

MIGRACIONES FORZADAS

21

Enero 2005

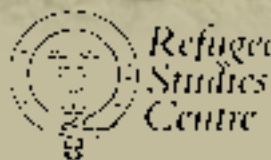
revista

¿En casa por fin?

Desafíos del retorno y de la
reintegración

además:

- Políticas australianas de asilo
- Desplazados internos en el norte del Cáucaso
- Desplazamiento por represas en Sudán



Publicado por el Centro de Estudios sobre Refugiados, en asociación con
el Consejo Noruego para los Refugiados

Edición en español publicada por el
Instituto de Estudios Interétnicos -IDEI- USAC-



Revista Migraciones Forzadas

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

Editores: En Oxford

Marion Couldrey y Dr Tim Morris

En Guatemala Luisa Mejicanos Valle

Coordinadora Edición en Español

Luisa Mejicanos Valle

Traducción Helena Solares

Forced Migration Review

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

Revista Migraciones Forzadas

Instituto de Estudios Interétnicos
Universidad de San Carlos de Guatemala
10a. Calle 9-37, Zona 1
Guatemala 01001
GUATEMALA
Email: rmf@usac.edu.gt
Teléfono: +502 2251-2391
Fax: +502 2238-4288

Donantes en 2004/2005

ACNUR
Alianza Internacional "Save
the Children"
Ayuda Cristiana
Centro Internacional Feinstein
para la Hambruna
Comité de Metodistas Unidos
para la Ayuda
Comité Internacional de Rescate
Consejo Danés para los Refugiados
Consejo Noruego para los Refugiados
Departamento de Desarrollo
Internacional del Reino Unido
El Grupo Tolkien
Federación Luterana Mundial
Fundación Ford, Oficina de El Cairo
Instituto Fritz
Oficina del PNUD para Prevención de
Crisis y Recuperación
Oxfam GB
Proyecto Brookings-Bern sobre
Desplazamiento Interno
Servicios Católicos de Auxilio
UNICEF
Unidad de Desplazamiento Interno
de la OCAH
Universidad de Witwatersrand
World Vision Reino Unido

de los editores en Oxford

¡Bienvenidos todos aquellos que reciben la Revista Migraciones Forzadas en español por primera vez!



Corinne Owen

*La larga lista de artículos recibidos para esta edición de RMF **¿En casa por fin?***

Desafíos del retorno y la reintegración, subraya y reconoce la creciente necesidad de desarrollar políticas sostenibles para el retorno y la reintegración, así como

la estrecha cooperación que debe existir entre las agencias de desarrollo y de emergencias.

Muchas gracias a nuestros asesores especiales para esta Edición – John Rogge de la División del Desplazamiento Interno Inter-Agencia de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés) y Betsy Lippman de la Oficina en Ginebra del Departamento para la Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD – por su invaluable apoyo en la solicitud de contribuciones a los colegas que no están aún familiarizados con RMF y las organizaciones que proveen significativos aportes financieros.

*En nuestra sección **Tribuna del Orador (Speaker's Corner)** incluimos la explicación de Médicos sin Fronteras del por qué se retiraron de Afganistán, la cual planteó importantes interrogantes sobre el futuro de la comunidad humanitaria. Si desea responder a alguno de los temas planteados en estos u otros artículos, por favor escribanos a fmr@qeh.ox.ac.uk. También incluimos un nuevo reportaje de dos páginas completas, patrocinado por el Instituto Fritz, el cual se enfoca en problemas relacionados con la logística humanitaria.*

*Los temas para nuestras próximas ediciones de **RMF 22 y 23** son 'educación en emergencias y reconstrucción' y 'asilo en Europa', respectivamente. Por favor recuerde que siempre tenemos espacio para artículos generales aunque no sean específicamente sobre el tema principal de cada Revista y quisiéramos animarlo a que escriba para la Revista Migraciones sobre cualquier aspecto relacionado con la migración forzada, con un enfoque particular hacia América Latina. Realmente queremos asegurarnos de que la experiencia y los conocimientos de nuestros lectores en Latinoamérica sean compartidos, tanto dentro de la región como con otros lectores alrededor del mundo. Por favor envíenos sus artículos, ideas o sugerencias a fmr@qeh.ox.ac.uk y/o rmf@usac.edu.gt.*

En la próxima edición de RMF, nos gustaría publicar una lista de recursos clave en español, relacionados con la migración forzada. ¿Tiene sugerencias sobre cuáles podríamos incluir? Por favor, envíenos los detalles completos, incluyendo la dirección web (URL) de los que se encuentren en línea.

El Centro de Estudios sobre Refugiados (RSC) acaba de producir un disco compacto sobre recursos de información e investigaciones del Centro, que además incluye todas las ediciones anteriores de la Revista Migraciones Forzadas en sus versiones español, inglés y árabe. Si está interesado en recibir una copia gratuita de este material, por favor háganoslo saber a través de nuestra dirección de correo electrónico fmr@qeh.ox.ac.uk.

Con nuestros mejores deseos para el éxito en sus actividades,

*Marion Couldrey y Tim Morris
Editores de Forced Migration Review*

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

Foto de portada: Kabul, Afganistán - Shawn Baldwin (www.shawnbaldwin.com – email@shawnbaldwin.com).

Refugee
Studies
Centre



contenido



¿En casa por fin? desafíos del retorno y la reintegración

Haciendo que el retorno y la reinserción sean sostenibles, transparentes y participativos por Betsy Lippman y John Rogge.....	4
Protección y apoyo a los sudaneses que retornan espontáneamente por John Rogge.....	6
Las 4 Erres:¿el camino a seguir? por Betsy Lippman.....	9
Restitución de la tierra y derechos de propiedad por Anne Davies.....	12
Protegiendo a la población desplazada de las minas terrestres - un llamado para la acción conjunta por Sayed Aqa, Katrin Kinzelbach, Oren Schlein y Pontus Ohrstedt.....	15
De la emergencia al desarrollo: evaluando el papel del PNUD en Bosnia-Herzegovina por Moisés Venancio, Svetlana Pavelic, Sabina Zunic, Goran Vukmir y Massimo Diana.....	18
Aprendiendo lecciones del reasentamiento de desplazados internos: aldeización en el noroeste de Ruanda por Stephanie Kleine-Ahlbrandt.....	22
De guerreros a pacificadores: paz de “pueblo a pueblo” en Sudán del sur por Michael Ouko.....	25
Retorno y reinserción de los niños combatientes en Sudán: los retos posteriores por Chris Robertson y Una McCauley.....	27

¿Una ventana cerrada? ¿Están siendo olvidados los desplazados internos de Afganistán? por Pete Spink.....	30
CARERE/Seila - piedra angular para una nueva Camboya compilado por los editores de FMR.....	33

Artículos generales

Tribuna del Orador

¿Por qué Médicos sin Fronteras se ha retirado de Afganistán? - por Anouk Delafortrie.....	37
--	----

‘Conviviendo’ con migrantes forzados: desafíos metodológicos y éticos por Graeme Rodgers.....	38
---	----

Compasión y pragmatismo: ¿ablandamiento de la política australiana de asilo? por Val Colic-Peisker.....	40
---	----

El papel de las organizaciones de migrantes y las redes personales en la Federación Rusa por Moya Flynn.....	43
--	----

La represa de Merowe: controversia y desplazamiento en Sudán por Ali K. Askouri.....	44
--	----

Secciones regulares

Consejo Noruego para los Refugiados - Vivienda y reinserción para amputados y heridos de guerra en Sierra Leona.....	46
---	----

Proyecto Global de Desplazados Internos: Respuesta internacional al desplazamiento interno: progresos recientes.....	47
---	----

Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno: Una receta para terminar con el desplazamiento interno.....	48
--	----

ACNUR: Convirtiendo las 4 Erres en una herramienta funcional.....	49
--	----

El Instituto Fritz: Nivelando las destrezas privadas para cadenas humanitarias de suministros.....	50
---	----

Nota final: Deponiendo las armas.....	52
--	----

Haciendo que el retorno y la reinsertión sean sostenibles, transparentes y participativos

por John Rogge y Betsy Lippman

Este número especial de Migraciones Forzadas sobre el retorno y la reinsertión de desplazados por conflicto o violaciones a sus derechos humanos, resume algunos de los muchos desafíos que enfrentan estos cuando deciden retornar. También subraya algunas de las estrategias empleadas por las autoridades o agencias que apoyan a los desplazados para asegurar que el retorno suceda en seguridad y dignidad y que la reinsertión y la recuperación sean sostenibles.

Se calcula que actualmente hay aproximadamente 25,000,000 de desplazados internos en más de 50 países. Esto representa un aumento de 20,000,000 en 1997 y 1,200,000 en 1982. Hay casi el doble de desplazados internos que refugiados. En Sudán, que ha tenido la mayor población de desplazados internos por más de una década, la crisis en curso de Darfur ha añadido otros 1,200,000 solamente el año pasado. Sin embargo, muchas de las crisis que crearon el desplazamiento han terminado y los desplazados han regresado a casa o están en ese proceso. Muchos de los 3,500,000 de desplazados de Angola están regresando, la mitad de los 800,000 desplazados de Sri Lanka ya han regresado y, si se firma el Acuerdo de Paz extenso entre el gobierno y el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán, tal como se espera este año, una proporción considerable de los más de 4 millones de desplazados sudaneses también regresarán a casa.

El regreso de los desplazados internos significa, invariablemente, que también regresan otros dos grupos de desplazados: refugiados y combatientes desmovilizados. Además, muchas crisis también producen diásporas significativas de personas que no son refugiadas. Por ende, los números de retornados en una situación de post-crisis pueden ser muy grandes porque usualmente tienen necesidades distintas y puede que tengan distintas aspiraciones. Las autoridades o poblaciones locales pueden reaccionar positiva o negativamente hacia los retornados, dependiendo de la naturaleza de la crisis y las alianzas que se crea tienen los desplazados. Por ejemplo, los sudaneses del sur que ahora regresan de Khartoum luego de

unas dos décadas, bien pueden ser vistos con sospecha por aquellos que se quedaron o incluso puede haber resentimiento cuando, a su regreso, compitan por el acceso a los limitados recursos y servicios.

En una situación ideal, el retorno y la reinsertión de tales grupos diversos debiera ser llevado a cabo dentro de un marco acordado adoptado por las autoridades nacionales y locales, la comunidad internacional, la sociedad civil local y los desplazados mismos. Los procesos de retorno y reinsertión más exitosos han sido aquellos donde se han creado factores "que jalan" en las áreas de origen mediante el mejoramiento de los servicios básicos, la creación de oportunidades de sustento y, lo más importante, el restablecimiento de la ley y el orden. Los refugiados que han abandonado sus lugares de desplazamiento por factores "que empujan" -tal como discriminación aguda u hostilidad abierta por las autoridades o poblaciones locales- a menudo necesitan asistencia y protección especial en las áreas de desplazamiento durante, e incluso, luego del retorno.

En tanto que las necesidades de protección se asocian normalmente con las áreas de desplazamiento, muchas veces éstas siguen al desplazado a sus áreas de retorno y son una consideración clave para los que retornan y para los que se quedan. Los desplazados internos musulmanes en Sri Lanka, por ejemplo, son muy cautelosos al retornar a la península de Jaffna. Los desplazados internos que han retornado a sus granjas en Uganda del este continúan temiendo el rapto por parte del Ejército de Resistencia del Señor (Lord's Resistance Army), por lo que



mantienen a sus hijos en los pueblos o en los campos a donde fueron desplazados. La responsabilidad de dar protección recae en las autoridades gubernamentales locales y nacionales, pero a menudo carecen de voluntad y/o de capacidad de cumplir con esta responsabilidad. La comunidad internacional puede controlar y reportar incidencias, pero casi nunca está en la posición de tomar acción preventiva.

Los conflictos prolongados que producen un desplazamiento grande, invariablemente producen destrucción masiva de infraestructura, deterioro de los servicios básicos y trastorno a lo que pueden ya ser economías frágiles. La tierra cultivable se convierte en arbustos y las grandes sendas de tierra pueden contaminarse con minas terrestres y municiones no detonadas. Cuando viene la paz, y

si se restablece la seguridad, puede que haya muy poco espacio a donde puedan regresar los desplazados. En muchos casos, los desplazados internos y refugiados han vivido en campos donde por lo menos han tenido acceso a niveles mínimos de salud, educación básica, seguridad alimenticia y agua potable. El retornar a áreas donde no existe ninguna de estas redes de seguridad, hace que la reinserción sostenible sea una tarea larga y difícil. El problema podría ser exacerbado por el hecho de que los retornados se han vuelto dependientes y al retornar, pueden haber desarrollado expectativas totalmente irreales de algún apoyo.

El problema se agrava cuando las autoridades locales en las áreas de retorno, pueden tener poca o nula capacidad para organizar un retorno efectivo y eficaz y un programa de reinserción. Ellos mismos pudieron haber sido desplazados y usualmente no tienen los recursos suficientes. La capacidad de construcción local para la gobernabilidad, el régimen de derecho, el desminado y el desarrollo son actualmente un problema serio y caro en las áreas de retorno en Angola y Liberia, pero la capacidad de construcción es la clave para un desarrollo a largo plazo. Camboya ha demostrado cómo el esfuerzo consistente y la disponibilidad de recursos de mayor tiempo, puede eventualmente cosechar dividendos.

Un gran reto que tiene la mayoría de situaciones de post-conflicto es el crear un ambiente que posibilite el retorno y la reinserción de los desplazados. Los ambientes de post-conflicto también son ambientes repletos de armas, especialmente las pequeñas. Establecer la seguridad y el régimen de derecho

es fundamental para un retorno exitoso y un proceso de reinserción. La desmovilización, el desarme y la reinserción de los combatientes son un componente clave para ello, pues las mesnadas locales que no se han desmovilizado pueden arruinar un proceso de paz. El retorno y la reinserción de los desplazados internos y refugiados en Sierra Leona se llevaron a cabo sin mayor problema porque le acompañó un proceso de desmovilización y desarmamiento oportuno. Sin embargo, al jurado todavía le falta la 'R' (de reinserción y reubicación). Se necesita hacer mucho más trabajo y análisis en la parte 'R', ya que fundamentalmente impacta en el proceso de reinserción de los desplazados. Liberia y Sudán proveerán grandes oportunidades de aprendizaje en los años siguientes.

Los asuntos de la restitución de la propiedad y el acceso a la tierra son otros elementos necesarios de un ambiente que posibilite el retorno. A menos que las instituciones o mecanismos estén en su lugar para lidiar con tales asuntos, las disputas pueden convertirse rápidamente en conflictos, especialmente si se polarizan los diferentes grupos étnicos o políticos. Inevitablemente, resolver disputas de tierra y propiedad toma mucho tiempo, especialmente si no existen registros o existieron y fueron destruidos durante el conflicto, o cuando las autoridades tradicionales o legales tienen capacidades limitadas. Afganistán ejemplifica las complejidades agudas de dicha situación y el marco de tiempo prolongado que se requiere para resolver conflictos.

Una reinserción sostenible está unida estrechamente con la reconstrucción del tejido social y del capital social de las comunidades,

con la comprensión de las causas del conflicto y un esfuerzo determinado de no recrearlos. Las intervenciones no deben privilegiar a ningún tipo de retornados o privilegiar a los retornados en comparación con aquellos que se quedaron. Muchas veces, éste ha sido el caso de las agencias orientadas al mandato que trabajan con poblaciones-objetivo específicas y que reciben financiamiento junto con sus mandatos. Hoy en día las comunidades humanitarias y de desarrollo reconocen cada vez más que los programas deben tomar un enfoque holístico e integrado hacia las comunidades. Esto puede hacerse mientras se alcanzan las necesidades particulares de algunos miembros específicos de una comunidad, tales como ex-combatientes menores, unidades domésticas manejadas por viudas, huérfanos y otros que necesitan atención especial. Facilitar la participación incluyente y representativa de la comunidad al definir y priorizar sus necesidades e implementar y evaluar proyectos basados en dichas necesidades, puede afectar tanto la sostenibilidad de las intervenciones como la cohesión social. Tarea difícil, ya que las comunidades se forman y se reforman con cada llegada. Una participación real lleva tiempo pero tiene un valor mucho mayor a la inversión.

Muchos de los artículos en este número resaltan la importancia de asegurar un involucramiento genuino de la gente que la comunidad internacional desea ayudar. Debemos tener la humildad para recordar que muchas veces, las mejores soluciones vienen de dentro, sin excluirlos.

Betsy Lippman, Consultora Especial para este número de Migraciones Forzadas, trabaja en la Oficina del PNUD para la Prevención de Crisis y Recuperación en Ginebra. www.undp.org/bcpr. Correo electrónico: betsy.lippman@undp.org.

John Rogge Consultor Especial para este número de Migraciones Forzadas, trabaja como Consejero Principal del Director de la División Inter-agencias para el Desplazamiento Interno de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés), Ginebra, www.reliefweb.int. Correo electrónico: jdunit@un.org

¹ Véase: No refugio: el reto del desplazamiento interno. Naciones Unidas, 2003 (No Refuge: the challenge of internal displacement, UN, 2003), en línea: www.reliefweb.int/idp/docs/references/WebinfoOrder.pdf; véase también: Desplazamiento interno: un análisis global de las tendencias durante el 2003, en: www.idpproject.org/press/2004/Global_Overview.pdf

Las minas terrestres son una seria amenaza para los retornados en Afganistán.



Protección y apoyo a los sudaneses que retornan espontáneamente

por John Rogge

Al tiempo que el proceso de paz en Sudán avanza poco a poco, el retorno espontáneo de los desplazados por los 21 años de guerra civil y la desmovilización, desarme y reintegración de los combatientes presenta retos sin precedentes a la reintegración.

En mayo del año 2004, siguiendo conversaciones prolongadas en la ciudad de Kenia, de Naivasha, cuyo intermediario era la Organización Intergubernamental de Desarrollo (IGAD¹ por sus siglas en inglés), el gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLM por sus siglas en inglés) firmaron un protocolo, el cual se esperaba que llevara a la firma de un Acuerdo Global de Paz, más adelante este año.² Desde el principio de 2004 unos 100,000 desplazados internos han regresado del norte al sur. Aunque el flujo fue aminorado por la venida de la estación lluviosa en junio, se espera que se acelere otra vez en octubre cuando finalicen las lluvias y especialmente una vez que se firme el acuerdo.

No está claro cuantos desplazados internos del estimado de 3,500,000 de sudaneses (la población mundial más grande internamente desplazada) y más de medio millón de refugiados³, estarán regresando y en qué período de tiempo. Las cantidades planificadas acordadas por el gobierno de Sudán y el SPLM (por sus siglas en inglés) para retornos esperados durante los primeros seis a nueve meses que sigan al Acuerdo Global de Paz son 950,000 desplazados internos y 50,000 refugiados.⁴ A esto se le debe agregar un número esperado de 150,000 combatientes desmovilizados. Aquellos que ya han regresado, y la mayoría que posiblemente regrese en los meses siguientes al Acuerdo de Paz, regresarán espontánea e independientemente en lugar de retornar como parte de un regreso organizado a gran escala. Los refugiados que retornan serán traídos por ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) hacia áreas dispersas en el sur desde donde ellos continuarán independientemente

hacia su destino final.

Un factor que influye en el deseo del SPLM de alentar el retorno de los refugiados y desplazados internos, es el compromiso en los protocolos de paz para las elecciones que se llevarán a cabo dentro de los tres años posteriores a la firma del Acuerdo de Paz. Las elecciones tendrán que ser precedidas por un censo, el cual debe resolver la pregunta irritante de la población del sur -actualmente estimada entre 7,000,000 y 10,000,000. Cantidades más grandes de desplazados internos y refugiados aumentarán sustancialmente la influencia del SPLM en el gobierno propuesto de unidad nacional.

Aún persiste considerable debate entre el personal de Naciones Unidas y las ONG acerca del dilema de retornados con asistencia versus retornados sin asistencia. Hay gran preocupación acerca de la capacidad limitada en el sur para absorber grandes cantidades de retornados y el miedo que un regreso masivo pueda disparar un conflicto local sobre el acceso a los ya limitados recursos naturales y servicios. Algunos incidentes ya han ocurrido en Rumbek y el oeste de Ecuatoria.

Se reconoce que muchos de los desplazados están ansiosos de regresar y que los retornos sin asistencia a través de esas grandes distancias, crearán situaciones muy difíciles para los retornados que los podrían llevar a la pérdida de la vida. El plan conjunto del gobierno de Sudán y el SPLM para un inmediato acuerdo postguerra, predice que los movimientos de retorno serán inicialmente espontáneos. Ambos partidos, pero especialmente el SPLM, avizoran un programa de retorno asistido a mediano plazo una vez que las condiciones

en las áreas de retorno hayan mejorado. Consecuentemente, han hecho un llamado a la comunidad internacional para proveer atención de abastecimiento a lo largo de las rutas principales de retorno y, atenderlos con las necesidades inmediatas de reintegración en las principales áreas de retorno. Un retorno a mediano plazo, la reintegración y una estrategia de recuperación, la cual también incluye provisión para desplazados que no deseen retornar, aún necesita ser terminada por ambas partes y requerirá asistencia de la comunidad internacional.

El viaje de vuelta

Los movimientos de retorno espontáneo hacia el sur y dentro del sur, requerirán apoyo debido a las enormes distancias, la falta de caminos transitables en todo tiempo, la ausencia de transporte comercial y la necesidad de emprender largas y fatigantes jornadas a pie. El transporte comercial está disponible desde Khartoum, y otros pueblos norteños, donde la

Muchas personas retornando muy rápidamente pondrán en serio riesgo de desestabilización los frágiles procesos de paz locales.

mayoría de los desplazados internos están ubicados, hacia los puntos principales dentro de las áreas del SPLM. Casi todos los desplazados internos que han retornado a la fecha, han llegado hasta estos puntos de tránsito utilizando las facilidades existentes de transporte comercial. Sin embargo, a menudo se han quedado varados debido al alto costo o la carencia de transporte para continuar, o la insuficiencia de comida y recursos financieros para continuar el viaje a pie.

Un gran número de retornados son abandonados en la ciudad de Kosti, 300 kilómetros al sur de Khartoum, ya que muchas de las barcas que se necesitan para transportarlos hasta el Nilo Blanco no funcionan.

Como muchas de las jornadas hacia casa desde el sur serán a pie, la



estrategia que se está adoptando es asegurar que el material esencial y atención de protección estén disponible a lo largo de las rutas principales de retorno. La disponibilidad de tales servicios será comunicada a los retornantes en los puntos de origen y puntos de tránsito donde ellos entran al sur. Sin embargo, servicios básicos y oportunidades de subsistencia en áreas potenciales de retorno son mínimas y a veces no existen y hay mucha preocupación de que tantos retornados tan rápidamente pongan en grave riesgo los frágiles procesos de paz locales. Un escenario más difícil es el retorno masivo y rápido que resultará simplemente en una transferencia de campamentos desde el norte hacia el sur. La asistencia provista a las personas que retornan espontáneamente, debe balancear la necesidad de proveer asistencia de protección de la vida contra el peligro de crear un factor que empuje a la gente de regreso a áreas incapaces de absorberlos sostenidamente.

Reintegración en áreas de retorno

Después de más de dos décadas de guerra, las cuales revirtieron totalmente el desarrollo limitado alcanzado durante los once años de paz desde 1972 a 1983, el Sudán sureño es ahora una de las regiones menos desarrolladas en el mundo. Tiene las tasas mundiales más altas de mortalidad infantil y materna y una de las tasas más altas de analfabetismo en adultos. Hay pocos trabajadores de salud capacitados, el acceso a agua potable es escaso y las oportunidades de subsistencia están confinadas a la agricultura o el pastoreo. Los retornados se integrarán a una

población que ha sido severamente privada por más de dos décadas hasta de los servicios básicos y de oportunidades económicas. Muchos de ellos serán percibidos por las poblaciones locales de haber adquirido valores "foráneos" o políticamente sospechosos por no haber apoyado al SPLM. Cualquier asistencia dirigida específicamente a los retornados para proveerles con recursos negados a las poblaciones residentes, serán la receta para fricción y conflicto.

Consecuentemente, la estrategia de seis meses del gobierno de Sudán y el SPLM para el retorno espontáneo y la reintegración inmediata de los desplazados que es apoyada por la comunidad internacional, hace énfasis en el apoyo dirigido a la comunidad establecido en el área del proceso de retorno. Todas las poblaciones en áreas de retorno tendrán igual acceso a los servicios y oportunidades provistas para facilitar el proceso de reintegración.

Las necesidades inmediatas son simplemente proveer servicios básicos en cuidados de salud, educación, agua y saneamiento y asegurar que el abastecimiento de alimentos estén disponibles y las oportunidades de subsistencia sean apoyadas. Las autoridades locales no tienen los recursos para satisfacer ninguna de estas necesidades y dependen, por lo tanto, de la comunidad internacional. Más aún, la capacidad de las autoridades locales para manejar el proceso de retorno y reintegración es limitada y por consiguiente, paralela a proveer servicios básicos, está también la necesidad de crear la maquinaria estatal. El proceso de reintegración sostenible y recuperación

dependerán del establecimiento de la ley en una región insegura donde las armas pequeñas están en todas partes. Será vital fortalecer los mecanismos locales de solución de disputas para resolver las contiendas que haya sobre el acceso a la tierra y reclamos para restitución de propiedad. A la fecha, hay menos de 20 jueces en el sur controlados por el SPLM.

La reintegración y la recuperación también requerirán una amplia acción de minas. En todo el sur, los pueblos controlados por el gobierno permanecen aislados de las tierras controladas por el SPLM debido a los campos minados. La recuperación económica de los retornados en las áreas urbanas y rurales dependerá de conectar a los pueblos con sus tierras interiores, las cuales necesitarán una limpieza exhaustiva de minas.

La opción urbana

Los desplazados internos en Khartoum, y aquellos en los pueblos del norte, presentan un problema especial. La mayoría ha estado en el norte por un largo tiempo y muchos han nacido allí. Muchos están relativamente integrados, usualmente trabajando, aunque a menudo en niveles mínimos, y muchos tienen niños en escuelas locales. Se anticipa que muchos adoptarán una actitud de espera y observación o permanecerán indefinidamente en el norte.

Algunos de ellos, querrán retornar inmediatamente como parte del anticipado post-Acuerdo de Paz, pero gran parte de este movimiento será urbano a urbano. Se espera que este sea el caso de los jóvenes que han crecido en los pueblos del

Escuela para desplazados internos en la riviéra del Sobat, al sur del Sudán



norte, para muchos combatientes desmovilizados y para aquellos repatriados de campamentos semiurbanizados tales como Kakuma en Kenia. Las oportunidades de subsistencia permanecerán limitadas por algún tiempo y existe el riesgo de que un gran número de la población de jóvenes desempleados, muchos de ellos con acceso a armas pequeñas, pondrán en peligro el frágil proceso de paz. Unos cuantos incidentes ya han ocurrido en Juba. A los retornados urbanos debe dárseles capacitación vocacional y asistencia para que puedan acceder a nuevas formas de subsistencia. La política del SPLM para canalizar tanto como sea posible el movimiento de retorno a las áreas de origen, puede ir en contra de los deseos de muchos retornados que optarían por retornar a áreas

urbanas. Las autoridades sudanesas y la comunidad internacional deben salvaguardar el derecho de todos los desplazados a regresar con seguridad y dignidad a su destino final basados en una selección libre y bien informada. Es crucial que se hagan arreglos para monitorear la seguridad y la dignidad de los retornados a lo largo de las rutas principales de retorno y asegurar que los retornados puedan llegar a su destino escogido sin obstáculos. Las autoridades locales, regionales y nacionales tienen la responsabilidad principal de asegurar que los retornados estén protegidos por todas las formas de sus derechos humanos y contra violaciones físicas.

John Rogge es Consejero Principal del Director de la División Inter-agencias para el Desplazamiento

Interno de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés), Ginebra, www.reliefweb.int/idp. Correo electrónico: idpunit@un.org.

Las opiniones expresadas en este documento son personales y no representan necesariamente las opiniones de la ONU.

¹ Una organización regional que reúne a Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda Véase: www.igad.dj.

² El texto de los protocolos está en línea en: www.igad.dj/pressroom/POWER%20SHARING.pdf.

³ Esas cifras, especialmente en el caso de los desplazados internos, están sujetas a una variación considerable, y excluyen a los desplazados internos y refugiados producto de la actual crisis en Darfur.

⁴ Tal como se indica en el *Plan marco para el retorno espontáneo en el Sudán*, el gobierno del Sudán y el Movimiento para la Liberación del Pueblo del Sudán, 13 de julio de 2004. Muchos observadores consideran que las cifras reales de desplazados internos son menores.

Los peligros de los procesos de paz desligados

Prospectos de Paz en Sudán es un informe mensual sobre paz y conflicto en Sudán, publicado por Justicia África.

El informe más reciente advierte que la crisis en Darfur ha traído al proceso de Naivasha a una paralización virtual. Las conversaciones entre el gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM, por sus siglas en inglés) permanecen detenidas en dos asuntos clave: el financiamiento de las fuerzas armadas de Sudán del sur durante el período intermedio y el papel a jugarse en la nueva estructura de seguridad por los miembros de la milicia sureña que ha apoyado al gobierno de Sudán.

El gobierno de Sudán está buscando la estrategia de alto riesgo para encontrar una solución bajo sus propios términos en Darfur, anticipando que los intereses internacionales en el proceso Naivasha le permitirán prevalecer. El gobierno sudanés solamente ha hecho un progreso modesto a la hora de implementar compromisos en Darfur, establecidos en la

Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1556 y ha centrado sus esfuerzos en construir una coalición internacional opuesta a las sanciones. El gobierno calcula que la comunidad internacional no tiene la suficiente seriedad de objetivos, no arriesgará descarrilar el proceso de Naivasha por sobre Darfur y que por lo tanto, el tiempo está a favor de Khartoum.

Pese a que el gobierno ha facilitado el acceso humanitario mejorado a las áreas dominadas por los rebeldes de Darfur, ha sido lento a la hora de presentar planes para controlar el Janjaweed. Ello se debe al hecho de que un gran número de Janjaweed, incluyendo sus comandantes, son parte de la estructura de comando de las fuerzas armadas sudanesas, por lo que desarmarlos y al mismo tiempo mantener el supuesto que son una fuerza independiente, representa desafíos políticos.

comunidad internacional y muchos observadores permanecen opuestos a vincular el proceso de paz de Naivasha con las conversaciones de paz de la Unión Africana en Abuja, Nigeria. De hecho, Justicia África sostiene que Darfur no es razón suficiente para retrasar el Naivasha. Este permanece siendo el eje de la paz en Sudán. Sin su culminación, todos los demás procesos de paz están destinados al fracaso. La culminación de Naivasha cambiará significativamente la dinámica política en Khartoum y significará un acuerdo en todos los demás asuntos y conflictos sobresalientes, comenzando con Darfur e incluyendo el descontento que está por estallar en el pueblo no-árabe de Beja, que hacen puente sobre ambos lados de las fronteras de Sudán con Eritrea, Egipto y Etiopía. *ara suscribirse al informe por correo electrónico Justicia África de Sudán, correo electrónico: sudan@justiceafrica.org ó visite www.justiceafrica.org.*

Otras fuentes de información son:

Redes de Información Regional Integrada de las Naciones Unidas (IRIN, por sus siglas en inglés) www.irinnews.org/webspecials/SudanDarfur/default.asp.

Portal de Información de Sudán de las Naciones Unidas www.unsudan.org.

Embajada de Washington en el gobierno de Sudán www.sudanembassy.org.

Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán <http://splmtoday.com>.

Centro de Información de Darfur www.darfur-info.org.

Información de Darfur www.darfurinfo.information.com

Pueblo Beja www.bejapeople.com

Movimiento de Equidad y Justicia de Sudán (JEM, por sus siglas en inglés) www.sudanjem.com/english/english.html

Campamento El Geneina, Darfur



La

UNHCR/K. McKinsey/July 2004

Las 4 Erres: ¿el camino a seguir?

por Betsy Lippman

Las 4 Erres (repatriación, reinserción, rehabilitación y reconstrucción) es un enfoque "de alivio para el desarrollo", integrado, inter-agencial, a favor de la reinserción sostenible como parte de la transición.

Durante los años 80 y 90, ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) se encontró con el desafío creciente de asegurar la sostenibilidad de los retornos con respecto a la extensión y al marco de tiempo de su compromiso con repatriación y reubicación. Esto lo llevó a percatarse de que se abordaría una reinserción sostenible más eficaz, incorporando las necesidades de los refugiados que retornan y las de otros desplazados a planes nacionales de desarrollo a largo plazo, solamente si los actores orientados al desarrollo se comprometieran más entusiastamente al proceso.

En 1999, el ACNUR dio inicio al Proceso Brookings, una asociación con el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y el Banco Mundial, para llevar a cabo con apoyo de donantes un acercamiento piloto integrado en Sierra Leona. Aún cuando este esfuerzo primario se detuvo, por un lado porque se percibía que estaba demasiado dirigido por la sede y por el otro lado, por la reactivación de la guerra civil en Sierra Leona, el espíritu de planificación integrada se mantuvo totalmente vivo.

La llegada de Ruud Lubbers como Alto Comisionado de ACNUR, reinició el enfoque de ver la repatriación y reinserción voluntaria como la solución duradera preferida para las poblaciones desplazadas. Debido a los claros mandatos de repatriación, rehabilitación y reconstrucción de las tres agencias, se creó una nueva asociación en marzo de 2002. El resultado fueron las 4 Erres, con lo que se llegó al acuerdo de escoger Sierra Leona, Sri Lanka, Afganistán y Eritrea para el plan piloto. Sin embargo, nunca se quiso hacer de esto un acuerdo exclusivo, y otras agencias (UNICEF, PMA, OMS, OIT, UNFPA, UN-HABITAT, OCHA y su División de Desplazamiento Interno) se unieron pronto al esfuerzo de reconocer la amplitud de las actividades

que se necesitaban para abordar extensamente un resarcimiento sostenible. Las 4 Erres es un enfoque que aborda las necesidades de desarrollo a corto, mediano y largo plazo de desplazados que retornan, de manera integrada y global. Está basado en áreas e incorpora un enfoque guiado por la comunidad y una lente para la prevención de conflictos. Busca, además, fortalecer los vínculos entre las comunidades y el gobierno descentralizado y ofrece la capacitación para las administraciones locales de gobierno responsables de lidiar con las necesidades de las comunidades víctimas a corto y largo plazo. Con el tiempo, deberá vincular lo anterior a las prioridades y presupuestos de desarrollo a nivel nacional.

Las 4 Erres pretende hacer los esfuerzos de la ONU menos ad-hoc

En esencia, las 4 Erres es la pieza de reinserción de una estrategia general de transición para los países que salen del conflicto violento. Como tal, cabe perfectamente dentro de los actuales esfuerzos de la ONU para abordar la transición a través del Grupo de Trabajo sobre Transiciones, perteneciente al UNGD / ECHA (Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas /Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, por sus siglas en inglés), y ha sido aplaudido por ser un intento concreto de operacionalizar e institucionalizar la colaboración inter-agencial de la ONU.

Mientras algunos de la comunidad de los practicantes de la reinserción en la ONU pueden considerar que las 4 Erres es llanamente una etiqueta a las actividades ya existentes, hay un amplio acuerdo en que el intento de

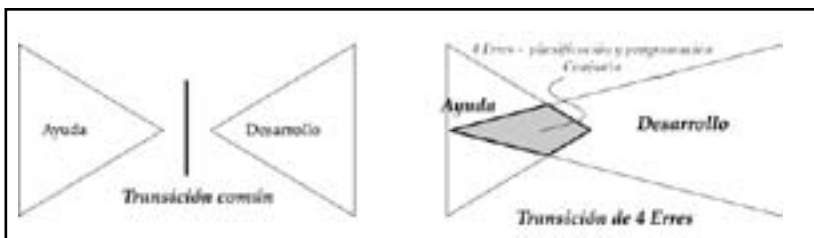
institucionalizar sistemáticamente el proceso es importante para desarrollar un proceso más consistente y confiable de abordar las necesidades a largo plazo de los desplazados que retornan en cada situación de retorno. Los esfuerzos anteriores, si bien fueron positivos, a menudo estaban conducidos por la personalidad o por el cruce de los intereses de varias agencias, limitados a los contextos de ciertos países. Las 4 Erres pretende hacer los esfuerzos de la ONU menos ad-hoc y más predecibles, para así asegurar que las agencias involucradas en actividades postconflicto se comprometan y continúen haciéndolo en un proceso de planificación inter-agencial integrado, tanto a nivel de políticas como en el de la práctica.

Sierra Leona

Las 4 Erres fue lanzado en Sierra Leona unos 4 años después de la firma del Acuerdo Lomé; idealmente, el enfoque integrado debiera ser lanzado inmediatamente después del cese del conflicto.

Como parte del proceso de las 4 Erres, en septiembre de 2003, el Equipo de Países de la ONU (UNCT, por sus siglas en inglés) formó un Equipo de Apoyo para la Transición (TST, por sus siglas en inglés). El TST responde directamente al UNCT y trabaja de cerca con la Misión de Paz en Sierra Leona (UNAMSIL, por sus siglas en inglés), todas las unidades de campo de la ONU, así como con los consejos distritales del gobierno y los ministerios de línea. Se tiene planeado extender el apoyo del TST de las tres regiones iniciales de los retornos más altos (Kono, Kailahun y Kambia) a todas las regiones.

A través de los mecanismos de coordinación existentes, los oficiales de campo del TST evalúan vacíos en los servicios sociales, el sustento y los modos de vida y la capacidad de las autoridades de gobierno a



nivel local. Los vacíos específicos identificados han sido a menudo simples pero normalmente acarrear implicaciones a largo plazo. Por ejemplo, el TST identificó un vacío importante en el apoyo a la sala de cirugía en el Hospital de Distrito de Kailahun, al mismo tiempo que se retiraba la ONG con financiamiento para emergencias y todavía no se contaba con el financiamiento a largo plazo de la Unión Europea. La intervención del TST mantuvo abierta la sala y así previno la pérdida de la inversión hecha con anterioridad. En otro ejemplo, el TST, junto con los asociados, ofrecieron capacitación en las áreas de planificación, manejo de datos y formulación de papeles de políticas en transición orientados a los distritos, porque se percataron de la falta de capacidad que tenían los 14 Consejos Distritales de Recuperación para usar los datos disponibles para priorizar los gastos.

Sri Lanka

Debajo del programa de las 4 Erres en Sri Lanka, apoyado por DANIDA (Agencia Danesa de Desarrollo Internacional, por sus siglas en inglés), la OIT, PNUD, UNICEF Y ACNUR han adoptado un enfoque basado en áreas, participativo e integrado, unido a las estrategias de recuperación y transición nacional de la ONU. Dicho

enfoque se ha centrado en tres áreas elegidas en el noreste de Sri Lanka para apoyar el retorno sostenible de 345,000 desplazados internos y 5,000 refugiados elegidos. Se escogieron estas áreas debido al alto índice de retornados, la extensa destrucción física de infraestructura, el alto grado de vulnerabilidad y pobreza y la necesidad de equilibrar el apoyo a las áreas controladas por el gobierno de Sri Lanka y por los Tigres de Liberación de Tamil Eelam. Se han identificado seis áreas principales de intervención: generación de ingresos; infraestructura comunitaria; salud, agua y salubridad; educación; y construcción de capacidad de los gobiernos locales. El análisis de la situación nos ha llevado al trabajo inter-agencial por distritos, que define la manera en que varias agencias se unen, coordinan, se introducen o se retiran paulatinamente. La secuencia de la introducción y el retiro es guiado por la estrategia general del UNCT. El enfoque basado en áreas de las 4 Erres está promoviendo la eficiencia de costos mediante la división de recursos, seguridad y capacidad técnica.

Lecciones aprendidas hasta ahora

Nos hemos percatado de la importancia de:

- Un compromiso anticipado de los actores de desarrollo: si todas las agencias se involucran en las discusiones iniciales sobre repatriación, recuperación y programación a largo plazo, los problemas pueden ser abordados para asegurarse de que se fortalezcan los vínculos adecuados entre las iniciativas de auxilio y las de desarrollo, y que haya una transición pareja desde la entrega de ayuda humanitaria hasta la reconstrucción y desarrollo sostenibles.
- La pertenencia nacional y la incorporación dentro de las estrategias nacionales de transición.
- La participación anticipada de las autoridades gubernamentales en las evaluaciones, visitas al campo y monitoreo: la capacidad debiera ser construida no sólo en los ministerios relacionados con el desplazamiento, sino también en todas las agencias del Estado con responsabilidades a más largo plazo.
- La participación de la comunidad: las comunidades debieran estar en el corazón del proceso, participando en las evaluaciones, la implementación y el monitoreo.
- La disponibilidad y accesibilidad de los recursos: debe haber un

Refugiados de Sierra Leona se registran para la repatriación voluntaria, Campamento de BO Waterside, Liberia.



financiamiento flexible disponible para las agencias de desarrollo en situaciones de transición para poder actuar tan rápidamente como las agencias más orientadas a la emergencia, y así crear estructuras de planificación en conjunto, abrir sucursales (o colaborar en el gasto de oficinas compartidas), iniciar la construcción de capacidad desde el inicio y movilizar comunidades.

- Unidades de planificación en conjunto, administradas por el coordinador residente de la ONU (jefe del UNCT), para asegurar una "toma de posición" multi-agencial: éstas, eventualmente, debieran dejar de existir en tanto se institucionaliza una planificación integrada.
- Apoyo integrado de los donantes para unificar a las agencias: varios donantes-los japoneses, noruegos y daneses, específicamente-han fomentado un enfoque unificado mediante mecanismos innovadores de financiamiento que estimulen propuestas integradas y en conjunto de las agencias de la ONU.
- Flexibilidad: mientras cambian las situaciones postconflicto -especialmente en lo que concierne a la seguridad-las agencias y los donantes deben estar anuentes a cambios y a modificar

programas, niveles de personal y financiamiento, según lo requerido.

- Respeto mutuo entre la sede y el personal de campo: mientras el personal de campo de las agencias estén mejor situados para comprender el contexto local y desarrollar estrategias de respuesta, el personal de la sede generalmente intervendrá, pues cree que tiene una perspectiva más amplia. El mejor proceso es el enfocado en el campo, en el que el personal promueva la participación de la sede, solicitando el apoyo necesario.
- Sistemas administrativos de información común que incorporen datos relevantes al desarrollo desde el principio: la participación desde el inicio de las autoridades gubernamentales en la recopilación, administración y divulgación de la información, beneficia enormemente la construcción de capacidad a largo plazo. El Sistema de Información de Sierra Leona (SLIS, por sus siglas en inglés) ofrece un buen ejemplo de un sistema con el potencial para abordar este vacío de datos.

¿Hacia dónde vamos ahora?

Los ejemplos de Sri Lanka y

Sierra Leona muestran resultados prometedores de la colaboración inter-agencial de la ONU en la planificación integrada y extensa de las poblaciones desplazadas en países postconflicto. Los UNCT en Angola, Burundi y Sudán han solicitado asistencia para desarrollar sus propias estrategias integradas, y en Liberia se ha comenzado un programa de las 4 Erres. Para poder mejorar los prospectos de éxito en las nuevas iniciativas de las 4 Erres en países que salen del conflicto se necesita hacer mucho más para incluir a las ONG asociadas, registrar y aprender de la experiencia y desarrollar herramientas útiles para aquellos responsables de su desarrollo e implementación.

Betsy Lippman, Consultora Especial para este número de Migraciones Forzadas, trabaja en la Oficina del PNUD para la Prevención de Crisis y Recuperación, Ginebra. www.undp.org/bcpr. Correo electrónico: betsy.lippman@undp.org.

Las opiniones expresadas son personales y no reflejan necesariamente las de la ONU..

Capacitación vocacional para retornadas jóvenes, Centro para Señoritas FAWE, Grafion, Sierra Leona.



Restitución de la tierra y derechos de propiedad

por Anne Davies

La restitución de la propiedad es esencial para un retorno y reintegración exitosos de los refugiados y desplazados internos. Sin ésta, la percepción de injusticia se perpetúa y los conflictos subyacentes permanecen sin resolver.¹

La restitución de la propiedad abarca todos los aspectos relacionados a un retorno exitoso: protección, ley y orden, reconciliación y construcción de la paz, restauración de los medios de vida, fortalecimiento de la capacidad institucional local y por último, la oportunidad de enterrar el conflicto pasado y trabajar hacia un futuro de paz.

Este documento se enfoca inicialmente en Bosnia-Herzegovina donde la mitad de la población fue desplazada internamente o exilada durante los conflictos de los años 90. Esto arroja lecciones de los esfuerzos para la restitución de propiedad llevados a cabo en Bosnia para la aplicación de nuevas situaciones de resolución post-conflicto, tales como Afganistán e Iraq, donde la continuada negación de la propiedad y derechos de tenencia, apunta a un conflicto prolongado y bloqueo del desarrollo sostenible.

La propiedad privada, plasmada en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es un concepto entendido y celosamente sostenido por individuos en muchas sociedades. Aún cuando el definir y probar la propiedad o el derecho de uso no es fácil en países como Afganistán e Iraq, donde el “arrebato” de la propiedad se ha convertido en norma, donde la naturaleza del derecho de la propiedad y otros derechos relacionados a la tierra y vivienda pueden ser arbitrarios, y donde las instituciones actualmente son muy débiles para definir los límites de la propiedad o proveer prueba definitiva y no controversial de propiedad o derechos de tenencia.

Los refugiados y desplazados internos son afectados particularmente ya que la pérdida

de derechos, incluyendo la propiedad, ha sido la causa de su desplazamiento o la principal razón que los incapacita para regresar a casa. Para terminar con el desplazamiento y encaminarse hacia una paz duradera, es esencial resarcir la pérdida de propiedad, vivienda y derecho a la tierra.

Esfuerzos para la restitución de propiedad en Bosnia

Al terminar la guerra de Bosnia a finales de 1995, la comunidad internacional reconoció que la restitución de los derechos de propiedad (entre otros) podría motivar a miles de desplazados a regresar a casa. El reto de crear condiciones donde la gente pudiera regresar con seguridad y dignidad no fue desestimado. La Comisión para Reclamos de Propiedad Real de Desplazados y Refugiados (CRPC) (por sus siglas en inglés), establecido en el anexo 7 del Acuerdo de Paz Dayton a finales de 1995, fue una estrategia innovadora para facilitar el retorno enfocando el asunto de la restitución de propiedad. El anexo 7 se convirtió en un vínculo explícito entre el derecho a regresar a un hogar anterior de origen y recuperar la propiedad perdida como resultado de las hostilidades. Su propósito era específicamente “recibir y decidir sobre cualquier reclamo de propiedad real” donde el reclamante no gozaba la posesión de esa propiedad o recibía una “justa compensación” por ella. Los autores de los acuerdos Dayton vieron la CRPC como un pivote para las decisiones de los “refugiados y desplazados internos” para retornar y recomenzar sus formas de vida.

Las limitaciones de las CRPC pronto se hicieron aparentes:

- El Fondo de Compensación

propuesto, nunca se materializó debido a la falta de voluntad de los donantes para proveer recursos.

- La CRPC no tenía un mecanismo de ejecución y no podía por ella misma ayudar a la gente a recuperar sus derechos de propiedad (o tratar con el problema de segundos ocupantes) y regresar a su casa.
- Una decisión tomada por la CRPC para favorecer a un reclamante particular no significaba la restitución instantánea de sus derechos: sencillamente representaba el primer paso de lo que llegó a ser, para muchos propietarios y poseedores de derechos, un largo proceso para recuperar sus derechos.
- La CRPC no proveía un mecanismo de apelación en contra de sus decisiones, lo cual ponía a Bosnia-Herzegovina en desobediencia con la Convención Europea de Derechos Humanos a la cual estaba suscrita.
- No estaba apoyada por una estructura nacional legal para resolver casos de restitución, revocar provisiones responsables por la pérdida de derecho de propiedad, forzar a las autoridades locales para proveer acomodamiento alternativo para aquellos necesitados y dictar procedimientos de ejecución.
- La CRPC se enfrentó a problemas más serios: su bajo presupuesto, acceso lento a los archivos municipales, archivos de pre-guerra pobremente guardados, construcción ilegal y obstrucciones políticas y burocráticas restringieron su habilidad para tratar las tareas masivas de compilar un registro nacional de propiedad disputada.

Sin embargo, debido al compromiso de la comunidad internacional para revertir la depuración étnica por medio de la restitución de los derechos de propiedad, la CRPC pudo sentar las bases para la restitución de los derechos de

propiedad a escala nacional. A pesar de sus imperfecciones, la CRPC fue capaz, ya que su presupuesto y los recursos de personal crecieron establemente, de confirmar si alguien

La restitución de derechos de propiedad debe ser un proceso propio de una nación y dirigido por ella.

en 1991 había sido propietario de alguna propiedad o el derecho de tenencia de una casa o apartamento y darle a los propietarios/ocupantes un certificado, reconocido a nivel nacional, que les permitiera proseguir a la siguiente etapa de obtención de sus derechos de propiedad. Aunque muchos propietarios/ocupantes se encontraron con dificultades para recuperar sus propiedades o beneficiarse por la restitución de sus derechos, lo que la CRPC hizo fue restituir esos derechos. La motivación de la gente para seguir con el proceso, a pesar de las frustraciones, fue reforzada por el hecho de tener un documento legal reconocido internacionalmente, el cual las autoridades locales no podían arrebatarles.²

Los pasos siguientes también fueron importantes. Debido a que la CRPC era esencialmente un mecanismo internacionalmente impuesto para acelerar los procedimientos legales domésticos, inevitablemente se encontró con el problema de implementar decisiones sobre la marcha debido a la deficiente estructura legal nacional. Crucial al éxito de la empresa, fue la gran determinación de la comunidad internacional para persuadir a las autoridades bosnias para rechazar leyes discriminatorias emitidas durante la guerra y, delinear una nueva estructura legal nacional que reconoció los derechos de propiedad existentes antes de 1991. Luego, la implementación de las decisiones de la CRPC fue posible y los mecanismos nacionales de ejecución basados en la ley pudieron ser llevados a cabo. Gradualmente los esfuerzos combinados de la determinación internacional y la creciente cooperación de las autoridades locales llevaron a un aumento del número de restituciones de propiedad. Para abril de 2004, más del 90% de los desplazados reclamantes habían podido recobrar los derechos de los hogares que tenían antes de la guerra.

La experiencia de la CRPC ha hecho ver la necesidad de asegurar que la restitución de los derechos sobre propiedad sea un proceso directo y potestad de la nación.

Mientras que la comunidad internacional pueda ayudar, ésta debe abstenerse de imponer sus conceptos sin detenerse a pensar cómo estos pueden ser implementados prácticamente.

¿Podrían ser las CPRC un modelo para otros países?

Las lecciones aprendidas en Bosnia-Herzegovina parece que no están siendo atendidas en Iraq donde se estima que más de un millón de personas fueron desplazadas como resultado de políticas de expulsión que el régimen anterior utilizó para quitar oponentes y ganar tierra valiosa en los pantanos del sur y en el norte. Se tuvo un principio preocupante cuando las autoridades de ocupación establecieron una Comisión de Reclamos de Propiedad en Iraq (IPCC por sus siglas en inglés) en enero de 2004 con poca participación iraquí. Los expertos que trabajaban para la Autoridad

Provisional de la Coalición (CPA por sus siglas en inglés) delineó un documento y requirió al Concilio Gobernante Iraquí (IGC por sus siglas en inglés) implementar sus provisiones sin prestarle atención suficiente a los mecanismos realistas de ejecución.

La experiencia Bosnia-Herzegovina demuestra que las instituciones nacionales tienen que ser útiles para la reubicación de vivienda para esos desplazados por un propietario o el poseedor de derechos, ya que ellos son los que están en control de los archivos municipales de vivienda y pueden movilizar a la policía para ejercer desalojos si fuera necesario. Aún en Iraq, las instituciones nacionales serán fuertemente presionadas para reubicar a los nuevos "desplazados" por estar sujetas a los términos de la IPCC. Aquellos que posiblemente sean los primeros en la línea para ser desalojados por los propietarios que regresan o los poseedores de derechos legales -mayoritariamente árabes ubicados en viviendas por el régimen Batista en áreas pobladas por kurdos y turcomanos- probablemente desearán ser reubicados en áreas donde ellos



Sgt. Wayne Marlow, 1st Infantry Division Public Affairs Office

El Capitán Dan Stigall se une a los iraquíes en la celebración de la apertura del Centro de Reclamos de la Propiedad de Iraq, Tikrit, 25 de mayo de 2004.

constituyan una mayoría.³ No está claro si la fuerza policíaca iraquí recientemente entrenada, tendrá el deseo necesario o la habilidad para llevar a cabo desalojos contenciosos. Si se hubiera puesto más atención a la experiencia en Bosnia sería evidente para los arquitectos de la IPCC que un involucramiento nacional desde el principio era vital para la implementación exitosa del esquema. Sin embargo, imperfecto como pueda ser, se ha dado el primer paso.

La primera tarea de la Comisión de Propiedad basada en el modelo Bosnia-Herzegovina es reunir reclamos de propiedad y clasificarlos en casos que puedan ser fácilmente verificados (y por lo tanto, qué decisiones deben ser tomadas inmediatamente) y aquellos en los que la propiedad sea disputada. En estos últimos casos, se necesita acordar una fórmula para que la propiedad pueda ser determinada (a menos que aquellas provisiones ya existan en la legislación). Es importante establecer qué familia tiene derechos históricos sobre la propiedad en disputa y subsecuentemente, qué propietarios tienen un reclamo justificable para compensación.

Es necesario rediseñar la legislación fundamental de propiedad

Deben formularse grados de compensación de una manera uniforme y transparente para que, con una campaña efectiva de información para preparar el terreno, la gente no se sienta víctima del compadrazgo burocrático sino más bien, que reconozcan que el asunto se está tratando de una manera uniforme en todo el país. Aún en casos simples donde los reclamantes no puedan probar la propiedad o derechos de tenencia debido a la carencia de documentación, es importante encontrar una fórmula por la cual esta prueba pueda ser establecida. Donde la propiedad es disputada, son necesarios otros mecanismos legales para mediar entre los contendientes.

Restaurar la propiedad en casos de derechos disputados, o en casos en los que los ocupantes se rehúsan a desalojar la propiedad debido a que no tienen a donde ir, tomará tiempo.

Lo importante es que el mecanismo establecido utilice procedimientos de implementación y la legislación nacional para enfocar estos asuntos.

En Afganistán, la restitución de propiedad es aún más complicada y contenciosa. De acuerdo a un reporte publicado por la Unidad de Evaluación e Investigación de Afganistán (AREU⁴ por sus siglas en inglés) las leyes sobre tenencia de tierra son complejas, inciertas, incompletas y actualmente no se pueden cumplir. AREU advierte que el enfoque tomado por la Administración Transitoria Afganistana -ATA- para restaurar el orden de propiedad de tierra por medio de la devolución de la tierra a sus propietarios de antes de 1978- es defectuoso. Muchos aspectos de ese patrón de propiedad permanecen en disputa y jugaron un papel no declarado en generar conflictos. Altos porcentajes de cultivos compartidos por los propietarios de tierra y aquellos que no tenían y el estatus ambivalente de terrenos hipotecados hace que una definición precisa de "propietarios" sea difícil. La poca política de planeación de tierra llevada a cabo por la ATA ha tenido como objetivo ayudar a los inversionistas extranjeros para asegurar la tierra.

Aunque la autoridad transitoria ha creado una corte para escuchar los reclamos de tierra, ésta no ha desarrollado leyes sobre las cuales la corte pueda basar sus juicios. La incapacidad de la ATA para extender su poder más allá de Kabul y la falta de una estructura legal comprensible, complicará la restitución de propiedad en los años por venir. Hasta que los mecanismos no sean percibidos como imparciales y uniformes, y puedan ser implementados para enfocar ambos asuntos, las raíces del conflicto interno en Afganistán persistirán.

La ATA ha hecho un intento inicial tentativo para clasificar los reclamos de propiedad, estableciendo "tribunales de tierra" en áreas donde las circunstancias les permitan operar y donde los terratenientes locales estén dispuestos a la negociación, reconciliación y retorno de los habitantes anteriores. Mientras que las circunstancias de operación para la restitución de

propiedad son extremadamente difíciles, es alentador el hecho de que el establecimiento de tribunales de tierra se haya enfocado en el involucramiento y aprobación de las autoridades locales y nacionales.

Sin embargo, AREU carga a la comunidad internacional dándole asesoría deficiente a la ATA. Debido a este enfoque de "pasos ligeros", la comunidad internacional refuerza la percepción que los problemas de posesión de tierra son muy complejos, enredados o sensibles de ser tratados.

Claramente la magnitud del problema en Afganistán así como en Iraq, no será enfocado solamente por un mecanismo CRPC. La mayoría de actores involucrados reconocen que un rediseño fundamental de la legislación de propiedad es necesario para una solución duradera y a largo plazo del problema que combinará la reconciliación con la restitución y reubicación, incluyendo una compensación justa para aquellos que perdieron todo. En ambos países ésta será una enorme tarea y tomará años implementarla. La cuestión es si la comunidad internacional ayudará con el mismo grado de determinación y recursos como lo hizo en Bosnia.

Anne Davies trabajó para ACNUR por 18 años en un sinnúmero de puestos de campo incluyendo Camboya, Bangladesh y Bosnia. Ha sido consultora independiente para ECHO- proyectos financiados en Afganistán y por OCHA en Tayikistán e Irán. Actualmente es Jefe a.i. de OCHA en Monrovia, Liberia. Correo electrónico: annedavies99@yahoo.co.uk.

¹ Para un análisis previo, vea FMR7 "Yendo a casa: tierra y propiedad" (Going home: land and property issues), en: www.fmreview.org/mags1.htm

² Madeline Garlick "Protección para los derechos de propiedad: una solución parcial? Comisión para los Reclamos Reales de Propiedad de los Desplazados y Refugiados en Bosnia-Herzegovina -CRPC- Estudio Trimestral sobre Refugiados, Vol. 19, No. 3, 2000 (Protection for Property Rights: A partial solution? The Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees (CRPC) in Bosnia and Herzegovina'.

³ Veá el reporte "Observador de los Derechos Humanos", en www.hrw.org/english/docs/2004/08/03/iraq9174.htm

⁴ Liz Alden Wily "Derechos de propiedad de la tierra en crisis: restitución de la seguridad de su tenencia en Afganistán. (Land Rights in Crisis: Restoring Tenure Security in Afghanistan) de la Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán, marzo de 2003, en: www.areas.org.pk/publications/land/land.pdf.

Protegiendo a la población desplazada de las minas terrestres – un llamado para la acción conjunta

por Sayed Aqa, Katrin Kinzelbach, Oren Schlein y Pontus Ohrstedt

En Colombia, así como en muchos países en conflicto y después del conflicto, la existencia o la sospecha de existencia de minas terrestres y municiones sin detonar, son algunos de los principales obstáculos para asegurar un ambiente seguro para los retornados. Un enfoque vigilante y mayor coordinación son necesarios.

Las minas terrestres y municiones sin detonar no reconocen ceses de fuego o acuerdos de paz, ponen serios obstáculos al retorno y la reintegración de refugiados y desplazados internos. Las agencias que proveen atención a los refugiados y desplazados internos no siempre han mostrado la conciencia y experiencia necesarias para proteger poblaciones de desplazados de la amenaza de minas terrestres, poniendo a la gente en alto riesgo o reubicándolas en áreas altamente minadas donde las oportunidades de vida son escasas. Una situación aún más compleja resulta en situaciones prolongadas de conflicto.

Colombia es un país que presenta estos retos muy particulares. Tiene una de las poblaciones más grandes de desplazados internos, es el único país en América donde las minas terrestres aún están siendo colocadas de manera regular. Desde los años 90 unos 2,500,000 de colombianos, predominantemente en áreas rurales, han sido desplazados por el conflicto armado.¹ Desde que se rompieron las negociaciones de paz en febrero de 2001, entre el gobierno y los grupos guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas -FARC-, actores no estatales han aumentado el uso de minas terrestres anti-personales para retrasar el avance del ejército colombiano. Esta práctica ha llegado a ser una parte integral de la estrategia militar actual de las guerrillas, sin importar el impacto en la población civil. Información sobre la extensión del problema de las municiones no detonadas no está disponible, pero la intensificación del conflicto, incluyendo el bombardeo aéreo de los territorios controlados por la guerrilla por parte de las fuerzas armadas colombianas,

ha contribuido a la contaminación con estas municiones de vastas áreas del país.

Al menos 579 de 1097 municipalidades, en 31 de 32 departamentos, están ahora afectadas por las minas. De acuerdo con el Observatorio de Minas Anti-personales, es decir, la autoridad nacional de acción de minas establecida por la oficina del vicepresidente colombiano, hubo un 390% de aumento de accidentes provocados por minas terrestres entre 2000 y 2003. Durante los primeros 7 meses de 2004, hubo un total de 391 víctimas de minas anti-personales, involucrando a 124 civiles y 267 militares. La proliferación de las minas está causando un nuevo desplazamiento, negándoles el acceso a los campesinos a sus tierras y bloqueándoles las esperanzas de retorno y reintegración. Las minas son encontradas con creciente frecuencia a lo largo de carreteras rurales de acceso y aún en áreas escolares.² Debido a que escasamente hay marcas de áreas contaminadas por minas terrestres en el país, gente como los desplazados internos que se mueven a través de territorios desconocidos están en gran riesgo. Más aún, una comisión observadora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, confirmó el uso de minas terrestres para encerrar una comunidad de desplazados internos que recientemente había retornado a su lugar de origen en el oriente antioqueño. Aún cuando el uso de las minas terrestres por parte de la guerrilla intentaba restringir el movimiento de grupos paramilitares y el ejército, así como el acceso a las plantaciones de coca, sólo bloquearon el acceso de agricultores locales a sus tierras.

La política del gobierno de promover retornos de desplazados internos, a pesar del conflicto en proceso, ha sido cuestionado por las Naciones Unidas, particularmente por ACNUR, como incompatible con los principios de retorno voluntario en dignidad y seguridad que están encerrados en los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas.³ De las 75 municipalidades a donde regresaron los desplazados internos entre agosto de 2002 y abril de 2004, 53 municipalidades reportaron incidentes por minas terrestres, de las cuales 35 reportaron muertes por minas terrestres. Desde 2002, se han llevado a cabo un total de 330 actividades de desminado en estas municipalidades y se reportaron 28 campamentos sospechosos de estar minados. Aunque cada caso debe ser estudiado en detalle, estos números sugieren claramente que en Colombia las minas terrestres son una amenaza significativa a la seguridad de los desplazados internos que retornan.

El tema de las minas terrestres ha sido reconocido recientemente en Colombia como un problema mayor humanitario y de desarrollo. La conciencia entre la población general y los oficiales de Estado es limitada y la coordinación entre los actores es pobre. Se comparte poca información entre el Observatorio y la Red de Solidaridad Social (RSS),⁴ la agencia de gobierno a cargo del registro de desplazados internos de la asistencia a colombianos pobres y vulnerables, y de la planificación de proyectos de reconstrucción. Los protocolos para los retornados requieren de la provisión de permisos de seguridad por parte del ejército, pero la RSS no requiere información en forma sistemática de posible contaminación de minas terrestres en las áreas de retorno, ni de las fuerzas armadas ni del Observatorio. Aunque desminado militar se lleva a cabo, éste no necesariamente cumple con los estándares internacionales de acción de minas para el desminado humanitario, y el Observatorio no

está involucrado en ninguna etapa del proceso de limpieza.

Es esencial que:

- El Observatorio y el ejército provean al RSS con información actualizada sobre las áreas que se sospecha están contaminadas por minas, especialmente en las áreas de retorno.
- Los protocolos usados por el RSS para manejar el retorno de desplazados internos directamente, trate el asunto de minas terrestres e incluya un criterio detallado para tratar la contaminación por minas terrestres en las áreas de retorno.
- Las fuerzas armadas no provean permisos de seguridad para el retorno de los desplazados internos si el asunto de las minas terrestres no es tratado.
- Desminadores militares desplegados para preparar el retorno de desplazados internos trabajen con

el Observatorio y se adhieran a los estándares internacionales de acción de minas.

- Se establezca capacidad de emergencia humanitaria en acción de minas en apoyo del retorno de desplazados internos.

Los acuerdos humanitarios con actores no estatales armados para refrenar el uso de minas antipersonales, presenta una de las mejores opciones de reducir la amenaza que las minas representan para los desplazados internos que retornan. En el actual clima político en Colombia, ésta es una tarea compleja y difícil. Sin embargo, se han logrado avances a través del trabajo del Llamado Génova⁵ y de la campaña colombiana para la prohibición de minas terrestres.⁶ En junio de 2004 organizaron el primer fórum para reunir al gobierno colombiano y a los actores no estatales con el propósito de discutir asuntos humanitarios. Un líder del Ejército de Liberación Nacional (ELN) que estaba prisionero, fue temporalmente liberado para asistir a un fórum en el Senado

colombiano. Él renunció al uso de minas terrestres e hizo un llamado para terminar la violencia en el país.

Minas terrestres y desplazamiento

Para proteger a las poblaciones desplazadas de la amenaza de las minas terrestres, es imperativo que las organizaciones de ayuda, gobierno y oficiales comunitarios, así como otros involucrados en el reasentamiento y programas de retorno, estén conscientes de la amenaza que las minas terrestres y las municiones sin detonar representan para los desplazados internos. La naturaleza de riesgo de las operaciones de acción de minas requiere un nivel mucho más alto de planificación cuidadosa y un tiempo de acompañamiento más prolongado; por ejemplo, la entrega de comida y la distribución de tiendas de campaña.

La planificación de los reasentamientos de desplazados internos no siempre ha respondido a este reto, y los campamentos de desplazados internos y refugiados se han

Campamento de desplazados internos en Bocas de Opogadó, Chocó



establecido en áreas contaminadas por minas terrestres y municiones sin detonar. En 1993, por ejemplo, el campamento de desplazados internos Sarshahi en las afueras de Jalalabad en Afganistán, fue establecido en un área altamente contaminada. Más recientemente, campamentos para potenciales refugiados iraquíes fueron establecidos en áreas minadas dentro de Irán. Afortunadamente, muy pocos refugiados o tal vez ninguno llegó a poblar estos campamentos. Los accidentes a causa de las minas pueden y han desalentado el retorno de desplazados internos y refugiados. Por ejemplo, la muerte trágica de un grupo de Médicos Sin Fronteras debido a un accidente provocado por una mina terrestre, en la primavera de 2004 en Angola, tuvo un gran impacto en el retorno de refugiados y desplazados internos en ese país.

Para asegurar la seguridad de los desplazados internos en campamentos y en comunidades de origen después del retorno, es importante:

- motivar la comunicación oportuna y la coordinación entre las autoridades nacionales y regionales de acción de minas, las ONG de acción de minas, agencias de ayuda y oficiales de gobierno responsables por la ubicación y reubicación de los desplazados internos.
- Reunir información sobre la localización de minas y municiones sin detonar por parte de los protagonistas armados, comunidades y ONG antes de establecer los campamentos: la información debe ser verificada en forma cruzada de varias fuentes.
- Limpiar muchos kilómetros de tierra alrededor de los campamentos ya que los refugiados o desplazados internos podrían aventurarse lejos del campamento en busca de madera para fuego, chatarra de metal, agua o pasto.
- Proveer fuentes alternas de energía - tales como estufas solares/ calentadores de agua- para reducir la búsqueda de leña.
- Permitir que sean sólo organizaciones acreditadas de acción de minas las que remuevan las minas, dándoles la información necesaria de trabajo

con anticipación así como el tiempo suficiente para la ejecución.

- Reconocer que los equipos de desminado trabajan de acuerdo con un programa de tareas prioritarias, por lo tanto no podrían estar inmediatamente disponibles para atender emergencias.
- Asegurar que los gastos considerables de los programas de acción de minas sean incluidos en el presupuesto de programas de desplazados internos y donaciones.
- Asegurar que la repatriación sea precedida por información pública y campañas de sensibilización y, el despeje de áreas de retorno y de carreteras a ser usadas por los grupos de retornados.
- Incluir un componente de atención a supervivientes en todos los paquetes de apoyo para asegurarse que las víctimas de minas terrestres reciban apoyo médico, psico-social y vocacional.

La educación en riesgo de minas juega un papel importante en asegurar la seguridad de las poblaciones que viven en áreas afectadas. Este tipo de educación debe, por lo tanto, formar parte integral de todos los programas de desplazamiento interno en áreas afectadas por las minas. No sólo debe abarcar reglas básicas de comportamiento preventivo, sino también concientizar a las poblaciones de desplazados y de retorno de la naturaleza particular de la amenaza de minas terrestres en su comunidad. Ha habido ocasiones en que las agencias de ayuda usan mensajes prediseñados, incluyendo paquetes preparados por otros países, los cuales han puesto a la gente en alto riesgo ya que los mensajes no han sido apropiados para tales comunidades. Todos los mensajes deben ser diseñados por profesionales tomando en cuenta el ambiente, nivel de educación de los desplazados internos y otras consideraciones culturales.

Cualquier persona que se mueva en ambientes afectados por minas está expuesta a la amenaza indiscriminada que representan las minas terrestres y municiones sin detonar. Los movimientos de población a gran escala aumentan este riesgo, ya que tienden a ser caracterizados por confusión y aflicción. Los peligros que las minas

terrestres y municiones sin detonar van más allá de la fase de desplazamiento y continúan siendo severos durante el asentamiento temporal, así como durante el regreso o reasentamiento de poblaciones desplazadas.

Los componentes claves de cualquier esfuerzo para mitigar las consecuencias de la contaminación de minas terrestres en poblaciones desplazadas son la comunicación y la planificación conjunta y oportuna entre todos los participantes clave.

Especialmente en el caso de conflictos prolongados como en Colombia, es crucial analizar el problema de minas terrestres dentro del contexto de un conflicto más amplio, uniendo la acción de minas a otros componentes de una estrategia integrada. El eventual retorno de desplazados internos a sus comunidades de origen, puede ser exitoso y sostenible si las condiciones de seguridad y socio-económicas son favorables en las áreas donde los desplazados internos tratan de restablecerse. Mantener un acercamiento vigilante en el tema de las minas terrestres, puede ayudar a reducir los accidentes causados por minas entre las poblaciones desplazadas y garantizar el retorno y reintegración de poblaciones de desplazados internos en forma segura y sostenible.

Este artículo fue escrito conjuntamente por Sayed Aqa, Katrin Kinzelbach y Oren Schlein del Equipo de Acción de Minas de PNUD en Nueva York (vea www.undp.org/bcpr/mineaction) y Pontus Ohrstedt de la oficina en Colombia del PNUD. Correos electrónicos: sayed.aqa@undp.org, katrin.kinzelbach@undp.org, oren.schlein@undp.org y pontus.ohrstedt@undp.org. Los puntos de vista expresados en este artículo son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente los de ONU o PNUD.

¹ Vea el perfil de Colombia en el Proyecto Global de Desplazados Internos, www.db.idpproject.org.

² Para más detalles vea: www.mineaction.org/sp/countries/countries_overview:cfm?country_id=Colombia.

³ Véase www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html.

⁴ Véase www.red.gov.co/eng.

⁵ Véase www.genevacall.org

⁶ Véase www.ocbl.org.

De la emergencia al desarrollo: evaluando el papel del PNUD en Bosnia-Herzegovina

por Moises Venancio, Svetlana Pavelic, Sabina Zunic, Goran Vukmir y Massimo Diana

Desde que los Acuerdos de Paz de Dayton en diciembre de 1995 terminaron con tres años y medio de conflicto, el PNUD ha trabajado en Bosnia y Herzegovina para facilitar el retorno de desplazados, consolidar la paz y establecer la base para un desarrollo a largo plazo.

Bosnia-Herzegovina es administrada por la Oficina del Alto Representante (OHR¹, por sus siglas en inglés). Está dividida en dos entidades de igual tamaño: la República Srpska (que tiene una forma semi-circular alrededor del norte y el este) y la Federación (mayoritariamente poblada por croatas y musulmanes), ambas trabajan—sólo de nombre— bajo los auspicios de un débil gobierno estatal. La seguridad ha vuelto y hay un movimiento libre total de bienes y personas en todo el territorio. Las fuerzas internacionales de la OTAN están en el proceso de disminuir sus fuerzas en un 50% para el final del año y permanecerá una pequeña Misión Policial Observadora Europea. Tal y como lo muestra el informe trimestral de sistemas de advertencia más reciente del PNUD, se ha reducido drásticamente el miedo a un retorno a la guerra, aún si las fuerzas internacionales se retiran.

Un poco menos de la mitad de los 2,000,000 de desplazados internos o refugiados han regresado a sus áreas de origen. El hecho de que desde el año 2000 la mayoría hayan sido retornos minoritarios (por ejemplo, personas retornando a áreas donde son minoría étnica) es una indicación positiva del nivel de estabilidad, seguridad y reconciliación. Más del 90% de demandas de restitución de la propiedad han sido establecidas.

Durante los primeros años posteriores a los Acuerdos de Dayton, el PNUD— así como otras organizaciones—se centraron en la vivienda. Sin embargo, desde el principio el PNUD trató realmente de usar enfoques más integrados que enfatizaban la necesidad de asegurar un retorno sostenible. De esta manera, introdujo el enfoque basado en áreas que unía la recuperación económica local, la creación de trabajo y el apoyo a los retornados como actividades complementarias a la reconstrucción de viviendas. En las municipalidades se dio prioridad a los proyectos de infraestructura, al microcrédito y a la generación de ingresos a lo largo de la línea límite entre entidades para crear fuentes de trabajo rápidamente

y motivar a las comunidades divididas que trabajaran juntas alrededor de proyectos de interés común.

En el año 2001, mientras crecía la percepción de que la respuesta humanitaria al conflicto en Bosnia-Herzegovina había terminado, el PNUD comenzó a diseñar estrategias a mediano plazo para asegurar la sostenibilidad a largo plazo del retorno. Éstas han desarrollado la integración del apoyo a niveles de Estado, entidades y gobierno local, alentando una nueva asociación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. En una estructura de gobernabilidad compleja, el meollo está en realzar la capacidad de los gobiernos locales.

En enero de 2004, el Ministerio del Estado de Bosnia-Herzegovina para los Derechos Humanos y Refugiados (MHRR, por sus siglas en inglés) y otras autoridades federales, tomaron el control total del proceso de retorno. Ahora están enfrentando los desafíos correspondientes para asegurar el retorno seguro de aproximadamente 300,000 personas que se espera puedan retornar pronto, y fomentar así el desarrollo sostenible. El MHRR ha desarrollado una base de datos con información relacionada con los retornos en las 147 municipalidades de Bosnia-Herzegovina. Las prioridades ahora están determinadas por las autoridades de Bosnia-Herzegovina y no por la comunidad internacional.

RMAP—desarrollo basado en los derechos de niveles locales para todos

El Proyecto de Evaluación y Planificación Municipal Basado en Derechos (RMAP², por sus siglas en inglés), es un proyecto piloto del PNUD en asociación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el MHRR, constituye una de las primeras iniciativas prácticas desde que el Secretario General convocó a las agencias de la ONU para definir y desarrollar enfoques de desarrollo basados en derechos. El desarrollo basado en derechos define a las

personas como participantes activas y propietarias del desarrollo, y trabaja para incorporar y respetar los derechos humanos en cada etapa del proceso de desarrollo.

Cuando el RMAP comenzó, no existía un diálogo significativo entre los responsables y los reclamantes; por ejemplo, aquéllos acusados durante el Dayton con la responsabilidad de facilitar el retorno y aquéllos con demandas legítimas de asistencia e indemnización. Los planes municipales de desarrollo no se estaban llevando a cabo sobre la base de las necesidades y prioridades de los ciudadanos, la coordinación entre las municipalidades, los cantones de la Federación y las agencias de las entidades era a menudo inexistente.

La meta original del RMAP era evaluar la capacidad de las instituciones de gobernabilidad para contribuir al diálogo de políticas. Sin embargo, se concluyó que una evaluación por sí sola no era suficiente para promover derechos humanos y que el desarrollo basado en derechos debiera incluir tres fases: evaluación, planificación e implementación. El objetivo primario cambió de dirección hacia la utilización del mismo proceso de evaluación, para motivar a los gobiernos locales a consultar a sus ciudadanos e iniciar el diálogo sobre derechos humanos cruciales y asuntos de desarrollo, entre todos los actores interesados, pertenecientes al Estado o no.

Se tomó la decisión de trabajar más lentamente y reducir de 48 a 25 el número de municipalidades en RMAP. Los especialistas en desarrollo y derechos humanos locales e internacionales, se enlazaron de manera intensiva con el personal de una municipalidad particular para recabar información en derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Los temas varían desde la equidad y participación política de las mujeres, hasta derechos laborales y acceso equitativo a los servicios públicos.

Las evaluaciones basadas en derechos ya han sido llevadas a cabo en ocho municipalidades de la Federación y en ocho municipalidades de la República Srpska. El RMAP se está implementando ya mediante dos procesos paralelos: las evaluaciones se están realizando en más

municipalidades, mientras que en otras el personal capacitado está comenzando a preparar planes de desarrollo estratégico basado en derechos. Las municipalidades formularán sus propios planes de desarrollo participativo mientras que los equipos del RMAP facilitarán el diálogo entre los responsables y los reclamantes, así como también construirán la capacidad de las municipalidades en las áreas de derechos humanos y planificación de desarrollo y de género.

Un reciente informe sobre el trabajo del RMAP en las municipalidades evaluadas, ha identificado³ siete sectores clave: administración pública, sociedad civil, economía, protección social, educación, salud y justicia.

Dicho informe sugiere que el PNUD y otros miembros de la comunidad internacional deberían:

- hacer más que asegurar el acceso multiétnico igualitario a todos los servicios municipales y los procesos de toma de decisiones
- promover la reforma en los sectores de educación, salud y justicia
- definir más claramente las obligaciones de los responsables y los reclamantes
- garantizar niveles extendidos y continuos de apoyo a las municipalidades: sin el apoyo financiero y moral de los niveles más altos de la autoridad y los donantes, las municipalidades serán incapaces de lograr sus obligaciones y no se librarán de sus limitaciones.
- Motivar a las municipalidades a cumplir con sus obligaciones, aún cuando el apoyo de los niveles más altos no sea el idóneo.

Según el gerente de proyectos del RMAP, “el cambio necesita comenzar desde adentro—no desde fuera. Necesita comenzar desde el cambio de actitudes, tanto de los responsables como los reclamantes.”

El empoderamiento de autoridades locales para supervisar el retorno de los refugiados/desplazados internos

El proyecto del Traslado Sostenible a las Autoridades relacionadas con el Retorno (SUTRA, por sus siglas en inglés)⁴ es una iniciativa innovadora de la empresa de la Unión Europea, el PNUD y el MHRR, en cooperación con los ministerios de la línea de entidades para trasladar la administración del retorno a las autoridades locales, a nivel central y municipal. Siete municipalidades piloto (Brod, Derventa, Dobo, Lukavac, Mostar, Travnik y Tuzla) se están habilitando para

El país más minado en Europa

Se calcula que 670,000 minas anti-personales y muchos tipos de municiones sin detonar están regadas por 10,000 sitios que constituyen el 4% del área de terreno de Bosnia-Herzegovina. La amenaza de minas en Bosnia-Herzegovina es indudablemente entre las más complejas en el mundo, debido a que está generalizada, es de baja densidad y tiene que ser enfrentada dentro de un ambiente gubernamental complejo. Los peligros son particularmente agudos en las antiguas áreas de batalla a donde han estado retornando los desplazados.

La responsabilidad por la limpieza de minas la tienen varios organismos—las Fuerzas Armadas de Entidad, compañías comerciales de desminado, ONG nacionales e internacionales y Departamentos de la Entidad para la Protección Civil. El gobierno de Bosnia-Herzegovina no ha podido generar suficientes recursos para financiar anualmente los objetivos de acción contra minas. Los fondos limitados han ocasionado dificultades para obtener equipo para desminado; han obstaculizado la implementación de una educación formal en los riesgos de las minas; y han restringido la provisión de ayuda adecuada a las víctimas de las minas. La presencia de minas inhibe el retorno de los refugiados y desplazados internos y restringe la recuperación agrícola, el potencial turístico y la rehabilitación ambiental. Aunque las muertes ocasionadas por las minas están disminuyendo, en 2003 hubo 23 víctimas mortales.

El PNUD tiene dos iniciativas principales. La primera es un marco nacional a mediano plazo que apoye un enfoque continuo y coordinado para la limpieza de minas a niveles acordados a lo largo de Bosnia-Herzegovina. Se complementa con el Proyecto de Desminado Directo, que trabaja por la restitución del acceso a—y la funcionalidad de—áreas de prioridad alta mediante el desminado y/o la reducción del área en la región de Sarajevo, al mismo tiempo que se disminuya el número de incidentes por minas y se refuerce la capacidad de desminado indígena. Sin embargo, el déficit de fondos es una realidad y queda mucho por hacer si Bosnia-Herzegovina pretende lograr su meta de estar totalmente libre de minas para 2010.

Para más información contacte a Seid Turkovic: Sturkovic@undp.ba

coordinar, planificar estratégicamente y administrar exitosamente el retorno, y por ende prepararlos para la pertenencia total del proceso.

El SUTRA, aprobado por el Consejo de Implementación de la Paz (organismo internacional que supervisa el proceso de paz en Bosnia-Herzegovina) en diciembre de 2002, marca una partida histórica. Por primera vez desde el Dayton, representantes electos de Bosnia-Herzegovina—en lugar de representantes de la OHR, el ACNUR u ONG contratadas por los donantes—están estableciendo las prioridades para la asistencia al retorno. Mientras que todos los proyectos para financiar el retorno y la reinserción solían venir de fuera, ahora el 54% viene de presupuestos de Bosnia-Herzegovina. Éste es un avance importante en un país acusado de tipificar el síndrome de dependencia. El Ministerio de Relaciones Exteriores Suizo ha notado que el diseño del SUTRA—como un servicio de apoyo a mediano plazo para la administración y asistencia técnica—es un ejemplo que debiera ser copiado para apoyar el traslado de estructuras internacionales a aquellas nacionales en otros sectores.

El actual SUTRA nos ha llevado

hacia un buen número de lecciones aprendidas y ha reforzado la confianza hacia las autoridades nacionales y la colaboración de las numerosas estructuras gubernamentales. La siguiente meta fue hacer uso de esto y formular un SUTRA II que reflejara plenamente la experiencia adquirida hasta ahora y que se basara en la pertenencia nacional eficaz. El SUTRA II ha sido determinado por un proceso conducido por los interesados, guiado por el MHRR con el apoyo del PNUD. Dicho proceso ha funcionado en asociación especialmente cercana con las municipalidades involucradas en la fase I y con organizaciones de la sociedad civil. Se espera que el hecho de que el SUTRA II haya reflejado lecciones aprendidas, debiera disipar la percepción equivocada que tienen algunos encargados de tomar decisiones, especialmente a nivel municipal, que el SUTRA es en principio un proyecto de retorno y reconstrucción.

Adicionalmente, el SUTRA está jugando un papel importante en la definición de los arreglos de Bosnia-Herzegovina para este sector, así como en la clarificación de los papeles y responsabilidades de las diferentes capas gubernamentales para que la

arquitectura de la gobernabilidad, sea altamente compatible con los requerimientos futuros de los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

Srebrenica—la prueba litmus para el proceso de retorno

Srebrenica, el sitio de la primera Área Segura de la ONU en el mundo, fue testigo del peor genocidio después de la Segunda Guerra Mundial. En julio de 1995, el ejército bosnio-serbio tomó el control del pequeño pueblo de Spa y asesinó sistemáticamente a más de 7,000 hombres y jóvenes, en un período de cinco días. Después de la guerra, los hogares musulmanes en Srebrenica se poblaron por serbios que abandonaron las áreas—especialmente cerca de Sarajevo—que se habían vuelto parte de la Federación.

El Programa del PNUD para la Recuperación Regional de Srebrenica (SRRP, por sus siglas en inglés),⁵ la iniciativa en marcha basada en áreas más significativas y complejas, representa un enfoque holístico e integrado que busca establecer la base para la recuperación local y el retorno sostenible en Srebrenica y los pueblos circunvecinos de Bratunac y Milici. El SRRP une el apoyo para el retorno de doble vía mediante el fomento de la recuperación socio-económica, restituyendo a las comunidades multiétnicas y fortaleciendo las estructuras gubernamentales locales.

Desde que comenzó la implementación

en octubre de 2003, el SRRP ha trabajado en pos de:

- apoyar la capacidad del gobierno municipal para llevar una administración local responsable, transparente, eficaz, eficiente y orientada al cliente
- crear las condiciones para el crecimiento económico sostenible
- fortalecer la capacidad de la sociedad civil para expresar problemas y defender sus distritos electorales en el diálogo con el gobierno local
- integrar la equidad de género a todos los aspectos de la sociedad, asegurando la participación activa de hombres y mujeres de distintos grupos, clases sociales y grupos de edad.
- Ayudar en el esfuerzo de construir un centro conmemorativo y un cementerio para las víctimas de la masacre.

La mayoría de los serbios que ocupan propiedades ilegalmente han sido desalojados y se han ido de Srebrenica. Así como en otras áreas de la República Srpska del este, los retornos de los bosnios (musulmanes) son particularmente problemáticos y traumáticos. Sin embargo, se ha logrado un progreso dramático en el último año. Según las estadísticas del ACNUR, para marzo de 2004, 2,28 ex-habitantes bosnios habían retornado a Srebrenica, 2,337 a Bratunac y 1,290 a Milici. La cabeza de hogar del 42% de las familias retornadas son mujeres.

Atrapado entre las enormes expectativas creadas por el SRRP y la lenta llegada de fondos donantes prometidos, el equipo del Programa inicialmente priorizó que los proyectos de impacto rápido respondieran a las necesidades inmediatas de los retornados vulnerables y promovieran la reconciliación. Los proyectos de impacto rápido han establecido las bases para la cooperación a mediano y largo plazo con las autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y las comunidades. Todas las propuestas han sido revisadas, los contratos establecidos y el dinero desembolsado a través de procedimientos transparentes, que han hecho que las tres municipalidades sean socios iguales con organizaciones internacionales. Los proyectos de impacto rápido han levantado la economía al financiar el desarrollo de pequeños negocios, brindándoles capacitación en destrezas vocacionales y de negocios. Un total de 26 organizaciones locales—incluyendo asociaciones de ciudadanos, de retornados, de mujeres, de jóvenes y de personas con necesidades especiales—han recibido ayuda financiera del SRRP. Se han rehabilitado carreteras, suministros de agua, redes de energía, edificios públicos y demás infraestructura. Adicionalmente, el PNUD ha logrado recaudar fondos para un proyecto que comenzará pronto a ofrecer micro crédito, específicamente creado para empresarias.



Aunque Srebrenica permanece embrujada por su propio pasado, números crecientes de personas están triunfando en su ambición de regresar a su tierra de origen. Mientras que la seguridad ha mejorado increíblemente en los últimos años, el desempleo masivo, el estancamiento económico y la falta de un sistema de bienestar social constituyen hoy en día las grandes amenazas a la paz y reconciliación en la región de Srebrenica. Alrededor del 90% de los residentes de las municipalidades viven por debajo de la línea de pobreza.

Desafíos y prioridades

Aún cuando la seguridad ya no sea un problema, la falta de desarrollo económico y la débil gobernabilidad municipal obstaculizan la construcción de la paz, la reinserción y reconciliación en Bosnia-Herzegovina. El PNUD y otras agencias no pueden resolver por sí solas los asuntos económicos y políticos más estructurales que siguen obstaculizando el retorno.

Bosnia-Herzegovina ha mantenido su estabilidad macro económica. La inflación es de menos del 1% y se calcula que la economía creció un 5% en 2003. La moneda está estable, al sector bancario se le ve como modelo regional y la inversión extranjera directa aumentó en un 70% en 2002. Las remesas aportan un 15% al PIB y alientan la economía significativamente previniendo niveles más amplios de pobreza. De gran envergadura para la futura membresía en la Asociación para la Paz de la OTAN es el hecho que se ha establecido un Ministerio de la Defensa Federal con una cadena de mando unificada para los tres ejércitos del país.

No obstante, la pobreza y la miseria social están generalizadas. El PIB per cápita oficial (US \$ 1,250) es sólo la mitad del nivel de 1992. Cálculos de la proporción de la población desempleada varían de un 16% a un 44% y podrían empeorar con la aceleración de la privatización. La gente está preocupada por la economía y dudan de que el gobierno puede mejorar las cosas. Se calcula que un 20% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, siendo los más afectados los serbios, pensionados, desempleados de mediana edad, retornados, jóvenes y gitanos.

El objetivo de Dayton de retroceder la limpieza étnica, aún tiene que lograrse, puede que nunca se logre. Pese a que los retornos de las minorías han aumentado significativamente en años recientes, un millón de personas aún no han regresado a casa. Es necesario recordar que la gente comenzó a emigrar de Bosnia-Herzegovina aún antes de la guerra, especialmente de áreas croatas de lo que ahora es la República Srpska. Muchos de los que se han establecido permanentemente en otros países no usarán su derecho a regresar a casa.

El retorno de croatas expulsados a la República Srpska del norte es especialmente de gran dificultad debido al estancamiento económico y a la falta de acceso a facilidades adecuadas de salud y educación. Aún cuando los esfuerzos para restituir la propiedad han sido generalmente exitosos, ahora está claro que la restitución de la propiedad misma no asegura la reinserción socio-económica. Con algunas excepciones locales, la participación de la sociedad civil en asuntos públicos y su capacidad para defender y hacer contactos es limitada. La idea de una sociedad entre las organizaciones de la sociedad civil y las municipalidades es aún incipiente. Se puede culpar a la comunidad internacional y a las estructuras gubernamentales débiles y muchas veces disfuncionales, de un progreso lento en cuanto a involucrar a la sociedad civil (dichas estructuras han utilizado organizaciones basadas en las comunidades principalmente como un mecanismo de entrega de servicios alternativos). El legado de la antigua 'era comunista' supervive pues los lugareños están acostumbrados a una intervención de mano dura por parte de las autoridades y no se acostumbran a involucrarse en un diálogo.

Un desafío clave es que mientras el Dayton garantizaba el derecho al retorno, éste era silencioso en cuanto al derecho de quedarse. No tiene mucho sentido motivar a la gente a regresar a áreas improductivas o a lugares a donde no quieren regresar por razones psicológicas obvias, y sin embargo, hay pocos mecanismos de apoyo para que la gente se quede. Esto puede conllevar a la aparición de una nueva clase marginada, particularmente en áreas urbanas.

Otros desafíos significativos son:

- la descentralización fiscal—un pre-requisito para la gobernabilidad local sólida—a penas ha comenzado
- prácticas discriminatorias y falta de transparencia a la hora de contratar afectan especialmente a las poblaciones minoritarias de retornados
- la política étnica sigue influenciando las políticas de desarrollo, y las identidades étnicas aún determinan la vida de la gente.
- Aunque la constitución de Bosnia-Herzegovina incluye garantías internacionales a los derechos humanos básicos, no hay un marco legal vinculante, claro ni coherente que indique quién es responsable de qué en lo que concierne a asuntos de derechos humanos.
- Mantener los muchos entresijos de las estructuras gubernamentales establecidas por el Dayton resulta caro y difícil de manejar.
- Las municipalidades no tienen los recursos o la capacidad para garantizar aún los derechos más

fundamentales y muchos permanecen renuentes a tomar acciones para apoyar el proceso de retorno y ayudar a las minorías vulnerables.

- Pese a ciertas reformas exitosas, la aplicación de la ley es débil y la corrupción, el favoritismo y el tráfico de influencias están a la orden del día.
- En muchas áreas, las estructuras de las cortes y las oficinas de los fiscales siguen siendo monoétnicas.
- Los periódicos, la radio y la televisión están dirigidos al grupo étnico mayoritario y la programación refleja únicamente la cultura del grupo dominante.
- Los sistemas educativos mantienen nombres, símbolos y contenidos en los libros de texto que refuerzan la intolerancia hacia las diferencias culturales: las decisiones sobre los idiomas de instrucción desalientan las inscripciones de las minorías.
- Las familias retornadas—particularmente aquéllas dirigidas por mujeres—no pueden, muchas veces, brindar las bases educativas a sus hijos o no tienen acceso a los servicios de salud.
- Hace falta información sobre el perfil demográfico y estado socio-económico de aquellos que han retornado.

La exitosa consolidación de la paz a largo plazo, el desarrollo y formación de un estado multiétnico dentro de la Unión Europea requerirá de continuos y altos niveles de ayuda externa. Sin embargo, la ayuda internacional de \$270,000,000 que Bosnia-Herzegovina ha recibido en el 2004, es solamente un tercio del nivel de los años post-Dayton. Sin un apoyo significativo se corre el riesgo de que Bosnia siga siendo una fuente de inestabilidad para la región y para Europa.

Este artículo fue escrito por cinco miembros del personal del PNUD, para subrayar las dificultades y la necesidades constantes de cooperación en una oficina de un país que funciona en un ambiente de continuo cambio político y de fondos. Moisés Venancio es el Vice-representante Residente del PNUD en Bosnia-Herzegovina. Correo electrónico: mvenancio@undp.ba. Svetlane Pavelic, Armin Sirco, Goran Vukmir y Sabina Zunic son gestores de la cartera de valores del PNUD. Correos electrónicos: asirco@undp.ba; spavelic@undp.ba; gvukmir@undp.ba; szunic@undp.ba.

¹ Veá: www.ohr.int.

² Ver: www.undp.ba/shprojects.asp?iditem=9.

³ Veá: [www.undp.ba/Publications/RMAP/Consolidated%20Report%20\(English\).pdf](http://www.undp.ba/Publications/RMAP/Consolidated%20Report%20(English).pdf).

⁴ Para más información sobre SUTRA, veá: www.undp.ba/shprojects.asp?iditem=4 ó contacte a Armin Sirco, correo electrónico: asirco@undp.ba.

⁵ Para más información, visite el sitio web de SRRP: www.srrp.undp.ba ó contacte al Director del Programa, Alexander Prieto, aprieto-SA@undp.ba.

Aprendiendo lecciones del reasentamiento: aldeización en el noroeste de Ruanda

por Stephanie Kleine-Ahlbrandt

Un análisis de cómo la comunidad internacional dio su apoyo sin crítica a la controvertida política de aldeización de Ruanda, subraya la necesidad de mejorar la protección para el reasentamiento de desplazados internos, de pensar más seriamente en la integración sostenible y mejorar la cooperación inter-agencias.

Siguendo el rápido retorno a Ruanda de más de 1,000,000 de refugiados provenientes de la República Democrática del Congo, a finales de 1996, los soldados que habían sido responsables de genocidio instigaron una rebelión en el noreste de Ruanda. El ejército ruandés usó tácticas brutales para luchar en contra de los rebeldes matando, torturando y encarcelando arbitrariamente a cientos de civiles. La violencia utilizada por ambos bandos llevó a una crisis humanitaria y a un extenso desplazamiento interno. A finales de 1998, aproximadamente 630,000 personas -más de la mitad de la población de Ruanda del noroeste- fue desplazada.

A finales de 1999, la seguridad había mejorado y la atención se convertía en soluciones para los desplazados. Como la mayoría no podía regresar a sus hogares, los donantes y las agencias internacionales decidieron invertir masivamente en la implementación de una política de reubicación colectiva o aldeización (*imidugudu* en idioma Kinyarwanda).¹ Esto requirió que decenas de miles de familias rurales se reubicaran en asentamientos recién establecidos, dispersos en toda la región, en lugar de regresar a sus hogares tradicionales en las faldas de las colinas. El gobierno vio estos sitios como la solución a la inseguridad y una forma de evitar que los insurgentes tuvieran contacto con civiles. Por cuatro años las agencias internacionales guiadas por ACNUR, WDP y PNUD, y algunas ONG, brindaron un apoyo enorme a la aldeización, ayudando a construir más de 250 comunidades con 85,000 casas.

Comenzando como un proyecto de emergencia, imigudu estuvo plagado de problemas, varios de los cuales se asemejaban a aquellos de una previa aldeización experimental en África:

- Las autoridades no lograron los objetivos que se propusieron al aplicar el criterio científico en una forma irreal, olvidándose de las realidades locales.
- Las directrices autoritarias regularmente se traducían en coerción y encerraban casos de reubicación forzada.
- Las familias estaban renuentes a desprenderse de sus antiguas parcelas de tierra y formas de vida en general, pero las autoridades requerían que abandonaran e incluso que destruyeran sus moradas.
- El programa carecía de legitimidad, pues el estatus legal de la aldeización era difuso porque era implementado por dos ministerios ruandeses, sin legislación o discusión parlamentaria.
- Las agencias internacionales no lograron ni proteger adecuadamente los derechos de los desplazados internos en el retorno, ni desarrollar un enfoque coherente entre las agencias hacia la crisis.
- No se tomaron en cuenta las oportunidades para abogar por la implementación de estándares internacionales en lo referente a hogares, acceso a la tierra, protección y consulta.
- La aldeización no unió la ayuda con el desarrollo, ya que no pudo brindar servicios adecuados de agua, salud y educación.
- La productividad agrícola y la seguridad alimenticia fueron

socavadas por la distancia a recorrer entre los sitios de aldeización, los campos cultivables y la reubicación de las comunidades en áreas planas y fértiles -por lo tanto, forzándolos a utilizar la tierra ambientalmente peligrosa de las faldas de las montañas para cultivar.

- Los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno² y el amplio rango de derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales que dichos principios proponen- no fueron utilizados para guiar la política ni la práctica.

Estas deficiencias se hicieron manifiestas en una serie de evaluaciones comisionadas por donantes, agencias de Naciones Unidas y ONG; aún así, pese a sus descubrimientos, las amplias

La coerción se seguía utilizando para reubicar y movilizar a las personas.

críticas internacionales hacia la aldeización y su falta de legalidad, la comunidad internacional continuó ofreciendo apoyo significativo para implementarlas. Sus razones para seguir adelante eran:

- Un sentido de responsabilidad y sentimiento de culpa por falta de acción e interés durante el genocidio, y los recursos que ingenuamente habían canalizado a los genocidas usando campos de refugiados en Zaire para dirigir ataques hacia Ruanda.
- La experiencia previa y el expertise de muchas agencias que brindaban alojamiento y una producción alta y tangible.
- Un procedimiento relativamente sencillo de recaudar fondos para hacerse de un lugar en un mercado competitivo de fundaciones donantes.

Al final de 1999, las agencias internacionales finalmente se

preocuparon lo suficiente por la aldeización como para desarrollar un documento de políticas del programa. Este ejercicio presentó la oportunidad de formular los estándares internacionales relacionados con la reubicación inducida por el gobierno. Sin embargo, el documento final publicado en febrero de 2000, marco común de las Naciones Unidas para la asistencia en el contexto de la política *imidugudu*, era blando y vago, pues simplemente recomendaba más estudios e investigaciones. Lo más importante es que no consideraba ni mucho menos aplicaba las normas internacionales relevantes, incluyendo los Principios Guía.

Inconsistencia de Naciones Unidas

En diciembre de 2000, Thomas Linde, Consejero Principal de los desplazados internos de la Organización para la Coordinación de Asistencia Humanitaria (OCHA, por sus siglas en inglés), visitó Ruanda. La misión de Linde ocasionó hallazgos contradictorios y polémicos que no fueron respaldados por los oficiales importantes de Naciones Unidas a cargo de las responsabilidades de los desplazados internos, lo que generó un debate significativo dentro de ACNUR y OCHA. El descubrimiento más concienzudo se refería al estatus de las personas reubicadas por el gobierno. El reporte de Linde felicitaba a Ruanda por hacer esfuerzos “de buena fe” para establecer soluciones duraderas a los que otrora fueran desplazados. Extrañamente, Linde aseguraba que sólo 6,340 personas podían ser aún consideradas desplazadas internas, pero también calculaba que hasta 370,000 familias recientemente desplazadas, se mantenían en “una situación vulnerable”.

Al mismo tiempo, más evidencias (del Comité Pro-refugiados de los Estados Unidos; un esfuerzo conjunto entre el gobierno ruandés y un estudio de la Institución Brookings y Naciones Unidas) concluyó en que al menos 150,000 desplazados internos que fueron reubicados a sitios de aldeización, estaban en una situación de total dependencia y

que Ruanda todavía tenía alrededor de 600,000 desplazados internos. Los observadores notaron que muchas de las familias desplazadas vulnerables eran de hogares en los cuales mujeres o niños eran la cabeza de familia, que seguía usándose la coerción para mover a los individuos y que la dificultad para llegar a los campos y la inseguridad en cuanto a la posesión de tierra, habían causado una baja en la producción agrícola. Considerar prematuramente a estos individuos como reubicados era, por lo tanto, no sólo erróneo sino también minimizaba sus necesidades más urgentes y desestimaba su habilidad para acceder a los ya reducidos recursos disponibles de emergencia, ya que los donantes cambiaron los lineamientos humanitarios por lineamientos de un presupuesto para el desarrollo.

La relevancia de los Principios Guía:

La omisión más significativa en el reporte de Linde fue el error craso de no referirse a ninguna de las leyes internacionales relevantes al caso, o a los Principios Guía como el marco legal para los desplazados internos. Esto fue aún más sorprendente cuando, en 1998, la sede de la OCHA decidió diseminar los Principios Guía a todo el personal de campo y apoyar su uso.

La aldeización violaba muchos de los Principios Guía:

- Principio 6 (3): que la reubicación no puede durar más de lo requerido por las circunstancias, si hubiera habido apoyo de Naciones Unidas en este Principio, se les podría haber permitido a los desplazados internos regresar a sus hogares en lugar de ser forzados a permanecer en refugios sin necesidades básicas.
- Principio 7: las garantías a alcanzar en el caso de las decisiones sobre la reubicación de las poblaciones: el apoyo habría respaldado la crítica contra la manera precipitada y no consultada que se utilizó para la aldeización.
- Principio 12: que los desplazados internos no deben encerrarse o “encarcelarse”

en un campamento, y si por circunstancias excepcionales en las cuales dicho encierro fuese absolutamente necesario, nunca debería durar más tiempo que el absolutamente necesario.

Debemos continuar aprendiendo de los fracasos pasados de protección y de reintegración

- Principio 14: que cada desplazado interno tiene libertad de movimiento y libertad de escoger su lugar de residencia.
- Principio 15: tienen derecho a ser protegidos en contra de retorno forzoso o reasentamiento en cualquier lugar en el que su vida, seguridad, libertad y/o salud estén en riesgo.
- Principio 28 (1): las autoridades competentes deben aportar los medios para que los desplazados internos puedan regresar voluntariamente, con seguridad y dignidad a sus hogares o lugares de residencia habituales, o reasentarse voluntariamente en otras áreas del país.

Conclusión

Ruanda ofrecía una oportunidad de oro para poner en práctica los Principios Guía. Este era el caso en el que el gobierno los había reconocido como un legítimo conjunto de estándares internacionales. Los esfuerzos del apoyo internacional habrían sido políticamente factibles y con posibilidades de obtener resultados. Las agencias internacionales proveyeron mucho del apoyo material para la aldeización y el personal de campo que trabajaba cerca y dentro de los campos para monitorear y asegurarse de que se respetaran los derechos de los desplazados.

El uso de los Principios Guía como piedra de toque para la ley internacional que estipula las obligaciones del gobierno con los desplazados internos, hubiese fortalecido la crítica en contra de la aldeización y posiblemente habría motivado la acción para hacerla más humana. También pudo haber incidido en el desarrollo de un enfoque inter-agencias más coherente hacia la crisis.

Al mismo tiempo que desde 1999 se han tomado medidas para fortalecer

la respuesta internacional a las situaciones de desplazamiento interno, debemos continuar aprendiendo de los antiguos fracasos de reinserción sostenible y protección. Hay una necesidad urgente de:

- divulgar los Principios Guía más ampliamente y asegurarse de que realmente sean aplicados por los que redactan las leyes
- capacitar a los oficiales de gobierno y al personal de campo de Naciones Unidas y ONG en los Principios Guía
- capacitar al personal de las sedes para que brinden un mejor apoyo a sus colegas de campo, respondiendo a las crisis de desplazamiento y sensibilizarlos en los asuntos relacionados con el desplazamiento interno.
- Darle al personal de las sedes que estén en los equipos de Naciones Unidas del país, la autoridad suficiente para informar a las agencias sobre cómo proceder y apoyarlos cuando encuentren obstáculos.
- Abstenerse de mandar a muchos enviados y misiones de

Naciones Unidas al mismo país o región y ofrecer diferentes recomendaciones.

Mientras los recursos se vuelven más escasos, Naciones Unidas debe aumentar su efectividad y credibilidad coordinando mejor sus respuestas a las crisis humanitarias. El desplazamiento interno puede continuar como uno de los asuntos humanitarios, de seguridad y de derechos humanos más urgentes que enfrenta la comunidad internacional en un futuro cercano. Los Principios Guía sobre el Desplazamiento Interno deben servir como base de cualquier respuesta sobre desplazamiento interno.

Stephanie Kleine-Ahlbrandt es Directora del Programa para China de la Oficina del ACNUDH en Ginebra, www.ohchr.org. Correo electrónico: skleine-ahlbrandt@ohchr.org.

Las opiniones expresadas en este artículo son puramente personales. Para un análisis completo de la aldeización y sus fallas en las respuestas internacionales referentes al desplazamiento interno, ver

Kleine-Ahlbrandt, S. El cisma de protección de los desplazados internos: El caso de Ruanda (The protection gap in the international protection of IDPs: the case of Rwanda), Instituto de Postgrado de Estudios Internacionales, Ginebra, marzo, 2004. Disponible en línea en: <http://heiwwww.unige.ch/publ/workingpapers/04/wpaper1.pdf>.

¹ Veá FMR 7, Jon Bennett 'Reubicación forzada en Uganda, Ruanda y Burundi: políticas emergentes (Forced relocation in Uganda, Rwanda and Burundi: emerging policy): www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR07/fmr7.9.pdf.

² Veá www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html.

El equipo de Migraciones Forzadas en Línea del Centro de Estudios para los Refugiados, ha producido una página de recursos en Desafíos del Retorno y la Reintegración. Para complementar esta crónica, ver: www.forcedmigration.org/browse/thematic/return.htm

Llegada de la caravana que retorna al Centro Provisional de ACNUR en Biumba, Ruanda



De guerreros a pacificadores: paz de “pueblo a pueblo” en Sudán del sur

por Michael Ouko

El proceso de paz de “pueblo a pueblo”, iniciativa del Nuevo Consejo de Iglesias de Sudán, ha estado utilizando métodos tradicionales de resolución de conflictos para asegurar una paz sostenible, el retorno y la integración para las personas atrapadas en el lucha de Sudán del sur.

Intermitentemente y por más de 40 años, la guerra civil más larga del mundo ha enfrentado a la mitad del norte de Sudán - mayoritariamente árabe— contra los africanos negros del sur. Más de 2,000,000 de personas han muerto y más de 4,000,000 han sido desplazadas.

Sin embargo, el conflicto en Sudán es más antiguo que la independencia del Estado. Tribus individuales han peleado por ganado y tierras de pastoreo por siglos, arreglando sus disputas a punta de lanza.

El conflicto pre-moderno en el sur de Sudán se caracterizaba por trabas y obligaciones. Las bajas eran casi siempre hombres peleando por abrevaderos, potreros, sitios de pesca, comida y ganado en peleas que ocurrían lejos de las aldeas. Los niños, mujeres y ancianos no estaban en la línea de fuego. A las mujeres se les permitía acercarse al campo de batalla para llevarse a los heridos y para recoger agua y comida del territorio enemigo. Al recoger los alimentos, los enemigos no se llevaban todo. Además, se respetaba a los oponentes desarmados.

De acuerdo con la tradición, el causar una muerte creaba contaminación espiritual. Se creía que un poco de la sangre de cualquier hombre muerto a punta de lanza, se integraba al cuerpo de su asesino por lo que, con la ayuda de un líder espiritual, la víctima debía salir por la sangre de su victimario por la parte superior de su brazo. Se creía que los fantasmas espantaban a cualquiera que los hubiese matado en secreto. Empero, cuando se mataba con balas no había ningún castigo, ya que los fantasmas de los muertos no espantan cuando se le mata con arma extranjera. Los comandantes rebeldes alegaban a sus jefes que la muerte por arma de fuego no conllevaba ninguna responsabilidad individual. Así, matar se volvió más fácil una vez absuelto de toda consecuencia moral. Las culturas y formas de vida tradicionales

en el sur han sido devastadas por la guerra moderna, la hambruna inducida por el conflicto, la milicia armada y la proliferación de armas de pequeño calibre y ligeras. Cuando el Movimiento Rebelde del Sur, el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán, se fragmentó en los inicios de los 90, un conflicto interétnico emergió entre las facciones en la mayoría de Sudán del sur. Las armas utilizadas contra la milicia del norte fueron utilizadas contra los mismos sureños. El robo de ganado creció hasta ser un círculo de ataque, contra-ataque y venganza. Las discusiones que antes se solucionaban con palos ahora se decidían con armas de asalto. Se calcula que ahora el 80% de las víctimas del conflicto son mujeres.

La resurrección de los sistemas tradicionales de transformación de conflictos

Desde el final de los 90, el Nuevo Consejo de Iglesias de Sudán (NSCC, por sus siglas en inglés) con sede en Nairobi, y el Consejo de Iglesias de Sudán (Sudan Council of Churches), con sede en Khartoum (que opera en áreas controladas por el gobierno), han trabajado juntos para promover la reconstrucción de la paz local. La NSCC tiene un profundo compromiso religioso con la justicia y la paz y cree que no hay conflicto latente o violento, demasiado pequeño para ser ignorado. La iniciativa de paz de pueblo a pueblo es un proceso de propiedad local basado en los métodos tradicionales de reconciliación en un ambiente en el cual no existen las instituciones formales. Desde finales de los 90, las conferencias convocadas localmente han resuelto una serie de conflictos comunitarios y étnicos y han traído esperanza y estabilidad a algunas de las áreas más afectadas por las hostilidades. Las comunidades que antes eran hostiles se han dado cuenta que la coexistencia pacífica promueve el establecimiento de formas de vida sostenibles que crean la esperanza de un futuro mejor, donde la vida económica, social, política y cultural de cada ciudadano es valiosa.

El primer triunfo vino en noviembre de 1999, después de seis meses de trabajo intensivo por el NSCC, que retó a los nuer y a los dinka a resolver sus problemas internos. Luego de una conferencia de siete días en Wunlit, se estableció la paz entre los dinka y los nuer. Se formó un consejo de paz y gobernabilidad para reconstruir la administración civil y el sistema policial, empoderar a las cortes tradicionales de jefes, desmovilizar a los niños menores de 15 años y establecer recursos de agua, escuelas, puestos de salud y seguridad alimenticia para permitir que las comunidades se mantuvieran a sí mismas.

Las conferencias posteriores han seguido un patrón similar. El apoyo de iglesias extranjeras y agencias donantes hacia la NSCC ha sido utilizado para facilitar la construcción de una aldea de paz que acomode a varios cientos de personas que llegan al sitio en avión, automóvil y a pie. Las conferencias están abiertas para cualquiera que esté comprometido con hacer la paz. Para simbolizar el compromiso de paz y unidad, se sacrifica un toro blanco al inicio de cada conferencia. Se cree que el toro lleva un mensaje de paz entre las tribus al mundo de los espíritus. Los líderes espirituales bailan alrededor del toro y le apuntan con sus lanzas y gritan instrucciones al animal sobre su misión.

Durante varios días se continúa con el diálogo, las ceremonias, la oración, los cuentos, el intercambio de acertijos, los cantos y bailes, sesiones de cocina, los banquetes y el recuento de atrocidades y violencia. A todos los que han sido injuriados se les da tiempo para compartir su historia. Antes de irse, se sacrifica otro toro y la aldea de paz se deja en pie, como símbolo de reconciliación.

Después de cada conferencia los raptos y redadas locales han cesado, los objetos robados y las personas secuestradas han sido devueltos, el comercio entre los grupos étnicos se ha reiniciado y las cortes inter-tribales han sido formadas para lidiar con los violadores del tratado. El trabajo de los consejos y las conferencias han contribuido fundamentalmente al renacimiento de las nociones de justicia restaurativa, reconciliación, perdón y coexistencia étnica en Sudán del sur.

En la jurisprudencia africana se debe restaurar la armonía, incluyendo el ritual de invocar a Dios y a los ancestros, para que restauren las relaciones. Cuando se pelea con extraños, uno olvida y sigue adelante, pero cuando se pelea con la familia, el resultado es muy amargo. Los dinka y los nuer son una familia, así que la venganza es amarga y resolverla es muy importante.

Francis Deng - Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos.

La paz de pueblo a pueblo es un proceso de reconciliación y paz entre pueblos con tradiciones orales que incorporan elementos de cristiandad y técnicas modernas de diplomacia, resolución de problemas y reconciliación. La paz de pueblo a pueblo difiere de la mediación, el litigio y el sistema formal de la corte ya que:

- prioriza la restauración de relaciones rotas y rechaza los métodos 'modernos' de coerción, encarcelamiento y ejecución
- no permite a una pequeña élite de representantes discutir problemas en representación de los grupos afectados
- le da a la gente afectada por el conflicto la oportunidad de discutir personalmente sus preocupaciones, en la presencia de un facilitador que los guía hacia una solución de común acuerdo, para restaurar las relaciones rotas.
- No condena a los infractores de la ley a la cárcel o muerte, pero les brinda un espacio para la introspección y análisis personal.

- Brinda un ambiente ritual que las personas en conflicto pueden usar para interactuar física y emocionalmente, e identificarse con la cosmovisión del otro.
- Obliga a los infractores a dar una compensación, pagar multas y permanecer fuera de la comunidad hasta que hayan sido limpiados del mal que hicieron.
- Impone restricciones muy fuertes sobre las infracciones futuras de los acuerdos: los individuos temen ser expulsados y rechazados por los consejos de ancianos y líderes espirituales.

Llevaron una calabaza con agua y semillas de ajonjolí flotando en la superficie. Las semillas representan vida nueva. Cada persona escupe ritualmente dentro de la calabaza. Esto simboliza la unión de fluidos de vida entre los participantes. El rocío fino de saliva representa la parte más fresca de la lengua caliente que puede ser la raíz del conflicto o contribuir a sanar y crear paz. Todos nos acercamos y nos lavamos las manos en el agua. Después tomamos agua entre las palmas de nuestras manos y nos lanzamos el agua unos a otros. Con este baño, limpiamos nuestros pecados y conflictos pasados para poder empezar de nuevo.

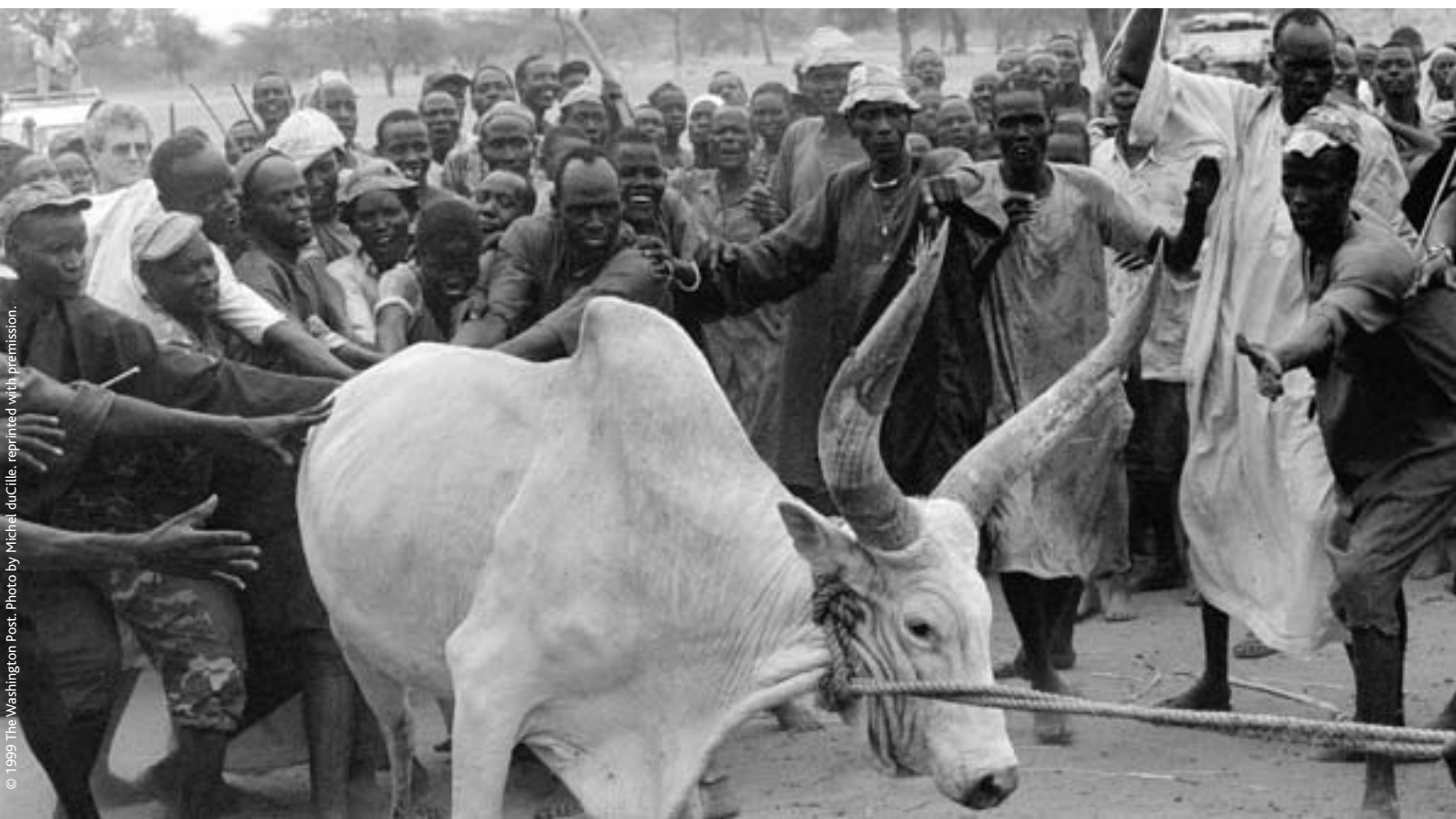
Ahora hay muchos individuos comprometidos, y grupos civiles discutiendo la importancia de la armonía social y la coexistencia pacífica entre varias y diversas comunidades del sur de Sudán. Los electorados por la paz han jugado un rol importante al juntar a los líderes del norte y sur alrededor de la mesa de la paz,

en la ciudad de Naivasha en Kenia. Los conflictos intra e interétnicos violentos que han diezmando la base socio-económica y cultural de las comunidades del sur de Sudán han sido transformados en espacios para esquematizar oportunidades para la paz.

A pesar de que el proceso de paz entre el norte y el sur está a punto de completarse, el sur de Sudán está aún lleno de armas y con muchos conflictos locales y tensiones étnicas que permanecen irresueltos; el desastre humanitario ocurrido en Dafur, muestra la intransigencia del gobierno sudanés y hasta dónde llegará, causando sufrimiento a su propia gente. Aún así, las personas que pertenecen al proceso de paz de pueblo a pueblo dan razones para tener esperanza. La NSCC continuará organizando y facilitando más conferencias por la paz y presionará por el cese de las violaciones a los derechos humanos contra el pueblo sudanés.

Las estructuras de paz apoyadas por la comunidad para implementar y revisar los acuerdos de paz, ofrecen excelentes oportunidades a las comunidades afectadas para consolidar sus propias iniciativas de paz. La educación civil y la capacitación sobre destrezas de transformación del conflicto son herramientas valiosas para interiorizar los valores y conceptos de paz en los corazones y mentes de la gente de Sudán del sur.

Michael Ouko es Gerente del Nuevo Consejo de Iglesias de Sudán www.nscnet.org. Correo Electrónico: peacedesk@swiftkenya.com.



Retorno y reinserción de los niños combatientes en Sudán: los retos posteriores

por Chris Robertson y Una McCauley

Una evaluación del apoyo reciente de UNICEF al desarme infantil, desmovilización y reinserción del niño en el sur de Sudán, analiza el impacto de las diferentes formas de enfocar la desmovilización, cuidado, retorno y reinserción de los niños anteriormente asociados con las fuerzas combatientes.

Las agencias internacionales de protección a la niñez acostumbraban planear el retorno y la reinserción de los niños anteriormente asociados con las fuerzas combatientes en forma separada de aquellos niños y jóvenes vulnerables y afectados por la guerra. Cada vez más, dicho plan tiende a ser absorbido dentro de un marco más amplio para una gama de niños y jóvenes vulnerables.

Entre los años 2001 y 2003, unos 20,000 niños fueron removidos de las fuerzas armadas de los principales grupos rebeldes sudaneses del sur en 2 fases, del Ejército de Liberación Popular de Sudán (SPLA por sus siglas en inglés) y del Frente Democrático del Pueblo de Sudán (SPDEF¹ por sus siglas en inglés). En el período que UNICEF estuvo a cargo de la primera fase, 3,551 niños fueron desmovilizados de la noroeste Bahr-el-Ghazal y evacuados hacia Rumbek donde permanecieron en ocho centros transitorios por seis meses antes de regresar a sus hogares. La responsabilidad para la segunda fase fue transferida al SPLA y el SPDEF. Aproximadamente 16,500 niños fueron internamente desmovilizados y reunidos con sus familias, sin darles el cuidado intermedio o la provisión de paquetes individuales de reinserción. El éxito relativo de la segunda fase demostró que un acercamiento descentralizado hacia la desmovilización, llevado a cabo en muchos lugares y usando personal local que había recibido únicamente el entrenamiento esencial, probó ser efectivo sin tener que recurrir al cuidado intermedio.

Muchos factores contribuyeron al proceso relativamente directo de regresar a los niños a casa durante las dos fases. Había una percepción general de que los niños habían estado involucrados en una revuelta popular. Muchos niños que habían servido en las fuerzas armadas, habían estado cerca de su casa y las estructuras de parentesco altamente arraigadas de los sudaneses sureños facilitaron su reunificación y la reinserción inicial.

Ninguna de las fases empleó procedimientos rigurosos de identificación, documentación, seguimiento y reunificación que tradicionalmente se sigue en los programas de búsqueda y reunificación de las familias de los niños combatientes. Aunque fue bastante exitoso, el enfoque de "alto volumen" a la reunificación y retorno de las familias, hizo que fuera difícil atender necesidades individuales o integrar las opiniones de los niños en el proceso de toma de decisiones. Este fue especialmente el caso donde los niños podrían haber tenido sus reservas acerca de la reunificación con parientes que no eran sus padres.² Sin embargo, este enfoque fue tal vez la única opción realista dadas las cantidades, programaciones, retos logísticos, limitación de recursos y carencia de agencias competentes para la protección de los niños en gran parte del país.

Enfoques de reinserción

La discusión respecto de la reinserción, gira alrededor del debate constante acerca del

suministro de ayuda individual a estos niños, versus enfoques de reinserción más amplios basados en la comunidad. Argumentos en favor de asistencia específica individual parecen girar en dos aspectos principales: si los niños necesitan un incentivo material o financiero para persuadirlos a dejar el ejército y segundo, si necesitan apoyo específico para ayudarlos a empezar su reinserción.

Durante la primera fase, a los niños se les dio paquetes al llegar a los centros de transición y durante su retorno a casa. Promesas reales o percibidas para proveer a la comunidad con infraestructura en la noroeste Bahr-el-Ghazal que pudiera ofrecer alternativas al ejército, no fueron totalmente cumplidas. En contraste, en la segunda fase no se dieron paquetes o beneficios individuales.

Los retos de una reinserción social se profundizan

Esta política se encontró con oposición considerable por parte de los implementadores locales, la administración civil, las familias y los mismos niños. Pero mientras muchos esperaban apoyo, parecía que había razones más poderosas para abandonar el ejército que un solo paquete de reinserción. La reunificación con sus familias, el acceso a la educación y el estar libres de riesgos y de la disciplina rígida del ejército, fueron probablemente las más significativas.

El factor de necesidad es más complejo. La pobreza se citó a veces como la causa que más contribuye al reclutamiento voluntario y es razonable asumir que las condiciones en casa no mejoraron mientras los niños servían en el ejército. Un niño que regresa es una boca más que alimentar por parte de la familia,

y por eso la asistencia específica facilitaría la aceptación del niño. Mientras que inicialmente la mayoría de la gente entrevistada estaba a favor del paquete de ayuda, la realidad en Sudán indica que otros niños podrían estar en mayor necesidad. La evidencia reciente de Tam en el Alto Nilo muestra que los niños que estaban siendo desmovilizados generalmente se encontraban bien alimentados, calzados y abrigados, mientras que los niños de la población general mostraban signos obvios de desnutrición, estaban descalzos y pocos tenían ropa.

En el sur de Sudán, el porcentaje de niños que ha desertado del ejército es alto - evidencia clara que los incentivos son probablemente innecesarios para sacarlos del ejército. También indica que los paquetes individuales para aquellos que están siendo formalmente desmovilizados, no llegarán a un grupo significativo e igualmente necesitado. El proveer paquetes exclusivamente a los niños que han sido desmovilizados es visto por algunos como una recompensa por haberse involucrado en el ejército, puede reforzar la separación de los niños ex-combatientes y alentar resentimiento y discriminación.

Los paquetes individuales de reinserción también pueden generar expectativas de un apoyo continuo y reforzar la dependencia. Algunos niños desmovilizados en la primera fase,

protestaron porque sus ropas se habían desgastado y querían saber por qué UNICEF no las había reemplazado.

Cuando se preguntó a los niños y a los adultos cómo deberían utilizarse las cantidades limitadas de dinero, casi siempre escogieron instalaciones educativas mejoradas y otras iniciativas enfocadas a la comunidad. Se dio prioridad a que todos los niños ex-combatientes se inscribieran en la escuela y la inscripción inicial durante ambas fases fue alta. En la encuesta de seguimiento inter-agencias se reportó que el 96% de los niños que se inscribieron estaban aún en la escuela a mediados de 2002 (6-12 meses después de la desmovilización). Sin embargo, la evidencia anecdótica sugiere que la cantidad de niños que abandonó la escuela fue mucho mayor.

Esto se debió a:

- Pagos: mientras que al principio se dieron excepciones para algunos niños desmovilizados, éstas no siempre fueron sostenidas o implementadas.

- Diferencia de edades: muchos niños mayores que pasaron un tiempo significativo en el ejército, se perdieron los primeros años de educación y eran molestados por compañeros de clase mucho más jóvenes que ellos.

- Contenido del programa: un programa enfocado a niños más jóvenes puede ser irrelevante para niños mayores, tentándolos a buscar otras oportunidades.
- Entrenamiento vocacional: aunque de gran demanda, la gama de habilidades enseñadas en esquemas de capacitación vocacional tradicional es a menudo inapropiado en ambientes rurales.

Los retos de la reinserción social se profundizan. Algunos niños desmovilizados se sienten inútiles, excluidos, discriminados e injustamente acusados de muchos de los problemas comunitarios.

Los adultos comúnmente mencionan problemas de comportamiento y dijeron que los niños se acostumbraron a tener su propia forma de ser y rápidamente se frustraban y se mostraban agresivos cuando eran contrariados. Muchos adultos también protestaron porque los niños eran ociosos y que sus frustraciones los llevaban a re-enlistarse en el ejército o irse a áreas urbanas bajo el control del gobierno.

Muchos adultos encontraron que era difícil responder a estos retos. La respuesta más común durante las entrevistas fue que deberían crearse centros especiales e internados para que los niños pudieran ser "reorientados" a dejar los malos hábitos. Algunos oficiales locales de educación expresaron la necesidad de capacitar y apoyar a maestros para tratar con este comportamiento de los niños, pero no tenían ideas específicas de cómo podría hacerse.

Retos futuros de la reinserción

Los retos futuros para el niño desarmado, desmovilizado y reintegrado en Sudán son



enormes, se han documentados lecciones, pero éstas deben ser aprendidas. Con un acuerdo global de paz próximo a ser firmado, es posible que a los niños de todas las fuerzas se les de prioridad en la planeación e implementación nacional de las políticas de desarme, desmovilización y reinserción. A las dos partes principales y a todas sus fuerzas aliadas, se les ha requerido desmovilizar a todos los niños de sus fuerzas dentro de los seis meses siguientes meses al acuerdo global de paz. Todos los otros niños separados que están siendo cuidados por o trabajando para miembros de las fuerzas armadas y milicias aliadas, deberán ser inscritos para la búsqueda de su familia y la reunificación en ese mismo período. Se estima que el número restante de niños combatientes es alrededor de 17,000. La relativa facilidad con que los niños han sido previamente reintegrados, será difícil de mantener.

Posiblemente el resto de jóvenes combatientes ha experimentado la vida urbana, recibido pagos mientras combatía o ha estado expuesto o talvez convertido al Islam. Muchos miles habrán peleado en el lado "equivocado".

Líderes locales dicen que esperan no tener problemas al absorber a estos niños. "Todos son nuestros niños...no es su culpa que hayan estado combatiendo por el enemigo...fueron raptados...tenían que comer...". En una reflexión posterior, sin embargo, ese punto de vista tiende a cambiar. Muchos se preocupan por el impacto del Islam y la necesidad de "reconvertir" a los niños. Otros culpan a los niños desmovilizados de aumentar el crimen y conflictos locales y sugirieren dar prioridad al aumento de la capacidad de la policía y los servicios de prisión.

Los niños ex-combatientes - desarmados, desmovilizados y reinsertados en Sudán ejercerán una enorme presión en la infraestructura existente, particularmente en el sector de educación. Además de la necesidad de programas innovadores a corto plazo para llenar las necesidades educacionales y otras específicas, habrá que:

- dirigir las grandes necesidades de reinserción social de los retornados y las comunidades anfitrionas
- desarrollar una estrategia holística e integrada enfocada a las necesidades de todos los niños vulnerables

- involucrar en la comunidad - a los niños y sus familias - en la identificación de necesidades y desarrollo de respuestas apropiadas
- apoyar el desarrollo de estructuras locales de protección al niño, poseídas y operadas por las comunidades.

Chris Robertson es Consultor Independiente, correo electrónico: chrisrob_worldwide@yahoo.co.uk.

Una McCauley es Oficial de Protección, UNICEF OLS, Sector Sur.

Correo electrónico: umcculey@unicef.org.

¹ Ahora emerge como el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLM).

² Véase el reciente estudio multiagencial de "Niños separados" (Separated Children's Study) referente al cuidado adoptivo dentro del contexto de familia extendida.

Los niños combatientes se deshacen de sus trajes de fatiga y se visten con ropa de civiles en un evento de desmovilización.



¿Una ventana cerrada? ¿Están siendo olvidados los desplazados internos de Afganistán?

por Pete Spink

Afganistán ha desarrollado un plan nacional para los desplazados internos, pero sin recursos no puede ayudar a aquellos que conforman tres cuartos de la población de desplazados internos que aún permanecen en el país -los nómadas kuchi.

A principios de 2004, parecía que la persecución racial y la sequía -las dos principales causas de desplazamiento interno en Afganistán- habían disminuido. Debido al creciente flujo de retornados (y a una redefinición estricta de qué es lo que hace a alguien un desplazado interno en lugar de un migrante económico), una población de desplazados internos que había alcanzado más de un millón en el 2001, fue reducida a menos de 200,000. Sin embargo, encontrar soluciones para la población de desplazados existente está llena de obstáculos complejos. Al tiempo que la atención de la comunidad internacional se mueve de la asistencia humanitaria hacia el desarrollo, las necesidades de los desplazados internos ya no son una prioridad.

En abril de 2004, el gobierno se comprometió a un Plan Nacional de Desplazados Internos para promover y acelerar el retorno y la reinserción sostenible de desplazados internos en aldeas de origen para 2007. El plan ha reunido a los Ministerios de Refugiados y Repatriación (MoRR por sus siglas en inglés), al Ministerio de Fronteras y Asuntos Tribales (MFTA por sus siglas en inglés) y al Ministerio de Rehabilitación Rural y Desarrollo (MRRD por sus siglas en inglés) -el cual por sí mismo no significa una proeza en Afganistán. El plan ha demostrado compromiso gubernamental y el deseo de jugar un papel protagónico en abordar los problemas de desplazamiento interno. No se limita a cuidar a los actualmente vulnerables desplazados internos, sino busca soluciones duraderas.¹

El plan distingue cuatro grupos de desplazados internos: los pashtunes desplazados de las provincias del norte; los desplazados internos kuchi, debido a la sequía del desierto Registrán en las provincias sureñas de Kandahar, Helmand y Nimroz; los

desplazados internos kuchi cuyas rutas migratorias abarcan las tierras de pastoreo en Ghazni, Uruzgan y Bamyan; y los no kuchis afectados por la sequía. Estas categorías no son necesariamente exclusivas.

Para los pashtunes de la primera categoría, la situación de seguridad ha mejorado y ya no son directamente atacados como resultado de su raza. Representantes pashtunes de los campamentos de desplazados internos en el sur y el oeste han visitado sus áreas de origen en visitas de "ir y ver" dirigidas por el ACNUR. Mientras aquellos que ostentan el poder local han hecho declaraciones motivando el retorno, las ofertas de paquetes de retorno del ACNUR, del Programa Mundial de Alimentos—PMA—y de la Organización Internacional para Migración son insuficientes. Los pashtunes retornados aún temen por impuestos ilegales, reclutamiento forzado y explotación a manos de comandantes militares en las provincias donde el gobierno central pelea por imponer su autoridad. La remoción del gobernador pro Kabul de Faryab en mayo de 2004 -una provincia clave de retorno potencial pashtún- ha enviado una señal clara. Los pashtunes en Faryab no alientan a aquellos que fueron desplazados a que retornen, sino hasta que haya desarme y establecimiento de la ley.

La vida en las aldeas de Faryab es dura. Se necesita caminar muchas horas para llegar a la escuela o clínica más cercana, el acceso a agua potable limpia es limitado y el agua subterránea a menudo está muy salada ya sea para consumo humano o animal. En comparación, en los campamentos de desplazados internos en el sur, hay una provisión adecuada de salud, educación y agua, y la seguridad no es un problema. Los desplazados pashtunes quieren ver evidencia que los billones de dólares prometidos a Afganistán están teniendo un impacto en sus

distritos. A la fecha, Faryab ha visto muy poco.

Kuchis dejados en el abandono

Kuchis (que en idioma persa significa "aquellos que se mueven") es un término aplicado por extranjeros a los grupos tribales pashtunes del sureste y este de Afganistán, que han migrado a través de grandes extensiones de Afganistán, con rebaños de cabras, ovejas, burros y camellos. Los kuchis tradicionalmente han vivido en una relación simbiótica con campesinos establecidos. Los kuchis vendían

La sequía actual... ha diezmado rebaños y ha convertido a gente autosuficiente en trabajadores ocasionales y mendigos.

animales jóvenes, productos lácteos, lana, piel de ovejas y abono o canjeaban estos productos por granos y otros alimentos. Los nómadas hicieron contribuciones sustanciales a la economía nacional. A finales del siglo XIX, el rey Abdul Rahman creó tensiones étnicas movilizándolo a algunos kuchis hacia áreas del norte pobladas por tajiks y uzbeks. Con el colapso de los talibanes muchos fueron forzados a desplazarse a campamentos en Herat.

Los kuchis no son un grupo étnico separado, con identidad propia. Su afiliación a sus compañeros tribales establecidos era mucho más fuerte que cualquier identidad como "nómadas". En los años 60, unos 2.5 millones de personas pasaron al menos parte del año viviendo en tiendas de campaña -combinando el pastoreo con el comercio, el contrabando, trabajo asalariado y posesión de tierra. Los aspectos migratorios de estas formas de vida han sido corroídos por el crecimiento del transporte de carreteras, el conflicto, la presencia de minas, bombas y otra clase de municiones no detonadas, así como por sequías recurrentes. Se estima que en la actualidad, sólo unas cuantas decenas de miles tienen un estilo de vida nómada.

La sequía actual, que principió en 1999, ha diezmando rebaños y ha convertido a gente autosuficiente en trabajadores ocasionales y mendigos, dependientes de ayuda para su alimentación. La sequía ha quemado áreas de pasto invernales en las planicies del sur, forzando a cientos de miles hacia el norte, pero la nieve derretida no ha podido abastecer a los ríos y los pastizales de verano no han prosperado.

El hecho de que los talibanes tuvieran buenas relaciones con los kuchis—ambos son étnicamente pashtunes—ha complicado las cosas. Bajo el talibán, algunos kuchis retornaron a provincias que habían sido campos de batalla durante la guerra contra los soviéticos y el subsiguiente conflicto civil. Los locales en esas áreas habían convertido las tierras de pastoreo de los nómadas en campos de cultivo, pero los kuchis reafirmaron lo que ellos creían eran sus derechos tradicionales de permitir a sus animales pastar en rastrojos después de la cosecha. En algunas áreas el talibán motivó a los kuchis para que dejaran a sus animales comer árboles y grama alta, a fin de quitar lugares de escondite para sus oponentes. El pueblo de Hazara de las tierras altas centrales de Afganistán, acusa a los kuchis de complicidad en masacres perpetradas en contra de ellos por el talibán y han cortado el acceso a la tierra de pastoreo que los kuchis han usado por generaciones.

“El nomadismo” fue para muchos kuchis una necesidad incómoda en lugar de una característica esencial de su identidad. Sería, por lo tanto, una idealización de su estilo de vida el asumir que todos los kuchis desplazados anhelan retornar a sus estilos de vida “tradicionales”. La mayoría está acostumbrada al acceso a los servicios de salud y educación y a la disponibilidad de agua. Los kuchis que no pueden retornar a las tierras altas centrales debido a la hostilidad de los hazara, quisieran ser ubicados en Kandahar—es un derecho garantizado en los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno, que estos pueden establecerse en el lugar de su elección. Sin embargo, el gobierno provincial en Kandahar, al igual que las comunidades adyacentes, no están dispuestos a permitirlo.

Los ciclos de sequías y el desplazamiento no son un fenómeno nuevo para los kuchis. Lo que es nuevo es la disponibilidad de ayuda y el impacto que esto está teniendo en el deseo de retornar. Muchos observadores dudan si algo puede hacerse para restablecer las formas

de vida de los kuchis de Registán, antes que tres o cuatro años de buenas lluvias restauren su tierra de cultivo.

Los esfuerzos constantes de un número determinado de individuos, agencias y servidores civiles del gobierno continúan para encontrar soluciones duraderas al dilema de los kuchis:

- El ACNUR y sus socios han llevado a cabo investigaciones entre las familias de desplazados en los campamentos de Kandahar y Helmand, para identificar el deseo y la capacidad de retorno, así como los obstáculos a vencer.
- El cese de la ayuda a los desplazados internos en los campamentos Spin Boldak, cerca de la frontera con Pakistán, ha aliviado las tensiones con los propietarios de tierra locales: a aquellos kuchis que no tienen una fuente de ingreso regular segura por medio del comercio, se les ofrece reubicación en el campamento Zhare Dasht, a unos 40 kilómetros de Kandahar, o un paquete atractivo de comida y otros productos, así como provisión de abrigo, agua y saneamiento para aquellos que desean regresar a sus lugares de origen.
- Para romper la cadena de dependencia, el ACNUR y el PMA están reemplazando la ayuda en alimentación por alimentación por trabajo/capacitación: la experiencia en los campamentos de desplazados internos de Maslakh en Herat, sugiere que este puede ser un filtro que evidencie a la gente vulnerable en necesidad genuina de asistencia, en tanto aquellos que tienen acceso a otras oportunidades económicas no se presentan a

trabajar. Sin embargo, es un reto enorme identificar los proyectos apropiados y posibles que puedan ofrecer suficientes oportunidades de trabajo para sostener a la población completa de desplazados internos.

- El Grupo de Desarrollo Asiático Central—con fondos de la Misión de Ayuda para Afganistán de la ONU (UNAMA por sus siglas en inglés)—ha estudiado las profundidades de los niveles hidrostáticos, las condiciones de las fuentes de agua y la disponibilidad de pasto para definir la corriente y la capacidad potencial de absorción para un retorno al Registán.
- Cordaid, una ONG internacional, junto a su socio nacional, está trabajando con el Shura Kuchi (Consejo de Ancianos) en un proyecto piloto de reabastecimiento y rehabilitación de las fuentes de agua en el Registán.

Los mayores problemas persisten:

- en áreas afectadas por la sequía donde los residentes inactivos permanentes enfrentan dificultades de alimentación segura, no es posible ofrecer ayuda únicamente a los desplazados internos.
- La deteriorada situación de seguridad en los distritos de Panjwai y Maiwand de Kandahar—fuera de los límites de la ONU desde septiembre de 2003—hace prácticamente imposible llegar a la mitad de los desplazados internos del país.
- La implementación de los proyectos de alimentos por trabajo depende de la ONG y los oficiales del gobierno provincial, pero en meses recientes muchos miembros del personal han sido asesinados—incluyendo a Hajjí Agha Hashimi, el incansable Director del Departamento de Refugiados y Repatriación en Kandahar.

Desplazados internos en Kandahar, Afganistán



- Muchas autoridades afganas y agencias de desarrollo ven a los desplazados internos como responsabilidad única del ACNUR y el PMA.
- En el momento que Pakistán cierre los campamentos de refugiados establecidos a finales de 2001, los kuchis podrían atravesar la frontera e intentar unirse a los asentamientos de desplazados internos y así recibir ayuda, en lugar de ser reubicados en otros campamentos de refugiados en Pakistán con niveles de ayuda significativamente menores.
- En las provincias del sur hay riesgo de desplazamiento posterior a medida que la sequía se intensifica y más gente se traslada en busca de agua.

Tiempo para la acción

Aunque cada vez más se reconoce que el retorno sostenible y la reinserción de los desplazados internos, especialmente los kuchis, es un asunto de desarrollo a largo plazo, el gobierno y la comunidad internacional están haciendo relativamente poco. Los seis programas de prioridad nacional iniciados en 2003 no fueron accesibles a los desplazados internos en los campamentos ni a los kuchis retornados. Un nuevo programa de prioridad, El Programa Nacional de Vulnerabilidad, tendrá como objetivo específico a los desplazados internos y a los kuchis, pero solamente a los extremadamente vulnerables. El Programa de Solidaridad Nacional, (NSP por sus siglas en inglés) apunta hacia áreas con incidencia alta de retorno de desplazados y refugiados, pero no incluye a los de Registán ya que no cuenta con comunidades establecidas.

La inclusión de desplazados internos en programas nacionales de desarrollo existentes es probablemente la única manera de asegurar que reciban suficiente apoyo financiero. El Fondo de Fideicomiso para la Reconstrucción de Afganistán administrado por el Banco Mundial (ARTF por sus siglas

en inglés) ha hecho ver su preferencia porque los fondos provistos sean asignados a los programas de prioridad nacional y se ha rehusado a apoyar el plan nacional de desplazados internos como un proyecto independiente. El manoseo político también obstaculiza la movilización de los fondos. Aunque el Plan de Desplazados Internos es un esfuerzo interministerial, sus actividades de reinserción recaen bajo el mandato del Ministerio de Rehabilitación Rural y Desarrollo (MRRD por sus siglas en inglés). Sin embargo, como los recursos ARTF ya están apoyando programas nacionales existentes dentro del MRRD, hay renuencia para dar apoyo a otro programa.

El presidente Karzai reiteradamente ha enfatizado que reducir los casos de desplazados internos es una prioridad nacional. El Plan Nacional de Desplazados Internos esboza la estrategia para un retorno y reinserción sostenible pero los fondos no han sido materializados. Cuatro meses después de su lanzamiento público, sólo la Oficina para la Prevención de Conflictos y Recuperación del PNUD ha ofrecido apoyo financiero para el Plan.

La distinción ha menudo hecha entre desplazados internos “inducidos por conflicto” y los “inducidos por sequía” es una simplificación excesiva del complejo problema de desplazamiento interno de Afganistán.

Muchos desplazados internos kuchi inducidos por sequía podrían no haberse convertido en desplazados si el conflicto no hubiera destruido su forma de vida. En la actualidad, la lluvia por sí misma, no será suficiente para resolver la cantidad de problemas que los kuchis enfrentan. Hay necesidad de ganado, regeneración de pasto, apoyo veterinario, tratamiento de las disputas de tierra, garantía de acceso a la tierra y restauración de las relaciones rotas con otros grupos étnicos. Debido a que gran parte de Afganistán es apropiado sólo para pastura de temporada,

el nicho ecológico para el pastoreo nómada permanece abierto.

La pregunta de cómo apoyar las formas de vida alternas para aquellos kuchis que no desean retornar al pastoreo, ya no puede ser ignorada por aquellos que hacen las políticas. El gobierno afgano y pakistani, las agencias de la ONU y las ONG necesitan principiar la capacitación y programas de micro financiamiento en campamentos de refugiados y desplazados, para preparar a los kuchis en formas de vida alternas a las del pastoreo nómada.

Las soluciones a los problemas de los desplazados kuchis siguen siendo evadidas. Si se pierde el ímpetu y no se tiene financiamiento adicional para enfocar las necesidades de los desplazados y apoyar programas sostenibles de retorno, los casos podrían aumentar. Esto necesitaría la asignación de más recursos para cuidado y mantenimiento—fondos que deberían ser invertidos para alcanzar soluciones duraderas.

Pete Spink ha trabajado en Afganistán desde febrero de 2002 y actualmente es el Consejero de Reinserción en el Ministerio de Rehabilitación Rural y Desarrollo (MRRD). www.af/mrrd. **Correo electrónico:** pete.spink@mrrd.org; spinkpete@hotmail.com.

Este artículo fue escrito a título personal y no refleja los puntos de vista de MRRD o de la ONU.

Para más información acerca de los kuchis, refiérase a www.refintl.org/content/article/detail/3017 y http://traprockpeace.org/kuchi_nomads_marc_herold.pdf.

¹ El plan está en línea en: www.afghanistangov.org/resources/mof/PIP1383/1.4/ProDoc/english/AFG-04613.pdf.

“Dispatches”

Boletín bimensual electrónico del Servicio Jesuita a Refugiados

El Servicio Jesuita a Refugiados (JRS por sus siglas en inglés) publica en forma bimensual **Dispatches**, un boletín electrónico que toma el pulso a la problemática de los refugiados en el mundo, presentando una panorámica de su realidad, sus inaplazables necesidades y sus más apremiantes demandas. El boletín puede recibirse vía correo electrónico, después de un sencillo procedimiento de suscripción, que es detallado paso a paso en el sitio web de JRS.

JRS es una organización católica internacional que trabaja en más de 50 países en el mundo. Su misión es acompañar, servir y defender los derechos de los refugiados y los desplazados. Esta organización, ha desarrollado además, un excelente sitio web que contiene interesantes recursos en línea para aquellas organizaciones y trabajadores humanitarios en el campo, e interesados en general, que deseen contar con esta invaluable herramienta como referencia. El sitio ha sido desarrollado en 4 idiomas: inglés, español, francés e italiano.

CARERE



SEILA

CARERE/Seila – piedra angular para una nueva Camboya

compilado por los editores de Forced Migration Review

A principios de los 90, Camboya fue fracturada por la violencia, la falta de confianza social y la profunda sospecha del gobierno. Desde sus orígenes como un plan de repatriación y reasentamiento de refugiados y desplazados internos post-conflicto, el programa de CARERE ha evolucionado hacia un proceso de desarrollo único que moviliza a los actores locales e internacionales para hacerle frente a la pobreza y promover una buena gobernabilidad en la Camboya rural.

Seguendo un acuerdo de paz negociado internacionalmente en 1991, el PNUD lanzó la iniciativa de Reinserción y Reasentamiento Camboyano para otorgar apoyo inmediato a la reconstrucción y el sustento post-crisis de las comunidades rurales camboyanas donde vive el 85% de la población.¹ Inicialmente, CARERE buscó producir mejoras visibles en las comunidades más directamente afectadas por la afluencia de desplazados internos y retornados de los campos de refugiados en Tailandia. Los Proyectos de Impacto Rápido otorgaron beneficios a las comunidades locales—carreteras, escuelas y pozos—construidos, donde era posible, utilizando contratistas y mano de obra locales, quienes recibieron capacitación de destrezas sobre la marcha. Aunque el PNUD era consciente de la necesidad de una visión estratégica a más largo plazo, la primera fase de CARERE buscaba maximizar beneficios a corto plazo para los rurales pobres durante el periodo de establecimiento que siguió al acuerdo de paz.

Se determinó una fijación inicial de objetivos de aldeas mediante un proceso de planificación conjunta por parte de PNUD y ACNUR, basado en información sobre los retornados, indicando que una mayoría sustancial retornaría a las cuatro provincias del noroeste donde CARERE abrió sus operaciones. Mientras que el acceso a algunas áreas estaba limitado por la continua presencia del Khmer Rouge, en años posteriores las oportunidades para la expansión de los esfuerzos de reconciliación y reconstrucción de CARERE crecieron cuando sus cuadros llegaron al gobierno.

Después de las primeras elecciones democráticas en Camboya en 1993, CARERE comenzó a confrontar la

insostenibilidad inherente a un enfoque de implementación externa a corto plazo para reconstruir el área rural de Camboya. CARERE fue reconcebida como un experimento de planificación, financiamiento e implementación participativa y descentralizada de desarrollo local con un giro marcado hacia la construcción local de capacidades y el traslado de responsabilidades a los camboyanos mismos.

CARERE fue renombrado como el Programa de Regeneración y Rehabilitación del Área de Camboya (CARERE2, por sus siglas en inglés) y se convirtió eventualmente en un programa de apoyo para la iniciativa de descentralización del gobierno camboyano, llamada Seila (la “piedra angular” en idioma khmer). Seila es el resultado de CARERE2 y ha sido una expresión de pertenencia nacional de los principios y procesos inherentes a un enfoque descentralizado del desarrollo rural. Seila, un compromiso colectivo de siete ministerios nacionales, ha trabajado para botar las barreras entre los ministerios y promover un gobierno integrado y unido.

CARERE2 brinda una construcción de capacidades intensiva y recursos de inversión, pero es la estructura nacional y local de Seila, respaldada por un decreto del gobierno, la que planifica e implementa las actividades de desarrollo. Aún cuando CARERE1 respondía flexiblemente y estaba materialmente orientada a las necesidades de emergencias locales, pero con una visión de tiempo limitada, CARERE2 incluyó la planificación y el financiamiento a largo plazo, orientados hacia el desarrollo de recursos humanos locales y la buena gobernabilidad local.

Aprender haciendo y diseñar usando

CARERE/Seila es un intento complejo y ambicioso para unir la división entre asistencia a emergencias y desarrollo. El dispositivo operacional clave ha sido constantemente asesorar, aprender, reflexionar, revisar y adaptar los asuntos y retos que surjan. Guiados por cuatro principios—diálogo, claridad, acuerdo y respeto—Seila busca crear asociaciones entre el gobierno y la sociedad civil. La idea es que el desarrollo rural descentralizado y participativo marcará las bases para la paz y el mejoramiento socio-económico. El objetivo del fortalecimiento de las capacidades a abordar de los rurales pobres ha sido avanzado al movilizar los aportes económicos locales críticos, incluyendo a los contratistas y el trabajo, y la integración de abajo hacia arriba de las prioridades locales hacia la planificación nacional y los procesos de asignación de recursos.

Seila ha dado prioridad a los aspectos tanto no-materiales como materiales de la pobreza. Durante sus primeros cinco años de implementación, 1996-2000, Seila monitoreó y fortaleció sistemas nuevos de planificación, financiamiento e implementación descentralizados y desconcentrados en un tercio de las provincias y comunidades del país. La provincia de Ratanakiri, en el noreste, se agregó a las cuatro originales (Banteay Meanchey, Battambang, Slem Reap y Pursat) debido a su alta concentración de minorías étnicas mal atendidas, recursos naturales sobre-explotados y niveles agudos de pobreza y aislamiento. Se puso un énfasis considerable en la elección de los Comités de Desarrollo de la Aldea para sustituir el liderazgo de arriba hacia abajo al que estaban acostumbrados los camboyanos. Se le dio especial

atención para asegurar la inclusión de las mujeres mediante un sistema de cuotas.

Seila ha trabajado en muchos frentes: en la construcción de capacidades institucional y comunitaria; en la entrega de servicios e inversiones, promoviendo la participación democrática, la paz y la reconciliación; en la mitigación de la pobreza; en el apoyo al sector privado; en la prestación de educación informal y en la capacitación en conciencia de género. El documento inicial del Programa era de carácter visionario, aunque bastante vago en los detalles prácticos. Sin embargo, para ser experimental y adaptable, ha sido necesario un enfoque reflexivo de las estrategias y políticas de cambio. Seila no se basó en un análisis formal, de la relación entre varias actividades y objetivos de desarrollo. Rompió tanto con la cultura de administración dentro de las organizaciones internacionales de desarrollo, como con la percepción de una administración típica y prácticas políticas de las autoridades del Estado de Camboya.

Dentro de la segunda fase de cinco años de Seila (2001-2005), el Programa ha continuado apoyando el diseño e implementación de las políticas de descentralización. Se ha asistido a aldeas, comunidades y distritos para llevar a cabo planes de desarrollo realizados localmente. La Asociación para la Gobernabilidad Local se ha vuelto un componente importante. Además, a CAREERE/Seila se le ha dado la tarea de movilizar y coordinar la asistencia externa de desarrollo, para apoyar la descentralización nacional y las políticas de desconcentración.

Los consultores externos se han retirado gradualmente del compromiso a niveles distritales y provinciales y, para el año 2003, el gobierno ya estaba administrando Seila mediante comités gubernamentales designados, a niveles distritales, provinciales y nacionales, además de miembros elegidos a nivel municipal.

Demostrándole lo contrario a los críticos

CAREERE evitó las políticas de nivel central que han retardado muchos otros proyectos de desarrollo en el foco inicial a niveles administrativos provinciales y más bajos. Sin embargo, en ese tiempo dicho enfoque era polémico. La visión esperaba que los funcionarios municipales cambiaran su comportamiento de opresores a agentes de desarrollo participativo, en una época cuando la sabiduría convencional entre los donantes era

que los funcionarios camboyanos fueran irremediablemente corruptos y haraganes, y que la administración entera estaba en un declive moral, siguiendo el desmoronamiento de las anteriores estructuras económica y de mando. Pese a que había algo de verdad en ello, las administraciones locales habían desarrollado suficiente confianza como para ser las “conductoras” del nuevo programa de CAREERE2/Seila. La mayoría de los observadores han quedado sorprendidos por la buena disposición de muchos funcionarios provinciales y municipales para aceptar las oportunidades de capacitación, para cambiar prácticas laborales y para enorgullecerse de volverse gerentes eficientes y responsables.

Durante un tiempo, el grado de autenticidad de los Comités de Desarrollo de las Aldeas establecidos de CAREERE2/Seila era uno de los asuntos de desarrollo más debatidos en Camboya—y en la literatura de desarrollo en general. Los críticos han discutido que el proceso participativo ha sido por momentos superficial. Las mujeres han sido pobremente representadas en los Comités de Desarrollo de las Aldeas, muchas veces la selección de candidatas ha sido manipulada, y a veces, para la aldea como un todo, no era relevante la poca afluencia de votantes y los proyectos.

En términos generales, sin embargo, aunque el fomento de participación no era perfecto y requería de una inversión inicial alta en asistencia técnica, ha tenido derivados a largo plazo deseables. En gran parte, los Comités de Desarrollo de las Aldeas han sido elegidos popularmente, han sido (semi) independientes de la manipulación política y por lo general se las han arreglado para llevar a cabo sus tareas. El establecimiento e introducción de la toma de decisiones de abajo hacia arriba no ha causado gran revuelo a los miembros del gobierno ni a las estructuras sociales de las aldeas Khmer.

Se criticó también a CAREERE/Seila por no rendir cuentas suficientes del mantenimiento de la infraestructura y por establecer diseños y estándares sin coordinar con otras agencias. Una crítica más controversial se refiere a la acusación de que ha creado estructuras paralelas y que no ha estado trabajando a través de las instituciones gubernamentales ya existentes. Sin embargo, aunque se creó una nueva responsabilidad horizontal y las estructuras que le reportan, estaban al mismo tiempo bajo el control de las autoridades gubernamentales. Dichas estructuras se han vuelto ahora el



centro de las reformas estructurales provinciales que necesitan ser culminadas.

Los celos surgen en cualquier comunidad que recibe donaciones y el éxito de CAREERE/Seila ha provocado muchas críticas. Muchos señalan que el Programa no se ha aproximado siquiera a la sostenibilidad como capacidad para una iniciativa nacional para continuar después del retiro de la asistencia externa, o capacidad de

El proceso participativo ha sido por momentos superficial.

generar recursos de capital interno para sustituir los fondos de inversión para desarrollo local que provenían de fuentes externas. Sin embargo, en realidad, en ese sentido apenas si hay algún proyecto de desarrollo importante en Camboya, crónicamente pobre. Si debe medirse la sostenibilidad a través del grado en que ha adquirido un impulso vital propio y es manejado por las autoridades camboyanas, entonces es altamente sostenible. El grado de compromiso a largo plazo que han mostrado los principales donantes externos de CAREERE, es un testamento al poder sostenible de un experimento



compartido que ha producido cambios sostenidos en la gobernabilidad nacional y local.

documentada muestra la importancia de libertad de prejuicios y cambio. Los gerentes reconocieron que:

El éxito de CAREERE/Seila ha provocado muchas críticas.

La reinserción sostenible: nunca un arreglo fácil

Después de más de una década de trabajar con camboyanos para reconstruir su país destrozado, CAREERE ha demostrado cómo la reflexión, aceptación de errores y voluntad para reformular objetivos son necesarios para estar constantemente centrando las actividades para hacer que la reconciliación y la reinserción sean sostenibles. Se ha necesitado tiempo, no sólo para establecer confianza local en el proceso, sino también para convencer a la comunidad donante escéptica de que siga financiando una operación experimental cara que carecía de un plan detallado, no podía producir evidencia cuantificable de reducción de la pobreza, ni producir ninguna evidencia material de “resultados” de desarrollo en muchos años.

Una historia de dicha iniciativa internacional bien fundada y bien

- el fracaso inicial para comprometerse con las poblaciones locales hicieron necesaria la reformulación de los objetivos de CAREERE2, para enfatizar la importancia de elegir democráticamente a los concejos municipales en áreas locales.
- La preocupación inicial sobre la mitigación de la pobreza tenía que ceder ante la conciencia de que es igualmente importante incitar a la reconciliación, especialmente en áreas que han sido controladas por el Khmer Rouge desde hace mucho tiempo.
- No puede lograrse la mitigación sostenible de la pobreza sin el mejoramiento de la gobernabilidad local.
- El tipo de personal más exitoso para forjar relaciones con las contrapartes provinciales y municipales, no eran expertos comunes de la ONU, sino que eran una combinación de personal expatriado camboyano, nacional e internacional, con un amplio campo de experiencia en desarrollo, conocimientos sobre costumbres

e historias locales, fluidez en el idioma local y compromiso para reconocer y reconstruir las capacidades de los camboyanos.

Se pueden resumir las desviaciones de CAREERE/Seila para mantener paradigmas. El programa:

- no incluyó un plan de implementación concreto y detallado en el documento del proyecto original y no utilizó el formato de marco lógico.
- Estaba en constante transición, operando en una anulación de políticas y sin embargo pudo influir en el desarrollo de políticas.
- Utilizó sistemas de monitoreo y evaluación que permitieron el aporte de actores nacionales, locales y municipales.
- Se atrevieron a confiar en la gente que no tenía un registro confiable para este tipo de operación—dentro de la maquinaria de Estado camboyano, así como dentro del personal expatriado.
- Supuso que las características culturales arraigadas podían revertirse en parte, o por lo menos ser manejadas.
- Operó en el confuso medio-campo entre las actividades políticas y las de desarrollo.
- Ha convertido la transición difícil de un enfoque de emergencia a uno de desarrollo.
- Trabajó con invisibles o programas como objetivos de desarrollo.
- Utilizó recursos en actividades iniciales que muchos accionistas, donantes y observadores juzgaron como innecesarios.

Mientras CAREERE/Seila ha hecho puente exitosamente sobre la división entre las fases de emergencia y desarrollo de un ambiente post conflicto complejo, sus logros clave han sido:

- crear las condiciones para la participación amplia entre las autoridades locales y sub-nacionales de manera que no ha sido una amenaza para el gobierno central.
- Reducir inseguridades de financiamiento al asegurar que los fondos de inversión para el desarrollo predecible, estén disponibles para las administraciones provinciales, municipales y aldeanas, quienes son los responsables de su manejo.
- Asegurarse de que se hayan diseñado las carreteras, escuelas, sistemas de agua e irrigación rurales sobre la base de evaluaciones locales y que los beneficios se hayan difundido a los grupos socio-económicamente marginados.
- Promover un cambio de actitudes entre los funcionarios locales:

la administración civil ha sido transformada—de ser desinteresada en cuestiones de desarrollo y plagada de ineficiencia, a tener tecnócratas con un buen nivel educativo, preocupados por llevar a cabo procesos de administración de abajo hacia arriba y una buena gobernabilidad.

- Desconcertar a aquéllos que creían que los valores de la democracia y el desarrollo eran ajenos a la sociedad cambojana.

El final de Seila está programado para el año 2005. Ha hecho mucho por promover el empoderamiento, la transparencia y la responsabilidad, y las prácticas democráticas locales están surgiendo lentamente en todos los niveles administrativos en toda Camboya. Sin embargo, los problemas mayores permanecen en lo que todavía es un país desesperadamente pobre:

- el subempleo crónico y el desempleo en las áreas rurales son exacerbados por recortes de empleos en la administración pública.
- Altas tasas de mortalidad materno-infantil, muertes por enfermedades prevenibles, la frecuencia de enfermedades de origen hídrico, malaria y tuberculosis, y la propagación de VIH/SIDA hacen que Camboya sea uno de los países menos sanos del mundo, en vías de desarrollo.
- A pesar de los logros sorprendentes, el sistema educativo—del cual depende el éxito de la reinserción sostenible—se mantiene en crisis: los maestros calificados son escasos, la baja calidad y la falta de relevancia de la educación conllevan a un alto grado de repitencia y ausentismo, así como a niveles inadecuados de logros y muchas escuelas rurales se encuentran imposibles de reparar.
- Seila se creó antes del marco legislativo para la descentralización y muchos aspectos de desconcentración y de las responsabilidades del gobierno aún no están claras.
- Los concejos municipales—que se eligieron democráticamente en 2002—controlan pocos recursos y han tenido muy pocas funciones de entrega de servicios que recaen en ellos.
- No se han finalizado los arreglos institucionales para lograr una coordinación de ayuda más eficaz para la reforma de gobiernos locales.
- Todavía se requiere que los funcionarios locales rindan cuentas hacia arriba, a los niveles más altos en el partido político

y la administración en el poder, en lugar de hacia abajo, a las municipalidades y al público.

- En cuanto a las consecuencias del genocidio y migraciones selectivas de hombres, se calcula que las

las prácticas democráticas locales están surgiendo lentamente...

mujeres forman parte del 56% de la población de Camboya, y sin embargo siguen enormemente mal representadas en foros de toma de decisiones.

- El apoyo donante a gobiernos locales es muchas veces inconsistente y contradictorio.
- La construcción de capacidades de los concejos municipales no está basada necesariamente en una evaluación profunda de la eficacia e impacto de capacitaciones pasadas: se necesita de una capacitación a conciencia dentro de buenos principios de gobernabilidad, para así permitir a los concejales comprender los papeles, funciones, requerimientos y visiones para el desarrollo.

¿Puede reproducirse el CARE-RE/Seila?

Los logros de CARERE/Seila sobresalen en cuanto a las experiencias de muchas iniciativas de reconstrucción fallidas que se han implementado en otras partes. Las evaluaciones regulares del Programa y los análisis retrospectivos de su evolución, sugieren la necesidad de programas de reinserción en otros Estados fracasados y fragmentados para así:

- Ser conducidos por una visión central que solamente una relación armoniosa y respetuosa entre el Estado y la sociedad civil puede promover prospectos para mitigar la pobreza.
- Entregar un producto material: un programa que desarrolle y establezca conceptos y sistemas sin un contenido operacional, haciendo cambios materiales a las vidas diarias de la gente, tendrá muchas menos posibilidades de lograr cambios e impacto.
- Cuestionar procedimientos comunes y rechazar modelos ya hechos: CARERE2/Seila casi nunca ha utilizado modelos, sistemas o estructuras preconcebidos, sino que ha desarrollado modelos con los accionistas para encajar en las realidades locales.
- Motivar a los donantes a permanecer en el curso, a comprometerse durante diez años y reconocer explícitamente las dificultades de hacer predicciones y

prognosis: las agencias no debieran sobre-enfatizar la necesidad de declaraciones específicas sobre el impacto y resultados esperados de algún proyecto.

- Asegurar un alto grado de comunicación entre los accionistas: sin ello, las tensiones entre los donantes conservadores y la administración de CARERE2/Seila podrían haber llegado a una tensión destructiva.

En países post-conflicto como Camboya—con un legado de estructuras administrativas y políticas débiles, un gobierno central represivo y la incapacidad de generar fondos para la reinserción y reconstrucción—el papel de los donantes y su influencia en la visión y enfoque del desarrollo ha sido necesariamente fuerte. El enfoque reflexivo de cambiar las estrategias políticas ha llevado a veces a una “fatiga de cambio”, pero el enfoque experimental de CARERE/Seila no habría sido creíble—y posiblemente tampoco habría funcionado—sin un cambio constante. Los logros de CARERE desafían la creencia de que la descentralización solamente funciona en un ambiente donde el gobierno central ya es fuerte. Un enfoque puramente de asistencia técnica hacia la descentralización puede tener limitaciones, pero cuando se une con inyecciones de capital a nivel local y también con una mentalidad de “aprender haciendo”, se logran beneficios tangibles al construir capacidades locales.

Este artículo ha sido escrito con la asistencia de Scott Leiper (Coordinador de Programa para el Proyecto Asociación para la Gobernabilidad Local de CARERE) correo electrónico: scoot@seila.gov.kh y Judith Karl (Consejera Principal de la Oficina del PNUD para la Prevención de Crisis y Recuperación, Ginebra) correo electrónico: judithkarl@undp.org. Ninguno de ellos es responsable por las opiniones expresadas.

Para más información, ver los sitios de Seila y CARERE en: www.seila.gov.kh y <http://mirror.undp.org/carere>; los informes de evaluación en www.undp.org/governance/marrakechcdrom/concepts/Rudengren%20Learning%20by%20Doing.pdf y www.seila.gov.kh/docs/MTR/MTRFINAL23feb04.pdf.

¹ CARERE ha sido financiado principalmente con recursos del PNUD, donantes internacionales (especialmente Suecia, Noruega y Holanda), y ha sido beneficiado por la asociación cercana del Fondo de Desarrollo de Capital de las Naciones Unidas (UNCDF, por sus siglas en inglés), a través del servicio innovador del Fondo de Desarrollo Local. El programa ha sido ejecutado por la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS, por sus siglas en inglés) con componentes relacionados, ejecutados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Tribuna del orador



¿Por qué Médicos sin Fronteras se ha retirado de Afganistán?

por Anouk Delafortrie

Una placa abandonada colgada de una pizarra blanca vacía en una oficina vacía en Kabul. Escrito a mano en letra grande de carta dice “Hélène MSF-H”. La placa pertenecía a Hélène de Beir, quien fue asesinada el 2 de junio de 2004 con cuatro colegas, a unos cientos de kilómetros de la oficina a donde pasaba camino a y de su proyecto en la provincia de Badghis.

Unas semanas después de su asesinato, los padres de Hélène dieron el discurso en la Asamblea General de Médicos sin Fronteras con una dignidad, valor y sabiduría casi sobrehumana para una pareja que ha perdido a su hija de 29 años por un ideal. Es un ideal que casi parece anacrónico en el mundo polarizado de hoy, donde los militares se hacen pasar por humanitarios y así se le arriman a aquellos con intenciones militares o políticas a cambio de financiamiento estable.

Kenny Gluck, director del proyecto en el que trabajaba Hélène, cree firmemente que “Médicos sin Fronteras no está dispuesto a convertirse en una agencia armada de proveedores médicos. Creemos en el ideal humanitario de que entrar desarmados a un área de conflicto, tratar de salvar vidas y tratar de aliviar el sufrimiento reafirma la dignidad humana.” Ocho voluntarios y mucho más personal nacional han sido asesinados desde la creación de Médicos sin Fronteras en 1971.

“Es lo más horrible que tenemos que soportar”, dice Gluck. “La ayuda humanitaria no puede brindarse de manera totalmente segura. Al ir a Somalia, al Congo o Afganistán, nuestros voluntarios aceptan que los riesgos son parte de su compromiso con la gente que se enfrenta a riesgos mucho mayores. Lo que tenemos que pedir es un marco de respeto a la seguridad de nuestros voluntarios y personal. En este momento, en Afganistán esto ya no existe, con los asesinatos, la falta de seguimiento gubernamental y amenazas explícitas

del Talibán en contra de Médicos sin Fronteras.”

Sería deshonesto recargar la culpa de los asesinatos en las fuerzas de coalición y la confusión que los Estados Unidos ha sembrado al llamar a las ONG “multiplicadoras de fuerza” y “miembros del equipo contra el terror”. La responsabilidad de las muertes de Hélène y sus colegas recae directamente sobre aquellos que los ordenaron y los llevaron a cabo. Sin embargo, cuando los políticos occidentales adoptan el concepto de ayuda humanitaria como parte de su estrategia más amplia, están sembrando la idea de que las agencias humanitarias ya no son independientes y neutrales.

Los comandantes locales, grupos extremistas y fuerzas de coalición se benefician con abusar del esfuerzo de la ayuda humanitaria. Este no es un fenómeno nuevo. Lo que sí es nuevo es

Muchos espectadores [son] incapaces de diferenciar entre los grupos de actores armados y los humanitarios

la escala de manipulación. Posiblemente esto se ve exacerbado con la llegada de docenas de ONG nuevas, que no (están necesariamente comprometidas) con mantenerse independientes de los donantes y neutrales ante los bandos en guerra. Este crecimiento caótico y rápido, junto con la multiplicación de misiones pacificadoras de Naciones Unidas, ha hecho que muchos espectadores sean incapaces de diferenciar entre los grupos de actores armados y los humanitarios.

La comprensión y apoyo existente en Afganistán hacia el gran número de agencias que trabajan allí es muy limitado. El afgano común llama “los talibanes del Toyota” a los extranjeros bien remunerados que manejan Land Cruisers Toyota de \$75,000. Las fuerzas de coalición distribuyen panfletos en el sur de Afganistán con la foto de una niña que lleva una bolsa de trigo, donde se le advierte a la gente que los víveres de ayuda futuros

dependen de la información que se brinde de los talibanes y al O'aeda. Se ve a soldados de los Estados Unidos y de la OTAN realizar tareas civiles en ropa civil y muchas ONG dependen casi en su totalidad del financiamiento estadounidense. No es de extrañarse que los afganos estén confundidos.

No es mucho lo que podemos hacer para aclarar la confusión, pero a Hélène, Fasil, Besmillah, Egil y Pim les debemos el presionar al gobierno afgano para que enjuicie a sus asesinos y al clima de impunidad actual. Tenemos que presionar a los talibanes a que se retracten de la acusación de que Médicos sin Fronteras sirve a los intereses estadounidenses y que retiren las amenazas en contra de aquellos que trabajan independiente e imparcialmente para ayudar a los afganos sin protección. En los niveles políticos más altos, debemos presionar a la coalición, a Naciones Unidas y a la comunidad de ONG para que suspendan todos aquellos hechos que contribuyen a la confusión de identidades y a socavar el respeto por las acciones humanitarias independientes.

Debemos mantenernos fieles al ideal que compartimos con Hélène. Todos recordamos los primeros pasos que dieron los médicos y enfermeros de Médicos sin Fronteras en 1980, atravesando cañones y montañas a lomo de mulas, desafiando nieve y viento, para poder llegar a la gente aislada de ayuda. Nuestro trabajo continuó ininterrumpidamente durante 24 años, pese a las guerras mujaidín, el régimen Talibán y la Operación Libertad Perpetua (Operation Enduring Freedom). Tenemos la esperanza que algún día, Médicos sin Fronteras podrá regresar a acompañar al pueblo afgano.

Anouk Delafortrie es la Coordinadora de Proyectos de Médicos sin Fronteras Internacional www.msf.org. Correo electrónico: anouk.delafortrie@msf.org.

‘Conviviendo’ con migrantes forzados: desafíos metodológicos y éticos

por Graeme Rodgers

Pese a reflexiones recientes en contra, la investigación cualitativa a pequeña escala que incluye la convivencia interpersonal con migrantes forzados, es relevante, importante y éticamente deseable.

Las reflexiones recientes en el estudio de la migración forzada impulsan a los investigadores a dar un paso atrás de los migrantes forzados cuya condición buscamos analizar y describir. Stephen Castles ha diagramado una “sociología de la migración forzada” situada en “un contexto global de transformación social” y precauciones en contra de un énfasis extremo en los “aspectos culturales y subjetivos de la migración forzada, [que] descuidan sus dimensiones estructurales”. Para Castles¹, la crisis global de la migración forzada es, en gran parte, el resultado de un fracaso internacional para manejar relaciones globales de desigualdad. Necesitan buscarse la comprensión y las soluciones a este nivel global, más allá de las experiencias localizadas de los mismos migrantes forzados.

En esta misma línea, Karen Jacobsen y Loren Landau han expresado su preocupación sobre el predominio de estudios cualitativos, a pequeña escala en la literatura sobre migración forzada.² Discuten que dicha investigación es a menudo producida sobre la base de diseños pobres, conducidos por períodos cortos de tiempo, sacadas de muestras al azar y no representativas. Le piden a los investigadores que produzcan datos que busquen ser más representativos, más objetivamente científicos y recopilados en formas que puedan ser analizadas más cuantitativamente.

Este artículo reafirma la relevancia continua y la importancia de enfoques modestos, cualitativos y a pequeña escala, generados mayormente a través de interacciones interpersonales, intensivas e informales entre los investigadores y los migrantes forzados. Me refiero a este acercamiento como ‘convivencia’, un tipo de taquigrafía para enfoques participativos, pero también como un recordatorio de la naturaleza informal y cotidiana de dichas interacciones y los procesos que nos permiten generar información. Dicha investigación puede ser conducida de formas que son metodológicamente muy sólidas.

Algunas consecuencias de estudios de migración forzada basados en encuestas

Al poner en la mira las investigaciones inherentemente subjetivas y metodológicamente sin mucha base en la investigación acerca de la migración forzada, Jacobsen y Landau sugieren que esto debiera ser reemplazado por la voz de autoridad de la ciencia dura. En esencia, discuten que los investigadores debieran luchar por establecer “conjuntos de datos”. Estos debieran sacarse de muestras estadísticamente “representativas”. Idealmente, estos tendrían “grupos de control” y un grado confiable de “validez constructiva”. Esto es fundamental, alegan, para reproducir y validar los hallazgos. Pero este cambio, alejado de los enfoques exploratorios, descriptivos y cualitativos, se basa en un número de suposiciones que se mantienen como verdaderas. Estas incluyen lo siguiente:

- que nosotros —la comunidad de investigadores que trabajamos en el área de migración forzada— ya sabemos cuáles son las preguntas relevantes
- que las vidas de los refugiados y los desplazados internos, son en gran parte, una preocupación irrelevante para los investigadores y las organizaciones de ayuda más allá del punto que los aspectos elegidos podrían ser reconocidos, medidos y controlados como “variables” importantes;
- que el conocimiento generado a través de técnicas cuantitativas, científicamente confiables necesariamente conducirán a decisiones políticas mejores y más éticas que “conjeturas” informadas subjetivamente y derivadas inductivamente, que son características de entendimientos más cualitativos;
- que el alto costo y esfuerzo de producir datos estadísticamente representativos en contextos de campo difíciles, son justificados en relación con los beneficios que los migrantes forzados

obtienen de una comprensión más científica y precisa de sus dilemas.

Las suposiciones formuladas podrían probablemente seguir siendo válidas —si las condiciones de los campamentos de refugiados, campamentos de repatriados, asentamientos marginales y otros ambientes ocupados por migrantes forzados que se exhiben como ejemplos- tuvieran condiciones como esas. Pero no es así. Estos ambientes están típicamente definidos por el caos social y economías subversivas donde las poblaciones afectadas experimentan un sentido profundo de confusión y desorientación. Los intentos para hacer que sus dilemas tengan sentido a través de la imposición de estilizadas — e incluso perfectamente— diseñadas encuestas que pueden perder de vista el aspecto característico de la experiencia social de la migración forzada y de un orden sistémico, está más allá de las experiencias directas con las poblaciones más afectadas.

Al enfatizar las medidas de los problemas de los migrantes forzados, una investigación cuantitativa mal acabada puede oscurecer los orígenes políticamente incómodos de dichos problemas, y avanzar optimistamente las intervenciones técnicas que se dirijan a los síntomas y no a las causas. Esto puede terminar reproduciendo una diferencia altamente problemática entre el “nosotros”—instituciones occidentales que responden a los “problemas” del mundo en vías de desarrollo—y “ellos”, las poblaciones afectadas. Atrapados en el lenguaje de la ciencia, el conocimiento de la migración forzada permanece dentro del dominio de los grupos poderosos de interés que responden a esto. Este escenario puede ser evitado en alguna medida al prestar más atención a las formas de conocimiento sobre migraciones forzadas que son generadas a través de encuentros informales, interpersonales y cotidianos—o convivencia.

Los beneficios metodológicos de la convivencia con migrantes forzados

El conocimiento generado a través de la convivencia puede:

- mantener abierto el canal para las voces de los migrantes forzados, sin asegurar que se les representa definitivamente
- adoptar una apreciación hacia la complejidad de la migración forzada, al tener alguna perspectiva de la naturaleza multidimensional de la migración forzada.
- abrir espacio para la problemática de la migración forzada para que sea configurada en términos localmente más inteligibles, y permitiendo la presencia simultánea de perspectivas múltiples y contradictorias.
- Mantener un humanismo en la investigación que es indiscutiblemente fundamental para informar de decisiones éticas y políticas.

Los estudios a nivel local, conducidos en la base de la convivencia, no necesariamente enfatizan la vida cultural local, como Castle, Jacobsen y Landau parecen pensar. Ciertamente, la convivencia puede tal vez revelar de forma molesta, cómo las luchas políticas de todos los días están unidas a los procesos y relaciones de importancia global. Las experiencias de raza y racismo y los debates sobre el significado de conceptos globalizados como derechos humanos, género y el

"Convivir" con los refugiados sigue siendo una 'herramienta' de investigación indispensable

Islam, por ejemplo, se encuentran en contextos específicos locales. Las perspectivas localizadas también facilitan comentarios críticos importantes en las políticas de ayuda, que tienden a ser excluidos de los objetos de análisis de estudios más científicos.

Sin embargo, también hay desafíos prácticos e institucionales en cuanto a la manera de conducir y aplicar dicha investigación. Estos incluyen:

- presentar la investigación de una forma que empaque el conocimiento en formas digeribles para los que hacen las políticas y los trabajadores humanitarios
- el factor tiempo: la convivencia puede parecer un lujo cuando una emergencia humanitaria exige una respuesta rápida
- una cultura institucionalizada de investigación de "paracaídas" en los centros académicos de migración forzada donde la amplitud es muchas veces más valiosa que la profundidad,

como una marca de destreza de investigación

- los peligros de seguridad y de incomodidad de investigar en campos de refugiados.

Los trabajadores humanitarios de experiencia pueden reconocer aspectos de lo que se ha descrito anteriormente como una elaboración de los aspectos más mundanos de su trabajo, que ellos dan por sentado. Es más, cuando estas experiencias "intersubjetivas" personales entre los trabajadores humanitarios y los migrantes forzados ciertamente alimentan a la política como a la práctica en varios grados, estos son a menudo formas informales e inconscientes. Por lo tanto, hay suficiente espacio para que esta información sea recolectada más sistemáticamente y usada con mayor autoridad—tanto por investigadores profesionales como por otros que conviven con los migrantes forzados. Las perspectivas cualitativas generadas rigurosamente son vitales para informarnos sobre nuestra comprensión de la migración forzada y no pueden ser mejoradas haciéndolas más cuantitativas. La diferencia entre lo cualitativo y lo cuantitativo se mantiene valiosa y la investigación cuantitativa se mantiene siendo crucial, dependiendo de la pregunta qué se persigue.

Pero si revelar algo acerca de la experiencia vivida de la migración forzada es el oficio de la investigación social (y yo creo que lo es), entonces la convivencia con los refugiados se mantiene como una herramienta indispensable para la investigación de lo que es esencial a la formulación de las respuestas creativas y autocríticas.

La distancia social y la ética de la convivencia

Jacobsen y Landau están en lo cierto al considerar un compromiso ético para mejorar las vidas de las personas entre quienes conducimos nuestras investigaciones, como la segunda pierna de un imperativo dual de parte de los investigadores sociales—la primera siendo el compromiso profesional de nuestro oficio. Al contrario de muchas discusiones sobre ética que destacan los límites en los aspectos más molestos de la investigación social, mi preocupación es enfatizar el imperativo ético de conducir esta investigación en la base de la convivencia.

Para Landau y Jacobsen, la práctica ética exige la objetividad

y la neutralidad de un verdadero científico. Ellas no pueden, sin embargo, considerar las caídas más amplias de la ética en potencia, al estudiar los campos de refugiados como si estos fuesen laboratorios científicos. Este enfoque mantiene una distancia crítica problemática (tanto social como física) entre "nosotros" y "ellos". También adopta la ilusión que los mundos sociales sobre los que escribimos son social y políticamente distintos de los ambientes políticos y las instituciones dentro los que hacemos nuestras investigaciones. Lejos de ser únicamente éticos, un enfoque positivista a la investigación social entre los migrantes forzados puede, sin darse cuenta, servir a un interés social altamente polarizado.

Al ignorar la unión entre el conocimiento y el poder, las sugerencias de Jacobsen y Landau limitan el potencial para que los investigadores levanten su voz en contra del abuso de poder bajo las formas mayores de desplazamiento en el orden global actual.

Detrás de las invasiones guiadas por los Estados Unidos a Afganistán e Iraq y los niveles sin precedentes resultantes del odio y la desconfianza hacia el oeste, el rol del "investigador como experto" es no sólo altamente ineficaz sino también muy ofensivo y amenazante. Este tema no puede ser dirigido dando un paso atrás, al hacer nuestro ejemplo mayor, más representativo y más confiable. En el mundo después del 11 de septiembre, la convivencia—con paciencia, tiempo y con interés personal en las vidas de las personas entre quienes conducimos nuestra investigación—encierra una importante imperativa ética en su propio derecho.

Graeme Rodgers es becario en investigación en el Centro de Estudios para los Refugiados, en la Universidad de Oxford. Correo electrónico: graeme.rodgers@qeh.ox.ac.uk.

¹ Stephen Castles, "Hacia una sociología de transformación social y migración forzada" *Sociology*, 37 (1): 13-34, 2003.

² Karen Jacobsen & Loren B. Landau "Investigando refugiados: algunas consideraciones metodológicas y éticas en las ciencias sociales y la migración forzada" (Researching refugees: some methodological and ethical considerations in social science and forced migration). Asuntos nuevos en investigación sobre refugiados, ponencia de trabajo No. 90 (New Issues in Refugee Research, working paper no 90), UNHCR, Ginebra, 2003. ver: www.unhcr.ch/epau.

Compasión y pragmatismo: ¿ablandamiento de la política australiana de asilo?

por Val Colic-Peisker

El gobierno australiano por largo tiempo ha estado bajo presión para ablandar su instancia relacionada con aquellos que buscan asilo; parece que ahora el pragmatismo económico podría estar ayudando a cambiar las cosas a favor de aquellos que buscan asilo.

Un debate sobre cómo tratar a los que buscan asilo ha sido incontestable en los últimos tres años, desde que la “crisis de Tampa” en agosto de 2001 trajo el asunto a la atención pública. En esa fecha, 433 personas fueron rescatadas de un barco agrietado por el carguero noruego Tampa lejos de la costa noreste de Australia.¹ El gobierno australiano no permitió que el Tampa atracara en Australia y los que buscaban asilo fueron transportados a varios países isleños del pacífico donde su estado de refugiados estaba por ser determinado. A aquellos que fueron declarados “refugiados genuinos” se les otorgó una visa de protección temporal por tres años.²

Algunas semanas después del incidente de Tampa, el ataque terrorista del 11 de septiembre le dio otro giro al asunto: a los buscadores de asilo ahora se les asociaba con el terrorismo. Estos dos eventos reforzaron el miedo de muchos australianos de que los extranjeros que aspiraban a una visa australiana pudieran poner en peligro su seguridad y forma de vida.

La Solución del Pacífico

A finales de 2001, la política “Solución del Pacífico” fue oficialmente promulgada: los buscadores de asilo deberían ser transportados fuera de las costas mientras se procesaban sus peticiones para su estatus de refugiado.³ Además, las pequeñas islas australianas y los arrecifes fueron legalmente excluidos de la zona australiana de migración para que los “balseros” no pudieran reclamar asilo cuando llegaran a ellos.

Por muchos años el gobierno australiano y su Departamento de Migración permanecieron inamovibles a las presiones internas e internacionales para suavizar su postura. La fuerza naval australiana

fue asignada para proteger las fronteras del norte; y en 2003⁴ más islas fueron excluidas de la zona australiana de migración; una cantidad exagerada de dinero público fue gastada en la Solución del Pacífico (A\$ 2.8 billones entre 2002 y 2003—ciento cincuenta veces más que la contribución australiana al ACNUR en 2003).

La detención de los buscadores de asilo -a veces por años- ha sido el elemento más contencioso de la

ley” y más ampliamente como una amenaza a la soberanía y valores australianos. Una minoría más compasiva, organizada en grupos de apoyo a los refugiados, daba apoyo político y práctico a los buscadores de asilo y se oponía a la política de detención obligatoria y a la de protección temporal de refugiados.

Medidas duras y caras han sido justificadas como disuasivas para los “colados” y freno para las actividades de los coyotes, así como para la admisión de refugiados por “la puerta de enfrente” (“a corta distancia de la costa”) en lugar de que lleguen “sin invitación”. En abril de 2004, la cadena de televisión australiana SBS transmitió



Texto de la tira cómica: Centro de Detención de Naurú - “Si puede saltar el alambre de púas, correr a la playa y nadar a Australia en buen tiempo, estaremos orgullosos de tenerte...”. - Nicholson del periódico australiano: www.nicholsoncartoons.com.au.

política australiana de refugiados, especialmente cuando se trata de familias con niños. Sin embargo, ésta ha sido apoyada por los dos mayores partidos en Australia. Algunos centros de detención estaban ubicados en las ciudades australianas más grandes, pero la mayoría se encontraba en las remotas llanuras desérticas o en las afueras del territorio de Australia (Naurú, la Isla de Navidad, la Isla Manus de Papúa en Nueva Guinea) lejos de los ojos de la población australiana. De acuerdo con las encuestas de opinión, la mayoría de los australianos apoyaba al gobierno conservador que presentaba a los buscadores de asilo como “colados”, “no autorizados” o “fuera de la

una historia acerca del centro de detención australiano en la isla de Manus, el cual había permanecido abierta por siete meses a un costo de A\$ 23,000 (dólares australianos) por día para albergar a un solo palestino que buscaba asilo; este joven que hablaba buen inglés, explicó que había sido reconocido como refugiado por el ACNUR, pero como no se veía una solución a su caso, poco a poco se estaba volviendo loco por el aislamiento. La Ministra australiana de Migración fue inflexible al decir que él no podía ser admitido en Australia ya que Papúa, Nueva Guinea, “no aceptaba refugiados de países terroristas”. En mayo, la Ministra australiana de Migración respondió a reiteradas



Texto de la tira cómica: "Usted tendrá una visión más objetiva si no puede ver lo que está sucediendo".
- Nicholson del periódico australiano: www.nicholsoncartoons.com.au.

llamadas que pedían liberar a niños de detención migratoria, diciendo que "el gobierno no quería enviar a los coyotes el mensaje de que si traían niños al país, los buscadores de asilo no serían detenidos".

Los refugiados en territorio nacional, es decir, aquellos a quienes se les ha dado protección temporal por parte de Australia, no tienen el apoyo del programa de reubicación de refugiados del gobierno (Esquema de Ubicación Humanitario Integrado), el cual incluye clases gratis de inglés, hospedaje, ayuda para encontrar empleo y derechos inmediatos de bienestar social. Los refugiados con visa de protección temporal reciben ayuda de ONG y organizaciones voluntarias locales, y pueden aplicar a un beneficio de bienestar discrecional y entrar al sistema de cuidado de salud pública de Australia ("Medicare"). No se les permite salir del país (o sea que no se les permite volver a entrar a Australia después de que han salido) o a traer miembros de sus familias a Australia. Por lo tanto, ellos están sujetos al limbo de protección temporal, esperando ansiosamente la resolución final de su solicitud para protección permanente. En años recientes, un número considerable de buscadores de asilo han sido deportados a sus inseguros países.

En 2003, sin embargo, hubo señales de que la ola de hostilidad hacia los buscadores de asilo estaba cambiando, ya que muchos australianos expresaron su apoyo a los refugiados protegidos temporalmente amenazados con ser deportados a Afganistán, Irán e Iraq. Aún el gobierno australiano mostró señales de "ablandamiento". ¿Qué pasó?



Apoyo Rural para los Refugiados

En febrero de 2003, muchos periódicos australianos publicaron historias acerca del apoyo reciente para los refugiados con visa de protección temporal en la pequeña ciudad de Young en Nueva Gales del Sur. Otros pueblos aislados siguieron el ejemplo. Muchos son los lugares de mataderos de reses donde los refugiados con visa de protección temporal que vienen de la comunidad afgana perseguida de Hazara, trabajan como destazadores. Una nueva iniciativa nacional de la comunidad rural surgió, llamada Australianos Rurales para los Refugiados,⁵ la cual para febrero de 2004 tenía 68 grupos locales. Algunos consejos rurales locales declararon a sus pueblos como "zonas de bienvenida a los refugiados" y empezaron el cabildeo con el gobierno federal para garantizar protección permanente a aquellos que tenían visa de protección temporal. Los activistas reunieron firmas de los residentes locales en apoyo a estos y estaban bajo amenaza de deportación. En octubre de 2003, el consejo ciudadano de Albania, en el oeste de Australia, pasó una moción para apoyar el reclamo de residencia permanente de los refugiados de Hazara. Su comunicado de prensa declaró que un "gran número de residentes de Albania, así como los miembros del Consejo estaban profundamente comprometidos en detener la deportación de sus residentes afganos." El Consejo envió una carta al Ministro de Migración subrayando "el beneficio económico y social

que los afganos han traído a la comunidad."

Aquellos que apoyan a los refugiados y los medios que simpatizan con ellos, observaron que el apoyo para los buscadores de asilo venía de lugares remotos: áreas rurales donde los puntos de vista conservadores o aún xenofóbicos tenían más probabilidad de encontrar apoyo. Aparentemente, donde las razones morales que llamaban al humanitarismo y compasión no pudieron penetrar el pensamiento de los "australianos comunes", los argumentos expresados en dólares y centavos fueron más convincentes.

En febrero de 2003, un académico de Sydney reportó que los refugiados habían inyectado A\$ 2.5 millones a la economía local y le ahorraron al gobierno federal A\$ 1.5 millones de pagos de impuestos sin reclamo de beneficios de bienestar.⁶ El "movimiento secundario" de refugiados con visa de protección temporal de las grandes ciudades a pueblos rurales donde había trabajo a tiempo completo, revivió los comercios locales que luchaban por encontrar empleados. Los buscadores de asilo estaban listos para tomar los trabajos que los locales no querían. Comunidades locales que habían sufrido por mucho tiempo

La compasión podría ser compatible con el pragmatismo.

de despoblación, compitieron para darles la bienvenida y mantener a "sus" refugiados ofreciéndoles a veces mejores salarios y mejores condiciones. La conmoción de activismo social en apoyo a los refugiados dio nueva vida a las comunidades rurales. Los refugiados que tenían visa de protección temporal, principalmente hombres jóvenes solteros, trabajaron en mataderos de reses y plantas avícolas y probaron ser ejemplares campesinos y colectores de fruta, proveyendo una fuerza de trabajo confiable y estable.⁷ Los afganos y otros con visa de protección temporal han sido descritos como "buenos y pacíficos", también como gente que "trabaja duro y es honesta", que merecen una "oportunidad justa" ya que sólo quieren "salir adelante". Muchos buscadores de asilo esperaban, correctamente, que sus nuevos empleadores los apoyaran en sus aplicaciones para residencia permanente.

Compasión y pragmatismo

El gobierno australiano

Debate sobre asilo australiano en perspectiva

Para cuando el número de “balseros” alcanzó el máximo (1999-2001); 9,233 personas, principalmente de Afganistán e Iraq, arribaron a playas del norte de Australia. De acuerdo con ACNUR, 4,260 personas solicitaron asilo australiano en 2003, comparado con 61,050 en Gran Bretaña y más de 50,000 tanto en Francia como en Alemania.

aparentemente se dio cuenta de que la compasión podría ser compatible con el pragmatismo. En mayo de 2003, un comunicado de prensa del Ministerio de Ciudadanía y Asuntos Multiculturales titulado “Refugiados para ayudar a construir comunidades regionales sostenibles”, recomendó que “los refugiados que lleguen a Australia sean motivados a ubicarse en la Australia regional, para enfocar la demanda de mano de obra menos calificada en economías regionales y ayudar a los recién llegados a obtener trabajo cuanto antes”.⁸ Los refugiados son vistos cada vez más como un beneficio potencial en lugar de una amenaza.

Un reciente comunicado de prensa del Ministerio Federal de Trabajo y Relaciones Laborales anunció un proyecto piloto para ayudar a 80 refugiados a encontrar trabajo. El proyecto “examinará las habilidades de los participantes y cómo podrían ajustarse a las oportunidades de trabajo local.”

Desde octubre de 2003, la ministra Vanstone ha otorgado visas discrecionales a 43 iraníes en detención, otorgando a algunos visas permanentes, así como visas de protección temporal, lo que se compara favorablemente con el récord de su predecesor en servicio por más tiempo, Phillip Ruddock. En junio de 2004, el Centro de Detención de la isla Manus finalmente fue cerrado y el solitario palestino buscador de asilo fue admitido en Australia. La Ministra Vanstone también anunció que 131 buscadores de asilo del Centro de Detención Naurú recibirían visas. Ahora sólo 12 afganos -cuyas peticiones por condición de refugiados habían sido rechazadas por el gobierno australiano en 2002- permanecen en

la isla, pero el ACNUR determinó que necesitan protección internacional. La Solución del Pacífico, aunque no oficialmente descartada, parece estar disolviéndose poco a poco. Al mismo tiempo, más centros de detención están siendo cerrados en el territorio (Puerto Hedland, Curtin, Woomera).

El hecho de que Ruud Lubbers—Alto Comisionado para Refugiados de la ONU—visitara Australia en marzo de 2004, posiblemente influyó en el ablandamiento de la política australiana. Dos días antes de su visita, la Ministra Vanstone anunció un aumento en la cuota de refugiados de Australia de 4,000 a 6,000 y lo describió como un “dividendo” obtenido del éxito del gobierno en la protección fronteriza, lo cual había “reducido dramáticamente el número de llegadas ilegales.” El pragmático Alto Comisionado de la ONU—quien considera que “es más productivo trabajar con el gobierno que criticarlo”—urgió a la Ministra de Migración a otorgar protección permanente a los refugiados con visa de protección temporal que no pueden retornar a sus países y permitirles viajar al extranjero. También sugirió que el gobierno desista de la Solución del Pacífico por ser muy costosa y “no muy práctica.”

Conclusión

De todos los factores que contribuyen al ablandamiento de la instancia del gobierno hacia los buscadores de asilo y los que poseen visa de protección temporal en Australia—reducción de trabajo y despoblación en áreas rurales, intereses económicos de los empleadores, humanitarismo de la clase media, cabildeo de pequeños partidos políticos australianos y

las presiones internacionales—las consideraciones económicas parecen haber sido las más convincentes. Sería prematuro declarar el asunto solucionado pero parece que cada vez más los refugiados están siendo vistos como un beneficio potencial en lugar de una amenaza, y que las restantes 1,011 personas que estaban aún en detención migratoria a finales de junio de 2004,⁹ pronto tendrán la oportunidad de continuar sus interrumpidas vidas.

Val Colic-Peisker es graduado de postgrado en investigación en la Escuela de Psicología de la Universidad Murdoch, Australia Occidental. Correo electrónico: V.Colic-Peisker@murdoch.edu.au

¹Vea FMR 11, P40, www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR11/fmr11.16.pdf

²Protección temporal (tres años) fue introducida en 1999 en respuesta al creciente número de buscadores de asilo. Para información oficial sobre Refugiados con visa de protección temporal, vea www.immi.gov.au/facts/64protection.htm. Para un recuento del impacto social de la protección temporal vea Diane Barnes, “Vida sin sentido: Vivir con una visa de protección temporal en Sydney occidental,” (“Life Devoid of Meaning: Living on a Temporary Protection Visa in Western Sydney”), Universidad de Nueva Gales del Sur, Centro para la Investigación de Refugiados, julio 2003, en www.refugeecouncil.org.au/docs/current_issues/life_devoid_of_meaning.pdf

³Vea FMR 15, p49, www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR15/fmr15.19.pdf

⁴Vea Departamento de Migración, Asuntos Indígenas y Multiculturales: Lugares costeros de Australia excluidos, Hoja de Hechos No. 81 www.immi.gov.au/facts/pdf/81excised.pdf

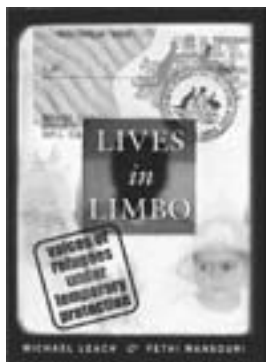
⁵Véase www.ruralaustraliansforrefugees.org

⁶ Canberra Times, febrero 27, 2003; p8.

⁷Vea Diana Glazebrook Reubicación (“temporal) después de la detención: refugiados hazaera de Afganistán en Australia”, próximo a principios de 2005 en: Peter Waxman y Val Colic-Peisker (eds) Reubicación de Refugiados en el Oeste: Aspectos Económicos, Sociales y Culturales (Refugee Settlement in the West: Economic, Social, and Cultural Aspects), New York: Nova Science Publishers.

⁸Comunicado de Prensa después del reporte “Revisión de los servicios de ubicación para migrantes y recién Llegados en busca de ayuda humanitaria.” Mayo de 2003, Recomendación 29.

⁹Vea la Hoja de Hechos Migración Australiana No 82 en www.immi.gov.au/facts/82detention.htm



Vidas en el Limbo: Voces de los Refugiados bajo Protección Temporal

(*Lives in Limbo: Voices of Refugees under Temporary Protection*).

Por: Michael Leach y Fethi Mansouri. Julio de 2004. 162 páginas. ISBN 086840599 X.A\$ 29.95.

En el libro Vidas en el Limbo, 35 refugiados, todos con visa de protección temporal (TPV) y en su mayoría de Iraq y Afganistán, hablan directamente de su solicitud de asilo en Australia. Ellos dan detalles conmovedores de persecución en su país de origen, su viaje a Australia, períodos prolongados de detención obligatoria y la vida bajo el régimen controversial de protección temporal de Australia. Contacte: UNSW Press, Universidad de Nueva Gales del Sur, Sydney nSW 2052, Australia. Tel: +61 (0)2 9664 0915, correo electrónico: orders.press@unsw.edu.au. Sitio en internet: www.unswpress.com.uk

El papel de las organizaciones de migrantes y las redes personales en la Federación Rusa

por Moya Flynn

Los levantamientos ocasionados por el colapso de la Unión Soviética en 1991, propiciaron movimientos poblacionales a gran escala. El más significativo es el de los pueblos de habla rusa y los rusos étnicos de las antiguas repúblicas soviéticas hacia la Federación Rusa. En el período de 1991 a 2002, la Federación Rusa registró alrededor de 1.5 millones de “migrantes forzados” o “refugiados”. Se estima que el número total de gente que ha arribado de las antiguas repúblicas soviéticas es de 8 a 10 millones. Debido a que el Estado ha provisto únicamente ayuda limitada, un número de organizaciones no gubernamentales para migrantes ha surgido para tratar de llenar esa brecha. A nivel federal hay tres ONG principales con base en Moscú: el Comité de Asistencia Cívica, el Consejo de Coordinación para ayuda de Refugiados y Migrantes Forzados (CCARFM¹ por sus siglas en inglés) y el Foro de Organizaciones de Migrantes. El CAC fue establecido en 1990 para ayudar a los refugiados que escapaban de la violencia en Azerbaiyán. El CCARFM era una agencia colateral de CAC, formada en 1993 para unificar otras organizaciones moscovitas que proveían ayuda a refugiados y migrantes forzados. El Foro de Organizaciones de Migrantes fue creado en 1996 como una organización sombrilla para la red de organizaciones regionales de migrantes en la Federación Rusa.

Las organizaciones a nivel federal juegan un papel importante para dar la bienvenida a los migrantes, representando sus puntos de vista y haciendo cabildeo para la provisión de servicios adecuados y políticas de reubicación viables. Éstas proporcionan ayuda práctica y legal a migrantes individuales y a organizaciones regionales de migrantes. Su participación en la Conferencia sobre Refugiados Migrantes Forzados CIS, llevada a cabo en Ginebra en mayo de 1996 y en el subsecuente Programa de Acción, motivó el posterior

desarrollo de ONG y estimuló el desarrollo de vínculos entre los gobiernos regionales, nacionales, internacionales y las ONG

Las que al principio eran relaciones hostiles entre las ONG y entidades del gobierno ruso, mejoraron durante 1990 como resultado de los esfuerzos de las primeras y su inclusión en las estructuras institucionales (las cuales permitían participación limitada en el desarrollo legislativo). Sin embargo, la transferencia de responsabilidad para asuntos de migración al Ministerio Ruso de Asuntos Internos en octubre de 2001 -acción que fue fuertemente criticada por las ONG- condujo a un deterioro de las relaciones entre estas y el gobierno.

Organizaciones regionales

Las organizaciones regionales de migrantes son primordialmente iniciativa de los mismos migrantes y proporcionan tanto asistencia práctica como defensa efectiva. Brindan información general y legal que no está disponible o su acceso es difícil en las estructuras del Estado; pagos monetarios pequeños, ropa o vales de comida, asesoría sobre empleo y vivienda e información sobre oportunidades de reubicación. Asimismo, trabajan con el fin de aumentar la conciencia de los asuntos migratorios en las estructuras del Estado, dirigir la atención del Estado hacia áreas de interés, influenciar la política y práctica regional y presentar la llegada de migrantes como un beneficio regional y nacional.

En Saratov y Novosibirsk hay una política generalmente receptiva hacia la inmigración. En Saratov, el servicio de migración reconoce la necesidad de trabajar con las organizaciones de migrantes, reconociendo que ellas proveen ayuda adicional a categorías específicas de migrantes. A pesar de la percepción general de que las organizaciones no son profesionales

y no están suficientemente informadas, el servicio de migración las invitó a participar en un Consejo de Coordinación para fomentar el debate gubernamental/no gubernamental acerca de la naturaleza de política regional hacia la migración.

En Samara, sin embargo, la organización de migrantes Samarskii Pereselenets enfrenta una actitud crítica y de falta de cooperación por parte del servicio de migración. A pesar de que fueron invitados a participar en un Consejo de Coordinación Regional establecido en 1999, Samarskii Pereselenets frecuentemente fue excluida de debates gubernamentales más amplios. En Novosibirsk Ruka Pomoshchi ha tenido participación limitada en debates regionales de migración y el servicio de migración de Novosibirsk sostiene que la migración debe seguir siendo un asunto de Estado. Las actitudes negativas de las estructuras del Estado hacia las organizaciones de migrantes, reflejan el rechazo del Estado ruso para aceptar un papel en la sociedad civil para abordar asuntos sociales.

Asegurar los fondos para mantener en funcionamiento las organizaciones de migrantes es difícil y todo depende de asegurar fondos internacionales. Los vínculos con organizaciones con base en Moscú suministran información esencial y acceso directo a regímenes federales e internacionales más amplios de migración, lo que a su vez, facilita el reconocimiento a nivel regional.

Percepciones de los migrantes

Pese a una serie confusa de estructuras y legislación de Estado relacionadas con la reubicación de migrantes forzados, estos ven las organizaciones como una estructura de mediación entre el individuo y el Estado. Éstas ayudan a facilitar un sentimiento de pertenencia socio cultural y de seguridad. Los rusos que retornan de las antiguas repúblicas de la Unión Soviética experimentan, no sólo los problemas de desplazamiento

físico y subsecuente reubicación, sino también desplazamiento cultural. Ellos son trasladados de un ambiente familiar a uno que, por ser su "hogar histórico", se esperaría que se sintieran como en casa, pero en muchas formas éste les es desconocido y no familiar. Las organizaciones de migrantes tratan de crear un ambiente donde los migrantes descubran y fomenten sentimientos de identidad común.

Sin embargo, muchos de ellos, después de experimentar la indiferencia gubernamental, perciben a las organizaciones de migrantes como otra estructura oficial en la cual tienen poca fe. Irónicamente, las organizaciones de migrantes son criticadas a veces precisamente porque no son estructuras oficiales y por lo tanto carecen de fuerza real para producir cambio u ofrecer ayuda sustancial.

Para algunos migrantes, las organizaciones proveen ayuda o apoyo concreto y los principios de una red social que los ayude a enfrentar las experiencias de desplazamiento y trastorno. Para muchos otros, sin embargo, los nexos de familia y amistad son más importantes. A menudo

se trasladan para estar cerca de familiares o amigos que previamente se trasladaron a Rusia y quienes les pueden dar información sobre trabajo y vivienda. Familiares y amigos ayudan a mantener y recrear hábitos familiares, costumbres y tradiciones. Asimismo, nuevas amistades con otros migrantes, o relaciones con viejos conocidos las cuales se estrechan a través de la experiencia de migración, y ayudan a fomentar sentimientos de familiaridad y seguridad.

Conclusión

El desarrollo y las actividades de organizaciones federales y regionales de migrantes reflejan cambios sustanciales en Rusia durante la última década:

- A pesar de que el compromiso de la comunidad de migrantes con organizaciones a nivel regional es a veces limitado, las organizaciones son en sí mismas iniciativas de migrantes y son una fuente vital de apoyo práctico y psicológico.
- Organizaciones de migrantes y redes informales fomentan indirectamente la construcción de conexiones con el Estado,

contribuyendo a la regeneración de la vida social, económica y política.

- Tanto a nivel regional como federal, las organizaciones de migrantes han tenido un aporte significativo dentro del quehacer político y del desarrollo legislativo y están influenciando la naturaleza del régimen emergente de migración de Rusia.

La ayuda continua (financiera, material y de información) por parte de las organizaciones federales, donantes occidentales y organizaciones internacionales es esencial para fomentar el crecimiento de ONG y enfrentar la indiferencia, escepticismo y hostilidad del gobierno ruso hacia los actores no gubernamentales.

*Moya Flynn es conferencista en el Departamento de Estudios de Europa Central y Oriental, Universidad de Glasgow: www.gla.ac.uk/departments/dcees
Email: m.b.flynn@socsci.gla.ac.uk*

¹ CAC puede ser contactado en , El Consejo de Coordinación en cc@migrant.ru sgannush@mtu-net.ru, El Consejo de Coordinación en: cc@migrant.ru y el Foro de Organizaciones de Migrantes en: forum@migrant.ru

La represa de Merowe: controversia y desplazamiento en Sudán

por Ali K. Askouri

La represa de Merowe, ahora en construcción en el Nilo al norte de Sudán, es un proyecto enorme y controversial que presagia intensa inestabilidad social y miseria para los miles que forzosamente serán desplazados.

La idea de construir una represa en la Cuarta Catarata del Nilo, 350 kilómetros río arriba desde Karthoum, fue primeramente propuesta por las autoridades británicas a principios del siglo XX. Planificada para completarse en 2007, la enorme represa tendrá 65 metros de alto, 9.2 kilómetros de largo y creará un depósito de aproximadamente 170 kilómetros de largo y 4 de ancho. Más de 50,000 pequeños granjeros que viven a lo largo del Nilo serán desplazados. La planeación del

proyecto no ha sido transparente y la gente que será directamente afectada no ha sido escuchada. Disentir en contra de éste y otros proyectos controversiales para la construcción de represas en Sudán, ha resultado en represión por parte del gobierno. Procedimientos de reubicación violan las recomendaciones hechas por la Comisión Mundial sobre Represas.¹

Las protestas locales han llevado a peores violaciones de los derechos



humanos. La policía sudanesa dispersó una protesta pacífica de hombres, mujeres y niños en la villa Korgheli con gas lacrimógeno y balas verdaderas. Los organizadores fueron arrestados, detenidos y torturados. Después de que 200 familias hamadab fueron forzadas a abandonar sus tierras ribereñas y reubicarse en el desierto inhóspito de Nubia, la televisión sudanesa mostró a agentes del gobierno posando como si fueran la gente afectada, quienes indicaban estar de acuerdo en trasladarse pacíficamente y en recibir dinero como compensación. La realidad es que ganarse la vida en tierra completamente estéril amenaza la supervivencia de la gente hamadab.

El proyecto de la represa Merowe fue propuesto, diseñado e implementado por un grupo influyente dentro del gobierno militar autocrático de Sudán quien está promoviendo la privatización del sector eléctrico del país. Se espera que la represa duplique la capacidad generadora de Sudán. Los fondos para el proyecto de \$1.5 billones serán provistos por instituciones financieras² del Oriente Medio y los gobiernos de China y Sudán. La Corporación Internacional de China de Agua y Electricidad, propiedad del Estado, es el principal contratista de la represa, junto con otras firmas chinas y la firma alemana Lahmeyer Internacional. Las 10 turbinas están siendo abastecidas por la firma francesa Alstom. Merowe es el contrato de construcción internacional más grande que se haya dado a compañías chinas. Las compañías extranjeras y los financieros se están haciendo de la vista gorda al hecho de que estándares aceptados internacionalmente sobre derechos humanos, reubicación y ambiente están siendo ignorados.

Impactos sociales

Algunas personas ya están siendo reubicadas con resultados pobres. Los sitios propuestos de reubicación son estériles, lugares barridos por el viento, sin abastecimiento de agua subterránea -muy diferente a la situación actual de los aldeanos a lo largo del Nilo. Los suelos en las áreas de reubicación son pobres.

En septiembre de 2003, un grupo de campesinos regresó de un sitio de

"Yo pertenezco al área Hamadab. Mi pueblo está ahora en el desierto, excepto por aquellos que estaban dispuestos y fueron trasladados a un pueblo de chozas en las afueras de Karthoum. No tienen agua, servicios de salud, no tienen esperanza. Es una situación desastrosa."

Dr Alfadil Mohammed Osman

reubicación a sus aldeas de origen, al darse cuenta de que el área para sembrar era extremadamente pobre. El gobierno se enfrentó a ellos sin haber sido provocado en forma violenta, usando balas reales e hiriendo a muchos; fueron obligados por la policía y agentes de seguridad a regresar al sitio de reubicación. Los reubicados también esperan encontrar resistencia por parte de las comunidades a donde son enviados. Experiencias previas en el norte de Sudán, donde la tierra sobre la ribera del río es extremadamente escasa, muestran que el movimiento de un grupo de gente hacia tierra que pertenece a otra comunidad inevitablemente provoca inestabilidad social. A través de los años, la población afectada ha ofrecido negociar pero el gobierno se ha rehusado a reunirse con sus representantes. En lugar de eso, el gobierno nombró a su propio agente para representar a las personas afectadas.

Dentro de la burocracia gubernamental, todo lo relacionado a este proyecto es decidido por un solo hombre: el Ministro de Estado para Irrigación. Los llamados para asegurar la participación de la gente afectada en el proceso de reubicación, han sido rechazados y los individuos u organizaciones que hacen las peticiones han sido reprimidos o perseguidos. A otros afectados que han optado por llevar sus protestas a la corte les ha sido negado el acceso a la justicia; un número de ellos ha sido arrestado, detenido y torturado.

Un estudio de impacto social³ identificó 20 impactos principales negativos de salud. Se espera que la represa introduzca o aumente enfermedades mortales tales como la malaria, esquistosomiasis, ceguera de río y fiebre de Valle Rift. Los efectos de la represa sobre la población río abajo han sido ignorados. Miles de campesinos que viven río abajo tendrán dificultades para irrigar sus tierras debido a la baja del nivel del Nilo. Además serán afectados por una reducción en la sedimentación anual.

El área donde la represa está localizada, es una de las áreas habitadas más antiguas en el norte de Sudán. De acuerdo con el Proyecto de Recuperación Arqueológica de la Represa Merowe "muy poco trabajo arqueológico ha sido llevado a cabo en esta región, pero la que se ha llevado indica la riqueza y diversidad de ubicación humana del período Paleolítico para adelante."⁴ La Corporación Nacional Sudanesa para Antigüedades y Museos dice que el proyecto destruirá sitios arqueológicos directamente a través de la ingeniería y los trabajos de construcción e indirectamente por cambios ambientales en la región.

Conclusiones

Grupos de la sociedad civil sudanesa e individuos han argumentado por años que este proyecto debe ser pospuesto hasta que se logre la paz, los derechos humanos y la democracia sean restaurados y los impactos culturales, sociales y ambientales del proyecto sean completamente evaluados. La población afectada no pide que el proyecto sea descartado, sino un proceso participativo más equitativo y transparente, en línea con las recomendaciones de la Comisión Mundial de Represas. Ellos piden:

- posponer el proyecto hasta que éste haya sido sujeto a un escrutinio riguroso y hasta que los efectos, tanto en la gente como en el medio ambiente, hayan sido profundamente investigados y evaluados.
- Que el diseño del proyecto sea mejorado para cumplir con los estándares internacionalmente aceptados de reubicación,
- una revisión actualizada - por una firma reconocida internacionalmente- de los componentes más problemáticos del proyecto y del trabajo que ya se ha terminado.
- reubicación en un sitio a fin de preservar la unidad comunitaria

Ali K. Askouri fue Oficial de Planeamiento en el Ministerio Central de Planeación, Sudán. Actualmente es el Presidente de la Oficina Líder para la Gente Afectada de Hamadab y es el Coordinador Principal de la Campaña Hamadab de la Represa. También es estudiante de postgrado de la Universidad London South Bank. Correo electrónico: bertait@fareah.fsife.co.uk.

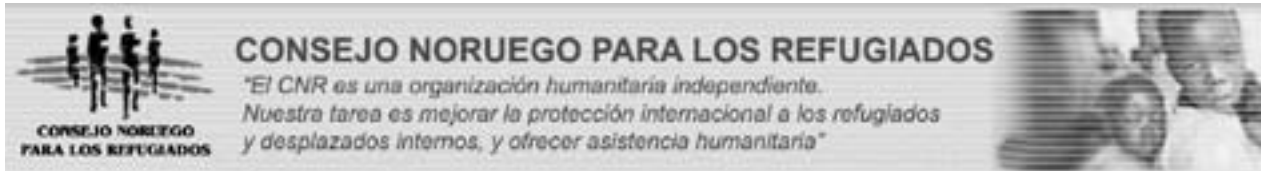
Para más información, vea la publicación de abril de 2004 Revista sobre los Ríos del Mundo (World Rivers Review) www.irrn.org y www.sudantribune.com/article.php3?id_article=2714. Una petición en línea al Presidente de Lahmeyer Internacional se encuentra en www.petitiononline.com/hamadab/petition.htm.

¹ Ver www.dams.org y FMR12 Dilemas del Desarrollo - desplazamiento inducido www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR12/fmr12contens.pdf.

² Antiguamente el Fondo Árabe para el Desarrollo Social y Económico y también el Fondo para el Desarrollo Abu Dhabi, el Fondo Saudí para el Desarrollo y el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe.

³ Vea Represas y enfermedad: diseño ecológico e impactos de salud de las grandes represas, canales y sistemas de irrigación (Dams and Disease: Ecological Design and Health Impacts of large Dams, Canals, and Irrigation Systems), por William Jobin, 1999, 544 páginas, Routledge, ISBN 0419223606/ISBN 0419223606

⁴ Vea www.sudarchrs.org.uk/page31.html.



Vivienda y reinserción para amputados y heridos de la guerra en Sierra Leona

por Elise Schanke

Una década de guerra civil ha dejado un rastro de devastación humana en Sierra Leona. La marca de los rebeldes de lacerar los miembros de civiles inocentes ha dejado miles de amputados y heridos de guerra, muchos de los cuales enfrentan un futuro implacable con pocas posibilidades de procurarse un ingreso para ellos o sus familias.

Muchos de estos amputados han sufrido humillación y discriminación. En muchas partes de África, especialmente en áreas remotas, es común pensar que estas enfermedades o impedimentos son causados por espíritus malignos o brujería. Por lo tanto, a los amputados y a los heridos de guerra se les considera no sólo víctimas de los rebeldes sino también víctimas de demonios o espíritus malignos. Sin techo ni ayuda, muchos de ellos están condenados a vivir como rechazados sociales, abandonados por sus familias y amigos. El gobierno noruego ha donado aproximadamente \$1,500,000 a beneficio de los amputados y heridos de guerra en Sierra Leona. La ayuda ha sido canalizada a través del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés).

La necesidad de techo

En una evaluación de NRC realizada en julio de 2000 acerca de las necesidades en el campamento Murria Town (cercano a Freetown) para amputados y para aquellos severamente heridos de guerra, muchos de los entrevistados respondieron que el techo era su segunda necesidad más apremiante después de la comida. La provisión de techo ha probado ser esencial para aumentar la auto-estima de las víctimas y motivarlos a trabajar hacia la auto-determinación. Por lo tanto es de gran importancia que las organizaciones den prioridad a estos grupos vulnerables para los programas de vivienda a bajo costo. Si ellos no son parte del programa, no pueden participar por no llenar las condiciones requeridas de pago y mano de obra.

Un proyecto diseñado por NRC en base a consultas con la Comisión para la Rehabilitación Nacional, Reubicación y Reconstrucción (NCRRR¹ por sus

siglas en inglés) y los propios amputados y heridos de guerra ha dado techo, reubicación y apoyo para la reinserción a los desplazados internos registrados que viven en los campamentos Murria Town y Grafton. La filosofía del proyecto es: una casa es más que una estructura física -también simboliza identidad y pertenencia.

Cuatro representantes de los beneficiarios objetivo son ahora miembros del Comité de Coordinación del proyecto, en el cual también participaron NCRRR y la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA, por sus siglas en inglés). Dos de los miembros del comité local son compañeros de ejecución muy cercanos, Causa Canadá² ha financiado servicios de reinserción para todos los beneficiarios y el padre Maurizio Boa ha dado fondos para algunas de las casas, muebles y pozos en las comunidades de reubicación. El éxito del proyecto de implementación se debe en gran parte al efectivo trabajo de equipo del comité.

A la fecha, 420 personas y sus familias, en total unas 4,200 personas, han sido reubicadas en 50 lugares, en casas nuevas y se les ha provisto de apoyo para la reinserción.

Como se ha divulgado que hay agencias que dan vivienda y ayuda a los amputados y heridos de guerra de los campamentos, otras víctimas de la guerra, algunos seriamente discapacitados y traumatizados, salen del anonimato a buscar ayuda. Además, muchos amputados y heridos de guerra han regresado desde Guinea o Liberia. NRC hace un llamado a los donantes para ayudar a estos desplazados internos y retornados "anónimos". Desafortunadamente, los grupos objetivo parecen estar entre dos corrientes de financiamiento: trabajo de socorro y desarrollo a largo plazo. Hasta ahora, sólo el padre Maurizio ha respondido positivamente con fondos para la construcción de otras 85 viviendas.



Dos de los más jóvenes beneficiarios del Programa de Alojamiento, Reasentamiento y Reintegración del Consejo Noruego para los Refugiados

Lecciones aprendidas

Los programas multiagenciales eficaces para la provisión de techo a los amputados y heridos de guerra requieren:

- transparencia en la selección de los beneficiarios del programa
- mucha colaboración y trabajo en equipo
- colaboración cercana con el grupo objetivo desde el principio y participación a lo largo del Programa cuando sea posible; por ejemplo, el Grupo de Drama de los amputados y heridos de guerra jugó un papel importante en los seminarios de sensibilización en las comunidades, así como en las campañas de concientización sobre el VIH/SIDA.
- Conocimiento del comportamiento de las personas que padecen de impedimentos físicos y traumas de postguerra.
- sensibilización cultural
- conocimiento de las estructuras sociales locales.

Elise Schanke es Oficial del Proyecto de NRC en Sierra Leona.

Correo Electrónico: schanke9@yahoo.no

¹ Ahora llamada la Comisión Nacional para la Acción Social (The National Commission for Social Action-NAC-SA): (NaCSA): www.nacsa-sl.org

² Vea www.cryfreetown.org/CauseSierraLeone.htm



Global IDP
PROJECT

Respuesta internacional al desplazamiento interno: avances recientes

Durante el primer semestre de 2004, cientos de miles de personas fueron desplazadas en el mundo debido a guerras civiles, violencia intercomunal o abusos a los derechos humanos. La comunidad internacional está haciendo esfuerzos para llenar los vacíos dejados por los gobiernos nacionales que no pueden o no quieren detener la violencia, proteger a sus ciudadanos y darles ayuda adecuada. Desarrollos recientes apuntan en la dirección correcta pero hay que esperar a ver su impacto concreto.

En abril, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, pidió al Secretario General establecer un **“mecanismo” para enfrentar el problema del desplazamiento interno**, en base al trabajo del Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos. El mandato de Francis Deng, quien fuera nombrado Representante en 1992 y quien jugó un papel importante en la promoción del desarrollo de respuestas más efectivas al desplazamiento interno, expiró a finales de julio. A finales de agosto, aún no estaba claro cómo sería implementado el acuerdo y quién encabezaría el mecanismo.

Agencias de la ONU y otras organizaciones involucradas en la respuesta internacional al desplazamiento interno, adoptaron en mayo **el primer elemento de un adecuado paquete de políticas de desplazados internos**. Este “mapa” detalla los pasos necesarios para el desarrollo de estrategias de desplazados internos, por equipos de la ONU, en países afectados por el desplazamiento interno. Se le envió el paquete completo de políticas a los coordinadores residentes humanitarios de la ONU para su implementación, éste les dará una mejor guía y herramientas, y se espera que sea adoptado en septiembre. El paquete de políticas podría jugar un papel importante en asegurar que la ONU y otras organizaciones, enfoquen

las necesidades de protección y ayuda a los desplazados internos de forma más sistemática y consistente. Pero para que esto se de, los coordinadores residentes y humanitarios de la ONU deben ser responsables en el cumplimiento de sus tareas relacionadas con los desplazados internos, así como las diferentes agencias demuestren completa entrega para una respuesta de colaboración genuina al desplazamiento interno.

Se espera que el reciente fortalecimiento de la **División de Inter-agencias para el Desplazamiento Interno** (anteriormente la Unidad) dentro de la oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés), contribuya a aumentar la responsabilidad dentro del sistema de la ONU y mejore la colaboración a nivel de campo. La División, bajo el liderazgo de Dennis McNamara, enfocará sus esfuerzos en unos pocos países considerados como prioritarios, en los cuales se espera hacer una diferencia real para lograr que el enfoque de trabajo en colaboración funcione, incluyendo a Uganda, Somalia, Sudán, Liberia, Burundi y Colombia.¹

A nivel regional, se logró mayor avance en la promoción de **los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno**. El Consejo Ministerial de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos formalmente reconocieron la utilidad de los Principios Guías e instaron a los estados miembros a usarlos como marco de referencia cuando se trate con desplazamientos internos. En junio, la Comisión Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos, nombró a Bahame Tom Nyanduga de Tanzania, como Reportero Especial sobre Refugiados y Desplazados Internos en África.

El asunto del desplazamiento interno claramente continúa siendo prioritario en la agenda internacional. Sin embargo, con la proliferación de actores hay una necesidad urgente de más coordinación y cooperación, a fin de evitar el traslape y duplicidad, siendo de vital importancia que estas mejoras se traduzcan en acción concreta en el campo. Mejorar la habilidad de la comunidad internacional para prevenir el desplazamiento interno es un reto aún mayor. El Proyecto Global de Desplazados Internos continuará apoyando estos procesos por medio del monitoreo y reporte de situaciones de desplazamiento interno, incluyendo respuestas nacionales e internacionales, llevando a cabo capacitaciones para mejorar la capacidad local de tratar con casos de desplazados internos y abogando por los derechos de los desplazados.

¹ El sitio web de la División es: www.reliefweb.int/idp.

El Consejo Noruego para los Refugiados trabaja para dar asistencia y protección a los refugiados y desplazados en África, Asia, Europa y América. El NRC fue fundado en 1946 en Oslo.
www.nrc.no/engindex.htm

El Proyecto Global de Desplazados Internos es parte del NRC y es una organización internacional no lucrativa que monitorea el desplazamiento interno causado por conflictos. La *Base de Datos de Desplazados Internos* provee información pública acerca del desplazamiento interno en 50 países.
www.idpproject.org

The Global IDP Project
7-9, Chemin de Balexert
1219 Chatelaine
Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 799 0700
Fax: +41 22 799 0701
Email: idpproject@nrc.ch



Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno



Una receta para terminar con el desplazamiento interno

por Roberta Cohen



En lo que la comunidad evalúa el criterio para terminar el desplazamiento interno¹, una ONG líder en Sri Lanka ha elaborado una guía de 45 páginas sobre cómo hacerlo en su propio país. **El Paquete del Profesional para el Retorno, Reubicación, Rehabilitación y Desarrollo** del Consorcio de Agencias Humanitarias (CHA por sus siglas en inglés) define los pasos para terminar el desplazamiento interno masivo de Sri Lanka y hace un llamado al gobierno y a otros actores principales para alcanzar esa meta en 2006.

Primero, llama a un proceso de paz final y completo para pavimentar el camino para el retorno de los refugiados y desplazados internos. Segundo, advierte que el solo hecho de retornar no garantizará la finalización del desplazamiento. Una reinserción exitosa requiere de planes de rehabilitación bien concebidos y bien financiados, en los cuales los retornados reciban la ayuda adecuada, ya que sus hogares fueron destruidos u ocupados por otros y las escuelas de su comunidad, carreteras y sistemas de salud, se encuentran bastante dañados. Tercero, ayuda de desarrollo y alivio debe ser integrada con los mecanismos establecidos para la prevención de desplazamiento futuro, la protección de los derechos humanos y la seguridad de los desplazados, la reconciliación política y la creación de trabajos. El "retorno", subraya el Paquete del Profesional, "puede ser tan traumático como el

desplazamiento". Los remedios deben buscar, en primer lugar, evitar las condiciones que causaron el conflicto y el desplazamiento.

El **Paquete del Profesional** es una extensión de los estándares contenidos en los Principios Guía de la ONU sobre Desplazamiento Interno, adaptados a la experiencia de Sri Lanka. Los retornos, enfatiza, deben ser voluntarios, basados en decisiones bien informadas acerca de las condiciones en las áreas de retorno y reubicación. Deben llevarse a cabo con seguridad y dignidad, dándoles a los desplazados la oportunidad de participar en su planificación y administración. Los desplazados internos deben tener acceso completo a los servicios públicos, gozar de igualdad ante la ley y no ser considerados "enemigos". Deben tener el derecho a recuperar su propiedad y posesiones, a recibir compensación y ser ayudados para transportar a sus áreas de origen las pertenencias requeridas para su subsistencia.

Terminar con el desplazamiento también requerirá:

- acceso a la tierra, especialmente tierra para la agricultura, para que los refugiados y los desplazados internos puedan sostenerse por ellos mismos y un mecanismo gubernamental que resuelva las disputas de tierra y de propiedad;
- reemplazar los documentos perdidos, especialmente certificados de nacimiento y títulos de propiedad;
- ayudar a los niños desplazados para regresar a la escuela, dándoles libros, útiles, uniformes y transporte;
- acelerar los esfuerzos de desminado en las áreas marcadas y concientizar a las poblaciones de retornados acerca del material de guerra sin explotar;
- protección a las minorías, incluyendo el monitoreo de su tratamiento e interceder ante las autoridades cuando se necesite acción de protección;
- que no haya discriminación en la ayuda provista para que los

- desplazados no sean marginados;
- incluir a las desplazadas en la toma de decisiones, dándoles oportunidades sociales y económicas, protegiéndolas de la explotación sexual y la violencia, e introduciendo programas para integrar a las viudas y a las que son cabeza de familia en áreas de retorno.
- el establecimiento de un ente coordinador para que sea responsable del retorno, reubicación y rehabilitación, incluyendo la mediación y reconciliación entre los desplazados que retornan y los residentes locales, y el desarrollo de habilidades para hacer que los retornados se valgan por sí mismos.

Hacer de la reinserción de las poblaciones desplazadas una prioridad nacional, significará el fortalecimiento de la participación entre las autoridades nacionales, oficiales del gobierno local, el sector no gubernamental, las comunidades desplazadas, los medios de comunicación y la comunidad internacional. También requerirá de que los grupos insurgentes se responsabilicen por los estándares de tratamiento de las poblaciones desplazadas.

Aún cuando no tiene mucho peso todavía, **el Paquete del Profesional** conlleva un fuerte mensaje. Debe ayudar no sólo al gobierno de Sri Lanka sino a todos los gobiernos y actores principales, a encontrar las soluciones adecuadas para terminar con el desplazamiento masivo.

Roberta Cohen es Co-Directora del Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno. Correo electrónico RCOHEN@brookings.edu.

El Paquete del Profesional está disponible en línea en: www.humanitarian-srilanka.org y desde Brookings-SAIS en www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm Para copias impresas escriba a cdriest@brookings.edu. Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno, The Brookings Institution, 1775 Massachusetts Avenue, NW, Washington, DC 20036, USA.

¹ Ver FMR 17 www.fmreview.org/mags1.htm.



Convirtiendo las 4 Erres en una herramienta funcional



ACNUR (UNHCR por sus siglas en inglés) ha publicado un **Manual para Actividades de Repatriación y Reintegración**, para apoyar al personal tanto de ACNUR como de las instituciones que colaboran con él, en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de esas actividades.

El nuevo Manual transforma el componente de Repatriación, Reintegración, Rehabilitación y Reconstrucción (las 4 Erres) del Esquema del Alto Comisionado para Soluciones Durables para los Refugiados y Personas de su Competencia (anunciado en mayo de 2003), en una herramienta operativa para el trabajo de campo.

El Manual refleja las variadas experiencias de campo en los países piloto de las 4 Erres—Afganistán, Eritrea, Sierra Leona y Sri Lanka—así como las lecciones aprendidas en las operaciones de ocho países (Afganistán, Angola, los Grandes Lagos, la República del Congo, Sierra Leona, Sri Lanka, Tayikistán y Timor-Leste) que fueron revisadas por el grupo de trabajo en 2003.

El Manual menciona el fuerte compromiso de evaluaciones conjuntas, planeamiento e implementación que tiene ACNUR con los gobiernos, agencias hermanas de la ONU, agencias donantes, instituciones multilaterales, ONG y otras agencias asociadas. Nos damos cuenta cada vez más de que en

la ausencia de esfuerzos conjuntos, los programas de reintegración pueden generar una gran cantidad de actividad, pero no llevará a un resarcimiento postconflicto duradero.

ACNUR espera que el Manual contribuya a:

- crear nuevos conceptos y enfoques accesibles para la transición y la reintegración, para ser puestos en práctica por el personal de campo de ACNUR
- hacer que nuestro personal sea un socio más creíble en los equipos de país de las Naciones Unidas (UNCT por sus siglas en inglés) en situaciones postconflicto, especialmente ahora que ACNUR es miembro del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG por sus siglas en inglés).
- Ayudar en la labor del equipo de trabajo de UNDG/ECHA para reforzar y sistematizar las herramientas existentes de planificación de las Naciones Unidas, tales como el Proceso Consolidado de Apelaciones y, donde existieran, evaluaciones comunes de los países y marcos de asistencia desarrollados por las Naciones Unidas, para así facilitar la transición de ayuda para el desarrollo.
- hacer más predecible la introducción en las actividades de desarrollo y aclarar las responsabilidades de ACNUR, con respecto a otros actores humanitarios y de desarrollo.
- promover asociaciones más inclusivas
- mejorar la sostenibilidad de intervenciones conjuntas para encontrar soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas.

El Manual tiene tres secciones:

La Parte A explica el contexto más amplio en el cual la reinserción y reintegración se llevan a cabo y cómo se relacionan con el mandato central de ACNUR, las 4 Erres y los procesos de transición y desarrollo. Provee una perspectiva general de diferentes herramientas y procesos de planificación humanitarias y de

desarrollo, sugiriendo cómo vincularlos con la reintegración. Los asuntos de transición y desafíos asociados no son considerados.

La Parte B ofrece guías sobre cómo planificar, implementar, monitorear y evaluar actividades de repatriación y reintegración, basadas en el concepto de las 4 Erres. Enfatiza la necesidad de comenzar tempranamente la planificación de la reintegración y la importancia de asociarse con comunidades beneficiarias, gobiernos, agencias de las Naciones Unidas, donantes, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, bajo un enfoque integrado, participativo y basado en áreas.

La Parte C trata sobre los mecanismos de apoyo institucional, manejo de la información y la necesidad de establecer procedimientos de apoyo en las primeras etapas de las operaciones de repatriación y reintegración.

El texto completo del Manual (265 páginas) está disponible en línea en el sitio www.unhcr/ch, próximamente estará disponible en disco compacto. Para complementarlo se desarrollarán materiales y se ofrecerán una serie de talleres de capacitación.

Existen planes para establecer una red de conocimientos sobre asuntos de reintegración, a fin de promover el aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias entre todos los participantes. Los lectores y los trabajadores de campo que utilizan el Manual, están invitados a compartir sus puntos de vista y experiencias con la Sección de Reintegración y Asentamiento Local de la División de Apoyo Operativo, ACNUR, Apartado Postal 2500, 1211 Genève 2 Dépôt, Switzerland. Correo electrónico: smalik@unhcr.ch; HQTS02@unhcr.ch

¹ Ver artículo de Betsy Lippman en páginas 9-11.

Esta es una página regular de noticias y debate de la Unidad de Análisis de Políticas y Evaluación de ACNUR. Para mayor información o sugerencias referentes a este artículo, contacte a Greta Uehling, correo electrónico: UEHLING@unhcr.ch

Fritz Institute

Nivelando las destrezas privadas para cadenas humanitarias de suministros

por Anisya Thomas, Directora Administrativa, Instituto Fritz

En marzo del año 2004, Lynn Fritz, Directora General del Instituto Fritz, y George Rupp, Presidente del Comité Internacional de Rescate (ICR, por sus siglas en inglés), recibieron una respuesta entusiasta del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva del IRC, cuando les informaron acerca de la exitosa sociedad entre una organización pública y otra privada. Los expertos del sector privado y Solectron¹ traídos a IRC por el Instituto Fritz, habían delineado significativamente la requisición y creado los procedimientos para reducir significativamente el tiempo de respuesta. Se espera que su solución ahorre a la organización \$300,000 sólo en el primer año de implementación.

Cómo una relación privada/pública mejoró el tiempo de respuesta

La administración superior en Nueva York se había percatado de que, mientras crecía el número de personas afectadas por desastres y crisis humanitarias, la habilidad del IRC para proveer ayuda eficaz y a tiempo se estaba estirando hasta su máxima capacidad. Aunque el IRC estaba respondiendo a las crisis simultáneas en diferentes partes del mundo, su éxito dependía mayormente del ingenio y dedicación de su personal. Estaba claro que necesitaban sistemas y procedimientos para apoyar a dicho equipo. Ya que la mayoría del financiamiento de auxilio son provistos por donantes gubernamentales y asignado para el auxilio directo, el IRC buscó al sector privado para obtener nuevas formas de nivelar sus recursos limitados.

Identificación del problema

Cuando George Rupp y Lynn Fritz se conocieron en septiembre de 2003,

Rupp le pidió al Instituto Fritz que encontrara formas de mejorar su tiempo de respuesta –el tiempo que le toma desde anunciar una emergencia en algún lugar en el mundo a la llegada de personal y suministros a la población afectada. En octubre, Mich Mizushima, jefe de logística del Instituto Fritz, se reunió con los jefes de logística y operaciones internacionales de emergencias para revisar el problema y definir los objetivos de la ayuda que necesitaban.

El grupo determinó que el IRC, en su proceso de requisición, estaba aletargando el tiempo para entregar los suministros de emergencia y auxilio en el campo. Con 50 abastecedores activos y aproximadamente 1,000 órdenes de compra para unos 200 productos distintos, el sistema empleado era pesado, inmanejable y consumía demasiado tiempo. Unas pruebas al azar de la bitácora de compras del IRC, reveló que dependiendo de la ubicación y la naturaleza de la emergencia, el tiempo de respuesta del IRC variaba tan poco como 24 horas o tanto como 52 días.

Para evaluar cuánto se debía mejorar, Mizushima trató de documentar el presente tiempo de entrega del IRC. Sin embargo, se encontró con que no había suficiente información para establecer una línea base exacta para el tiempo de respuesta. Esto llevó a formular los objetivos con los operativos de gerencia del IRC para:

- mejorar dramáticamente el proceso de requisición para que los suministros dentro del país, sean entregados dentro de 72 posteriores a la evaluación de necesidades que se hace cuando se produce una emergencia;

- reducir el proceso de requisición de compras a la colocación de una orden de compras a un plazo de 24 horas.
- desarrollar estándares y herramientas para que las mejoras puedan ser monitoreadas y que los datos correctos en todas las funciones de logística sean recogidos periódicamente.

Con estos objetivos establecidos, el Instituto Fritz reunió la destreza requerida para desarrollar las soluciones para el problema del IRC. Jon Olson, Director de Logística Global de Intel, y Jim Molzon, Vicepresidente de Información y Logística en Solectron, eran veteranos en las cadenas de suministros que habían ayudado a sus organizaciones a llegar a ser globalmente competitivas a través de la excelencia en cadenas de suministros. Siendo partidarios de la misión del Instituto Fritz, accedieron rápidamente a la invitación de Mizushima para unirse como voluntarios al equipo de evaluación de cadenas de suministros del IRC y el Instituto Fritz. El equipo se terminó de formar con Jeri Driskill, experto en análisis de cadenas de suministros, quien ha trabajado con Managistics por muchos años.

El proceso de evaluación de la cadena de suministros

En noviembre de 2003, el equipo de evaluación de la cadena de suministros del Instituto Fritz, inició un proceso de revisión, análisis y desarrollo de soluciones de dos días en la sede del IRC. A la primera reunión asistieron todos los interesados en el proceso, incluyendo los representantes de finanzas, logística, operaciones de campo, operaciones de emergencias y auxilio y las administraciones superior



y de requisiciones. Se definieron las metas de esta evaluación con claridad y los representantes de todas las funciones, brindaron información para el proceso que siguió. Después de esto, el equipo de evaluación planeó los procesos actuales de las cadenas de suministros, confirmando cada etapa con los interesados para asegurarse de la veracidad del trabajo. Mediante este proceso, el equipo de evaluación identificó vacíos, trabas y redundancias.

Soluciones y beneficios

Como próximo paso, el equipo sugirió un proceso alterno con una lista de beneficios para el IRC y sus beneficiarios asociados, con cada uno de los cambios recomendados. Los componentes clave de las soluciones a la cadena de suministros, incluían varios cambios fundamentales en la forma en la que el IRC administra el proceso de requisición:

- se propuso que la organización se moviera de las compras ad-hoc a un arreglo de abastecimiento a doce meses plazo, cuando fuese posible.
- Los arreglos con los abastecedores debían modificarse para incluir cláusulas de entrega en 36 horas en caso de emergencias, lo que eliminaría la necesidad de tener reservas de imprevisos y, por lo tanto, la necesidad de bodegas.
- Se desarrolló un catálogo estándar para facilitar una comunicación acertada de órdenes del campo, que muchas veces estaban incompletas.
- Se introdujeron medidas

estándar para la confiabilidad, respuesta, eficiencia y valor de los abastecedores, para monitorear las actividades de la cadena de suministros y así destacar las mejoras y trabas.

Cuando las soluciones fueron discutidas con el equipo del IRC, este se mostró inicialmente renuente a algunas de las recomendaciones. Por ejemplo, la recomendación de que se pusiera una "solicitud para propuestas" con todos los productos para encontrar a los abastecedores que pudieran enviar a diferentes ubicaciones dentro de un período de 36 horas, se encontró con la respuesta de "esto no funcionará en nuestra industria" y "no hay suficientes abastecedores". Molzon de Solelectron tranquilizó al equipo del IRC diciendo "he hecho esto muchas veces con anterioridad. Si no funciona, siempre podemos volver a como era antes". Todas las preocupaciones fueron ventiladas y discutidas y la solución fue adaptada a favor del cambio.

El equipo de evaluación le pidió a la administración superior que ratificara y apoyara los cambios requeridos. Subsecuentemente, se diseñó un plan de implementación. Se asignaron responsabilidades específicas a los departamentos y personal del IRC y se acordó en el tiempo de ejecución. El Instituto Fritz y el IRC acordaron reunirse una vez al mes, monitorear telefónicamente el progreso y brindar apoyo.

Esta asociación pública-privada entre la IRC, Intel y Solelectron, facilitada por

el Instituto Fritz, fue de mucha ayuda y altamente gratificante para todos.

La asociación entre la IRC, el Instituto Fritz y la industria privada es un excelente ejemplo para lograr que el sector humanitario se beneficie de los métodos de clase mundial mejor conocidos, y sobrepasar muchos de los obstáculos críticos que las mejores organizaciones de logística y materiales han aprendido a sortear por las malas.

Jon Olson –Director Global de Logística de Intel

El impacto ya se está sintiendo y nos sentimos vigorizados por los cambios. No puedo comenzar a decirles cuán importante ha sido este proceso para el IRC.

Gerald Martone, Director de Respuesta a Emergencias, IRC

Al final de la evaluación en las oficinas del IRC, los miembros del equipo de evaluación se retiraron satisfechos con las mejoras que había logrado su colaboración en el área de logística y actividades de la cadena de suministros, basados en la experiencia probada y algunos nuevos recursos.

¹Un proveedor líder privado de manufactura electrónica, y servicios en cadena de suministros integrados.

El Instituto Fritz trae a expertos del sector privado para ayudar a incrementar y potenciar el desempeño de las organizaciones humanitarias. Estos servicios se ofrecen gratuitamente. Para mayor información, contacte a: Anisya.Thomas@fritzinstitute.org.

Ayuda humanitaria: luchando para llegar a las noticias

De acuerdo con un estudio de Reuters AlertNet y el Instituto Fritz de marzo de 2004, la falta de reporteros asignados para cubrir crisis humanitarias, junto con el poco o inexistente fondo disponible para visitar los lugares en crisis, significa que el auxilio humanitario no es importante en la agenda de las noticias. Es más, muchas ONG no tienen destrezas para llegar a los medios de comunicación y no hacen un uso apropiado de la tecnología y los recursos a la mano.

El equipo de campo de las ONG tiende a ser inexperto en las relaciones con la prensa y tienen un tiempo muy limitado durante las emergencias. Ante la falta de financiamiento para los viajes de periodistas y para la información a tiempo de los encargados de prensa de las ONG, los periodistas se apoyan en los sitios web de las ONG, pero la tecnología de internet no se

usa al máximo. De los 32 sitios web que el estudio cubre a fondo, tres no tenían nombres y direcciones de contactos; sólo diecisiete describían el historial de la organización o incluían un archivo de reportes de proyectos pasados y actuales; y sólo un tercio incluía un archivo de reportajes de prensa. Es más, pocos sitios están organizados para que Google y otros motores de búsqueda puedan buscar con seguridad más allá de su página principal—y pocos incluyen vínculos con otras agencias que se dedican a trabajos similares o que trabajan en la misma región. La frustración de los periodistas por estas fallas puede explicar, de alguna manera, por qué el 75% de los entrevistados en una encuesta dicen que la crítica y el escepticismo de la prensa también ha aumentado en cuanto a las organizaciones de auxilio. Mark Jones de AlertNet comenta: "la fatiga de la crisis y el financiamiento son temas

sin duda difíciles de superar. Sin embargo, las ONG pueden controlar su comunicación con la prensa. Nuestras investigaciones confirman que las ONG tienen la capacidad de mejorar en lo más básico la comunicación con los medios. Además, las ONG apenas han explotado el potencial de la tecnología de internet. Mejorar estas dos áreas podría llevar a un aumento directo en reconocimiento y publicación."

El informe completo, "Hacia un nuevo entendimiento: periodistas y su publicación del auxilio humanitario" (Towards New Understandings: Journalists & Humanitarian Relief coverage) puede encontrarse en www.fritzinstitute.org/images/EI.pdfs/Media_study_wAppendices.pdf

Copias impresas individuales de este estudio se pueden solicitar por correo electrónico a sharon.reaves@fritzinstitute.org, o escribiendo a Fritz Institute, atención: Media Study, Three Embarcadero Center, Suite 1320, San Francisco, CA 94111, Estados Unidos.

"En el monte fui asignada a un hombre para ser su segunda esposa. Si me rehusaba a ser respetuosa... sería severamente golpeada."

Joven ugandesa

"Estuve en el frente todo el tiempo. Mi tarea normalmente era colocar minas en las áreas donde pasaba el enemigo. Nos usaban para reconocimiento y otras cosas, porque si eres niño, el enemigo no te nota mucho, ni tampoco los aldeanos."

Niño ex-combatiente, Birmania

"Tenía muchísimo miedo a morir, pero mis amigos me advirtieron que si los comandantes rebeldes notaban cualquier temor en mí me matarían, así que tenía que fingir ser valiente."

Niño ex-combatiente, Uganda

"El programa DDR es bueno. Me libré de seguir luchando y ahora estoy de vuelta con mis padres."

Niño sudanés

"Somos las semillas que detendrán la guerra."

Mayerly Sánchez, Movimiento por la Paz de los Niños en Colombia



Ceremonia de desmovilización, campo provisional cerca de Rumbek, Sudán del sur