia y ayudas en efectivo a las familias de desplazados y retornados, y últimamente también a los refugiados iraquíes que se han visto obligados a regresar a Irak como consecuencia de la violencia en Siria. La Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio ha resuelto hasta la fecha más de la mitad de las 160.000 demandas recibidas, aunque las tasas de resolución difieren en gran medida de una zona a otra del país.



Un joven PDI alimenta a sus palomas en el distrito de Rusafa de Bagdad. «No voy a la escuela y no hay trabajo para mí aquí.»

julio 2013

A lo largo de su existencia, ambas instituciones han estado sujetas a críticas considerables tanto dentro como fuera de Irak, normalmente relacionadas con su falta de efectividad, eficiencia y, en última instancia, de sensibilidad y capacidad de reacción hacia las necesidades de las poblaciones de desplazados y retornados. A posteriori queda claro que al menos algunas de las demandas de los beneficiarios y de los legisladores tenían que ver directamente con la novedad de ambas instituciones.

Los errores iniciales de distribución reales o percibidos se debían en gran medida al tiempo y la energía que ambas instituciones necesitaban para estar totalmente operativas. Inevitablemente para las instituciones que intentan establecerse en medio de la inestabilidad política y la agitación, al principio hubo que dedicar un número importante de los recursos humanos disponibles a tareas administrativas sobre cuestiones internas, como disponer los espacios de trabajo, contratar y formar al personal, desarrollar unas normas de funcionamiento estándar o sencillamente hacerse una idea de cuál era el mejor modo de hacer operativos los mandatos que habían recibido. Desde fuera estos esfuerzos a menudo no eran visibles y pronto la incomprensión y la frustración por la falta de progresos empezó a aumentar entre beneficiarios y políticos. Ya inmersa en una lucha contra expectativas nada realistas, la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio, por ejemplo, sufrió una grave crisis de legitimidad a los pocos años de su creación. Finalmente, esto provocó que se enmendara la ley. En realidad, los cambios eran mínimos pero provocaron que la institución perdiera más tiempo y energía por tener que adaptar sus prácticas internas al nuevo marco legal.

Otro elemento que entorpeció mucho la tarea de ambas instituciones en sus primeros años de existencia fue la reacción de otras agencias y autoridades gubernamentales que llevaban mucho más tiempo establecidas y de las que dependían para realizar su trabajo el Ministerio de Desplazamiento y Migración y especialmente la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio. Preocupados por los recursos nacionales e internacionales y por la atención que estas nuevas instituciones estaban recibiendo, y convencidos de que dichos recursos se podrían haber empleado mejor en reforzar las instituciones que ya existían para que realizaran ese mismo trabajo, en el mejor de los casos estos organismos tendían a ser reacios a cooperar y en el peor, a comportarse de manera totalmente obstruccionista. La falta de comprensión sobre lo que se suponía que el Ministerio de

Desplazamiento y Migración y la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio tenían que conseguir y la constante ausencia de normas específicas, protocolos o coordinadores que rigieran la colaboración entre las nuevas instituciones y las que ya existían complicó aún más la integración del Ministerio y de la Comisión en el aparato estatal ordinario iraquí. Por último, estaba el hecho de que los legisladores hubieran subestimado hasta qué punto las instituciones estatales preexistentes tendrían que lidiar con el desplazamiento y sus consecuencias, y eso supusiera que en un primer momento no proporcionasen a esas instituciones los recursos adicionales suficientes, lo que contribuyó aún más a que fueran reacias a implicarse en cuestiones de desplazamiento y, por extensión, a colaborar con el Ministerio de Desplazamiento y Migración y la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio.

Hablar de hasta qué punto la respuesta iraquí a los desplazamientos y retornos hubiera sido diferente si la Autoridad Provisional de la Coalición y los siguientes Gobiernos iraquíes no hubiesen decidido crear nuevas instituciones es, por supuesto, especular. Pero la experiencia del Ministerio de Desplazamiento y Migración y de la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio no sólo resulta útil para Irak en el sentido de que puede ofrecer a los legisladores lecciones valiosas sobre las ventajas y desventajas de abordar el problema de las migraciones forzadas a gran escala y su posterior periodo a través de nuevas instituciones en vez de emplear las que ya existen. Esto deja claro que intentar que las agencias estatales existentes no tengan que lidiar con cuestiones relacionadas con la fragilidad y la gobernanza mediante la creación de nuevas instituciones conlleva inevitablemente costes e inconvenientes. En la medida de lo posible se deben sopesar los beneficios y los costes que puedan derivarse de invertir en nuevas instituciones antes de implementarlas y debe tenerse en cuenta a la hora de decidir acerca de cuál es el mejor camino a seguir.

Otra cuestión adicional notoriamente compleja es la sostenibilidad y si la nueva institución dedicada los desplazamientos va a seguir viva hasta que haya completado de manera eficaz sus tareas con respecto a todos los afectados por ellos. En Irak el jurado sigue deliberando.

Peter Van der Auweraert
pvanderauweraert@iom.int es jefe de la división de Tenencia de Tierras, Propiedades y Resarcimiento de la Organización Internacional para las Migraciones www.iom.int

El desplazamiento en un Irak frágil

Ali A. K. Ali

El Estado iraquí posterior a la era de Saddam disfruta de un apoyo limitado por parte del pueblo, excluye del poder a importantes sectores de la población, suprime a la oposición y deja desprotegidos a sus ciudadanos frente a las detenciones arbitrarias mientras la corrupción campa a sus anchas. Existe una relación directa entre estos fracasos y el desplazamiento en Irak.

A nadie le sorprendió que el “nuevo” Estado iraquí que surgió de las ruinas que quedaron tras la invasión de 2003 fuera frágil, lo que tuvo graves implicaciones para la seguridad de las personas y el desplazamiento que a día de hoy todavía sufre la sociedad iraquí. Los detonantes obvios del desplazamiento en Irak son las amenazas contra la vida y la salud derivadas de la falta de seguridad generalizada, las detenciones arbitrarias y una deficiente provisión de servicios. La vida se vuelve insoportablemente difícil y peligrosa en entornos así, lo que hace que se decidan a marcharse. Algunos detonantes menos evidentes del desplazamiento son ciertas medidas destinadas a reforzar al Estado que tomaron como objetivo a colectivos vulnerables de la sociedad de modo que experimentaron una serie de crecientes restricciones en su día a día y a veces sufrieron amenazas contra su seguridad física. Estas presiones obligaron a muchos iraquíes a migrar.

Las primeras víctimas de estas acciones predatorias fueron aquellas personas de las que se percibía –de manera acertada o errónea– que estaban asociadas con el antiguo régimen. Algunos iraquíes a los que se les podía identificar por el DNI como residentes en las zonas de resistencia al nuevo régimen sufrieron castigos. Un estudiante iraquí al que entrevisté declaró que a estudiantes de su centro de estudios les habían bajado la nota porque, por sus apellidos, se les había identificado como procedentes de dichas zonas. Las acciones de un Estado frágil que ejerce castigos colectivos supone una amenaza contra las oportunidades educativas y laborales de sectores específicos de la juventud iraquí.

Refugiados palestinos que llevaban décadas viviendo en Irak vieron revocados sus permisos de residencia y se les volvió a clasificar como extranjeros. Se difundió la idea de que los refugiados palestinos eran responsables de actos terroristas contra el pueblo iraquí y aumentaron los ataques contra ellos, lo que obligó a muchos a abandonar Irak. La campaña contra los palestinos fue un claro ejemplo de un Estado frágil que intenta mostrar su fuerza tomando como objetivo a un colectivo incapaz de defenderse.

Los Estados frágiles son más propensos a sufrir las consecuencias de la privatización de la violencia y sus efectos pueden tener graves repercusiones sobre la seguridad de las personas y los desplazamientos. Con la fragmentación de los instrumentos de fuerza, el Estado pierde el control físico sobre su territorio y la lealtad del pueblo¹. Los grupos paramilitares florecieron en ausencia de una autoridad estatal legítima y se inició un ciclo de desintegración que debilitó aún más al Estado frente a los grupos militares privados. Algunos de estos grupos se infiltraron en las instituciones estatales y pusieron su empeño en tomar el control del Estado. Sus actividades transformaron las zonas en las que la gente hacía su vida diaria de manera amenazante, lo que promovió que muchos decidieran marcharse. Por ejemplo, los miembros del ejército de al-Mahdi se infiltraron en la recién creada policía iraquí. La milicia obligó a muchos bagdadíes a abandonar sus lugares de residencia con la amenaza de la violencia, alojó a familias que habían sido desplazadas por milicias opuestas a ella en los hogares que habían quedado forzosamente libres, atacó a tenderos y a panaderos para obligar a los sectores de población que habían tomado como objetivo a huir hacia otros barrios con el fin de que los miembros de la milicia pudieran saquear sus casas y repoblar las zonas con gente que les fuese leal. Éstas fueron manifestaciones de la fragilidad del Estado en la vida cotidiana de los iraquíes. Supusieron una amenaza para la seguridad de las personas y provocaron desplazamientos.

Estas dinámicas ejercen otros efectos importantes sobre el desplazamiento. La migración afecta al contexto en el que se toman las futuras decisiones sobre este fenómeno.² Cuando familiares, amigos y gente de otras redes se marchan,



julio 2013

los recursos psicológicos y sociales de quienes se quedan atrás disminuyen. La disminución de las redes de familiares y amigos contribuye al proceso de desplazamiento ya que reduce el apoyo y la capacidad de lidiar con la situación de las personas que se quedan. En una sociedad donde la integridad de la unidad familiar está tan sumamente valorada, quienes se quedan atrás se vuelven más propensos a migrar. Muchos iraquíes que al principio no decidieron marcharse pronto se vieron obligados a hacerlo para poder reencontrarse con otros miembros de su familia. La carga de vivir aislado de la familia en un Estado en proceso de ser fallido suponía un coste demasiado alto.

Los mandaítas –una antigua secta monoteísta– se encontraron con que ya no podían seguir practicando en público los rituales característicos esenciales para su identidad como comunidad por temor a ser disparados. Tanto sus sacerdotes como, de manera más general, los miembros de

su comunidad fueron atacados. El frágil Estado iraquí fue incapaz de protegerlos. Algunos creían que tampoco estaba dispuesto a hacerlo debido a que no eran musulmanes. La dispersión de mandaítas iraquíes alrededor del mundo se ha intensificado desde 2003; su fe les prohíbe casarse y procrear fuera de su comunidad y por tanto el desplazamiento y la dispersión representan una amenaza existencial para esta antigua congregación.³

Demasiados gobiernos perciben –o más bien exponen– a los refugiados como una amenaza para su soberanía. Estos Gobiernos deberían recordar que casi con total seguridad los Estados frágiles producirán refugiados y desplazados internos y que los Estados no se encuentran solos en el vacío. El más débil de los Estados puede sobrevivir gracias al apoyo de la comunidad internacional y los fuertes pueden desmoronarse si ésta inicia procesos destructivos⁴. Los Gobiernos deberían evitar iniciar procesos que sean destructivos para



Un sacerdote mandaíta realiza un bautismo.

Los Estados si desean reducir una producción de refugiados que todos parecen temer por igual.

Ali A. K. Ali aliakali@gmail.com es investigador posdoctoral principal del Departamento de Desarrollo Internacional de la Escuela de Ciencias Económicas de Londres. Su trabajo de doctorado fue respaldado por el Instituto Británico para el Estudio de Irak y el AHRC (Consejo de Investigación en Artes y Humanidades).

1. Véase también el libro de Mary Kaldor *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Nuevas y viejas guerras: violencia organizada en la era global), Cambridge: Polity Press 2012.

2. Véase también Douglas Massey 'Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration' (Estructura social, estrategias familiares y la causalidad acumulativa de la migración) *Population Index* Vol 56, No. 1 (Spring, 1990) www.jstor.org/stable/10.2307/3644186

3. Véase Ali A. K. Ali 'Displacement and statecraft in Iraq: Recent trends, older roots' (Desplazamiento y el arte de gobernar en Iraq: tendencias recientes, raíces antiguas), *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* vol 5 no 2 2011 <http://tinyurl.com/AliAKAli-IJCIS2011>

4. Véase también Zolberg et al *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World* (Escapar de la violencia: el conflicto y la crisis de los refugiados en el mundo desarrollado), Nueva York: OUP 1989.

Los tratamientos psiquiátricos en personas desplazadas que residen en Estados frágiles o que proceden de ellos

Verity Buckley

Un Estado frágil no constituye un entorno ideal de trabajo para ningún profesional, ya sea del ámbito de la psiquiatría, la medicina o cualquier otro. Los psiquiatras que trabajan para evaluar los desórdenes psicológicos y la salud mental en los Estados frágiles o en refugiados que proceden de ellos necesitan adoptar enfoques flexibles.

La inestabilidad y la incertidumbre que suelen hallarse en los Estados frágiles crean un caldo de cultivo que alimenta los problemas psicológicos y la salud mental, así como los riesgos de sufrir daños físicos. Los individuos que viven en dichos entornos son más propensos a padecer traumas a una escala que desconocida en el resto del mundo. A la hora de decidir cuál es el mejor modo de ajustar las prácticas y tratamientos cuando se trabaja con gente de Estados frágiles, la comunidad psiquiátrica debería ser capaz de examinar muchos aspectos del entorno que rodea a este colectivo social concreto.

Las circunstancias bajo las que opera el psiquiatra bien podrían dictar qué trabajo puede proporcionarse. Los equipos de investigadores y psiquiatras a menudo determinan los niveles de las enfermedades psicológicas y miran hacia cuestiones de salud mental y pueden enfrentarse a diversas restricciones, entre ellas las limitaciones en cuanto a tratamientos generales de salud, la incapacidad de adoptar un enfoque multidisciplinar y el reducido acceso a medicamentos psicotrópicos y otras medicinas. Las metodologías tradicionales por tanto necesitan adaptarse a este entorno, en primer lugar planteando qué planes de tratamiento pueden tenerse en consideración de manera realista. En los campos de refugiados o en las zonas de seguridad donde disponen de las condiciones

de vida básicas y aparentemente poco control o gobernanza, la violencia puede producirse sin previo aviso, los servicios pueden sufrir ataques o se les puede cortar la asistencia externa, se pueden dar situaciones de agitación política y económica y la política gubernamental podría cambiar en cualquier momento. Aunque las sesiones de terapia cognitiva basadas en los comportamientos que se realizan de manera intensiva y a corto plazo –empleadas normalmente una vez que se ha aliviado la aflicción inmediata del paciente– han tenido éxito entre las poblaciones de occidente y de refugiados, se desconoce si sus cuotas de éxito se podrían repetir en otros lugares. A pesar de ello, las intervenciones a corto plazo pueden ser el mejor modo de avanzar ya que dan poder al individuo y le ofrecen herramientas para la autoayuda en caso de que los psiquiatras no puedan seguir estando presentes.

Se han realizado muchos intentos de diseñar cuestionarios de evaluación psiquiátrica y gráficos que sean sensibles a las diferentes culturas y que incluyan terminología y expresiones coloquiales. Por desgracia, cuando a un equipo se le asigna una situación de emergencia, las probabilidades de conseguir una serie de herramientas de evaluación validadas son bajas. Esto constituye una importante barrera que los profesionales de la psiquiatría tienen que superar. Incluir a otra persona

julio 2013

más en las fases de evaluación o de tratamiento para que haga las funciones de traductor puede conllevar problemas de confidencialidad pero las alternativas son limitadas. El uso de profesionales y voluntarios autóctonos bilingües podría ayudar a los psiquiatras a evaluar qué herramientas de diagnóstico serán eficientes, e incluso podrían acabar involucrándose en el proceso de tratamiento.

Todos los psiquiatras deberían ser capaces de ofrecer cuidados exentos de discriminación de cualquier tipo. No obstante, la comunidad psiquiátrica puede tener ideas preconcebidas sobre determinados colectivos sociales. Por ejemplo, se ha observado que el papel de las mujeres en épocas de conflictos ha sido descrito casi exclusivamente con relación a su condición de víctimas. Aunque las mujeres sufren mayor peligro de ser objeto de persecución y actos de violencia, los psiquiatras podrían correr el riesgo de ver a todas las pacientes como víctimas y no, como fue el caso durante el genocidio ruandés de 1994 por ejemplo, como perpetradoras, instigadoras o espectadoras.

Interpretación y comprensión cultural

Puede que los psiquiatras no sean capaces de ver a tales colectivos vulnerables fuera de su propio punto de vista tradicional y a menudo occidental. La estructura de las unidades familiares, los roles basados en cuestiones de género y los sistemas de clases difieren en cada cultura y en los Estados frágiles son más propensos a estar en constante cambio. Todos estos factores pueden provocar que los psiquiatras malinterpreten síntomas o hagan suposiciones incorrectas con respecto a sus causas. Los métodos de tratamiento tradicionales deberían adaptarse. Por ejemplo, a los niños y adolescentes podría no beneficiarles una terapia diseñada para su grupo de edad dado que viven en situaciones que son tremendamente distintas de las de los niños occidentales y de los que viven en entornos estables.

La gente que vive en un Estado frágil puede tener sus propias explicaciones –a menudo sobrenaturales– acerca de síntomas comunes. Pueden ser similares a los experimentados por las poblaciones civiles occidentales (por ej.: dolores de cabeza, dolor de pecho o patrones de interrupción del sueño) pero estar asociados a enfermedades que no están reconocidas oficialmente por los profesionales de la psiquiatría. A los pacientes no se les debería animar a que dejasen de utilizar más tratamientos alternativos y tradicionales locales si así lo desean siempre y cuando éstos no choquen con el tratamiento proporcionado por el psiquiatra. Esto les ayudará a preservar su identidad y sus vínculos culturales además de levantarles la moral.

Los psiquiatras también podrían volver a teorías psicológicas básicas como la jerarquía de las necesidades, de Maslow, que exige que antes de que el psiquiatra empiece a tratar problemas como las depresión, la ansiedad y posibles trastorno de estrés postraumático, debe ser capaz primero de asegurarse de que las necesidades básicas del paciente se están satisfaciendo.¹

La comunidad psiquiátrica debería ser sensible a estas complicadas condiciones de trabajo. Las maneras tradicionales de operar y de llevar a cabo los tratamientos podrían no ser eficientes. Se debería hacer énfasis en los enfoques multidisciplinares aun cuando conseguir esto en el seno de una sociedad fragmentada pueda resultar complicado. El llevar a cabo un seguimiento de los pacientes podría resultar imposible y los individuos podrían obtener sólo una ayuda limitada por parte de los profesionales de la psiquiatría o incluso nada.

En vez de limitarse a proporcionar tratamientos, la comunidad psiquiátrica debería buscar enfoques alternativos. Aunque los estudios actuales piden enfoques basados en tratamientos a largo plazo en estos entornos, tal vez éstos no se los deberían proporcionar psiquiatras internacionales. En vez de eso, las ONG y los profesionales autóctonos podrían recibir formación en cuidados psicológicos. Así, cuando las organizaciones externas se marchasen se podrían seguir ofreciendo tratamientos y cuidados psiquiátricos en los lugares en que fuera necesario.

Trabajar con personas desplazadas procedentes de Estados frágiles

Aunque muchos de los factores descritos anteriormente siguen siendo cuestiones relevantes para los psiquiatras que operan fuera de un Estado frágil, surgen nuevos obstáculos cuando los desplazados buscan refugio y tratamiento psiquiátrico en un país diferente.

Tras haber experimentado trayectos tal vez largos y con frecuencia peligrosos hasta llegar a un lugar de refugio, los individuos tienden entonces a entrar en procesos de asilo en los que se enfrentan a más ansiedad e incertidumbre sobre su futuro. El psiquiatra que trata a pacientes que se hallan en esta fase se enfrenta a muchas cuestiones prácticas antes incluso de que pueda empezar la evaluación. Sus historiales médicos pueden ser inaccesibles o inexistentes. Es muy probable que existan barreras sociales entre el psiquiatra y el paciente, incluso más que si el psiquiatra operara en el mismo Estado frágil. Es menos probable que el psiquiatra hable el idioma del paciente y puede que tenga unos

conocimientos limitados acerca del historial y la cultura del Estado frágil del que el paciente ha huido y que además no sea fácil encontrarlo. Esto le causará dificultades a la hora de intentar construirse una imagen del historial del paciente y de sus experiencias pasadas, y también a la hora de analizar los síntomas y de realizar diagnósticos oficiales.

Este período de incertidumbre para el paciente podría coincidir con dificultades para cubrir las necesidades físicas primordiales que Maslow sitúa en la base de su pirámide jerárquica y que por tanto siguen siendo prioritarias. El paciente también podría estar experimentando problemas psicológicos como resultado de acontecimientos externos de los que el psiquiatra es menos consciente o tiene menos conocimientos y que no pueden abordarse con facilidad en el transcurso del tratamiento que se le está proporcionando. Por ejemplo, algunos solicitantes de asilo y refugiados no están seguros de qué suerte han corrido sus seres queridos y podrían temer que sus familias hayan sufrido daños o sido heridas en su país de origen. Puede que tengan la presión de tener que enviar dinero a los que han dejado atrás y también que no estén enterados de los actuales acontecimientos que hayan sucedido en el país del que proceden. El que no tenga control sobre su retorno a su país de origen, ya sea de manera voluntaria o involuntaria, puede hacer que la persona se sienta como si se encontrara en un limbo sin control sobre su propio destino.

También puede que a los psiquiatras no se les conceda un período de tiempo determinado para trabajar con sus pacientes y en vez de eso tengan que adoptar modelos de tratamiento más intensivos. Aunque es difícil prepararse para tales cambios, una comunicación mejor entre las múltiples disciplinas y organizaciones que gestionan cada caso podría reducir el riesgo de que en el futuro aumenten los problemas psicológicos. Por ejemplo, si un psiquiatra trabaja con un refugiado durante el proceso de asilo puede crear un extenso historial médico del paciente así como realizar un diagnóstico oficial y un plan de tratamiento, y si la solicitud del paciente tiene éxito, pasar estas notas a autoridades adecuadas como los proveedores de servicios de salud mental y generales, así como a las autoridades locales encargadas de la vivienda o de los servicios sociales.

Una vez que el desplazado haya encontrado un lugar de refugio estable y haya comenzado a reasentarse, los cuidados psiquiátricos pueden pasar a una fase diferente. Los problemas que afectan a la población general empezarán a afectar ahora al desplazado. Estos problemas estarán por encima de otros como

integrarse en la sociedad, aprender un nuevo idioma, lidiar con los acontecimientos traumáticos pasados, la incertidumbre acerca de la seguridad de los seres queridos que se encuentran en su lugar de origen y conseguir un estatus social similar al que habían alcanzado en su país de origen. Se ha descubierto que todas estas cuestiones provocan a la población refugiada problemas psicológicos adicionales.

No todos los psiquiatras dispondrán de las herramientas sociales o prácticas para tratar dichos problemas. En su lugar, se les debería animar a que desvíen al paciente hacia organizaciones y proveedores de servicios asociados como servicios sociales, centros comunitarios y grupos de ayuda. Sin embargo, lo que la comunidad psiquiátrica más amplia puede ofrecer es formación y destrezas básicas que puedan utilizarse para evaluar y tratar a los individuos con antecedentes como éstos. La gente que procede de Estados frágiles es más propensa a haber experimentado o sido testigo de actos de violencia o de acontecimientos traumáticos. Los pacientes son reacios a difundir información acerca de semejantes acontecimientos. Por tanto, las observaciones que cubren todas estas áreas creadas por otros profesionales como parte de enfoques multidisciplinarios y colaborativos podrían resultar extremadamente útiles.

Conclusión

Sea cual sea el contexto, la decisión sobre si abordar las necesidades a corto o a largo plazo de aquellos que proceden de Estados frágiles o que se encuentran en situación de desplazamiento dentro de ellos, puede que sea la más difícil para el psiquiatra a título individual. Aunque tanto las organizaciones de países con ingresos medios-bajos y los contextos de los países occidentales-desarrollados ofrecen cuidados psicológicos a gran escala, resulta esencial disponer de un enfoque más estructurado y a medida cuando se trabaja con pacientes procedentes de Estados frágiles.

Justo en medio de la inestabilidad la comunidad psiquiátrica internacional más amplia encuentra una oportunidad de aprender y crecer. La investigación psiquiátrica en occidente tiene un alcance muy limitado y sólo debería ser aplicable para aquellos que viven en los contextos de los que se derivan dichas teorías. Al trabajar con individuos que se hallan fuera de estos contextos, los psiquiatras deben ser capaces de desarrollar un punto de vista acerca de cuán fuertes son realmente estas teorías y si pueden o no generalizarse a otras comunidades.

Se están adquiriendo conocimientos acerca de las enfermedades tradicionales, diferencias en la

julio 2013

sintomatología, métodos de tratamiento y en el efecto que la cultura tiene sobre la percepción de las enfermedades psiquiátricas. Estos conocimientos están permitiendo que el campo de la psiquiatría se vuelva más relevante y fiable, a la vez que destaca lo maleables que son los actuales modelos y las creencias comúnmente aceptadas sobre la naturaleza de la psique humana. Si adoptamos un enfoque más colaborativo, la comunidad psiquiátrica internacional podrá llevar más lejos estos avances y eso le permitirá

proporcionar asistencia a aquellos afectados por la realidad de vivir en Estados frágiles que se encuentran en situación de conflicto o proceden de dichos lugares.

Verity Buckley veritybuckley@gmail.com es estudiante de doctorando en el King's College de Londres.

1. Véase http://es.wikipedia.org/wiki/Piramide_de_Maslow

Fragilidad del Estado, desplazamiento e intervenciones de desarrollo

Yonatan Araya

El enfoque de desarrollo frente al desplazamiento ofrece ventajas para abordar no sólo las necesidades de los refugiados, desplazados internos y comunidades de acogida, sino también para ayudar a las sociedades a afrontar los aspectos subyacentes de la fragilidad que pueden haber causado el desplazamiento.

La ausencia de instituciones competentes y legítimas en un país expone a los ciudadanos a abusos contra los derechos humanos, violencia criminal y persecución, todos los cuales están reconocidos, explícita o implícitamente, como causas directas del desplazamiento y como síntomas de fragilidad.¹ La combinación de la exposición a las tensiones internas y externas, y la fortaleza del “sistema inmunitario” de un país (la capacidad social para hacer frente a la presión materializada en instituciones legítimas) determinará cuán frágil es el país. Las tensiones pueden estar relacionadas con la seguridad – legados de violencia y trauma, invasión externa, apoyo externo a los rebeldes nacionales, efectos colaterales transfronterizos de los conflictos, terrorismo transnacional y redes criminales internacionales; o relacionadas con la justicia – abusos contra los derechos humanos, discriminación real o percibida y rivalidad étnica, religiosa o regional; o de naturaleza económica – desempleo juvenil, corrupción, rápida urbanización, crisis de precios y cambio climático. Algunas de estas tensiones (por ejemplo, desempleo juvenil, crisis de precios, mala gestión de la riqueza de los recursos naturales y corrupción) podrían llevar indirectamente a que las personas se conviertan en refugiados o desplazados internos.

y externas y son los más vulnerables a la violencia y la inestabilidad. En situaciones frágiles, sin embargo, el Estado no es el único actor; en algunos casos puede incluso no ser el actor más poderoso. Aunque algunos elementos de la fragilidad emanan del Estado, otros están profundamente arraigados en la dinámica social – el modo en que los individuos y los grupos interactúan, incluyendo las relaciones entre los grupos en la sociedad y el Estado. Por lo tanto, la fragilidad no debe ser vista sólo como un problema de capacidad del Estado.

Las zonas de acogida de los desplazados con frecuencia están afectadas por el conflicto y el desplazamiento y las comunidades y áreas de acogida no suelen tener la capacidad institucional para prestar o gestionar la prestación de la protección y asistencia necesarias para los desplazados. Por ejemplo, en Mogadiscio, Somalia, el fracaso de las instituciones del Estado en el trabajo con los diversos actores nacionales e internacionales que prestan asistencia a los desplazados internos ha llevado a que los campamentos de desplazados internos sean controlados por “guardias” conectados con grupos de poder locales quienes periódicamente piden como “renta” una porción de la ayuda internacional que reciben los desplazados internos.

La sola existencia de tales tensiones no conduce a la violencia o el conflicto. Los países o regiones con las instituciones más débiles son los menos preparados para resistir y responder a las tensiones internas

Los conflictos y la fragilidad también dificultan la búsqueda de soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas. La fragilidad debilita las soluciones duraderas, en particular la repatriación

voluntaria, de varias maneras. En primer lugar, la fragilidad de las áreas de origen, la principal causa de los desplazamientos en un comienzo, hace que la entera idea del retorno sea poco atractiva para los desplazados y las instituciones que prestan asistencia. Incluso si se considera que las áreas de retorno son seguras y exentas de conflictos o violencia, la ausencia de instituciones competentes y legítimas hace todavía más difícil para los retornados ser autosuficientes. Si las instituciones en las áreas donde las personas pueden retornar no logran gestionar adecuadamente las disputas por la tierra y la propiedad, los retornados tendrán dificultades para restablecer sus medios de vida o encontrar vivienda. Y la ausencia de instituciones fuertes y competentes que aborden las cuestiones de discriminación y marginación impide que los retornados busquen eficazmente actividades de generación de ingresos y tengan acceso a los servicios que necesitan.

¿Cómo afecta el desplazamiento a la fragilidad del Estado?

El desplazamiento desatendido o mal gestionado, particularmente el desplazamiento prolongado, puede exacerbar las situaciones de conflicto y fragilidad. Los efectos colaterales transfronterizos de los conflictos – acompañados de los flujos de refugiados – se encuentran entre los factores de tensión relacionados con la seguridad que conducen a la fragilidad. El flujo de refugiados hacia la República Democrática del Congo (Zaire, como se llamaba entonces) tras el genocidio de 1994 en Ruanda es citado con frecuencia como uno de los factores que han contribuido a este conflicto. El flujo de desplazados con frecuencia sobrepasa la capacidad institucional de las comunidades de acogida. Además de poner bajo presión a las débiles instituciones, el desplazamiento puede causar o exacerbar las difíciles relaciones entre los desplazados y las comunidades de acogida.

Cabe señalar, sin embargo, que la presencia de refugiados y desplazados internos no necesariamente causa resultados negativos; también podría causar resultados positivos. Por ejemplo, la presencia de refugiados ruandeses en Tanzania ha dado lugar a un aumento de la demanda de productos agrícolas producidos por los agricultores tanzanos. La evidencia anecdótica sugiere que, en promedio, los agricultores duplicaron la extensión de su tierra cultivada y su producción de bananas y judías durante el período 1993-1996. En Kenia, la presencia de un gran número de refugiados en la zona de Dadaab ha aumentado las oportunidades económicas de las comunidades locales. Lo que

determina el impacto de la presencia de las personas desplazadas es el modo de gestionar el desplazamiento para mitigar los impactos negativos y ampliar los impactos positivos.

Estas dimensiones del nexo entre la fragilidad y el desplazamiento resaltan la gran necesidad de mejorar las sinergias entre los esfuerzos para abordar la fragilidad y las respuestas internacionales a la migración forzada. Para poner fin a los ciclos de inseguridad y reducir el riesgo de que se repitan, los reformadores nacionales y sus interlocutores internacionales deben desarrollar instituciones legítimas que puedan ofrecer niveles sostenidos de seguridad ciudadana, justicia y empleos. El proceso de desarrollo de instituciones está comúnmente sujeto a reveses y, en todo caso, la creación de instituciones es un proceso lento. Incluso los países con una transformación más rápida han tardado entre 15 y 30 años en elevar su desempeño institucional desde el de un Estado frágil hasta el de un Estado con instituciones que funcionan.

La dificultad y lentitud de la transformación de las instituciones significa que existe la necesidad de restaurar la confianza local en la acción colectiva, antes de embarcarse en una transformación institucional más amplia. El fortalecimiento de la confianza es esencial porque la baja confianza significa que los actores interesados que deben aportar su apoyo político, financiero o técnico no colaborarán hasta que crean que es posible un resultado positivo. El fortalecimiento de la confianza incluye mostrar una verdadera ruptura con el pasado – por ejemplo, poniendo fin a la exclusión política y económica de los grupos marginados, a la corrupción o los abusos de derechos humanos, todos los cuales son causas del desplazamiento. Al igual que la violencia engendra violencia, así los esfuerzos para restaurar la confianza y transformar las instituciones suelen ser seguidos de una espiral positiva. En este sentido, han sido útiles las intervenciones de desarrollo adaptadas cuidadosamente para abordar el desplazamiento. Por ejemplo, la prestación de servicios de vivienda a los desplazados internos ruandeses y las transferencias de dinero en efectivo a los desplazados internos en Timor-Oriental se han utilizado para representar la preocupación del Estado por las víctimas de la violencia o quienes anteriormente fueron excluidos de los servicios estatales. Estas intervenciones promueven la participación de áreas o grupos excluidos en la toma de decisiones económicas y políticas, permitiéndoles beneficiarse de la ayuda para el desarrollo y demostrando una verdadera ruptura con el pasado.

julio 2013

Un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento

La respuesta internacional al desplazamiento ha sido predominantemente de carácter humanitario. Las intervenciones humanitarias, aunque extremadamente útiles para salvar vidas durante las emergencias, no están adaptadas a las necesidades de la mayoría de los refugiados y desplazados internos en el mundo, quienes están en situaciones prolongadas de desplazamiento que han superado la fase inicial de emergencia, pero para quienes no existen soluciones en el futuro inmediato. Con mucha frecuencia, la atención internacional comienza a disiparse después de la fase inicial de emergencia y el apoyo a largo plazo se vuelve menos predecible a medida que las situaciones de desplazamiento se vuelven prolongadas. En estas situaciones el reto suele tener una naturaleza de desarrollo en lugar de humanitario. Los retos de desarrollo en las situaciones prolongadas de desplazamiento incluyen el restablecimiento de los medios de vida, la prestación equitativa de servicios y la gobernanza responsable y receptiva, que son fundamentales para garantizar que las cuestiones que afectan a los desplazados se resuelvan de maneras que sean consideradas legítimas tanto por los desplazados como por las comunidades de acogida. En situaciones de retorno, la restitución de la tierra, la vivienda y la propiedad también es un importante reto que requiere atención inmediata si se quiere que el retorno de los desplazados lleve a la solución duradera del desplazamiento.

Mediante la creación de una mayor sinergia entre los esfuerzos para abordar la fragilidad y los esfuerzos para abordar el desplazamiento, el enfoque de desarrollo es más adecuado para abordar los efectos colaterales – incluyendo los flujos de refugiados – de los conflictos de los países vecinos, uno de los factores externos de tensión que abruma a las instituciones débiles. Un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento significa contribuir a la creación de instituciones que ayuden a mitigar las tensiones causadas por el desplazamiento a gran escala y es útil para la construcción o el aprovechamiento de los impactos positivos.

En comparación con las intervenciones humanitarias, el enfoque de desarrollo frente al desplazamiento es más adecuado para la construcción de las instituciones que proveen seguridad ciudadana, justicia y empleos en las zonas afectadas por el desplazamiento. Cuando son diseñadas e implementadas adecuadamente, las intervenciones de desarrollo diseñadas para

mejorar los medios de vida de los desplazados y las comunidades de acogida podrían contribuir a la creación de instituciones, abordando, por ejemplo, las leyes discriminatorias que restringen el derecho al trabajo y la libertad de circulación de los desplazados. Del mismo modo, los esfuerzos para restituir la tierra, la vivienda y la propiedad que pertenecían a los desplazados son útiles para la construcción de las instituciones que imparten justicia. Los esfuerzos para mejorar la prestación de servicios contribuyen invariablemente a la mejora de las instituciones que proporcionan la seguridad ciudadana y el Estado de derecho.

Los esfuerzos para abordar la marginación y los abusos contra los derechos humanos no sólo mejorarán la vida de los refugiados y los desplazados internos, sino que también contribuirán a abordar la fragilidad mediante la restauración de la confianza. Asumir un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento mejorará las vidas de los desplazados y las comunidades de acogida y facilitará la búsqueda de soluciones duraderas. También permite que las sociedades mitiguen los impactos negativos del desplazamiento y saquen provecho de los impactos positivos. La utilidad de un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento forzado va más allá de atender las necesidades de los desplazados. También es útil para abordar el conflicto y la fragilidad contribuyendo a los esfuerzos para crear las instituciones que garantizan la seguridad ciudadana, la justicia y los empleos y generar confianza. Centrarse en la creación de las instituciones también contribuirá a la prevención de futuros casos de desplazamiento.

Yonatan Araya yaraya@worldbank.org es consultor del Banco Mundial. www.worldbank.org

Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Mundial.

La discusión sobre la fragilidad está sustentada en dos recientes publicaciones del Banco Mundial sobre el tema: *El Informe sobre el desarrollo mundial: Conflicto, seguridad y desarrollo (2011)* y *Dinámicas societales y fragilidad (2013)*.

1. Por ejemplo, en la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), la Convención de la OUA que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África de 1969 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.

Crisis en el Líbano: ¿Campamentos para refugiados sirios?

Jeremy Loveless

El Líbano ha asimilado la enorme afluencia de Siria, pero a un alto costo para las poblaciones de refugiados y libaneses. Los actuales programas humanitarios ya no pueden hacerle frente y se necesitan nuevos enfoques.

A finales de abril de 2013, según datos del ACNUR, había 445.000 refugiados sirios en el Líbano, incluyendo tanto a quienes están registrados como a aquellos que esperan ser registrados. También hay muchos miles de refugiados que no han intentado registrarse. Proyecciones del Gobierno del Líbano y de la ONU estiman que habrá un millón de refugiados sirios en el Líbano a finales de 2013. La población del Líbano es de aproximadamente 4,2 millones de personas. Sólo con base en las cifras oficiales, los refugiados sirios ya representan el 10% de la población y para el final del año esa cifra aumentará al 20%.

El Gobierno del Líbano, en muchos aspectos, ha llevado a cabo una política admirable. Las fronteras han permanecido abiertas. Los refugiados han sido autorizados a instalarse donde quieran y se les permite trabajar. Los campamentos han sido prohibidos y los refugiados se han asentado en las comunidades. El enfoque ha sido aplaudido por la comunidad internacional.

Sin embargo, esto tiene un costo. Los refugiados se concentran en algunas de las zonas más pobres del país. La repentina expansión de la mano de obra ha hecho bajar los salarios de los libaneses y sirios por igual. Los servicios de educación y salud que antes eran insuficientes ahora están bajo más presión. Todas las viviendas disponibles están llenas o saturadas y los refugiados se están instalando en tugurios insalubres. Existe la percepción de que la asistencia internacional sólo se presta a los refugiados. La tensión entre los refugiados y las comunidades libanesas va en aumento.

La mayoría de los refugiados cuando llega al Líbano alquila viviendas particulares (que pagan con sus ahorros o, los pocos afortunados, con la ayuda de familiares u organizaciones benéficas). Miles viven en edificios sin terminar. Estos edificios otorgan una protección mínima de la intemperie: un techo y las paredes, pero con frecuencia no tienen ventanas, puertas o instalaciones sanitarias. En muchas de estas zonas las temperaturas caen bajo cero en el invierno. Algunas agencias de ayuda están llevando a cabo programas para sellar estas viviendas cubriendo las ventanas, fijando las puertas, etc. Esto

lleva tiempo y es caro, ya que cada edificio debe ser identificado y renovado individualmente.

Existen muy pocas oportunidades de empleo, por lo que muchos refugiados recurren a medidas desesperadas para cubrir sus gastos. Esto incluye la prostitución, el matrimonio precoz, la mendicidad y el trabajo con salarios de explotación. El Programa Mundial de Alimentos está implementando un programa a gran escala de cupones de alimentos y otras organizaciones están ofreciendo artículos para el hogar y asistencia con dinero en efectivo. Algunos organismos gestionan programas de creación de trabajo y capacitación. Sin embargo, incluso antes de la crisis, el empleo en las zonas de acogida de refugiados era difícil de conseguir. Ahora las oportunidades comerciales han disminuido y el número de residentes ha aumentado enormemente; y en algunas zonas se estima que hay más refugiados que residentes. Aún con la mejor voluntad (y



Tiendas de campaña en los terrenos de una mezquita dan cobijo a las familias de refugiados sirios en el Líbano.

julio 2013

práctica) del mundo, es inconcebible que los programas de generación de ingresos ayuden a más que a una pequeña proporción de refugiados.

Muchas personas han terminado sus ahorros. Se desplazan por las calles de las ciudades o en los asentamientos marginales que están surgiendo en todo el Valle de Bekaa y en el norte. El ACNUR estima que existen 240 asentamientos informales sólo en Bekaa que varían en tamaño desde menos de 10 tiendas de campaña a más de 100. Los asentamientos reciben poca ayuda (debido a la falta de capacidad y no a la falta de voluntad). Estos son insalubres. Con la proximidad del verano (y posiblemente con temperaturas cercanas a 40°C) los problemas de salud son inevitables y existe un peligro real de enfermedades epidémicas.

Si el sistema es incapaz de afrontar el actual flujo de refugiados, ¿qué sucederá si la temida y muy mencionada “afluencia masiva” ocurre? Según este escenario cientos de miles de personas llegarían al Líbano en el transcurso de pocos días. Tal escenario es completamente verosímil. Esto podría ocurrir si se intensifica el conflicto en Damasco, forzando a sectores enteros de la ciudad a evacuar, o si Jordania cerrara sus fronteras, reduciendo las opciones de las personas para escapar.



ACNUR/S. Malkawi

El enfoque actual – renovar los alojamientos individuales, subvencionar los gastos de los hogares, etc. – no podría responder con suficiente rapidez a este escenario, incluso si existiera la capacidad (que no existe). Debemos considerar opciones alternativas y en este punto es difícil evitar la idea de los campamentos.

Campamentos: Prohibidos pero inevitables

Es importante señalar que ninguno de los responsables políticos en el Líbano es partidario de los campamentos como primer o incluso segundo recurso. El gobierno ha prohibido los campamentos, una política fuertemente apoyada por el ACNUR. Todos coinciden en que, teniendo la opción, es mejor para los refugiados que se integren dentro de las comunidades.

Uno de los argumentos más convincentes contra los campamentos es que les quitan a los refugiados la oportunidad de gestionar sus propias vidas. Sin embargo, es inconcebible que se puedan generar suficientes puestos de trabajo para proporcionar medios de vida sostenibles a una significativa proporción de la población de refugiados y en estas circunstancias los refugiados tienen pocas oportunidades de controlar sus vidas. Inevitablemente los refugiados dependerán de alguna forma de asistencia social durante su estancia en el Líbano. Existe poca relación social entre los asentamientos marginales y las comunidades locales.

El hecho es que los campamentos – de alguna forma u otra – son inevitables. Esto ha sido reconocido por algunos ministros del gobierno que han realizado pronunciamientos públicos personales en este sentido. En los campamentos se puede acomodar a grandes cantidades de personas y pueden ser construidos relativamente rápido una vez que la tierra haya sido identificada. Este último punto es importante ya que el Líbano es un país pequeño y no hay mucho terreno baldío. Los terratenientes deben estar de acuerdo con el arrendamiento de sus tierras y las comunidades tienen opiniones sobre el establecimiento de los campamentos en sus proximidades.

También está la cuestión de los costos. Con frecuencia se escucha que es más caro acoger a los refugiados en los campamentos que en la comunidad, pero el actual enfoque es caro. Los costos directos de renta, comida, calefacción, servicios de salud y todos los otros gastos esenciales para vivir deben ser cubiertos. Es extremadamente caro proporcionar asistencia sanitaria a una población tan dispersa. Luego están los costos para la dignidad y la

seguridad de los refugiados que se derivan de las estrategias de afrontamiento que ellos no pueden eludir. Por último (y muy importante) están los costos para las comunidades de acogida – la pérdida de ingresos debido a los salarios más bajos, una mayor competencia por los puestos de trabajo y el deterioro de los servicios debido a un exceso de demanda.

En realidad, la comunidad humanitaria, y los refugiados, no tienen ninguna opción al respecto. Los campamentos de facto están surgiendo en todo el país (los asentamientos marginales antes mencionados). Se están expandiendo en tamaño y número. Veremos que más ayuda será destinada a estos asentamientos, ya que los asentamientos informales tienen prioridad en la planificación del gobierno y de la ONU. Pero será imposible intervenir en tantos asentamientos pequeños repartidos en un área tan grande. Las agencias de ayuda se centrarán en los asentamientos más grandes y aquellos con necesidades más extremas, atrayendo a las personas a estos asentamientos. Esta es una realidad que tenemos que abordar sistemáticamente; no va a desaparecer.

Es fundamental un cambio en la política del gobierno que permita un cierto número de campamentos adecuadamente planificados. Esto permitirá que las organizaciones de ayuda y los municipios planifiquen y construyan campamentos debidamente, evitando la expansión caótica que vemos actualmente. También es crucial que la ayuda sea repartida entre las poblaciones de refugiados y las de acogida. Es justo; las necesidades de las comunidades libanesas son similares a las que enfrentan los refugiados. Si ésta se enfoca cuidadosamente, también reducirá la tensión entre las comunidades locales.

La cuestión de los campamentos ha polarizado el debate dentro y fuera del Líbano. Pero no es una situación excluyente. Para abordar estas enormes necesidades tenemos que combinar enfoques. Se trata de continuar con el enfoque actual pero mejorándolo con campamentos y otras alternativas. Con las existentes opciones saturadas, más refugiados llegando y las crecientes tensiones dentro de las comunidades, tenemos que ser creativos.

¿Y ahora qué?

El Líbano está inextricablemente inmerso en los asuntos sirios. El país no sólo está absorbiendo las negativas consecuencias de la guerra en Siria, sino que también se está dirigiendo rápidamente hacia su propia crisis interna. A menos que veamos una acción decisiva por parte de los políticos libaneses y los donantes internacionales, es difícil ver cómo se puede evitar esto. Las cifras demográficas citadas

anteriormente hablan por sí mismas. Si a esto se añade el bombardeo al norte del Líbano desde Siria, la guerra de poder intermitentemente librada en Trípoli y la parálisis política a nivel central, es fácil ver por qué muchos libaneses temen por su país.

La gravedad y la urgencia de la situación deben ser reconocidas. Los ministros libaneses tienen que tomar decisiones difíciles (entre otras, sobre los campamentos) y reorganizar las prioridades dentro de sus ministerios. La crisis de refugiados trasciende los bloques políticos y los políticos de todas las tendencias deben reconocer esto.

A nivel práctico, los ministerios, las agencias de la ONU y las ONG podrían ser más eficientes y pragmáticos. Estos deben trabajar juntos para conseguir un acordado (pero flexible) conjunto de objetivos. Deben ser creativos, buscando continuamente maneras de abordar los problemas a medida que surgen y cambian.

Existe una enorme necesidad de fondos. El Gobierno del Líbano y la ONU estiman que los costos de la actual operación (incluso sin un flujo repentino) son superiores a mil millones de dólares hasta finales de 2013. Es muy poco probable que una cifra cercana a la necesaria sea puesta a disposición. El público reconocimiento de este hecho y la cuidadosa asignación de fondos podrían al menos abordar las necesidades más graves y reducir la tensión en las comunidades. Los recientes planes del gobierno y la ONU subrayan la necesidad de ayudar tanto a las comunidades de acogida como de refugiados; esta política debe ser respaldada y financiada por los donantes.

La crisis en el Líbano no puede resolverse con la ayuda humanitaria. Pero la ayuda flexible y bien enfocada puede reducir el impacto de la crisis política. El gobierno y las organizaciones de ayuda deberán responder a un entorno en constante transformación a través de cambios de política cuidadosamente considerados como los que aquí se sugieren.

Jeremy Loveless jeremy.loveless@icloud.com es un consultor independiente que trabajó como asesor del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por su sigla en inglés) y el Gobierno del Líbano entre noviembre de 2012 y mayo de 2013. Las opiniones expresadas en este artículo son enteramente suyas y no reflejan necesariamente los puntos de vista del DFID o del Gobierno del Líbano.

julio 2013

Las artes en los campos de refugiados: diez buenas razones

Awet Andemicael

La implicación de los refugiados en actividades artísticas –música, teatro, poesía, pintura, entre otras– a menudo tiene un gran efecto positivo sobre su capacidad de sobrevivir tanto físicamente como a nivel emocional y espiritual.

Esta claro que la actividad artística ni es la solución a todos los problemas ni tampoco un remedio rápido. Algunos esfuerzos artísticos requieren un equipo y una formación que son difíciles de conseguir en los campos, pero muchas actividades artísticas requieren de un poco más que tiempo e inspiración. Aun cuando uno no sea artista profesional o con formación, si vive en un campo de refugiados hay muchas y buenas razones para dedicarse a las artes, ya sea música, poesía, danza, pintura, dibujo o cualquier otra actividad creativa. He aquí diez razones por las que considero que los refugiados que se encuentran en campos deberían participar en actividades artísticas:

1. Las actividades artísticas ayudan a utilizar el tiempo de forma creativa y productiva. Un recurso del que muchos refugiados disponen en abundancia en el campo es el tiempo. Cuando las oportunidades laborales son limitadas, las actividades artísticas son un modo de emplear el tiempo de manera productiva y creativa, enfocando las propias energías y talento hacia fines importantes. Además, celebrar festivales –como el Día Mundial de los Refugiados, o de tipo festivo con carácter religioso o secular– incluyendo representaciones artísticas puede ayudar a no perder los ciclos temporales de los que es fácil olvidarse cuando se vive en un campo.

2. Las actividades artísticas pueden ayudar a lidiar con el estrés psicológico y emocional de vivir en un campo de refugiados. Dado el predominio de traumas entre los refugiados que viven en los campos, los mecanismos para afrontarlos y curarlos constituyen una de las principales prioridades para el bienestar común e individual de los refugiados. Aunque las actividades artísticas no pueden sustituir a las terapias y cuidados psiquiátricos, el participar en ellas –sean privadas o públicas, oficiales o extraoficiales– puede constituir un medio para expresar las emociones dolorosas y también las agradables, para afrontar los recuerdos difíciles y, a veces, para encontrar una vía de escape.

3. La participación en actividades artísticas puede ayudar a reforzar la sensación de poder y de control. Esto es especialmente así cuando es uno mismo quien las inicia o lidera. Además, el elemento de juego que las artes conllevan puede contribuir a que adultos y niños prosperen por igual, confirmando que es posible disfrutar incluso en el contexto de la vida en un campo de refugiados, y debilitando la aceptación de la pobreza, la migración forzada y la injusticia como norma.

4. Las actividades artísticas pueden servir para conectarse con la propia comunidad espiritual. Tomar parte en prácticas y rituales religiosos puede ser una parte importante de la vida espiritual, y los componentes artísticos de dichos rituales –canciones religiosas, oraciones poéticas, danzas espirituales, instrumentos religiosos decorados, entre otros– desempeñan un papel clave a la hora de que los sentidos participen de la oración y la contemplación. Celebrar festivales religiosos mediante expresiones creativas y procesiones festivas puede ayudar a conectar con la tradición religiosa de la que se forma parte y con la comunidad religiosa que puede haberse dejado atrás.



Un trío de músicos refugiados iraquíes que se reunieron en Damasco tras huir de la violencia en Irak lanzó su primer álbum en 2011, los beneficios serán para ayudar a sus compatriotas en el exilio que tengan necesidades financieras. Transiciones comprende 15 temas interpretados por (de izquierda a derecha) Abdel Mounem Ahmad al qanun, Fadi Fares Aziz al ney y Salim Salem al oud.

5. Las actividades artísticas pueden ayudar a conservar la cultura tradicional cuando uno se encuentra lejos de su tierra natal. Cantar canciones tradicionales, hacer manualidades típicas y emplear lenguas nativas para componer poesía u otro tipo de literatura puede ayudar a preservar las prácticas culturales. También puede ayudar a transmitir la herencia cultural a los hijos o a otros niños del campo, incluso si nunca han visto su tierra natal o ya no la recuerdan.

6. Las actividades artísticas pueden ayudar a crear un sentimiento de comunidad con otros refugiados. Aunque remarcar las diferencias entre colectivos en un campo de refugiados puede provocar conflictos y división, las actividades artísticas también suponen una oportunidad para compartir la cultura propia con los demás como gesto de amistad. Participar en actividades artísticas y culturales pertenecientes a otras culturas puede ayudar a aprender acerca de los vecinos del campo y a apreciar sus contribuciones al día a día.

Además, las actividades artísticas pueden ayudar a los miembros de la comunidad a debatir sobre temas complicados, incómodos o tabú. En vez de decirle a la gente lo que debe o no debe hacer, se puede realizar una representación teatral donde se muestre una práctica dañina y sus efectos sobre las personas implicadas. Esto invitará a conversar sobre la cuestión, ofreciendo a los miembros de la comunidad la libertad de debatir dicho tema de manera indirecta a través del teatro. Una vez roto el silencio sobre dicha cuestión, podrá ser abordada de una manera más directa. Los artistas pueden utilizar narraciones, canciones, danzas, artes plásticas y otros medios para poner sobre la mesa una cuestión delicada y dejarla abierta a la consideración y al debate público.

7. Las actividades artísticas podrían contribuir a crear lazos entre los refugiados y las comunidades de acogida. Las relaciones entre los refugiados y las comunidades de acogida son complejas y a menudo tensas. Compartir tus prácticas artísticas culturales y tradicionales con miembros de la comunidad de acogida y aprender acerca de las suyas y de su vida cultural puede contribuir a crear lazos con ellos. Tales interacciones personales y culturales podrían contribuir a generar respeto mutuo, desafiar a los estereotipos de ambas partes y fomentar que se emprendan actividades colectivas.

8. Las actividades artísticas pueden contribuir al aprendizaje de los niños. El uso de canciones, dibujos y otros medios artísticos puede ayudar a los niños a aprender la lección de un modo más

efectivo, permitiéndoles usar su imaginación y sus sentidos de una manera más completa que con otros métodos de aprendizaje menos creativos. También resulta mucho más fácil aprender y recordar la información cuando se presenta en forma de poemas y canciones. Las prácticas participativas como la representación de escenas y obras de teatro pueden ayudar a los estudiantes a experimentar sus lecciones de una forma más vivaz y convertirlos en agentes activos de su propio aprendizaje. Como el aprendizaje artístico y creativo es divertido, puede mantener la atención de los niños durante mayores períodos de tiempo que con otros tipos de actividades educativas. Los niños cuyas vidas se han visto interrumpidas por los traumas de las migraciones forzadas pueden haber desarrollado problemas de aprendizaje especiales que necesitan ser abordados, para lo que las artes constituyen unas herramientas educativas y terapéuticas muy apropiadas.

9. Las actividades artísticas pueden ayudar a los adultos a aprender y desarrollar comportamientos que fomenten el bienestar y la salud física y psicosocial de la comunidad. El aprendizaje no se limita a las materias académicas ni la educación es sólo para niños. Por muchas de las mismas razones que las actividades artísticas pueden ofrecer a los niños medios de aprendizaje efectivos, las artes presentan muchas oportunidades para la educación y el desarrollo de los adultos. Los refugiados pueden compartir a través de las artes (música, teatro de calle, poesía, carteles, etc.) información importante sobre temas sociales y relacionados con la salud que les preocupan. Especialmente en las comunidades de refugiados en las que los niveles de alfabetización son bajos, será más eficaz utilizar otros medios para comunicar la información que los panfletos y otros métodos basados en textos escritos.

Las artes pueden ser de especial ayuda a la hora de abordar preocupaciones cuya discusión en público se vería normalmente como una falta de educación o motivo de vergüenza. Cuestiones como los conflictos étnicos, la violencia doméstica o los comportamientos sexuales de alto riesgo pueden examinarse, por ejemplo, a través del teatro de calle con menor riesgo de que la gente se ponga a la defensiva. El debate en la comunidad podría desembocar en el desarrollo de nuevas normas sociales y en la promoción de comportamientos más beneficiosos para la sociedad. Dado que las canciones, los poemas y las imágenes visuales se quedan en la memoria, la divulgación de estas nuevas normas sociales permanecerán más tiempo en la memoria de la gente si se refuerzan por medios artísticos. Cuanto más tiempo y más profundamente sean



recordadas, más cambiarán los comportamientos individuales y las normas sociales colectivas, permitiendo la mejora de hábitos y actitudes.

10. Las actividades artísticas pueden ayudar a prepararse para la vida más allá del campo. Aun cuando no se acabe trabajando como profesional de las artes escénicas, literarias o plásticas, las destrezas que se aprenden a raíz de participar en una actividad artística –como autodisciplina, creatividad y paciencia– pueden ser muy útiles cuando por fin se abandone el campo y se empiece una nueva vida.

Las directrices de muchas ONG internacionales señalan las artes como un vehículo potencial y deseable en la promoción de los objetivos humanitarios esenciales para que los seres humanos prosperen. La expresión artística y cultural es

incluso un derecho protegido por la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. Con la libertad de disfrutar de este derecho y muchas razones para ejercerlo, los beneficios de las actividades artísticas y la expresión creativa están a nuestro alcance incluso en el limitado contexto de un campo de refugiados.

Awet Andemicael awet@post.harvard.edu es músico y escritora, y cursa estudios doctorales en Teología en la Universidad de Yale.

Su estudio sobre el papel de las actividades artísticas en las vidas de las personas que residen en campos de refugiados fue publicado por ACNUR y se encuentra disponible en línea en www.unhcr.org/4def858a9.html

Los Senderos de Lágrimas: aumentando la concienciación sobre el desplazamiento

Ken Whalen

Los Senderos de Lágrimas han surgido para llamar la atención y dar legitimidad a los múltiples éxodos en busca de la ecuanimidad y la justicia, con la esperanza de crear una comunidad de apoyo lo suficientemente fuerte como para rectificar una injusticia pasada o prevenir una futura.

Hace veinticinco años el Gobierno Federal de los Estados Unidos acordó establecer el “Tail of Tears National Historic Trail”, es decir, el sendero histórico nacional del Sendero de Lágrimas que conmemora la migración forzada de miles de nativos americanos del sudeste de Estados Unidos al “territorio indio” del oeste del río Misisipi a principios del siglo XIX. El sendero también promueve la concienciación pública sobre la mayor historia de desahucio y desplazamiento de indios americanos provocado por el Gobierno de Estados Unidos y el gran número de colonos americanos de origen europeo que se trasladaron al oeste.

El sendero, que enlaza más de 1.300 kilómetros de carreteras de hormigón y asfalto, sigue la ruta por tierra que tomaron la mayoría de los indios cherokee que fueron víctimas de la migración. El nombre –“Trail of Tears” (Sendero de Lágrimas)– ha trascendido más allá del acontecimiento histórico y su contexto americano para convertirse en una metáfora empleada por los medios de comunicación locales e internacionales y por las ONG para representar los casos actuales de desplazamiento. La representación de esta compleja herencia posee

el potencial de influir en la gente para que la vea reflejada en su propio sentimiento pertenencia a un lugar y en su relación con el pasado. Ambas cosas pueden promover la concienciación en aquellas regiones del mundo que están a punto de sufrir la misma apremiante situación.

Varios países están empezando a asumir la obligación moral de descubrir y preservar los escenarios de las migraciones forzadas, asumiéndolos como gestos de reconciliación, lugares de aprendizaje y santuarios de la memoria. Algunos han nominado determinados escenarios para que sean nombrados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, después de que esta entidad haya reconocido la relevancia de preservar escenarios históricos de desplazamiento.

En 2010 la UNESCO nombró Patrimonio de la Humanidad a las colonias penales del archipiélago australiano, que se utilizaron como prisiones para convictos, porque representan un momento de la historia de la humanidad que silenció a decenas de miles de hombres, mujeres y niños. Y el patrimonio de la Ruta del Esclavo Africano se ha convertido

julio 2013

en centro de conservación histórica para países como Senegal, Kenia y Malauí, que han nominado varios escenarios de desplazamiento para que opten a ser nombrados Patrimonio de la Humanidad, incluidas casas de subasta, prisiones militares, puertos, canales y plantaciones construidas entre los siglos XVI y XIX al servicio principalmente del tráfico de esclavos por el Atlántico.

De los 53.112 kilómetros de senderos históricos nacionales que existen en Estados Unidos, más de 7.000 están dedicados al desahucio y el desplazamiento, y constituyen un recordatorio de la a menudo violenta relación entre los colonos americanos procedentes de Europa y los nativos americanos. Hoy el país alberga a más de dos millones de nativos americanos, sólo un remanente de la población que existía cuando llegaron los primeros europeos.

Huelga decir que conservar escenarios de herencia complicada no es una panacea para prevenir los desplazamientos forzados. Y no resulta una tarea sencilla renombrar y volver a categorizar un espacio público sin oscurecer el sentimiento de pertenencia a un lugar de una familia al señalar una historia de atrocidad en la puerta de su casa. No obstante, se han erigido postes de acero con indicaciones, que son los distintivos más prominentes del Sendero de Lágrimas, para llamar la atención y otorgar legitimidad a los múltiples éxodos por la ecuanimidad y la justicia en Estados Unidos y en todo el mundo, con la esperanza de crear una comunidad de apoyo lo suficiente fuerte como para rectificar una injusticia pasada o prevenir una nueva en el futuro.

Ken Whalen whalen.ken@gmail.com es profesor de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Brunei Darussalam.

Dispone de más información sobre el sendero histórico nacional del Sendero de Lágrimas (Trail of Tears National Historic Trail) en www.nps.gov/trte/index.htm



Ken Whalen



Ken Whalen

Perjudicar las posibilidades de los solicitantes de asilo por el mal uso de los tratados de derechos humanos

Stephen Meili

Durante la última década, las cortes y tribunales administrativos del Reino Unido se han sentido cada vez más seguros apoyándose en los tratados internacionales de derechos humanos en los casos donde los extranjeros solicitan asilo u otros medios de protección frente a la persecución. Sin embargo, esta tendencia no significa que estos tratados siempre hayan sido utilizados por los abogados de los refugiados de manera que beneficien a sus clientes.

Se podría decir que el Reino Unido está experimentando una época dorada de la jurisprudencia sobre derechos humanos en materia de refugiados. Desde que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) se convirtió en parte de la legislación nacional británica en 2000 a través de la Ley de Derechos Humanos (HRA, por su sigla en inglés), los jueces se han vuelto cada vez más receptivos hacia los argumentos basados en derechos humanos esgrimidos por los abogados de los refugiados. Anteriormente, los abogados que representaban a los refugiados en los tribunales nacionales del Reino Unido rara vez invocaban tratados de derechos humanos distintos a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Como dijo un abogado, hacerlo incurriría en el desprecio del juez: “Si usted hubiera ido a un tribunal de inmigración antes del año 2000 y hubiera intentado sacar a colación el CEDH, le habrían mirado como si les estuviera haciendo perder el tiempo.”

Cuando se aprobó la HRA, los abogados de refugiados que litigaban en los tribunales nacionales de repente tuvieron opciones distintas a la Convención de 1951 y ya no tenían que demostrar que sus clientes serían perseguidos “por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.” Por ejemplo, el artículo 3 del CEDH impide a los países enviar a los refugiados de vuelta al país de origen donde corren el riesgo de tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes, independientemente del motivo o de que sean perseguidos personalmente. Y el artículo 8 impide la injerencia de las autoridades públicas en el derecho del individuo a la vida familiar, lo que ha permitido a muchos extranjeros permanecer en el Reino Unido, incluso cuando no pueden cumplir el requisito de fundado temor de persecución de la Convención de 1951.¹

Como resultado, para los abogados del Reino Unido se ha convertido en un lugar común citar

el CEDH en los tribunales nacionales del Reino Unido. Según dos abogados: “El CEDH [...] es simplemente parte de tu vocabulario cotidiano. Es aplicable directamente a casi todo el trabajo que haces” y “Cuando empecé [a principios de 1990] [...] la Convención sobre Refugiados era [t]odo. [El] Convenio Europeo casi nunca era planteado...”

Los abogados en ocasiones también invocan otros tratados de derechos humanos, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño, que ahora ha sido eficazmente incorporada en la legislación británica.

Sin embargo, cuando les pregunté a los abogados sobre las situaciones en que la invocación de los tratados de derechos humanos en los tribunales nacionales podría ser perjudicial para los intereses de los solicitantes a nivel individual, a casi todos ellos se les ocurrió al menos un ejemplo.

Cuando el juez es contrario o escéptico en relación con los derechos humanos. No hay mucho que un abogado pueda hacer en esta situación, dado que puede ser difícil plantear un argumento de derechos humanos en la apelación si este no ha sido planteado (y rechazado) en una instancia previa del procedimiento.

Cuando el argumento del tratado complica las cosas. Varios abogados señalaron que los jueces, sobre todo en la primera instancia del tribunal de inmigración, prefieren las cosas sencillas. Un abogado dijo: “Podría ser una distracción. Si puedes obtener lo que necesitas extrayéndolo de los tratados incorporados o del derecho nacional, entonces quizá sólo sirva para complicar y confundir, especialmente al tribunal [...] si hace referencia a tratados que ellos no conocen.”

Cuando los abogados plantean argumentos de derechos humanos indiscriminadamente. En el proceso, eclipsan sus puntos fuertes y perjudican su credibilidad ante el tribunal. “La

julio 2013

gente siente que tiene que incluirlo todo. [...] Me he sentado en el fondo de la corte muchas veces y he oído a los jueces decir: “¿Qué aporta esto a su argumento?” ¿Por qué colocarse en esa posición?”

Cuando el juez considera que los argumentos basados en derechos humanos son una señal de desesperación. “Creo que lo razonable es: si tienes un argumento jurídico apropiado, no es necesario utilizar la Ley de Derechos Humanos [a menos que sea] estrictamente [una cuestión de] tortura [...] Estás utilizándola sólo porque estás desesperado y por lo tanto tienes un caso débil.”

El riesgo común en todas estas situaciones es que pueden dar lugar a un mal precedente.

Un abogado desesperado y mal preparado que incluye un engañoso o innecesario argumento basado en los tratados puede crear un precedente legal que afecte negativamente no sólo a su actual cliente, sino también a otros solicitantes en el futuro. Es probable que pronto aumente este riesgo, dado que la opinión común de los abogados de refugiados es que los recortes a la asistencia judicial en el Reino Unido alejarán de la práctica del derecho de los refugiados a algunos de los mejores abogados, dejando el espacio abierto a profesionales menos cualificados. Además, varios abogados expresaron su temor respecto a que quienes se queden adoptarán una mentalidad fabril o de producción en serie en su trabajo. Es probable que este enfoque produzca una de dos consecuencias para los argumentos de derechos humanos: algunos abogados que no están familiarizados con tales argumentos los omitirán, a pesar de que podrían haber ayudado a sus clientes, y otros abogados los incluirán en todos sus argumentos sin pensar si realmente se aplican a los hechos o si podrían ganarse la antipatía de un determinado juez.

Sin dejar de reconocer los riesgos de plantear argumentos basados en los derechos humanos en estas condiciones, los abogados identificaron dos principales formas de mantener e incluso ampliar el impacto positivo de los tratados de derechos humanos en la jurisprudencia del Reino Unido. La primera es apelando a la creciente perspectiva internacionalista de muchos jueces, en particular en los tribunales superiores. Los abogados sienten que muchos jueces consideran que están actuando en un escenario global en el cual sus decisiones son examinadas por tribunales, abogados y académicos de todo el mundo. Si esto es cierto, entonces quizás sería sensato de parte de los abogados de

refugiados apelar conscientemente al deseo del juez de estar a la vanguardia – o por lo menos en línea – respecto a la evolución jurídica mundial.

Algunos abogados explicaron que la segunda estrategia es “hablar de esto insistentemente [hasta que] finalmente las cosas empiecen a cambiar. El cambio que se ve en los tribunales es lento... Hemos estado dando la lata sobre los derechos del niño durante décadas. Es realmente sólo en los últimos años que se ha hecho un gran cambio.”

De hecho, varios abogados resaltaron la importancia de seguir reafirmando los argumentos basados en derechos humanos de una manera creativa, pero no desesperada, hasta que un juez de un tribunal superior los acepte.

Al final, la mayoría de los abogados ve el futuro papel de los tratados de derechos humanos en el litigio con refugiados o bien como una lucha constante contra el endurecimiento de las normas cada vez que se hace un progreso, o como el reconocimiento de que la lucha por una interpretación amplia de los tratados de derechos humanos y su aplicación a los casos individuales no se ganará de la noche a la mañana: “Estas batallas se ganan lentamente, con un desarrollo gradual. Y finalmente uno se encuentra con que el mundo ha cambiado y las cosas que eran controvertidas hace diez años realmente comienzan a ser la norma.”

En conclusión, los tratados de derechos humanos han sido cada vez más aceptados por los tribunales y cortes del Reino Unido en la última década. Si bien ésta es sin duda una buena noticia para los defensores de los derechos humanos, se ve atenuada por el consenso de los abogados de refugiados sobre que los argumentos basados en tratados a veces pueden perjudicar a los solicitantes de asilo y a la causa general de la difusión de los derechos humanos. Estos abogados insisten en la importancia de elaborar cuidadosamente estos argumentos en lugar de adoptar un enfoque uniforme. La práctica más sensata, afirman, tiene en cuenta al presidente del tribunal, la fuerza (y cantidad) de otros argumentos disponibles, y en qué medida el argumento propuesto ha sido adoptado por los tribunales de otras jurisdicciones.

Stephen Meili smelli@umn.edu es docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota. Este artículo se basa en entrevistas realizadas con 42 abogados del Reino Unido que litigan casos de asilo y protección complementaria ante el Tribunal de Inmigración y Asilo y los

tribunales superiores. Es parte de un proyecto empírico más amplio que analiza el impacto de los tratados de derechos humanos en la jurisprudencia y la práctica sobre refugiados en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los EE.UU. El autor agradece a la Fundación

Nacional de Ciencias y la Fundación Robina por proporcionar la financiación.

1. Los abogados especializados en materia de refugiados también utilizan con frecuencia los artículos 15 y 23 de la Directiva de Reconocimiento de la UE de 2004, que ofrece protección contra “daños graves” y solicita a los Estados miembros que velen por el mantenimiento de la vida familiar, respectivamente.

Los mayores y el desplazamiento

Piero Calvi-Pariseti

En todas las fases del ciclo de desplazamiento –huida, desplazamiento y retorno– la gente mayor está expuesta a retos y riesgos específicos que no se suelen tener en cuenta lo suficiente.

Dado que la población mundial está envejeciendo a un ritmo sin precedentes y que el desplazamiento se encuentra en alza, cada vez más personas mayores se ven forzadas a abandonar sus hogares. Tanto si se quedan en su propio país como si cruzan las fronteras internacionales se enfrentan a una serie de riesgos específicos y muy significativos.

El hecho de que resulte prácticamente imposible saber cuántos de ellos hay constituye una manifestación del primero de estos riesgos: la invisibilidad. A menudo marginadas antes de que se produjera la crisis, las personas mayores no son incluidas en las evaluaciones sobre las necesidades y los sistemas de registro suelen ignorarlas. De los cincuenta países analizados por el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) en su encuesta global 2011 sobre los desplazados internos, sólo once disponían de datos actualizados desglosados por sexo y edad; únicamente en seis de los cincuenta países las políticas nacionales hacían referencia específicamente a la gente mayor; y sólo en tres de esos seis países se había recopilado algún tipo de información sobre dicho colectivo.

Nuestra incapacidad para comprender totalmente las dimensiones socioculturales de la definición de “persona mayor” (que en muchos países no sólo depende de la edad física) y el hecho de que estas personas posean grados bastante diferentes de vulnerabilidad y competencias, podría exacerbar aún más su invisibilidad y por tanto su exclusión durante el desplazamiento.

Dejados atrás

Cuando estalla una crisis se suele dejar atrás a la gente mayor cuando el resto de la comunidad se desplaza. Una de las razones principales es la incapacidad física de muchas personas mayores para moverse, ya sea real o porque así lo perciba

su familia. También es posible que la gente mayor tenga razones personales para permanecer en casa. Puede que se sientan especialmente ligadas a su hogar y a sus tierras, o que hayan rechazado anteriormente evacuaciones preventivas por desastres y hayan experimentado y gestionado situaciones similares antes, es decir, que se hayan “librado” de desastres anteriores. Además, la perspectiva de empezar de nuevo en otro lugar puede resultar demasiado abrumadora para una persona mayor. Y por último, la persona mayor o su familia podrían decidir que es importante que alguien se quede en casa para mantener sus bienes a salvo.

La gente mayor que se queda atrás puede sufrir la violencia, intimidación o los impactos secundarios de los riesgos naturales, como réplicas de terremotos o la crecida de las aguas en una riada. Tenemos el ejemplo de Darfur, donde las personas mayores que no se marcharon fueron aterrorizadas y luego asesinadas por la milicia Janjaweed, o durante la crisis de 2008 en Georgia, donde las milicias saquearon las casas y trataron de extorsionar a la gente mayor que se había quedado atrás para robarle su dinero, llegando a apalear a algunas gravemente. Además, aquellos que no abandonan su lugar de origen a menudo pierden los mecanismos de ayuda y apoyo de que dependen. Al inicio del huracán Katrina en Estados Unidos, por ejemplo, las personas mayores que no pudieron abandonar sus residencias quedaron expuestas a sufrir graves peligros porque sus cuidadores se marcharon de Nueva Orleans abandonándolos a su suerte. El setenta por ciento de las personas que murieron como consecuencia de la catástrofe tenía más de 70 años.

El apoyo durante el desplazamiento

Durante el mismo desplazamiento, el apoyo que reciben las personas mayores por parte del Gobierno y de las organizaciones nacionales e internacionales

julio 2013



Mania, de 70 años, con su hija y cuatro nietos en el Hospital Centro Colectivo Zugdidi para personas desplazadas internamente, en Zugdidi, Georgia. Los cuatro niños, su madre y su abuela duermen en esta pequeña habitación.

puede ser mínimo o inexistente puesto que con frecuencia se les incluye en programas orientados a personas desplazadas como grupo homogéneo. El resultado de esto son programas de asistencia que no se adaptan a la gente mayor o que le resultan inaccesibles. Por ejemplo, aunque las conocidas consecuencias del desplazamiento sobre la salud de la población en general pueden ser devastadoras, un enfoque casi exclusivamente centrado en las enfermedades transmisibles obvia que mucho del exceso de morbilidad y mortalidad entre la gente mayor se origina a raíz de exacerbar enfermedades no infecciosas ya existentes como la hipertensión, la diabetes y el cáncer.

Del mismo modo, el acceso a los alimentos adecuados suele ser uno de los principales problemas de las personas mayores desplazadas. La forma en que se organizan generalmente las operaciones humanitarias, centrándose en la distribución

a granel de raciones de comida seca sin hacer diferenciación alguna, puede que se ajuste más a las necesidades de las organizaciones de ayuda que a las de la población, en especial de aquellos que tienen necesidades especiales. Las personas mayores suelen tener problemas con el modo en que se distribuyen las raciones de comida y con la propia naturaleza de dichos alimentos. Durante una encuesta sobre nutrición llevada a cabo por HelpAge en el campo de refugiados de Dadaab en 2011 se descubrió que más de 500 personas mayores necesitaban apoyo nutricional. Esta necesidad se atribuyó a la exclusión o a la falta de acceso a la distribución general de los alimentos, a la baja variedad de su dieta y a la ingesta poco frecuente de comidas.

Al contrario de lo que comúnmente se cree, las personas mayores que se encuentran en situación de desplazamiento a menudo no pueden contar con una red de seguridad, ya que se encuentran

marginadas –y a veces excluidas– por sus propias familias y comunidades en un contexto en el que todos compiten por los escasos recursos. Tras las devastadoras inundaciones que se produjeron en Pakistán en 2010 y en absoluto contraste con los valores religiosos y culturales predominantes, la gente mayor fue simple y llanamente abandonada. El Ministerio de Bienestar Social de Pakistán estimó que la cifra de personas mayores que vivían sin apoyo familiar era de hasta un 10% de la población mayor.

El desplazamiento a menudo trae consigo la devastadora pérdida del estatus social, también para la gente mayor, y se ignora la gran contribución a la sociedad que normalmente hace este colectivo. Esto se hace especialmente patente en el caso del papel de apoyo que desempeñan con respecto a los niños y que es reemplazado por muchas de las prácticas de la comunidad humanitaria.

En los países en desarrollo las personas mayores tienden a trabajar hasta casi entrados en la edad de 80 años, ya sea en empleos regulados o en la economía sumergida. En lo que respecta a las generaciones más jóvenes, la falta de trabajo que conlleva el desplazamiento puede llegar a ser extremadamente desmoralizadora. Como ejemplo extremo tenemos el distrito de Lira, en el norte de Uganda, donde en ausencia de una estrategia alternativa para respaldar las necesidades de la gente mayor, el Gobierno local declaró los viernes como el día de pedir limosna para las personas mayores que vivían en campos de desplazados. Aunque la gente mayor sufre de verdad durante la transición de un entorno rural a otro urbano, se suele achacar al desplazamiento. Muchas de las destrezas que poseen no parecen relevantes en la nueva situación y los organismos de ayuda rara vez los tienen en cuenta como parte del programa de planificación laboral, convirtiéndose en una forma de discriminación basada en la edad aunque no se realice de forma intencionada.

El retorno

Muchas personas mayores se encuentran entre las que más predispuestas están a regresar a sus lugares de origen debido a su fuerte vinculación histórica con sus tierras. Sin embargo, independientemente de que sean o no especialmente vulnerables, requieren una mayor asistencia para poder regresar a casa o para poder llevar consigo “paquetes de retorno” u otros bienes. Este es un reto especialmente complicado para las personas mayores que no cuentan con el apoyo de su familia o que están cuidando a niños que dependen de ellos y que por tanto son reacios a llevarse lejos de los lugares en los que pueden recibir servicios.

La posibilidad de tener que construir o reconstruir una vivienda también puede suponer un gran obstáculo para el retorno de la gente mayor tras el desplazamiento. Muchas personas mayores, en especial las que son ya muy viejas, son físicamente incapaces de reconstruir sus casas. Además el acceso a las tierras para su retorno a menudo está lleno de tensiones debido a cuestiones relacionadas con la tenencia y propiedad de las tierras. El crecimiento de población en muchos países en vías de desarrollo está creando una presión muy grande sobre muchas de las tierras y lo más probable es que se dé prioridad a la gente más joven, aun cuando muchas personas mayores sean capaces de reanudar sus actividades agrícolas y estén dispuestas a hacerlo.

A medida que el aspecto del envejecimiento de la población en situación de desplazamiento toma más relevancia que nunca, las agencias humanitarias y de desarrollo, los Gobiernos locales y nacionales y las organizaciones de derechos humanos deben prestar mucha más atención a las necesidades y derechos de la gente mayor en todas las fases del ciclo de desplazamiento. Deberían realizarse todos los esfuerzos posibles para garantizar que se identifica a las personas mayores vulnerables y que todos los actores responsables de la protección sean capaces de cumplir con esta responsabilidad.

Piero Calvi-Pariseti pcalvi@helpage.org es profesor de universidad y asesor de política de HelpAge International www.helpage.org

El presente artículo ha sido extraído de un informe completo publicado en 2011 por HelpAge International y el Observatorio de Desplazamiento Interno, *The neglected generation: The impact of displacement on older people* (La generación desatendida.

El impacto del desplazamiento en la gente mayor) <http://tinyurl.com/HAI-NeglectedGeneration> Disponible sólo en inglés. Véase también RMF 14

(2002) sobre “Ancianos desplazados: ¿al final de la cola?”

www.fmreview.org/es/ancianos_desplazados.htm



julio 2013

La poesía como forma de resistencia femenina a las consecuencias de los desplazamientos de beduinos en Jordania

Maira Seeley

A pesar de los importantes desplazamientos emprendidos por las familias beduinas de Jordania en las últimas generaciones, las mujeres son capaces de mitigar algunas de sus consecuencias gracias a las oportunidades y la influencia que obtienen como poetisas Nabati.

Las poblaciones beduinas de Oriente Medio han experimentado importantes desplazamientos por la pérdida de sus bienes o del acceso a los mismos, lo que les ha llevado a perder su medio de vida durante las últimas seis décadas. Se evitó que los beduinos de las provincias rurales de Aqaba y Ma'an, en el sur de Jordania, siguieran rutas migratorias gracias al refuerzo de la frontera con Arabia Saudí y a las iniciativas del Gobierno, que pretendían inducir la creación de un asentamiento beduino. Pero muy pocos beduinos jordanos emplean ya el pastoreo como medio de subsistencia y la supervivencia de la mayoría de las familias depende de trabajos remunerados masculinos (en la industria turística, por ejemplo), de las pensiones militares y de las prestaciones del Estado.

La adaptación desde un estilo de vida migratorio ha afectado significativamente al papel social y familiar de las mujeres beduinas. La transición a la vida sedentaria y a una mayor proximidad geográfica y espacial con otras personas con quienes no existe relación de parentesco ha hecho que las mujeres tengan que tomar medidas para evitar el contacto con hombres que no son sus parientes. En los contextos de asentamientos de gran densidad de población a los que los beduinos se han visto desplazados, esto tiene grandes consecuencias que afectan a la movilidad de las mujeres y restringen su capacidad de contribuir económicamente con sus familias al tiempo que limita su participación en actividades de carácter público y en la toma de decisiones. El trabajo femenino antes resultaba de vital importancia para la supervivencia de las familias en el contexto del pastoreo, ya que las mujeres eran las responsables de cuidar de los animales, ordeñar y procesar los productos lácteos, y también del cuidado, el traslado y la construcción de las tiendas. Las actividades femeninas también se desarrollaban en un espacio mayor, pues tenían menos restricciones de movimiento.

Dado que la mayor parte de las familias ya no dependen de los animales domésticos y

que la inmensa mayoría de quienes ganan el salario en los hogares beduinos actualmente son hombres, las mujeres han sido dejadas de lado como contribuyentes económicas y, por consiguiente, su influencia en las decisiones económicas de sus propias casas se ha visto reducida. La actividad política es también difícil para las mujeres beduinas por las restricciones sobre su movilidad e interacción en público con hombres con quienes no tienen parentesco.

La tradicional forma de arte que constituye la poesía Nabati (*al-sha'r al-Nabati*), un género de poesía oral compuesta a lo largo de la península arábiga tanto por hombres como por mujeres, ha demostrado ser un medio de resistencia aceptable. La poesía Nabati crea una vía de resistencia en diversos sentidos: al aumentar la movilidad espacial y geográfica de las mujeres, ofrecerles la oportunidad de expresar crítica política y social, y permitir que algunas desarrollen una carrera como poetisas y por tanto consiguen respeto, influencia y beneficios financieros.

Al contrario que muchas mujeres beduinas del medio rural, una poetisa (*shā'irah*) puede viajar durante muchas horas en coche desde su casa para participar en una velada poética (*umsiyyah*) o concurso (*mahrajān*), acompañada por su marido o por otro individuo de confianza. Esto contrasta en gran medida con las restricciones de movimiento que sufren muchas mujeres beduinas que no son poetisas, que hace incluso que no puedan aparecer en el pueblo fuera de sus hogares. Sin embargo, una poetisa puede recitar su trabajo ante un público de unos 500 hombres sin recibir críticas que apelen a su moralidad. Las poetisas con más éxito incluso pueden, si disponen de medios, viajar al extranjero para participar en eventos internacionales de poesía como el concurso televisado en los Emiratos '*Shā'r al-Million*' ('El poeta del millón') Durante estos eventos y después de ellos las poetisas pueden conversar y comer con hombres con los que no tienen relación de

parentesco sin generar desaprobación social al hallarse en el contexto de una velada poética.

Los eventos de poesía Nabati también permiten a las mujeres beduinas desplazadas participar en debates sociales y políticos en público. Mucha de la poesía que componen las mujeres tratan cuestiones polémicas como la corrupción política y la deslealtad percibida, los movimientos de la Primavera Árabe y en qué se basa el ser jordano. Las limitadas oportunidades para las mujeres beduinas de acceder a la educación superior a menudo les impiden desarrollar un liderazgo político, pero no el componer una poesía influyente. La familia de

una poetisa se opuso con firmeza a su participación oficial pero apoyaron su reivindicación política a través de un poema controvertido que tuvo mucha difusión y que criticaba a personajes de la política.

El ser reconocidas como poetisas consumadas supone también un medio para que las mujeres alcancen una posición de prestigio social al realizar su aportación al honor y la reputación de sus familias y como intelectuales con tablas que participan en debates políticos masculinos.

Maira Seeley maira.seeley@hmc.ox.ac.uk es estudiante de la Universidad de Oxford.

Urgente necesidad de soporte en telecomunicaciones

Marianne Donven y Mariko Hall

La experiencia de Haití planteó el reto a la comunidad humanitaria internacional tanto de aprovechar las posibilidades de las cada vez más disponibles y comunes tecnologías y redes de comunicación, como de garantizar que tiene acceso a la infraestructura tecnológica que le permita hacerlo.

Entre las mayores situaciones de emergencia que requieren soporte de telecomunicaciones para emergencias mediante el sistema de clústers en este momento, se destacan dos. La primera es Mali, donde la falta de infraestructura en las áreas donde las operaciones humanitarias se están llevando a cabo es total, y donde las agencias humanitarias no disponen de un largo historial que hubiera permitido el tiempo y la oportunidad de construir su propia infraestructura de comunicaciones. La otra, Sudán del Sur, en cambio, ha tenido una presencia humanitaria durante décadas. Sin embargo, el entorno físico es difícil y las áreas de necesidad y de operaciones cambian con tanta frecuencia que existe una demanda constante de instalación de infraestructuras de emergencia.

Así, ambos países han sido lugares de implementación de la “solución de respuesta del Cluster de

Telecomunicaciones para las Emergencias (ETC, por sus siglas en inglés)” para proporcionar conexión a Internet y servicios de telefonía vocal a la comunidad humanitaria. De hecho, la primera implementación de la solución de respuesta del ETC fue en Bentiu, Sudán del Sur, en enero de 2012. Desde entonces, más de 3.000 trabajadores humanitarios en todo el país han utilizado sus servicios. Una reciente implementación fue en Yida en el sur de Sudán, donde la población ha aumentado de 20.000 a

más de 70.000 personas, y la gran mayoría de los habitantes son refugiados. Yida, situada cerca de la frontera con Sudán, es susceptible a los conflictos y la violencia; en marzo de 2013 incidentes de seguridad causaron que más de 300 niños fueran desplazados del campamento ubicado en este lugar.

Los servicios prestados por la solución de respuesta del ETC permiten la coordinación y la comunicación tanto a nivel local como a nivel internacional para el personal humanitario. La solución de respuesta del ETC comprende tecnologías de “emergency.lu”,

Ericsson Response y el Programa Mundial de Alimentos. “emergency.lu” es un servicio de telecomunicaciones móviles por satélite, desarrollado por una alianza público-privada entre el gobierno de Luxemburgo y empresas privadas creada después del terremoto de Haití.¹ La experiencia de Haití evidentemente planteó el reto a la comunidad humanitaria internacional



julio 2013

tanto de aprovechar las posibilidades de las cada vez más disponibles y comunes tecnologías y redes de comunicación, como de garantizar que tenga acceso a la infraestructura tecnológica que le permita hacerlo.

Marianne Donven Marianne.Donven@mae.etat.lu coordina la Oficina de Acción Humanitaria de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo.

Mariko Hall mariko.hall@wfp.org es Analista de Comunicaciones de la Oficina de TIC para la Preparación y Respuesta ante Emergencias del PMA.

Véase también 'De un laboratorio en Luxemburgo a satélites en Sudán del Sur' de Marianne Donven y Mariko Hall, en RMF 41 www.fmreview.org/es/prevencion/donven-hall

1. www.emergency.lu

Comprender los conceptos de los refugiados sobre violencia sexual y de género

Carrie Hough

Las campañas de prevención de la violencia sexual y de género que incorporen la comprensión de la sensibilidad cultural tendrán más posibilidades de derribar las barreras para el acceso a los servicios.

El número de refugiados en Kenia ha aumentado de aproximadamente 12.000 refugiados registrados en 1988 a 616.555 en 2012, la gran mayoría procedente de los países vecinos del Cuerno de África. Con la esperanza de haber encontrado un refugio seguro en el país de asilo, muchos en cambio se han vuelto vulnerables a una serie de nuevos riesgos en el contexto de los refugiados, incluyendo la muy real amenaza de violencia sexual y de género (VSG).

En 2011, la ONG internacional RefugePoint llevó a cabo un estudio entre refugiados hombres y mujeres seleccionados al azar que vivían en Nairobi para explorar los conocimientos y las actitudes de los refugiados frente al comportamiento denominado "VSG" por los actores humanitarios. El ACNUR define la VSG como "la violencia que es dirigida hacia una persona con base en su género o sexo. Esta definición incluye actos que causan daño o sufrimiento físico, mental o sexual; la amenaza de tales actos, la coerción y otras formas de privación de la libertad."¹ Este estudio exploró de qué manera tales definiciones oficiales se traducen en las culturas locales que contienen sus propias ideas acerca de las normas de género y el comportamiento aceptable.

El estudio documentó que las mujeres refugiadas solteras de 20 a 35 años de edad son especialmente vulnerables a la VSG. Sin un hombre protector y proveedor tradicional, las limitadas opciones de medios de subsistencia disponibles para las mujeres refugiadas aumentan su riesgo de sufrir VSG. Muchas de quienes reportan incidentes se

desempeñan como trabajadoras domésticas o vendedoras ambulantes y son agredidas durante su trabajo o en la noche cuando regresan a su casa. Los incidentes de VSG fueron más frecuentes durante sus primeros dos años en Nairobi, cuando las solicitantes de asilo y refugiadas estaban menos familiarizadas con la zona y tenían menos mecanismos de apoyo.

La mayoría de las supervivientes entrevistadas no habían recibido tratamiento médico después de ser agredidas. La mayoría de las mujeres entrevistadas no habla inglés o el idioma oficial local, swahili, y explicaron que el estigma les impide pedirle a otro miembro de la comunidad que sirva de intérprete. Las mujeres recalcaron repetidamente las consecuencias sociales negativas si se llega a saber que una mujer ha sido violada, como ser catalogada como trabajadora sexual, presumirse que fue contagiada con VIH/SIDA y considerarse no apta para el matrimonio. El reconocimiento de un incidente de VSG se considera vergonzoso y varias supervivientes describieron que vestían el niqab (velo en la cara) para que no pudieran ser identificadas y ridiculizadas. El tabú de hablar abiertamente de todo lo relacionado con las relaciones sexuales también impide que algunas mujeres busquen ayuda.

Las traducciones directas de la terminología sobre VSG no necesariamente existen dentro de los léxicos de las comunidades de refugiados. Si no existen palabras equivalentes para describir una forma particular de VSG, ¿hasta

qué punto puede ser conceptualizada por la comunidad para que exista como violación?

Se concluyó que el consentimiento era un concepto fundamental que desafiaba cualquier traducción clara directa. La pasividad sexual (hombre oromo: “Algunas no se resistirán a nada de lo que haces, lo que significa que han dado su consentimiento”), el pudoroso rechazo a tener sexo para parecer “decente” (hombre oromo: “Los hombres piensan que ella es fácil si dice que sí de inmediato... nunca dirá que sí, así que debo usar un poco la fuerza ... porque esto es normal”) y especialmente la relación marital (mujer somalí: “No existe eso de ser forzada – es sólo parte de un acuerdo entre marido y mujer”) fueron señalados como signos de consentimiento entre estas comunidades.

La suposición del consentimiento de la esposa en el matrimonio tiene consecuencias en la denuncia de la violencia física y sexual por parte de un cónyuge. Se encontró que esto ocurre habitualmente, pero está esencialmente inmerso en el silencio, ya que no se considera una violación. Los hallazgos sugieren que la naturaleza normalizada de tal violencia combinada con las expectativas culturales de la obediencia de la esposa y la fidelidad a los maridos también contribuyen a las bajas tasas de denuncia (mujer oromo: “Golpear es algo que proviene de nuestros antepasados... es normal que un marido golpee a su esposa”). La violencia de pareja puede incluso ser vista de manera positiva por la víctima – para algunas mujeres, el ser golpeadas se percibe como una prueba de amor de un esposo hacia su esposa.

A pesar de que, en teoría, la negativa a los avances sexuales de un cónyuge está permitida, la presión emocional y las normas culturales parecen minar en la práctica la capacidad de un individuo de negarse. En estas comunidades, el matrimonio es comúnmente equiparado al consentimiento sexual de por vida, la voluntad de la esposa se considera indistinguible de la de su marido, lo que sugiere que las concepciones locales de VSG no suelen incluir la posibilidad de que el marido sea un agresor. Esto plantea la cuestión de qué tan coherentes son las traducciones de términos como “violación” entre las culturas que consideran que el marido tiene un derecho sexual casi ilimitado sobre su esposa y los significados atribuidos por los actores humanitarios foráneos.

Al comprender el significado del comportamiento culturalmente normalizado, los proveedores de servicios puedan entender mejor los hábitos de baja denuncia y búsqueda de asistencia entre los refugiados supervivientes de

VSG. Entonces, a su vez, ellos pueden crear intervenciones más sensibles culturalmente, las cuales tienen mayores posibilidades de lograr mejorar la prevención primaria.

Entre los refugiados, existe una falta de información sobre los beneficios de los servicios de salud para supervivientes de violencia sexual, pese a que los actores humanitarios en Nairobi están seguros que este tema ha sido abordado adecuadamente en las campañas de educación comunitaria. Esto puede ser un indicio de que los conceptos y el lenguaje de las campañas no han sido tan efectivos como se esperaba.

La policía y el personal de salud también deben ser conscientes del temor que las mujeres refugiadas sienten de expresarse y deben garantizar que a las refugiadas que buscan asistencia se les realiza preguntas directas y se les da tiempo para revelar sus experiencias. Es fundamental que las estaciones de policía y los centros de salud cuenten con traductores de confianza y debidamente formados. Los agentes de policía, el personal de salud y los traductores deben ser conscientes de que las personas de estas comunidades no se sienten cómodas usando términos explícitos para comunicar su experiencia y deben estar atentos a los matices del relato de un paciente. Para mejorar las tasas de denuncias es fundamental garantizar que las comisarías de policía y los centros de salud ofrezcan espacios seguros para reportar incidentes, que los traductores estén formados sobre temas de confidencialidad y que las comunidades estén bien informadas. Estas lecciones pueden aplicarse en muchas sociedades occidentales, donde los incidentes de VSG continúan siendo poco denunciados.

El estudio documentó la alta incidencia y actual tolerancia de la VSG en las comunidades de refugiados del Cuerno de África en Nairobi. Dadas las diferentes interpretaciones de la VSG dentro de las comunidades de refugiados, los actores humanitarios deben ser muy cuidadosos en el diseño y facilitación de campañas de información y de prevención sobre este tema. No se debe suponer que el lenguaje humanitario en torno a la VSG puede traducirse directamente a los idiomas locales y los sistemas de creencias culturales; y debe evitarse el uso de jerga y terminología foránea.

RefugePoint ha compartido los resultados de esta investigación con una amplia red de actores y organizaciones humanitarias, y los ha incorporado en el diseño de las recientes campañas comunitarias sobre VSG y salud reproductiva. Al involucrar a las comunidades (incluyendo a los líderes religiosos

julio 2013

y otros líderes de opinión de la comunidad) en la implementación de las campañas de cambio de comportamiento y en la producción participativa de materiales de comunicación, los actores humanitarios pueden ayudar a garantizar que el lenguaje, las imágenes y los temas son comprendidos claramente y tienen repercusión cultural.

Carrie Hough ough@refugepoint.org
Investigador y Oficial de Protección de RefugePoint
www.refugepoint.org

Este artículo se basa en un informe más extenso titulado 'Un hombre que no golpea a su esposa no es un hombre': Factores de riesgo y concepciones culturales de la violencia sexual y de género entre los refugiados del Cuerno de África en Nairobi, disponible en inglés en, http://issuu.com/refugepoint/docs/rp_2012_sgvb_report_fnl_lores/1

1. UNHCR *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía para la prevención y respuesta* (2003). Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/3667.pdf

Próximas ediciones de RMF

Principales temas para 2013

Detención y deportación (RMF 44)

Publicación en septiembre de 2013.
Más información
www.fmreview.org/es/detencion

Migración a causa de las crisis (RMF 45)

Publicación en diciembre de 2013.
Llamada de artículos en línea en www.fmreview.org/es/crisis
Fecha límite para la presentación de artículos: 2 de septiembre de 2013.

Temas propuestos para 2014-15

- Afganistán
- Humanitarismo basado en la fe
- Dayton+20/Los Balcanes
- Justicia transicional
- Migración medioambiental
- Soluciones transitorias

Consulte:

www.fmreview.org/es/proximas-ediciones para más información.



Gracias a todos nuestros donantes en 2012-2013

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluyendo la dotación de personal. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración:

Arcus Foundation • AusAID • Brookings-LSE Project on Internal Displacement • Dahabshil • Danish Refugee Council • DHL • Feinstein International Centre, Tufts University • Generalitat Valenciana/Conselleria de Educació • Haiti Adolescent Girls Network/IPPF-WHR • IOM • International Rescue Committee • Invisible Children • Lex Justi • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre • Oxfam • Refugees International • Save the Children • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNICEF • UNHCR • UNOCHA • University of Queensland • US Dept of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration • Women's Refugee Commission

Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

Lina Abirafeh

UN Rapid Response Team

Guido Ambroso

ACNUR

Diana Avila

Diálogo Sudamericano

Nina M Birkeland

Consejo Noruego para los Refugiados

Dawn Chatty

Centro de Estudios sobre Refugiados

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

Universidad de Alicante

Elena Fiddian-Qasmieh

Centro de Estudios sobre Refugiados

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Consortio para los Refugiados de Kenia

Khalid Koser

Centro de Ginebra para Política de Seguridad

Amelia Kyazze

Save the Children
Gran Bretaña

Erin Mooney

ProCap

Kathrine Starup

Consejo Danés para los Refugiados

Richard Williams

Consultor independiente

“Nosotros, los países miembros del g7+, creemos que los Estados frágiles son caracterizados y clasificados desde la óptica de los países desarrollados, en lugar de serlo a través de los ojos de los países en desarrollo.”



Dieciocho países reconocidos como Estados frágiles y agrupados en torno al nivel más alto del Índice de Estados fallidos se reúnen bajo el nombre de g7plus con el lema “Adiós al conflicto, bienvenido el desarrollo”. Todos ellos enfrentan la pobreza, la inestabilidad y la amenaza de un conflicto violento y, en la mayoría de los casos, un gran desplazamiento actual u ocurrido en el pasado reciente. Se estima que pocos de ellos alcanzarán alguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹

g7+ es un “mecanismo mundial dirigido y asumido como propio por los países destinado a controlar, informar y prestar atención a los desafíos únicos a los que se enfrentan los Estados frágiles”. El grupo realizó un enfoque colectivo ante la comunidad internacional en el marco del Cuarto Foro de Alto Nivel de la OCDE sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan, Corea, en 2011 y desde entonces ambos continuaron reuniéndose como grupo y con la

comunidad internacional para discutir sobre las necesidades y las circunstancias de los miembros. Su postura es que deben asumir el liderazgo y expresar una sólida visión a largo plazo con el fin de ayudar a sus socios para el desarrollo, los donantes, en el diseño de la asistencia que prestan a los Estados frágiles. El “New Deal para el Compromiso en Estados Frágiles” se ha convertido en el marco de este compromiso.²

La asistencia eficaz a los Estados frágiles para ayudarles a ser menos frágiles debe dar lugar a oportunidades que reduzcan el desplazamiento interno, permitan que los refugiados retornen y que resuelvan los problemas relacionados con los derechos, en un círculo virtuoso que se espera rompa el ciclo de desplazamiento como causa y síntoma de fragilidad.

www.g7plus.org

1. Un análisis del Banco Mundial publicado en abril de 2013 indica, sin embargo, que 20 países frágiles y afectados por conflictos están cumpliendo una o más metas de los ODM. Ellos son: Afganistán, Angola, Bosnia y Herzegovina, Comoras, Estados Federados de Micronesia, Guinea, Guinea-Bissau, Islas Marshall, Iraq, Kiribati, Liberia, Libia, Myanmar, Nepal, Sudán, Siria, Timor Oriental, Togo, Tuvalu, y Cisjordania y Gaza. <http://tinyurl.com/FragileStates-MDGprogress-Es>

2. <http://tinyurl.com/NewDeal4peace-Es>

