

MIGRACIONES FORZADAS

25

agosto 2006

revista

Trata de
humanos:
defendiendo
derechos y
comprendiendo
vulnerabilidades

además:

- el imperio de la ley en Darfur
- retorno al sur de Sudán
- Principios Pinheiro
- desplazados internos y grupos
- ¿Refugiados 'ambientales'?
- crisis olvidadas



Refugee
Studies
Centre

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



Consejo Noruego para los Refugiados

Forced Migration Review

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.

Editores

Marion Couldrey y Dr Tim Morris

Versión en español

Luisa Mejicanos Valle

Traducción

Claudia Lily Cruz
Pablo Daniel Rangel

Revista Migraciones Forzadas

Forced Migration Review
Refugee Studies Centre

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

Email: fmr@qeh.ox.ac.uk

Tel/fax: +44 (0)1865 280700

Skype: fmreview

Derecho de copia y renuncia a responsabilidad

Las opiniones expresadas en la Revista Migraciones Forzadas no necesariamente reflejan los puntos de vista de los editores o del Centro de Estudios sobre Refugiados. Cualquier material impreso o en línea de RMF puede ser reproducido libremente, pero por favor cite la fuente, y donde sea posible, la dirección de URL o la ubicación específica del artículo en la URL. Los comentarios sobre el contenido y diseño de RMF son bienvenidos, escribanos por mail o use el formulario que aparece en nuestra página web.

Sitio Web español:

www.migracionesforzadas.org

Sitio Web en inglés

www.fmreview.org

Diseñado por: Colophon Media. Impreso por:

Foto de portada:

Esta madre desesperada viaja de su villa en Nepal a Mumbai, India, con la esperanza de encontrar y rescatar a su hija adolescente que fue tratada. "Estaré en Mumbai hasta que encuentre a mi hija o muera. Yo no me voy de aquí sin ella." Kay Chernush para el Departamento de Estado de Estados Unidos de Norteamérica.



de los editores

Este número de RMF no habría sido producido sin la asistencia de Bandana Pattanaik, coordinadora de Alianza Global contra la Trata de Mujeres. Ella ha colaborado muchísimo para ayudarnos a ampliar nuestra comprensión sobre la trata de humanos y garantizar que los artículos que aquí se han incluido abarquen los aspectos relativos al fenómeno – y las respuestas al mismo- que casi siempre son marginadas.



Corinne Owen

La producción y distribución de los costos de esta edición han sido financiados por el aporte de Hivos (a través del Secretariado Internacional de GAATW), el Departamento Federal Suizo de Asuntos Externos y por el Proyecto Interagencias de Trata de Humanos de la ONU en la gran sub-región de Mekong (UNIAP por sus siglas en inglés).

Si usted lee nuestra Revista por primera vez podría interesarse en saber que se publica en inglés, árabe, francés y español por el Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford. Es distribuida sin costo a 174 países y está en línea en los sitios web www.migracionesforzadas.org ó www.fmreview.org. Si desea seguir recibiendo copias impresas de la Revista, por favor escribanos. Los datos que necesitamos para la suscripción son: su nombre, nombre de la organización a la cual representa, dirección postal completa y el idioma de la edición que le gustaría recibir regularmente.

Nuestras disculpas por el retraso en la llegada de RMF25 a usted. La distribución de copias de RMF 24 a Sudán y países vecinos fue compleja y un reto que nos consumió mucho tiempo. Además, el creciente número de artículos en cada edición de RMF, inevitablemente demanda más de nuestro tiempo disponible.

Con el propósito de reducir nuestros costos, el Programa de Estudios de la Asociación de Cientistas Sociales de Sri Lanka está ahora manejando la impresión y la distribución de las versiones en inglés, en árabe y en francés de RMF.

RMF 26, que será distribuida en septiembre de 2006, se enfocará en el desplazamiento de palestinos – y será publicado en conjunto con el reporte de la conferencia sobre educación en la reconstrucción post-conflicto, la cual tuvo lugar en Oxford en abril de 2006. RMF27, a ser publicada en diciembre de 2006, tendrá como tema central la construcción de capacidad para los gobiernos del sur y la sociedad civil con el fin de ayudar y proteger a los desplazados internos. Información sobre futuras ediciones está disponible en: www.fmreview.org/forthcoming.htm

Con nuestros mejores deseos, el equipo de la RMF en español

Marion Couldrey, Tim Morris y Luisa Mejicanos

Estamos agradecidos con nuestros patrocinadores. Además de agradecer a los patrocinadores de esta edición, ya que desde enero de 2005 FMR hemos recibido apoyo financiero de:

A M Qattan Foundation
AUSTCARE
Brookings-Bern Project on Internal Displacement
Catholic Relief Services
Christian Aid
Concern
Consortium of Humanitarian Agencies
Danish Refugee Council

UK Department for International Development
European Commission Humanitarian Aid (ECHO)
Feinstein International Famine Centre
Ford Foundation
International Rescue Committee
Norwegian Refugee Council
UNDP

UNHCR
UNICEF
UNOCHA
United States Institute of Peace
Women's Commission for Refugee Women and Children
World Vision Australia
World Vision Canada
World Vision USA

contenido

Trata de humanos

Reflexiones sobre iniciativas para atacar la trata de humanos por Byana Pattanaik.....	4
¿Tráfico o trata? por Jacqueline Bhabha y Monette Zard.....	6
La comunidad de negocios actuando para eliminar la trata de personas por Aleya Hammad.....	9
¿Dónde están las víctimas de la trata? por Richard Danziger.....	10
Trata interna por Susan Martin.....	12
Niños tratados: trauma y resiliencia por Elzbieta Gozdzia, Micah Bump, Julianne Duncan, Margaret MacDonnell y Mindy B. Loiselle.....	14
Respuesta de la sociedad civil a la trata de humanos en el sur de Asia por Faisal Yousaf.....	16
Percepciones, respuestas y desafíos en el sur de Asia por Byana Pattanaik.....	17
La sub-región de Mekong dispuesta a terminar con la trata de humanos por Susu Thatun.....	20
Desafíos contra la trata en Nepal por Shiva K. Dhungana.....	21
Papel del ACNUR en el combate de la trata de humanos en Europa por Malika Floor.....	23
Combatiendo la trata de humanos: la manera suiza por Sebastian Rauber.....	25
OSCE promoviendo coordinación para terminar con la trata de humanos por Helga Konrad.....	27
Responsabilidades del país de destino por Cecilia M. Bailliet.....	28
Retorno seguro para las víctimas de la trata por Eline Willemsen.....	30
Combate a la trata de humanos en el sur de África por Saori Terada y Paul de Guchteneire.....	31
Nigeria: trata de seres humanos y migración por Victoria Ijeoma Nwogu.....	32
Trata de mujeres en Brasil: telenovela versus realidad por Luciana Campello R. Almeida, Luiza Helena Leite y Frans Nederstigt.....	34
Campaña de la Fundación Ricky Martin para terminar con la trata de niños por Bibiana Ferraiuoli Suárez.....	35

Trata de humanos en Líbano por Sigma Huda.....	36
Trata de mujeres etíopes hacia Yemen en incremento por Marina de Regt.....	37
Trata: ¿cuestión de migración o de derechos humanos? por Beth Herzfeld, Sarah Green, Sarah Epstein y Christine Beddoe.....	39
Combatiendo la trata de humanos en el RU por Wendy Young y Diana Quick.....	41

Artículos generales

Víctimas de tráfico en el Reino Unido por Bob Burgoyne y Claire Darwin.....	43
Promoción del imperio de la ley en Darfur por Sarah Maguire y Maarten G Barends.....	44
Reflexiones sobre el desarreglo temprano de Darfur por Larry Minear.....	47
Necesidades de atención por aborto en Darfur y Chad por Tamara Fetters.....	48
Retorno incierto al sur de Sudán por Graham Wood y Jake Phelan.....	49
Sudán: expectativas inciertas por Tim Morris.....	51
Nuevos derechos para la restitución de vivienda, tierra y propiedad por Scott Leckie.....	52
ACNUR, desplazados internos y células por Tim Morris.....	54
Enfoques de la Comisión Europea sobre las 'crisis olvidadas' por Simon Horner.....	56
El Sahara Occidental: ¿es momento para una nueva dirección? por José Copete.....	58
Vacaciones en paz: niños saharauis visitan España por Gina Crivello, Elena Fiddian y Dawn Chatty.....	59
¿Refugiados 'ambientales'? por Kate Romer.....	61
¿Está la UE abandonando la prohibición de la expulsión y devolución? por Chiara Martini.....	62
Perdido sin abogado por Nicole Hallett, Maria Beatrice Nogueira, Jessica Bryan y Gemma Bowles.....	63
Integración local: ¿Una solución duradera para los refugiados? por Ana Low.....	64

continúa en página siguiente

Promoviendo el condón femenino entre los refugiados
por Jacqueline Papo 65

Secciones regulares

Institución Brookings-Universidad de Bern Proyecto sobre Desplazamiento Interno
por Walter Kälin..... 67

Consejo Noruego para los Refugiados: 'Mejorando la capacidad de protección en espera' y 'Consolidando la

protección de refugiados en América Latina'.....68

Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno: 'Red virtual de desplazados internos' 69

Centro de Estudios sobre Refugiados: 'Derecho al retorno: Desplazados en Aceh' por Eva-Lotta E. Hedman 70

Publicaciones..... 71

Nota final: Voces de mujeres desde los campos de Nepal

Reflexiones sobre iniciativas para atacar la trata de humanos

por Bandana Pattanaik

Muchas organizaciones, políticos y celebridades se han unido a la lucha contra la trata de humanos pero ¿se han detenido a considerar las causas del fenómeno y los derechos humanos de aquellos afectados por él y/o por las acciones mal pensadas para suprimirlo?

Para muchos, incluyendo los autores de algunos artículos que siguen en esta edición de RMF, las actividades anti-trata deberían priorizarse fortaleciendo la respuesta judicial criminal y permitiendo a aquellos afectados el testificar en contra de los que los han explotado. Algunos en la comunidad contra la trata se enfocan solamente en el tráfico con propósitos de explotación sexual y creen ingenuamente que la criminalización de la prostitución terminará con la trata. Aquellos que se centran en la repatriación de las personas traficadas o que las 'rescatan' de los prostíbulos u otros lugares de trabajo, a menudo no preguntan a las 'víctimas' si quieren dejar de trabajar y que se les envíe a su lugar de origen—o si prefiriesen permanecer si pudieran encontrar empleo legal remunerado.

Recientemente se ha puesto de moda para los investigadores y activistas el atender el 'lado de la demanda' de la trata. Sin embargo, se observa en muchos de estos estudios una unión entre la 'demanda comercial de sexo' y la 'demanda de trabajo/servicios de una persona traficada'. Si no está claramente conceptualizada, la 'demanda' puede ser un término extremadamente problemático. El

trabajo pionero de Bridget Anderson y Julia O'Connell-Davidson, y el trabajo reciente de la Organización Internacional del Trabajo sobre la demanda, son fuentes valiosas para cualquiera que realice investigación o desarrolle programas sobre la demanda.¹

La ley internacional actual sobre trata de seres humanos está conformada por la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y un protocolo suplementario (el Protocolo de Palermo) para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.² El protocolo fue adoptado por una resolución de la Asamblea General de la ONU en noviembre de 2000, y entró en vigencia en diciembre de 2003. Hasta ahora ha sido ratificado por 97 Estados. Muchas naciones importantes—incluyendo los Estados Unidos y el Reino Unido—acaban de ratificar el Protocolo de Palermo. La India, Alemania, Japón, Indonesia y Francia están entre los principales Estados que lo han firmado, pero no ratificado. China y Pakistán ni siquiera lo han firmado.³

La Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés)⁴—la cual está ratificada casi universalmente aunque

no por los Estados Unidos—provee la referencia principal para la situación de los niños traficados. El Protocolo opcional de la CRC sobre la venta de niños, prostitución y pornografía Infantil⁵ dirige la atención a estas violaciones serias de los derechos del niño y enfatiza la importancia de promover mayor conciencia pública y cooperación internacional en los esfuerzos para combatirlos.

Para muchos de nosotros que hemos trabajado en contra la trata de humanos por varios años este es un período crítico. Hemos hablado mucho sobre aquello en contra de lo cual estamos; tal vez es hora de establecer claramente a favor de qué estamos. La migración es una realidad del mundo de hoy pero aún no es segura para muchas personas. El trabajo remunerado es una necesidad para todos y sin embargo muchas personas no reciben salarios justos por su trabajo o, aún peor, son explotadas en sus lugares de trabajo. Aún si tuviéramos un sistema ultra-eficiente de identificación para determinar quién es traficado, ellos constituirían un número mucho más pequeño que los trabajadores inmigrantes que también necesitan protección. Así que si visualizamos un mundo donde todas las personas que migran puedan trabajar en lugares justos y seguros, entonces debemos cambiar nuestra atención hacia la migración y el trabajo, y atacar el crimen de la trata dentro de ese contexto.

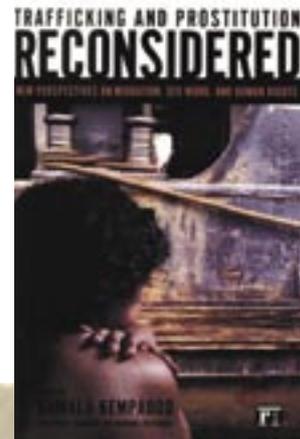
En los últimos dos años han emer-

gido varias iniciativas importantes de la comunidad internacional y la sociedad civil para comprender la migración y el trabajo desde la perspectiva de los derechos humanos.⁶ Los grupos para los derechos de los inmigrantes están mejor organizados ahora y hasta los trabajadores en economías informales están formando colectivos. Las asociaciones tradicionales de comercio están anuentes a considerar el tema de los trabajadores indocumentados. Estas son señales positivas sobre las que se debe construir.

Bandana Pattanaik es la Coordinadora Internacional de la Alianza Global Contra la Trata de Mujeres (GAATW, por sus siglas en inglés) www.gaatw.net. 191/41 Sivalai Condominium Soi 33, Itsaraphap Rd, Bangkok-yai, Bangkok, Tailandia 10600. Tel: +66 2 864 1427/8. Correo electrónico: gaatw@gaatw.org

- 1 Anderson, B y O'Connell-Davidson, J. ¿Está siendo la trata de seres humanos impulsado por la demanda? Un estudio piloto multi-nacional (Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study), Organización Internacional para la Migración, www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/MRS_15_2003.pdf
- 2 www.ohchr.org/english/law/protocoltraffic.htm
- 3 www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_trafficking.html
- 4 www.unicef.org/crc
- 5 www.ohchr.org/english/law/crc-sale.htm
- 6 Reporte de la Comisión Global sobre Migración

Internacional (Report of the Global Commission on International Migration), www.gcim.org/en/2005; Una Alianza Global Contra el Trabajo Forzado (A Global Alliance Against Forced Labour) Organización Internacional del Trabajo www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=5059



La Alianza Global Contra la Trata de Mujeres (Global Alliance Against Traffic in Women-GAATW) es una red de ONG que comparte una profunda preocupación por las mujeres, niños y hombres cuyos derechos humanos han sido violados por la práctica criminal de la trata de seres humanos. La GAATW está comprometida con el trabajo para cambiar los sistemas y las estructuras políticas, económicas, sociales y legales que contribuyen a la persistencia de la trata de personas y otras violaciones a los derechos humanos, en el contexto de los movimientos migratorios para diversos propósitos, incluyendo la seguridad laboral y la subsistencia. La GAATW promueve y defiende los derechos y seguridad de todos los inmigrantes y sus familias en contra de las amenazas de un mercado laboral crecientemente globalizado e informal.

El enfoque basado en derechos humanos de la GAATW para tratar con temas de trata de humanos incluye:

- colocar los derechos humanos de las personas traficadas y de aquellos en situaciones vulnerables al centro de todas las actividades anti-trata
- reconocer la igualdad de todas las personas para ejercitar, defender y promover sus derechos humanos inherentes, universales e indivisibles
- la no-discriminación por cualquier motivo, incluyendo ascendencia étnica, edad, orientación o preferencia sexual, religión, género, edad, nacionalidad y ocupación (incluyendo trabajo

en los sectores informales tales como servicio doméstico y sexual)

- establecer la primacía de los principios de responsabilidad, participación e inclusión/no discriminación en las metodologías de trabajo, y en las estructuras y procedimientos organizacionales
- impulsar la auto-representación y organización de aquellos directamente afectados por la trata de humanos.

La GAATW promueve los derechos de las mujeres trabajadoras inmigrantes y cree que el asegurar la migración segura y el proteger los derechos de los trabajadores inmigrantes debería estar en el centro de todos los esfuerzos contra la trata. Promovemos condiciones laborales y de vida que provean a las mujeres más alternativas en sus países de origen, y el desarrollo y diseminación de información para las mujeres sobre la migración, las condiciones de trabajo y sus derechos. La GAATW apoya el compartir conocimiento, experiencia laboral y metodologías de trabajo entre sus miembros para mejorar la efectividad de las actividades colectivas contra la trata.

Promovemos la incorporación de los estándares de derechos humanos en todas las iniciativas contra la trata, incluyendo la implementación del Protocolo de Palermo. La GAATW lucha por promover y compartir buenas prácticas de iniciativas contra la trata pero también por criticar y detener malas prácticas y desafiar los paradigmas anti-trata y los programas que ignoren los derechos humanos.

La GAATW es un colectivo con sede en Bangkok, Tailandia. Junto con otras organizaciones que realizan campañas, buscamos recordar a los Estados que han accedido o ratificado el Protocolo de Palermo que sus responsabilidades se extienden mucho más allá de la identificación, aprehensión y castigo de aquellos culpables de traficar con personas. Muchos han pasado por alto sus obligaciones legales establecidas en los Artículos 6 y 7:

- proteger la privacidad e identidad de las víctimas de trata de personas
- asegurar que los procesos legales relativos a la trata sean confidenciales
- proveer a las víctimas de trata de personas información sobre procedimientos legales y administrativos, y asistencia para permitir que sus opiniones y preocupaciones sean presentadas
- trabajar con ONG y sociedad civil para proveer recuperación física, psicológica y social para las víctimas de trata mediante la prestación de vivienda adecuada, consejería, información legal en un idioma que comprendan, asistencia médica, psicológica y material, oportunidades de empleo, educación y capacitación
- asegurar que su sistema legal doméstico contenga medidas que ofrezcan a las víctimas de trata de personas la posibilidad de obtener compensación por el daño sufrido.

¿Tráfico o trata?

por Jacqueline Bhabha y Monette Zard

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en inglés TNC) y sus dos Protocolos relativos a la Trata y Tráfico de personas adoptados en el año 2000, buscan hacer una distinción entre las diferencias de estos dos riesgos. En la realidad tal diferencia se torna difusa, por lo que para su efectiva protección es necesaria una definición más precisa.

En los últimos años la trata de seres humanos a través de fronteras internacionales se ha incrementado rápidamente. De ser una actividad que afectaba solamente a un puñado de países, el paso de seres humanos ilegalmente se ha convertido en una empresa millonaria. A pesar de que la información acerca de la trata de humanos es fragmentada, un estimado sugiere que 800,000 personas son movilizadas a través de las fronteras cada año.

El rápido crecimiento de la trata de humanos se debe entender en el contexto de la globalización, en esta coyuntura los medios de comunicación global y las redes de transporte hacen la movilización mucho más fácil resultando en el incremento de la migración internacional

Existen contradicciones que hacen que la gente tenga que migrar: mejor calidad de vida en el exterior, pobreza, marginalización económica, inseguridad político-social y conflicto se transforman en incentivos para partir. Mientras que estas contradicciones animan a la gente a emigrar, por otro lado chocan con los obstáculos legales que los países industrializados han puesto en su camino.

Como consecuencias de esta problemática se dan dos nuevos fenómenos. Primero, ya que las formas de emigrar legalmente son altamente restrictivas, el sistema de asilo se ha visto sobrepasado por ser una de las pocas opciones legales que los migrantes pueden usar. Segundo, los migrantes, incluso aquellos que buscan asilo, han recurrido cada vez más al uso de los traficantes para facilitar sus viajes. Sin embargo, esta opción potencia su vulnerabilidad a ser maltratados y explotados.

Pero ¿cómo han respondido los Estados a esta floreciente industria de trata de humanos? Hasta ahora, la

formulación de políticas en la arena de la migración ha sido guiada por tres visiones diferentes:

La primera ve al inmigrante como una víctima incapaz de defenderse. En consecuencia ha generado políticas basadas en los derechos humanos y derechos de los refugiados, en esta visión se busca que quien necesite protección la tenga. La segunda, es una variante de la primera, en ésta la percepción de los migrantes es la de gente trabajadora que hace una doble contribución a través de su trabajo en el país de destino y al mandar remesas a sus familias en su país de origen. Las políticas que claman por la amnistía, por regular el estatus del migrante y el “manejo de la migración” se derivan generalmente de esta perspectiva.

Y la tercera percepción, la argumentación “dominante” es la que ve al migrante como una amenaza a la seguridad del Estado, incluso como un criminal. Esta percepción ha alimentado respuestas –fundamentadas en leyes criminales– que tratan de solventar la migración irregular a través del fortalecimiento de controles fronterizos y criminalizar a los que faciliten el paso. Mientras que los derechos humanos y laborales tienen como primera preocupación las necesidades o condiciones del lugar de trabajo, la ley criminal se preocupa de los motivos. Es a través de este prisma dominante que los Estados han percibido la situación. De esta forma se embarcan en ambiciosos programas internacionales de refuerzo a las leyes, negociación y una acelerada aceptación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (TNC) y sus dos Protocolos sobre la Trata y Tráfico humanos del 2000.¹

¿Un problema de elección?

Los protocolos distinguen entre los

que son traficados y aquellos que son tratados. La trata de personas es definida como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, para propósitos de explotación...”. No se define claramente explotación, pero el Protocolo especifica que debe ser entendida en un mínimo, la explotación contenida en la prostitución de otros u otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares a ésta, utilización o remoción de órganos. En tales casos, el consentimiento de la víctima se transforma en irrelevante. Por el contrario, “traficar” se refiere a las transacciones en las que

Los protocolos se enmarcan en una dicotomía central

el consentimiento entre el traficante y el inmigrante es patente debido a que la situación plantea ventajas para ambos. Regularmente el tráfico termina con el cruce de la frontera. Los dos ingredientes críticos en el tráfico son: para el traficado el cruce ilegal de una frontera y para el traficante recibir un beneficio material.

Los protocolos se enmarcan en alrededor de una dicotomía central: para los inmigrantes entre la coerción y el consentimiento, entre víctimas y agentes, entre inocente y culpable. Esta dicotomía gobierna la actual política pública dividiendo el campo en dos partes distintas. Una que tiene que ver con la necesidad de protección de las víctimas de la trata, que son consideradas como personas que no lo aprueban, inocentes y necesitadas. La otra tiene que ver con la situación del tráfico de ilegales – actores culpables y cómplices. Estos últimos son considerados como menos necesitados de protección y apoyo debido a sus motivaciones originales – su elección a migrar ilegalmente. Existe también una dimensión de género en esta dicotomía en la que las mujeres y niños son más propensos a caer en la trata mientras

que los hombres regularmente son traficados (aunque esta afirmación es cuestionable).

Es así que los dos protocolos difieren en ciertos aspectos clave, particularmente en las formas de protección que promocionan a los inmigrantes. Mientras que el Protocolo para la Trata de personas provee una extensa gama de medidas (además de ser diseñado en idiomas opcionales), el Protocolo para el Tráfico tiene muy pocas provisiones para la protección de los traficados. Los Estados deben garantizar la seguridad de las personas que estén a bordo de buques que sean detenidos (artículo 9) y deberán respetar las obligaciones² de derecho internacional que no pueden ser derogadas, tal es el caso del derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a torturas o tratos crueles, a tratos inhumanos o degradantes. Sin embargo, no hay provisiones que velen por la recuperación psicológica o social, tampoco se trata el tema de la residencia temporal como se hace en el Protocolo sobre Trata. Incluso, a pesar que se requiere que se provea protección para los inmigrantes traficados en riesgo, sería demasiado lento pues como reza en el Protocolo: los Estados deben “tomar medidas apropiadas para garantizar a los inmigrantes una apropiada protección” contra la violencia de los traficantes y cuando su vida esté en peligro.

¿Apropiadas para quién o qué? Al mismo tiempo, el Protocolo explícitamente muestra la posibilidad de que los Estados puedan detener a los inmigrantes traficados al requerir el acceso consular, lo que da la pauta a los Estados para enviar a los inmigrantes traficados de vuelta a sus países expeditamente.³

Por lo tanto como se puede observar, hay mucho que ganar siendo clasificado como “tratado” y mucho que perder al ser considerado “traficado”. Pero ¿es en realidad esta distinción útil o incluso viable en la práctica? Existen, de hecho, ciertos casos “puros” de trata en la que niños, sin el consentimiento de sus padres, son raptados, de trabajadores migrantes que son defraudados con lo que obtienen ó sino también de acuerdos de transporte entre fronteras completamente claros en los que hay un pago previamente acordado, así como la relación entre el transportador y el transportado. Pero la mayoría de estrategias de migración y las circunstancias cuestionan abiertamente esta ligera categorización.

Primero, al punto de partida y en las múltiples etapas del viaje, podría estar no muy claro qué categoría, - trata o tráfico- es la que se está presenciando. La mayoría de los inmigrantes indocumentados transportados pareciera que consienten

de alguna forma la propuesta inicial de trabajar, pero frecuentemente en el camino o en la llegada al país de destino las circunstancias cambian. Los Estados tienden pensar que el hecho de que los inmigrantes estén de acuerdo con las condiciones al punto de partida es un claro indicador de sus “verdaderas intenciones”. Algunos abogados del derecho proponen enfocar en las circunstancias que el migrante tiene al momento de llegar a su estado de destino como un indicador de sus verdaderas necesidades. ¿Cuándo se debería determinar la categoría y quién lo debería hacer?

Segundo, la distinción entre inmigrantes traficados y tratados se asume a partir de la diferencia entre consentimiento y coerción, pero la distinción entre estos dos es compleja.⁴ ¿Contribuyen a la coerción, la persecución, destitución o separación familiar prolongada? El Protocolo contra la Trata define la coerción como “ el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad”. Pobreza, hambre, enfermedad, falta de educación y desplazamiento podrían, en teoría, constituir circunstancias coercitivas que inducen a una posición de vulnerabilidad, habría que ver si las cortes estatales interpretarían el abuso de una “situación de vulnerabilidad” tan ampliamente. Y si lo hicieran, muchos casos que han sido considerados de tráfico humano

Cuerpos de solicitantes de asilo somalís y etiopes, forzados a saltar de los botes de los traficantes desembarcando en Yemen.





Katy Chernush for the US State Department

Esta niña hindú de 9 años de edad fue traficada con su familia completa y vendida al dueño de una fábrica de ladrillos.

encajarían en el Protocolo de Trata. Si no fuera así, entonces se perdería el sentido político de expandir el concepto de coerción más allá de la fuerza física, fraude o engaño.

Otra complicación surge al decidir cómo caracterizar situaciones de “ventajosa explotación mutua”. El costo de ser traficada de China hacia Estados Unidos es más o menos de \$50,000 por persona, a Francia alrededor de \$40,000, y la demanda aún no baja. El traficante se beneficia de su actividad y los inmigrantes se benefician al tener acceso a una oportunidad de empleo a pesar de que el costo del tráfico es una clara muestra de explotación. Sin duda, muchos de los empleos que los inmigrantes pueden obtener son de extrema explotación por naturaleza. ¿Son estos trabajadores traficados por su propio consentimiento o lo son porque han sido transportados para ser explotados?

No cabe duda que los traficantes se aprovechan de la desesperación o vulnerabilidad del traficado, sin embargo, el hecho de que la oferta que hace el traficante no sea de beneficio para el traficado no necesariamente significa que el traficado haya sido obligado. Sin embargo, si el inmigrante traficado no tiene ninguna otra opción, si él o ella están hambrientos, o si es incapaz de obtener medicina para un niño, a menos que él o ella tomen la oferta, entonces sí, la oferta será de explotación y legítimamente considerada coercitiva. El consentimiento formal en estas situaciones (porque el inmigrante no ve otra salida) no altera la naturaleza

coercitiva del acuerdo. Al analizar “coerción” y “consentimiento”, políticos y abogados se ven forzados a lidiar con decisiones morales acerca de qué tipo de conducta es aceptable o permisible en una sociedad y cuales otras no lo son. Esclavitud y trabajo forzado son claramente no aceptables, pero no existe claridad acerca de la falta de acceso a comida básica, medicina y techo.

Cuarto, vale la pena recordar que el sistema legal de migración no es inmune ni al abuso ni a la explotación.⁵ Los trabajadores que migran a un país bajo esquemas de trabajo permitido están por lo regular atados a sus empleadores, en estas condiciones no importa si los trabajadores descubren que el contrato no era lo que ellos esperaban. Aunque no quieran seguir trabajando, la decisión de irse queda limitada a su estatus migratorio pues su legalidad depende de su empleo; retirarse de un trabajo puede incluso originar reclamos como el pago de vuelta de su viaje o incluso la petición de reintegrar los costos que ha representado emplearlos. Pasaportes confiscados, salarios no pagados y otro tipo de abusos van engrosando los archivos de las ONG que trabajan esta temática. Esta dependencia que tiene lugar en la economía formal es tolerada, sin embargo debería ser considerada como trabajo forzoso y por lo tanto parte de la situación de trata si fuera en el lado de la economía informal.

Conclusión

Al señalar las dificultades inherentes para implementar la distinción entre

trata y tráfico, las autoras no pretenden dar a entender que esta orientación no es válida o que no es potencialmente viable para el trabajo. La política no necesita distinguir entre aquellos que son vulnerables y los que no, así como solamente necesitan combinar la idea de fortalecimiento de la ley y la protección. En cambio lo que pedimos es una visión más precisa que cuestione algunas suposiciones comunes acerca de quién es traficado y quién es tratado, y que sitúe estas consideraciones en un contexto más amplio de protección de derechos humanos para todos los inmigrantes, ya sean regulares o irregulares. La migración por sí misma es un negocio de por sí riesgoso. Violencia, coerción, decepción y explotación

pueden ocurrir en ambos procesos, en la trata y el tráfico, en las economías formales e informales, dentro de la experiencia de los inmigrantes legales e ilegales. Las políticas deben tomar esto en cuenta.

Monette Zard es la Directora de Investigación del Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos (ICHRP por sus siglas en inglés) www.ichrp.org y Jacqueline Bhabha es profesora en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Correos electrónicos: zard@ichrp.org y jacqueline_bhabha@ksg.harvard.edu. Este artículo fue escrito como parte de un proyecto de ICHRP sobre migración, tráfico humano y derechos humanos. Para más información ver: www.ichrp.org o contacte a zard@ichrp.org. La versión original completa de este artículo puede ser encontrada en: www.fmreview.org/pdf/bhabha&zard.pdf

1 Protocolo para prevenir, sancionar y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Protocolo Contra el tráfico de Migrantes por tierra, mar y aire. En este trabajo han sido citados como los Protocolos sobre Trata y Tráfico. Convenciones y Protocolos disponibles en: www.unodc.org/palermo/theconvention.html

2 Derechos que no pueden ser suspendidos.

3 Esto representa un nivel más bajo de protección para los inmigrantes que el establecido en el artículo correspondiente de la Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias (Siglas en inglés CMWF): art. 17 (3) www.unhcr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm.

4 Alan Wertheimer Coerción, Princeton: Princeton University Press. 1987

5 Para ver un análisis de estos asuntos, ver Adneron, B. and O'Connell-Davidson, J. Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study, International Organization for Migration, www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/mrs_15_2003.pdf

La comunidad de negocios actuando para eliminar la trata de personas

por Aleya Hammad

La responsabilidad de eliminar la trata de humanos es primordialmente de los Estados, sin embargo, para que una estrategia global sea efectiva se necesita de la participación de toda una gama de actores, incluyendo las ONG, el sector seguridad, el público y la comunidad de negocios.

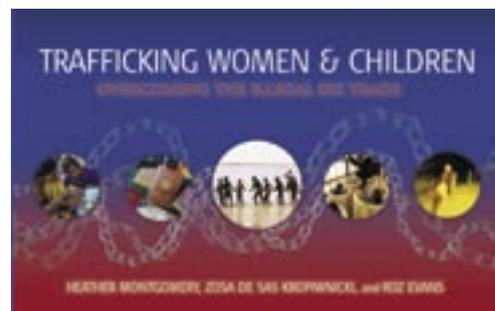
El 23 de enero de 2006 en Atenas, el Movimiento Internacional de Mujeres Suzanne Mubarak (siglas en inglés SMWIPM)¹ impulsó la iniciativa "Terminemos con la Trata de Humanos ya" ("End Human Trafficking Now") realizada para promover la integración del sector de negocios en la campaña global en contra de la Trata de humanos. Los líderes de negocios se reunieron convocados por el Ministro griego de Asuntos Exteriores, co-patrocinados por la Organización Internacional de las Migraciones, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (siglas en inglés UNIFEM)², la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Crimen (UNODC por sus siglas en inglés)³, el Banco Mundial, el Centro de Ginebra para el Control de las Fuerzas Armadas (DCAF siglas en inglés)⁴ y la Fundación en pro de los Niños y la Familia.

En Atenas los líderes corporativos firmaron siete Principios Éticos en

contra de la Trata de Humanos:⁵

- Tolerancia cero a la Trata de Humanos
- Campañas de Información y prevención
- Convertir la no-trata en un eje transversal en todas las estrategias corporativas
- Generar conciencia en el personal
- Fomentar la aplicación de los principios éticos en otros socios de negocios
- Procurar urgir a los gobiernos en el fortalecimiento de las políticas contra la trata de personas.
- Fomentar y compartir los principios de buenas prácticas.

Se constituyó un grupo de trabajo de líderes de negocios y se le asignó la tarea de diseminar los Principios Éticos y la necesidad de mantener a la comunidad de negocios involucrada. El SMWIPM es la encargada de coordinar y fomentar el Grupo de Trabajo.



Aleya Hammad es miembro fundador del Consejo Directivo SMWIPM. Email: aleya@hammad.com. Para más información o para participar en la iniciativa para terminar con la trata de humanos, contacte SMWIPM, PO Box 2161, CH-1211 Geneva 1, Switzerland. Email: info@gcwdp.org Tel: +41 22 741 7784.

El Título del documento producido en la ronda de trabajo de Atenas es: *Trata de Mujeres y Niños: Superando el comercio ilegal del sexo*. Bajo el patrocinio de del SMWIPM, producido por el Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford. Para obtener una copia gratuita favor contactar a SMWIPM.

1. www.womenforpeaceinternational.org
2. www.unifem.org
3. www.unodc.org
4. www.dcaf.ch
5. www.womenforpeaceinternational.org/Events/Files/Ethical_Principles_against_trafficking.pdf

Curso de 15 días sobre migraciones forzadas: Kilkata, India, del 1 al 15 de diciembre de 2006. Organizado por el Grupo de Investigación Mahanirban de Calcuta (MCRG por sus siglas en inglés)

El curso anual del MCRG está dirigido a académicos jóvenes, activistas refugiados y otros que trabajen el campo de los derechos humanos y la ayuda humanitaria hacia las víctimas del desplazamiento forzado. El curso será precedido por un programa de dos meses y medio de educación a distancia que incluye temas como: nacionalismo, etnicidad, partición y refugiados de las particiones, regímenes nacionales y el régimen de protección internacional, problemas políticos en relación con la migración en el sur de Asia, desplazamiento interno, la naturaleza de género en la migración forzada y el marco de protección, política de los recursos, degradación ambiental y otros aspectos en relación al desplazamiento forzado. El curso tendrá un énfasis especial en las experiencias de desplazamiento, escritos creativos acerca de la vida del refugiado, un análisis crítico desde la perspectiva legal y política, y un análisis de las nociones relevantes tales como la vulnerabilidad, cuidado, riesgo, protección, retorno y reasentamiento.

Los interesados deberán tener tres años de experiencia en trabajos relacionados o poseer estudios de post-grado en Ciencias Sociales o Artes Liberales y buen manejo del inglés. Costo: INR 3000/ para candidatos de sur Asia; US\$300 para aquellos fuera del sur de Asia. MCRG cubre lo relativo a la vivienda/otros gastos del curso. Las solicitudes deberán ser recibidas a más tardar el 31 de mayo, acompañada de una carta de recomendación de 500-1000 palabras, que explique el por qué de la relevancia del curso para el trabajo del solicitante. Las solicitudes deberán ser enviadas electrónicamente a mcrg@mcrg.ac.in o por correo postal a MCRG, FE-390, Ground Floor, Sector-III, SALT Lake City, Kolkata 700106, West Bengal, India. Ver www.mcrg.ac.in para más detalles.

¿Dónde están las víctimas de la trata?

por Richard Danziger

*Debe haber un conocimiento común sobre **quiénes** son las víctimas del tráfico. Solo entonces la comunidad internacional puede esperar mejorar su récord de identificación y protección de tales individuos.*

Aunque existe un entendimiento común acerca de qué es la trata de personas, aún hay duras divisiones sobre el entendimiento de quiénes son las víctimas de la trata, con los gobiernos en un lado y las ONG y organizaciones internacionales del otro lado de la división. En pocas palabras, hay un grave problema de definición—no el tipo que ocupa a los académicos y a otros escribiendo documentos y asistiendo a conferencias, sino de uno de tipo muy práctico. Este involucra la interpretación por parte de los diseñadores de políticas y, más importante, de los practicantes en el campo—tanto de las agencias gubernamentales como de la sociedad civil.

Un seminario o taller preliminar sobre la trata siempre comienza con la presentación de la definición en el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la trata de seres humanos, suplemento de la Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional.¹ En muchos casos, esto se yuxtapone con el contrabando de inmigrantes como se define en el Protocolo contra el Contrabando de Inmigrantes por Tierra, Mar y Aire, suplemento de la misma Convención. Asumiendo que los participantes en este taller hipotético sean de varias instituciones gubernamentales así como de ONG, se espera que esto sea un primer paso hacia una cooperación técnica más especializada que pueda eventualmente llevar a mejoras en la legislación, el establecimiento de mecanismos de referencia conjuntos de gobierno y ONG, capacitación de funcionarios de seguridad pública sobre técnicas investigativas apropiadas y, por supuesto, desarrollo de estructuras de protección y asistencia para apoyar a las personas tratadas.

El proceso de construcción de capacidades descrito arriba ha sido adoptado exitosamente por la Organización Internacional para la Migración (OIM) y otros en muchas

partes del mundo. Los resultados esperados se han producido muchas veces y un gran número de Estados—ya sea que hayan ratificado el Protocolo sobre Trata o no—pueden ser felicitados por haber establecido mecanismos contra la trata y buenas prácticas. Italia, por ejemplo, tiene legislación exhaustiva con provisiones para protección que son apoyadas por estructuras funcionales en el campo. Ucrania tiene una amplia cobertura de ONG a lo largo y ancho del país que puede declararse exitosa en cuanto a reintegrar varios cientos de individuos traficados. Los EE.UU. tienen un sistema funcional para otorgar estatus de residente a las personas tratadas y, cuando se considere necesario, a sus familias. Yemen, con el apoyo de UNICEF y OIM, está prestando protección y asistencia a las niñas tratadas y sus familias.

La lista sigue pero, mientras que es alentadora en comparación con la situación existente hace cinco años, aún persisten muchas lagunas y casi universalmente la protección ofrecida está por debajo de los estándares mínimos recomendados, por ejemplo, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. También deberíamos preguntarnos si tales desarrollos han contribuido a que los seres humanos sean hoy menos vulnerables a ser tratados que hace cinco o diez años. En ausencia de datos confiables, uno tiene que guiarse por las diversas estimaciones globales de personas tratadas realizadas por organizaciones internacionales y el gobierno de EE.UU., todos los cuales siguen en los cientos de miles y ninguno indica una disminución mensurable del problema.

Tal vez la pregunta más importante con la que se nos confronta es si ha habido alguna mejora en nuestra capacidad y habilidad para encontrar e identificar a las víctimas de la trata. A pesar de muchos esfuerzos

hechos en esta área por varias ONG y organizaciones internacionales que han desarrollado varias buenas prácticas y las han compartido con otros, persiste la realidad de que el número de individuos traficados que son identificados como tales sigue siendo muy bajo.

Dificultades de identificación

Hay muchas razones por las cuales es tan difícil identificar a las personas tratadas. La naturaleza criminal e ilícita del fenómeno impide el fácil acceso a ellas. Cuando escapan de los traficantes, el estigma social de ser una prostituta o haber sido engañada para trabajar en condiciones de cuasi esclavitud puede impedirles presentarse y declarar ante las autoridades, las ONG o las familias, que fueron tratadas. Y aún cuando los involucrados en la lucha contra la trata mejoran su capacidad para la identificación, los traficantes tienen recursos y flexibilidad para cambiar su modus operandi y permanecer un paso adelante de la policía y las agencias de asistencia.²

Pero hay otra razón importante para el pobre resultado en la identificación de las personas tratadas y aquí

Con mucha frecuencia la identificación de las víctimas está basada en impresiones simplistas ...

regresamos al asunto de la definición. La definición en el Protocolo sobre Tráfico está ampliamente reconocida y aceptada, y de hecho un número cada vez mayor de actores estatales en todos los niveles han tomado conciencia de que la trata de personas es un problema global significativo y un tema importante de derechos humanos que necesita confrontarse directamente. Esta definición, apareada con la capacitación apropiada, debería permitir a las agencias de seguridad pública, los departamentos de inmigración y otros, el identificar mejor a las víctimas. La definición, separada en tres componentes como está—movilización (reclutamiento, transporte, almacenamiento), medios (coerción, engaño) y explotación—es muy sucinta y fácilmente comprensible en su descripción de la trata como un



proceso (aunque la ausencia de una referencia explícita al tráfico interno es una debilidad notable)³, pero los problemas comienzan cuando empezamos a tratar de definir o describir a la víctima.

El área generalmente más reconocida de confusión es la que se da entre la trata de personas y el contrabando humano y otras formas de migración irregular. ¿Por qué, en presencia de dos Protocolos internacionales diferentes sobre la trata de personas y contrabando de inmigrantes, cada uno con una clara definición del crimen y, en consecuencia, de la víctima—en el caso del tráfico es el individuo, en el del contrabando es el Estado—aún hay tal problema en la distinción entre los dos?

El inmigrante irregular ha infringido las normas de admisión de un país. Mientras que el individuo tratado puede también haber infringido las normas de admisión, lo ha hecho debido a coerción o engaño. El que la persona sepa que estaba cometiendo un acto ilegal es inmaterial. El acto fue parte de un proceso que desde

principio a fin tenía solo una meta: la explotación de la víctima.

Lamentablemente, la mayoría de las personas tratadas son, no a los ojos de la sociedad, si no de la ley, sospechosas. Son inmigrantes ilegales. Son prostitutas. Viven y trabajan al margen de la sociedad, a menudo en proximidad a elementos criminales. Esto los coloca en una clara desventaja cuando entran en contacto con funcionarios de seguridad pública o inmigración, aún si tales funcionarios están capacitados para identificación de víctimas. Esto es por supuesto la razón de que promovamos que las entrevistas de personas tratadas con policías tengan lugar en presencia de una tercera parte que pueda proveer asesoría legal y apoyo psicológico. Es lamentable que aún existan muy pocos ejemplos de esta consejería presente y que muchas víctimas continúen sin ser identificadas.⁴

Al otro lado del espectro están aquellos que están demasiado listos para definir una gran variedad de inmigrantes irregulares como víctimas de trata. Aunque es verdad que los inmigrantes irregulares pueden sufrir a manos de los contrabandistas o experimentar violación de ciertos derechos básicos por parte de los Estados de destino, este enfoque de promoción puede contribuir aún más a la noción de que la trata de personas solo es un tema más de inmigración en lugar de ser en primer lugar una grave violación de derechos humanos—una forma de esclavitud que usualmente se da dentro de un contexto de migración.

No hay duda de que la identificación de las víctimas—cuando se las encuentra—es una tarea difícil. Puede involucrar un arduo proceso de entrevistas con una persona que puede estar avergonzada o traumatizada, o aún bajo el control psicológico del traficante. Lleva tiempo identificar apropiadamente a la víctima, tiempo

que un funcionario de seguridad pública puede afirmar que no tiene. Lleva tiempo porque la trata es un proceso, un continuo de acciones que llevan a la explotación y no un solo evento tal como el cruzar una frontera ilegalmente. Muy a menudo la identificación de la víctima se basa en impresiones simplistas más que en ser un proceso metódico de intentar descubrir si la experiencia de la persona satisface la definición del Protocolo.⁵

Si el identificar a las personas tratadas es ya un desafío difícil hoy, la situación solo empeorará con la creciente diversificación del tráfico tanto con respecto a las formas de explotación como con el perfil de las víctimas.⁶ En Europa en particular, donde la trata es ampliamente considerada dentro del contexto de la explotación sexual, el potencial para errores en la identificación crecerá cuando se confronta a personas tratadas para trabajo forzado que pueden ser hombres y de etnias no europeas. Pero también en otras partes del mundo, a medida que aumenta la conciencia del tráfico para formas no sexuales de explotación, es igualmente importante asegurarse de que las personas que sufren explotación severa, no sean automáticamente consideradas como tratadas, aún cuando se asegure de que sus derechos son protegidos.

Mejorando la identificación y la protección

No hay soluciones rápidas ni fáciles para fortalecer nuestra habilidad para identificar a las personas tratadas pero hay dos campos de acción que contribuirían a una mejor identificación así como protección.

Es esencial que aumentemos los esfuerzos para asegurar que la definición del protocolo de trata de personas sea comprendida por todos, sino también aplicada en la práctica por aquellos involucrados activamente en combatir la trata. Todas las entidades con probabilidad de entrar en contacto con personas tratadas (seguridad pública, inmigración, sindicatos e inspectores de trabajo, servicios de salud y sociales) necesitan estar conscientes de los temas, las unidades especiales dentro de estos cuerpos deben estar capacitadas para la identificación de las víctimas. Esto debe hacerse de forma sistemática y no en forma ad hoc como sucede a menudo hoy

El Coordinador de Programas de IOM, Dr Samnang visita escuelas en Camboya para concientizar sobre los peligros del tráfico.

en día.

Al mismo tiempo, aquellos cuya preocupación fundamental es la protección de los derechos de las personas tratadas también deberían promover los derechos de todos los inmigrantes. Esto puede que no contribuya en sí mismo a una mejor identificación de forma directa, pero el peligro de ignorar los más amplios derechos de los inmigrantes en el ambiente de migración de hoy en día altamente cargado es que, al promover la aceptación del hecho de que una persona tratada es una víctima, nos arriesgamos a satanizar a aquellos que no son reconocidos como víctimas. Y esto a su vez hará peligrar aún más la posición de aquellas víctimas de la trata que—lamentable pero invariablemente—no son identificadas.

Mientras continuamos desarrollando herramientas más efectivas para identificación de las víctimas, un enfoque basado en derechos debería condicionar el tratamiento de todos los inmigrantes irregulares. Esto no implica que las víctimas identi-

ficadas de tráfico deban ser tratadas de acuerdo con un mínimo denominador común. Sus necesidades psicológicas, físicas y sociales especiales, tanto inmediatas como de largo plazo, deben ser satisfechas, su seguridad física garantizada y sus traficantes severamente castigados como corresponde a la naturaleza horrenda de su crimen. Al mismo tiempo, todos los inmigrantes irregulares deberían recibir la oportunidad de demostrar necesidades de protección y, si estas existen, recibir protección apropiada. Tal enfoque, con el aumento implícito de confianza que incluye, llevaría casi seguramente a que más personas tratadas aparezcan y se identifiquen. Y entonces, tal vez podemos comenzar a tener una mejor respuesta a la pregunta de “¿Dónde están las víctimas?”.

Richard Danziger es Director de la oficina Contra el Tráfico, Organización Internacional para la Migración. Correo electrónico: rdanziger@iom.int. Para mayor información sobre los programas contra el tráfico de la OIM, véase:

www.iom.int/en/what/counter_human_trafficking.shtml

- 1 www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html
- 2 Patrones y Tendencias Cambiantes en la trata de Personas en la Región de los Balcanes (Changing Patterns and Trends of Trafficking in Persons in the Balkan Region), IOM Ginebra, 2004. www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/balkans_trafficking.pdf
- 3 El Consejo de la Convención Europea sobre Acción contra la trata de Seres Humanos explícitamente se refiere al tráfico como “nacional o transnacional”. Este artículo se enfoca en tráfico transnacional.
- 4 La mayoría de personas tratadas que son asistidas a través de programas de reintegración financiados por la OIM en Ucrania fueron identificadas después del retorno a su país. Muchas habían sido deportadas del país al que fueron tratadas.
- 5 La organización Anti-Slavery International describe “un albergue en Albania al que la policía local enviaba a todas las mujeres que se iban para Italia y eran encontradas en puntos de recolección irregulares, siendo ‘calificadas’ de tratadas”. www.antislavery.org/homepage/resources/PDF/Protocoltraffickedpersonskit2005.pdf
- 6 Regional Clearing Point, Rebecca Surtees, 2005, Segundo Reporte Anual de Tráfico en el Sudeste de Europa (Second Annual Report on Victims of Trafficking in South-Eastern Europe), OIM Ginebra www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/Second_Annual_RCP_Report.pdf

Trata interna

por Susan Martin

La trata de personas dentro de los países ha sido relativamente ignorado. ¿Debería considerarse a los que son traficados internamente como desplazados internos?

Trata de personas para explotación sexual y trabajo forzado es una de las áreas de crecimiento más rápido de la actividad criminal internacional y una preocupación constante para la comunidad internacional. Generalmente, el flujo de la trata va de regiones y países menos desarrollados a más desarrollados. Mientras que mucha de la atención a la trata se ha enfocado en aquellas personas que cruzan fronteras internacionales, la trata dentro de cada país también es muy común. Las víctimas de la prostitución forzada usualmente terminan en las grandes ciudades, las áreas de turismo sexual o cerca de bases militares, donde la demanda es más alta. Las víctimas de trabajo forzado pueden encontrarse en todo el país, en agricultura, industria pesquera, minas y talleres.

Reconociendo el crecimiento de las operaciones de trata de hu-

manos, los Estados adoptaron el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños,¹ que complementa la Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional. Al mismo tiempo, adoptaron el Protocolo contra el Contrabando Humano. Estos instrumentos requieren de la cooperación internacional en el combate del contrabando y la trata e incentivan a los Estados a legislar la prevención de aquellos que han sido tratados. El protocolo sobre tráfico entró en vigencia el 31 de diciembre de 2003 y el de contrabando el 28 de enero de 2004. Mientras que este último se refiere solo al movimiento a través de fronteras internacionales, el Protocolo sobre Tráfico se aplica al tráfico puramente doméstico.

La trata interna de humanos comparte muchos elementos comunes con el desplazamiento

interno y se podría argumentar que las víctimas de trata interna son desplazados internos. Los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno describen a los desplazados internos como “personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o lugares de residencia habitual... y que no han cruzado una frontera internacional reconocida”. El Manual para Aplicación de los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno establece claramente que “la característica distintiva del desplazamiento interno es el movimiento por coerción o involuntario que ocurre dentro de las fronteras nacionales. Las razones para la huida pueden variar e incluir conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos, y desastres naturales o provocados por el hombre”.²

La trata de humanos involucra movimiento forzado o bajo coerción. Algunas veces la gente es simplemente secuestrada y llevada forzosamente a otra localidad. En otros casos, los traficantes usan engaños para atraer a las víctimas para que



Kay Chernush for the US State Department

se muevan con falsas promesas de trabajos bien pagados tales como modelos, bailarinas o trabajadoras domésticas. En tales casos, los traficantes contactan a las víctimas o sus familias directamente con ofertas de trabajos lucrativos en otras partes. Después de proveer el transporte para llevar a las víctimas a su destino, subsecuentemente cobran precios exorbitantes por esos servicios, creando una servidumbre por deuda. Lo que comienza como movimiento voluntario termina como coerción.

La trata interna y el desplazamiento interno se intersecan en otros aspectos. Los desplazados internos por conflictos, violaciones de derechos humanos y desastres naturales o causados por el hombre, son más vulnerables a la trata. Los desplazados internos a menudo carecen de redes comunitarias así como oportunidades económicas, volviéndolos vulnerables a las promesas de mejores situaciones en otras partes. Los Principios Guía piden protección de los desplazados internos de la esclavitud, incluyendo la venta para matrimonios, explotación sexual y el trabajo forzado de niños. Los conflictos también precipitan formas directas de trata. Los niños desplazados internamente que son secuestrados o reclutados forzosamente como soldados, por ejemplo, también son víctimas de trata, así como aquellos que son obligados al trabajo forzado o a la prostitución. A menudo ocurre un incremento repentino de la trata para explotación sexual cuando las fuerzas de paz son desplegadas

en las zonas de conflicto. Aunque una de las responsabilidades de estas tropas es la protección de los desplazados internos, su utilización de prostibulos puede contribuir a la trata tanto interna como internacional.

Las víctimas de trata se asemejan a los desplazados internos demográficamente. Aunque no hay un solo estereotipo de víctima, se piensa que la mayoría tiene menos de 25 años y que se encuentran en su adolescencia media o tardía. Se piensa que la mayoría son mujeres. El miedo entre los clientes del VIH/SIDA ha llevado a los traficantes a reclutar mujeres y niñas más jóvenes, algunas hasta de siete años. Las víctimas de formas severas de trata enfrentan muchos de los abusos que enfrentan los desplazados internos. A menudo son objeto de cruel abuso mental y físico para mantenerlas en servidumbre, incluyendo golpizas, violación sexual, inanición, uso forzado de drogas, confinamiento y encierro. Una vez que las víctimas llegan a sus destinos, sus documentos de identidad a menudo son confiscados. Muchas víctimas sufren traumas y son expuestas a enfermedades de transmisión sexual, incluyendo VIH/SIDA.

Juntos, los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno y el Protocolo sobre Tráfico proveen un marco más amplio para atender las necesidades de las víctimas de trata interna que cualquiera de los dos por sí solo. Como ley internacional obligatoria ratificada por más de 90 países, el Protocolo sobre

Tráfico requiere que los Estados tomen acciones específicas para impedir la trata y procesar a los traficantes, incluyendo a los que hacen presa de los desplazados internos. Además, partes estatales deben procurar la provisión de seguridad física de las víctimas de trata. El Protocolo incentiva (pero no exige) que las partes estatales adopten provisiones para atender otros problemas que enfrentan las víctimas de la trata: "Cada Parte Estatal debe considerar la implementación de medidas para procurar la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas". En contraste, los Principios Guía no son ley internacional obligatoria (aunque se basan en ley humanitaria y de derechos humanos) pero son más detallados que el Protocolo sobre establecer el tipo de medidas que se necesitan para proteger y asistir a aquellos que han sido desplazados internamente por traficantes, incluyendo principios relacionados con las soluciones a largo plazo como el regreso, la integración local o el reasentamiento.

En algunos aspectos, la trata interna es al transnacional lo que el desplazamiento interno es a los movimientos de refugiados. Aunque el número de desplazados internos es mayor que el de los que se ven obligados a moverse internacionalmente (y lo mismo es probablemente cierto sobre la trata), la atención internacional, los marcos legales y las respuestas institucionales han tendido a ser más sólidas cuando las víctimas se han visto forzadas a cruzar fronteras. Ciertamente, las limitaciones de soberanía hacen mucho más difícil atacar la trata así como otras formas de desplazamiento cuando ocurren dentro de las fronteras nacionales. No obstante, el comprender las interconexiones entre trata interna y desplazamiento interno es un primer paso hacia desarrollar un enfoque más integral de estos azotes gemelos.

Susan Martin es Directora Ejecutiva del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional, Georgetown University (www.georgetown.edu/sfs/programs/isim/). Correo electrónico: martinsf@georgetown.edu

1 www.ohchr.org/english/law/protocoltraff.htm
2 www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/IDPprinciples.PDF
2 www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/IDPprinciples.PDF

Condiciones de escape desesperado del trabajo forzado y de la represión política en su país, estos trabajadores birmanos dependen de la pesca comercial en Tailandia, como una manera de tener una mejor forma de vida.

Niños tratados: trauma y resiliencia

por Elzbieta Gozdzia, Micah Bump, Julianne Duncan, Margaret MacDonnell y Mindy B. Loiselle

Para lograr reflejar las necesidades de los niños supervivientes a la trata de menores, se necesita saber mucho más acerca de sus historias, experiencias y esperanzas.

La trata de humanos para la explotación sexual y trabajos forzados se cree que es una de las áreas de más rápido crecimiento dentro de las actividades criminales. Los niños son particularmente vulnerables, sin embargo existe muy poco conocimiento sistemático acerca de sus características y experiencias. Por lo regular se nombran nada más en el título con las mujeres sin dejar espacio para el análisis de sus necesidades específicas. Varios escritores utilizan la palabra “niños” para enfocarse en las mujeres jóvenes – y la investigación en la trata de niños no existe. Este limitado conocimiento impide identificar a los niños víctimas de la trata, obstruye las provisiones para dar un apropiado y efectivo servicio y limita la prevención para casos de repetida victimización.

Este artículo presenta los hallazgos preliminares de varios entrevistados con los proveedores de servicios de los programas de adopción de refugiados de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés URM), consistentes en 36 niños sin tutela de adultos, sobrevivientes de la trata, de entre los 12 y 17 años de edad. Veintiséis fueron tratados para explotación sexual, cuatro para sirvientes domésticos, tres para una combinación de sexo y servidumbre doméstica y tres para el trabajo (incluyendo el único niño).

Antecedentes

Mientras que no existen huérfanos en este grupo, uno de los niños había sido abandonado al momento de nacer. Doce niños reportaban carencia de una relación cercana con sus padres debido a su fallecimiento, enfermedad, separación conyugal u otros problemas. Once niños habían sido enviados a vivir con parientes o familiares cercanos. Muy pocos de estos niños reportaban abusos físicos por parte de miembros de sus familias. A pesar de tener relaciones disfuncionales con sus familias, varios niños se mantenían junto a sus parientes.

La pobreza extrema lleva a varias de estas niñas a migrar. En algunas situaciones, las enfermedades de los padres empeoran las ya difíciles circunstancias económicas y producen aún más presión en los niños para que contribuyan con el ingreso familiar. En otros casos, las rupturas familiares resultado de la muerte o divorcio dejan a los niños demasiado vulnerables.

En algunos casos, la idea de migrar sale de las niñas, mientras que en otras situaciones de un miembro de la familia, amigo o traficante que plantea la idea como una opción confiable. En la mayoría de los casos la decisión de las niñas resulta de su deseo de ayudar a sus familias financieramente o de escapar de la difícil situación familiar. Virtualmente en todos los casos la información para viajar a los Estados Unidos se obtuvo de algún conocido: parientes, amigos de la familia u otra persona confiable. En muy pocas ocasiones las niñas migran para seguir a los “novios” que terminan traficándolas. Cuando la idea de migrar vino de otros, fue regularmente presentada como un favor. Los traficantes les dicen a los niños que pueden darles una oportunidad en los Estados Unidos para ganar dinero, por otro lado también han convencido a los padres con promesas de una mejor vida para el niño. Cuando la idea de migrar viene de un miembro de la familia, ésta fue presentada como una forma de ayudar al niño a pagar de vuelta lo que los padres le han dado.

El viaje

Es muy difícil obtener una descripción detallada del viaje de los niños hacia los Estados Unidos. Debido al estrés y al trauma en el proceso de la migración esto es sorprendente. Obviamente, la mayoría de los viajes son horribles. Varios de los supervivientes los describen como la peor parte de todo el trato. Una niña aterrorizada reportó que su viaje a los Estados Unidos en compañía de otra niña y diez hombres adultos más tomó seis semanas. Dio a entender que varias insinuaciones

sexuales fueron percibidas, pero que un hombre la protegió. Estando de vuelta en la frontera de Texas, ambas niñas querían regresar a Honduras pero estaban demasiado asustadas como para hacerlo. Sin embargo en el próximo intento lo lograron y traspasaron la frontera colgando del chasis de una camioneta.

El equipo de URM por lo regular evita preguntar sobre la experiencia de los niños al migrar por miedo a que después esta información sea usada por el equipo de defensa de los traficantes. Las agencias de fortalecimiento de la ley proveen solamente información limitada en relación con la migración y las circunstancias de la trata de los niños supervivientes. Por lo tanto, la habilidad de los que trabajan los casos para crear planes individuales de tratamiento se ve severamente limitada. Debido al hecho de lidiar con estas experiencias, es esencial para los sobrevivientes tener un ajuste post-trata, recibir a un niño para su cuidado sin información acerca de su historia o factores que precipitaron su trata, hace que el contacto inicial sea un tratamiento extremadamente difícil.

Percepciones de las víctimas

El tratamiento de los niños tratados varía mucho dependiendo del tipo de trata y su relación con el traficante. Las niñas con lazos fuertes con sus “empleadores” pueden mantener el dinero que han obtenido mientras que las que no tienen ninguna relación no lo podrán hacer. Regularmente, a estas últimas les ha sido confiscado todo su dinero. Algunas niñas reportan tener relativa libertad mientras que otras tenían que soportar terribles abusos físicos y mentales así como prostitución forzada.

Entender la percepción de los niños acerca de sus identidades como víctimas juega un importante rol en el ajuste post-trata. Ninguno de los niños era realmente feliz pero algunos tampoco se veían a sí mismos como maltratados. Los niños que cooperaron con los perpetradores o que disfrutaron algunos aspectos de sus experiencias (tales como ropa linda, libertad, novios, drogas o alcohol) pueden ser más susceptibles al trauma y resistentes a la terapia. Por lo

tanto, su identidad, entendimiento de su situación y consecuentemente sus metas se ven en conflicto con las metas de los proveedores de servicio y los funcionarios de las agencias de la ley. La clara identificación de la existencia de alguna persona como el perpetrador ha tenido correlación con un futuro menos traumático en estudios de niños tratados. En situaciones donde el perpetrador era algún pariente o un novio, puede existir un fuerte sentimiento de traición que da como resultado una tendencia a obtener una respuesta traumática. La situación era aún más compleja en casos donde los traficantes eran miembros de la familia. Los sobrevivientes se mostraban reticentes a hablar abiertamente de la situación por miedo a implicar a sus parientes o futuras represalias contra miembros de sus familias que habían quedado en sus países de origen.

La carencia de identidad de víctima en los niños se relacionaba directamente con sus expectativas de llegar a los Estados Unidos. Casi todos los niños estaban altamente motivados a migrar a los Estados Unidos con la esperanza de ganar dinero. Muchos de ellos tenían la obligación de enviar dinero de vuelta a casa para pagar los gastos de su viaje. Por lo regular, el deseo de los niños de obtener dinero no cambia al ser rescatados. Obviamente, los programas de URM reflejan las leyes de Estados Unidos que requieren que los niños vayan a la escuela, definir la edad y las horas que un niño puede trabajar, y requerir un permiso de trabajo. Estas restricciones resultan contrarias a varias de las metas de los niños lo que produce una lucha constante mientras se ajustan a sus nuevas vidas. Estos problemas tienen consecuencias a largo plazo ya que después de tener educación y afecto los niños desean permanecer bajo cuidado.

La reticencia de los niños a verse como víctimas contrasta con la percepción de los proveedores de servicio que se refieren a los niños como víctimas, por lo regular debido a que la ley los conceptualiza como tales. Sin embargo, los encargados de seguir los casos hacen énfasis en la resiliencia de los niños y han visto con buenos ojos nuestro uso deliberado de la palabra "sobrevivientes". Mientras reconocemos la necesidad legal de usar el término "víctima", terapéuticamente hablando la identidad de la "víctima" puede ser contra productiva.

Trauma y tratamiento

El concepto "trauma" es un concepto ambivalente. Un número relativamente pequeño de niños en la muestra encajan en los criterios de "síndrome de estrés post-traumático". Algunos niños no presentaron ningún tipo de perturbación, mientras que otros mostraban síntomas de depresión. Sin duda, la depresión era el diagnóstico más común. Las cuestiones culturales en relación con la expresión apropiada de las emociones son importantes en el tratamiento, pero por lo regular son abordadas de manera incorrecta. Las experiencias de trata de niños y sus consecuencias psicológicas deben ser vistas desde los contextos, cultural, social e histórico de los niños. Sin duda, los cuidadores podrían causar traumas cuando estos contextos no son tomados en cuenta.

Para mitigar las consecuencias psicológicas de la trata, a los niños se les ha ofrecido una amplia gama de opciones de tratamiento: terapia individual o de grupo, tutoría por parte de un especialista en tratamiento de tortura, y terapia de baile y danza. Inicialmente varios niños se rehusaban a pedir servicios psicológicos para ellos mismos, pero el equipo del programa fue persistente. Eventualmente, muchos niños estaban en tratamiento. Varios programas claramente querían que todos los niños participaran en terapia y se convencieran acerca de la eficacia del tratamiento. Algunos siguieron los protocolos de sus agencias, así como el uso apropiado de la terapia y el interés y empuje de los niños a participar en las sesiones. Otras decisiones de los programas dependían de la disponibilidad de recursos. En muchas instancias, las decisiones estaban influenciadas por qué servicios estaban disponibles/o podían ser reembolsados.

Varios trabajadores sociales reportaron que tomaron una significativa cantidad de tiempo en crear un vínculo con los niños bajo su cuidado, incluso cuando habían sido escogidos por cuidadores lingüística y culturalmente competentes. Además, una vez establecida, la relación era por lo regular más intensa que la típica. Varios de los niños empoderaban a los trabajadores sociales con poderes y conocimiento que no tenían y que no podían tener. El concepto de *in loco parentis* se exacerbó. El trabajador social tenía que lidiar extraordinariamente con un complicado sistema, incluyendo varios casos con las autoridades

de inmigración, seguridad social y servicios de asistencia pública, así como con abogados de ambos lados, en pro de los niños y los acusadores.

Recomendaciones

Para mejorar la asistencia a los niños supervivientes del tráfico y la trata de humanos es importante:

- Colocar a los niños bajo cuidado lo antes posible, para obtener la paciencia y una presencia consistente de los cuidadores es necesario crear un vínculo con el niño.
- Ser flexible: la percepción de los niños acerca de su situación puede resultar difusa frente a la percepción y planes de los proveedores de servicio.
- Asegurarse de que existan soluciones para casos pequeños y un cuidado constante
- utilizar terapeutas culturalmente competentes, preferiblemente bilingües y biculturales-, los terapeutas deben ser capaces de respetar la identidad cultural y personal de sus clientes y reconocer sus fortalezas.
- balancear las necesidades conflictivas de seguimiento de la ley y proveedores de servicios asegurando que se comparta la información.
- Promover el respeto a la ley dentro del equipo para entrenar a los cuidadores acerca del tipo de información que podría ser obtenida y usada en contra de los niños, así como preguntar y guardar información sensitiva sin poner en peligro la seguridad del niño.
- Permitirle a los cuidadores entrenar al equipo de seguimiento de la ley tomando en cuenta la importancia de entender la historia del niño para maximizar su estabilidad.

Elzbieta Gozdziaik y Micah N. Bumpeštán trabajan con el Instituto de Estudios de la Migración Interacional de la Universidad de Georgetown (www.georgetown.edu/sfs/programs/isim). Emails: emg27@georgetown.edu; bumpm@georgetown.edu.

Julianne Duncan y Margaret MacDonnell trabajan con Servicios de Migración y Refugiados, Conferencia de Obispos Católicos de los Estados Unidos (www.usccb.org/mrs). Emails: JDuncan@usccb.org; MMacDonnell@usccb.org.

Mindy B. Loiselle es consultora para el Commonwealth de instituciones de caridad católicas de Virginia (www.cccofva.org). Email: mindybloiselle@comcast.net.

Respuesta de la sociedad civil a la trata de humanos en el sur de Asia

por Faisal Yousaf

En el Sur Asia las organizaciones de la sociedad civil han encontrado la forma de motivar a los gobiernos para reconocer el problema del tráfico y trata de humanos.

Una respuesta regional coordinada por ambos, gobiernos y la sociedad civil, es requerida con urgencia.

La trata en el sur de Asia es compleja y multifacética, es un problema de desarrollo y justicia criminal. El principal destino de la gente en el sur de Asia es el Medio Oriente, sin embargo muchos se detienen en India y Pakistán. Existe una trata extensiva de mujeres de Bangladés para la India, Pakistán, Bahréin, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos. UNICEF estima que más de millón y medio de bangladesíes han sido tratados en los últimos años y que más de 200,000 mujeres y niñas de Nepal se encuentran trabajando en la industria del sexo en la India.¹ Un número pequeño de niñas son tratadas a través de Bangladés desde Birmania (Myanmar) hasta la India. Adolescentes del sur de Asia son tratados a los Emiratos Árabes Unidos, Oman y Qatar y forzados a trabajar como jinetes de camellos.

Los gobiernos del sur de Asia han empezado a reconocer lentamente la preocupación global acerca de la trata y el tráfico de humanos. Los países de la región han recibido varios cuestionamientos por parte del Departamento de Estado de los EE.UU. por su fracaso en detener la trata de humanos.

Hasta el momento cualquier iniciativa anti-trata en la región ha sido desarrollada por la sociedad civil. Las ONG han llevado la parte más fuerte del trabajo consistente en protección de las personas tratadas, proveyendo salud y asistencia legal, promoviendo conciencia pública y las iniciativas legislativas nacionales, y proveyendo entrenamiento y asistencia técnica para el cumplimiento de la ley a las autoridades que controlan las fronteras. Sin embargo, la participación de la sociedad civil es reciente y solamente se pueden promover algunos servicios limitados.

Las principales debilidades radican en:

- ausencia de una estrategia regional unificada de las organizaciones de la sociedad civil para combatir la trata de humanos
- duplicidad en los programas y actividades de la sociedad civil: más agencias se enfocan en la creación de prevención que en la asistencia o repatriación de las víctimas de la trata.
- Solamente unas pocas organizaciones proveen asistencia para la repatriación de las víctimas de la trata: un estudio encontró que solamente diez de 250 agencias que se enfocan en la trata de humanos están involucradas en la repatriación.
- Carencia de una idea de fondo de donaciones coherente y la existencia de varios programas anti-trata paralelos.
- La mayoría de los programas anti-trata patrocinados en la región por lo regular son solo para algunos países específicos ignorando otros en los que el tráfico y la trata también operan.

Algunas organizaciones de la sociedad civil en sur de Asia han liderado prácticas creativas e innovadoras que son potencialmente replicables en otros países de la región o fuera de ésta. Tal es el caso de los programas de CHILDLINE en India que resultan particularmente adecuados,² el Bangladesh Counter Trafficking Thematic Group,³ la Comisión para los Derechos Humanos de Nepal⁴ el Pakistan's Insar Burney Welfare Trust⁵ y el Centro para la Investigación de Mujeres de Sri Lanka (CENWOR por sus siglas en inglés).

Existe una urgente necesidad de:

- desarrollar un nuevo marco legal e institucional para promover la cooperación regional, especialmente a través de la Asociación de Sur Asia para la Cooperación Regional (SAARC por sus siglas en inglés).
- Abogar por el establecimiento de una oficina para el Reportero de la Trata de Mujeres y Niños en la SAARC y a nivel nacional, como la que ya existe en Nepal.
- Conducir más investigaciones a profundidad acerca de la demanda que promueve el abuso y la explotación sexual de niños
- Desarrollar bases de datos compatibles a nivel nacional y regional sobre niños abusados, explotados y tratados con información acerca de género y nacionalidad
- Motivar al sector privado para que se involucre en iniciativas regionales: MTV de Europa y Microsoft cooperan con el Servicio de Policía Canadiense para compartir y dar acceso a información on-line acerca de depredadores de niños, este es un buen ejemplo de lo que se puede hacer.
- Promover cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y las agencias nacionales para el cumplimiento de la ley.
- Desarrollar políticas y mecanismos institucionales especialmente para repatriar víctimas de la trata de una forma digna y segura.
- Promover visitas extranjeras inter-regionales particularmente con Estados de Europa del Este. Entrenar servidores civiles para hacer los sistemas de gobierno más sensitivos al género.

Faisal Yousaf es hoy en día Movilizador de Recursos y Reportero Ad honorem de ACNUR en Tanzania, Email: yousaf@unhcr.org. El artículo fue escrito bajo su propia responsabilidad y no refleja la visión de ACNUR o de la ONU.

1. www.unicef.org/media/media_23464.html

2. www.childlineindia.org.in

3. www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/Full_BangladeshTrafficking_Rpt.pdf

4. www.nhrnepal.org/project1.php?ProjNo=2

5. www.ansarburney.org

Percepciones, respuestas y desafíos en el sur de Asia

por Bandana Pattanaik

En medio de los bombos y platillos de la prosperidad en el sur de Asia impulsada por la globalización, la situación apremiante de las personas sin tierra, analfabetas y crónicamente pobres sigue olvidada. Entre los más vulnerables están los que migran en busca de mejores modos de subsistencia.

El problema de la trata de humanos en la región no es nuevo. Millones de trabajadores asalariados del sur de Asia se movieron a colonias europeas—algunas tan lejanas como Fiji—de una forma que hoy en día sería calificada como trata. En la época colonial, la ‘trata’ se refería exclusivamente al movimiento de mujeres blancas a las colonias para proveer servicios sexuales. En 1949, la primera convención de la ONU sobre trata no lo definió, sino que se basó en este significado previo ya que buscaba eliminar la ‘trata inmoral de mujeres’. Ninguno de los países del sur de Asia firmó ni ratificó esta convención pero sus leyes han mantenido este fervor moral. El fracaso persistente en la clarificación de la ley a menudo ha servido para legitimar la brutalidad policiaca contra las mujeres que trabajan prestando servicios sexuales.

En la década de 1970, la preocupación sobre la trata estuvo ligada exclusivamente a la prostitución y la explotación sexual. Las feministas encabezaron el movimiento contra la trata, impulsadas por preocupaciones sobre el turismo sexual en el sudeste de Asia, el establecimiento de grandes cantidades de personal militar estadounidense, novias compradas por correo y mujeres que cruzaban las fronteras para prostitución y/o trabajo en la industria del entretenimiento. Cuando las activistas en el sur de Asia comenzaron a analizar la situación en su región lo que se mencionó fue la prostitución a través de las fronteras—particularmente de mujeres y niñas de Nepal y Bangladés atraídas a prostíbulos indios—y la explotación sexual de niños por turistas en Sri Lanka. Los grupos de derechos de la mujer y del niño empezaron a formar redes, prestando asistencia a las mujeres y niñas tratadas y presionando por acciones para atacar el problema.

En la década de 1990, a medida

que más mujeres migraban para trabajar y se encontraban atrapadas en condiciones de servidumbre por deuda o cuasi esclavitud, se hizo clara la necesidad de definir la trata de manera no ambigua como requisito para terminar con él. Algunas feministas aún querían enfocarse solamente en la prostitución—argumentando que su abolición detendría la trata—pero la mayoría de los analistas y activistas comenzaron a conceptualizar la trata como un fenómeno más amplio ligado a la globalización, las situaciones desiguales de comercio, la migración y el trabajo. Los investigadores han enfocado la atención en tres confusiones principales en la literatura sobre trata en el sur de Asia—la combinación de la trata con la prostitución, de la trata con la migración y de las mujeres con los niños—y las implicaciones consecuentes para los programas.

Entre los muchos grupos del sur de Asia que realizan esfuerzos concertados para ampliar la comprensión de la trata en el público y los diseñadores de políticas está el Grupo Temático de Bangladés.¹ Varias agencias de derechos de las trabajadoras sexuales también han desafiado la comprensión clásica de ‘explotación’ y argumentado que no todas las mujeres que están prostituidas son ‘tratadas’. Algunos han solicitado legalización o descriminalización de la prostitución. Algunas organizaciones han utilizado consistentemente la definición del protocolo de la ONU para trata por iniciativa propia. Estas incluyen programas con los jockeys de camellos de Bangladés y Pakistán, los trabajadores inter-estatales de hornos de ladrillos en la India, las mujeres desplazadas internas en Nepal forzadas a prostituirse y las mujeres obligadas a casarse en la India. No obstante, muchas de las iniciativas contra la trata aún siguen limitadas a la trata para prostitución.

La última década ha visto un número creciente de programas y proyectos en la región, aunque su impacto en las vidas de las mujeres y sus familias aún debe ser estudiado. Los albergues, tanto en los países de origen como de destino, siempre están llenos a toda capacidad y los programas de asistencia no pueden satisfacer las necesidades de las mujeres. El proceso legal de repatriación a menudo es largo y traumático, forzando a las mujeres a permanecer ociosas en los albergues cuando podrían estar recibiendo capacitación o involucradas en proyectos de generación de ingresos. Al regreso las mujeres enfrentan rechazo de sus familias, estigmatización por sus comunidades y dificultad para encontrar empleo.

El enfoque de ‘hacer redada, rescatar y repatriar’ para remover niñas y mujeres de los prostíbulos y enviarlas a su ‘casa’ a menudo perturba simplemente sus vidas y añade sufrimiento. Existen reportes preocupantes de violaciones a los derechos humanos en muchos albergues. También se han reportado varios casos de mujeres que regresan a los mismos prostíbulos o se dedican a la prostitución en alguna otra parte. Muy pocos casos de trata llegan alguna vez a las cortes en el sur de Asia y en ningún caso las víctimas de trata han recibido compensación alguna. Las medidas simplistas para prevenir la trata han resultado algunas veces en prácticas represivas para ‘interceptar’ a las mujeres en las fronteras nacionales, previniendo de esta forma su migración legal.

En 2002, después de años de discusión, la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés)—un cuerpo regional que reúne a los gobiernos de Bangladés, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka—acordó una convención sobre la trata. Ignorando la representación de la sociedad civil, definió la trata solamente como el movimiento forzado de mujeres y niños con el propósito de la explotación sexual comercial. La Convención de la SAARC² es por tanto mucho más limitada en enfoque que el Protocolo de Palermo de la ONU.³ Ningún país del sur de Asia ha ratificado el

Protocolo de Palermo (aunque India y Sri Lanka lo han firmado).

En ausencia de iniciativas nacionales o regionales integrales, activistas de la sociedad civil han lanzado programas innovadores y empoderadores. El sur de Asia tiene una entusiasta sociedad civil, una larga tradición de promoción centrada en la gente y movimientos articulados de derechos de la mujer. Entre las muchas iniciativas que merecen mención están:

- El Movimiento Nacional de Trabajadoras Domésticas de la India. Ya que el trabajo doméstico no está reconocido como trabajo bajo las leyes laborales de la India, y la legislación nacional no incluye la trata para trabajo doméstico, el movimiento usa otras medidas legales disponibles para proveer algún remedio a aquellas afectadas.⁴
- Shakti Samuha—una organización creada por mujeres jóvenes tratadas a la India y deportadas a sus países de origen. Trabajando contra la corriente, el pequeño grupo ahora tiene varios programas incluyendo un albergue para niñas tratadas en Nepal.⁵
- Grupos para los derechos de las

prostitutas, algunos de los cuales han tomado el tema de la trata. Por ejemplo, el Comité Durbar Miala Samanwaya, en Calcuta, es una iniciativa holística liderada por la comunidad afectada. El DMSC está trabajando para detener la prostitución forzada y el ingreso de niños a la prostitución y maneja un espectro de programas de salud, educativos y culturales.⁶

- Durjoy Nari Sangha en Bangladés maneja esquemas similares y, como otras ONG, desafía la comprensión simplista de 'explotación' y defiende con dignidad los derechos humanos.⁷
- La red Jainaseni contra la trata en el estado oriental de Orissa en la India está combatiendo el creciente problema de las mujeres tratadas para matrimonios forzados o falsos, demandando acción oficial y asistiendo a las mujeres que han regresado a sus hogares paternos después del abuso y la explotación.

El Departamento de Estado de EE.UU. limita el espacio para el debate

El tema de la prostitución es espinoso y ha causado amargas

divisiones entre las feministas alrededor del mundo. El VIH/SIDA y la trata han hecho de la prostitución un tópico para debate público pero la opinión sigue dividida. La aparición de los grupos de derechos de las prostitutas en el sur de Asia ha traído nuevas voces a la discusión. Muchas agencias de la sociedad civil ven esto como un desarrollo positivo y una evidencia de democracia y empoderamiento. No obstante, en los últimos años el papel del Reporte sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de los EE.UU. ⁸ ha impactado negativamente esta discusión. Aunque en su ley interna EE.UU. reconoce la amplia definición de trata de humanos y tiene legislación adecuada para atenderlo, internacionalmente sus políticas muestran un sesgo contra los esfuerzos para incentivar o escuchar las voces de los grupos pro-derechos de las prostitutas. El reporte de Trata de Personas de 2005 está claramente viciado en su presentación de esfuerzos por parte del gobierno del estado de Maharashtra para cerrar bares de danza en Mumbai (Bombay). Apoya la presentación poco objetiva de estos bares como 'cuevas para trata y otras actividades criminales.' De

'Repatriación' de niños camboyanos sin tutela que han sido traficados a Tailandia para mendigar por las calles.



hecho, un estudio independiente realizado por mujeres descubrió que las mujeres que trabajan como bailarinas en los bares no fueron tratadas para la profesión. Ninguna de las 500 mujeres entrevistadas dijo haber sido forzada a baliar o engañada de otra forma para realizar el trabajo. Las mujeres hablaron sobre las oportunidades que el bar proveía para escapar de la pobreza y estaban orgullosas de su habilidad para ganarse la vida. Solo seis de las mujeres resultaron no ser indias, pero siendo nepalís, no necesitan permiso para ingresar y trabajar en la India. No obstante, a pesar de los hechos, el escándalo moral generado por

muchos de los programas anti-trata apoyarán solamente la asistencia a los derechos humanos y de género.

los políticos populistas ha llevado a más de 50,000 mujeres a perder sus medios de vida. Los grupos de derechos humanos han expresado preocupación por este ejemplo de cómo el marco anti-trata puede ser presentado por Estados poderosos para impulsar sus propias agendas políticas. El reporte TIP, que clasifica a los países en cuatro categorías de acuerdo a la evaluación de los EE.UU. de sus medidas contra la trata, permite a este gobierno la imposición de sanciones contra aquellos que están colocados en la categoría tres. Tales 'incumplidores' reciben un periodo de gracia de seis meses antes de la imposición de sanciones estadounidenses. Parece ser que la clasificación a menudo está afectada por consideraciones políticas y el apoyo prestado a los objetivos de política externa de dicho país. En muchos países es aparente que al final del periodo de advertencia de seis meses los gobiernos lanzan esquemas organizados apresuradamente y muy publicitados que difícilmente hacen algo para mejorar las vidas de las personas tratadas o inmigrantes.

Complejidades de enfoque

Los enfoques contra la trata necesitan reconocer las complejidades involucradas. Algunos de los puntos presentados en el artículo previo de Faisal Yousaf invitan a mayor debate:

- Al referirse a la trata de personas como un problema de justicia criminalista, se debe recordar que el marco de la justicia criminalista, en la mayoría de los países, aún está siendo desarrollado y la gente no puede buscar remedio legal.

- La repatriación no es una panacea, sin importar lo sensiblemente que sea implementada (y raramente lo es). El rechazo de las familias y las comunidades y la falta de oportunidades llevan a una alta tasa de retorno de las llamadas víctimas a los lugares de 'explotación'. La promoción por parte de la sociedad civil del derecho de las personas tratadas para permanecer en el país de destino si lo desean—y la mayoría lo desean— debe recibir atención.

- Es importante distinguir entre adultos y niños y también entre aquellos que han sido tratados y aquellos que podrían haber tomado la decisión de trabajar en la industria del sexo.

- Muchas organizaciones mencionadas por Faisal Yousaf de hecho han realizado un buen trabajo, pero en algunos casos esto ha sido deshecho por las presiones políticas recientes o el apoyo externo insensible.

Desafíos

Muchos investigadores han hecho notar que las dificultades prácticas de determinar quién es una persona tratada y quién es un inmigrante económico. Algunos elementos de la trata han sido encontrados en las vidas de muchos trabajadores que son inmigrantes internos y externos, pero en ausencia de leyes adecuadas para proteger los derechos de los inmigrantes y las personas tratadas, las medidas contra la trata solo resultarían en deportación e interés mediático no deseado.

La SAARC ha nombrado recientemente a una fuerza especial para trata y está apoyada por la Organización Internacional para la Migración y donantes occidentales. El énfasis de la SAARC sigue siendo el cumplimiento de la ley, creación de una fuerza policial regional para aprehender a los contrabandistas y mejorar los procedimientos de extradición. A menos que la convención de la SAARC sea enmendada poco se puede hacer para mejorar las vidas de aquellos afectados por la trata o por las medidas para contrarrestarlo.

Las políticas migratorias y laborales en el sur de Asia deben ser desarrolladas desde la perspectiva de aquellos que migran. Se deben tomar medidas inmediatas para reducir el número de personas for-

zadas a migrar debido a políticas de desarrollo mal orientadas. Deberían crearse acuerdos laborales bilaterales dentro de la región y con países de destino con vistas a la protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes. Es tiempo de terminar con la desigualdad de género y la actitud de que las niñas, mujeres y las personas de clase trabajadora son recursos prescindibles. Los derechos legales de las mujeres a la propiedad deben ser reconocidos e implementados. La ciudadanía de las mujeres no debería depender del endoso de sus guardianes hombres.

En una reciente reunión consultiva de las organizaciones miembro en el sur de Asia de la Alianza Global contra el Tráfico de Mujeres, todas acordaron trabajar para denunciar las políticas de desarrollo de los gobiernos que están dejando a muchas personas sin casa y sin trabajo, para atender las crisis en gobierno que están permitiendo la manipulación y las presiones sobre las comisiones nacionales de derechos humanos y para atender de forma urgente la elevación del fundamentalismo religioso divisivo que amenaza con restringir aún más las libertades de la mujer. Los miembros de la GA-ATW argumentan que la trata es una consecuencia de muchos factores y a menos que las causas fundamentales sean atendidas urgentemente, muchos esquemas contra la trata serán solo un servicio nominal para los derechos humanos y de género.

Bandana Pattanaik es Coordinadora Internacional de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres
www.gaatw.net. Correo electrónico: bandana@gaatw.org

1 Véase Aftab Ahmed, 'Usando un proceso dinámico, interactivo y participativo para desarrollar y redefinir el paradigma de trata de humanos en Bangladesh (Using a dynamic, interactive and participatory process to develop and redefine the human trafficking paradigm in Bangladesh)' en *Trata y prostitución bajo otra luz: nuevas perspectivas sobre migración, trabajo sexual y derechos humanos (Trafficking and prostitution reconsidered: new perspectives on migration, sex work and human rights)* por Kamala Kempadoo, Jyoti Sanghera y Bandana Pattanaik, Paradigm Publishers, 2005. En línea en: www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/Full_BangladeshTrafficking_Rpt.pdf

2 www.saarc-sec.org/old/freepubs/conv-trafficking.pdf

3 www.ohchr.org/english/law/protocoltrafficking.htm

4 Para más información escriba electrónicamente a Jeanne Devos: jeanne@bom8.vsnl.net.in

5 www.shaktisamuha.org

6 www.durbar.org

7 www.care.org/getinvolved/iampowerful/stories/story.asp?story=2

8 www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005

La sub-región de Mekong dispuesta a terminar con la trata de humanos

por Susu Thatun

En octubre 2004, seis países –Camboya, Laos, Myanmar (Birmania), Tailandia y Vietnam- unieron fuerzas en la batalla contra la trata de humanos en la Gran sub-región de Mekong (Great Mekong Sub-region GMS).

La trata de humanos en la Gran sub-región de Mekong ha tomado varias formas:

- Trata de Camboya, Laos y Myanmar (Birmania) hacia Tailandia para explotación laboral, incluyendo comercio sexual.
- Trata de niños desde Camboya hacia Tailandia y Vietnam en un inicio y más tarde desde Vietnam hacia Camboya, Laos y Tailandia por el mismo propósito.
- Trata de mujeres y niñas desde Vietnam, Laos y Myanmar hacia China para matrimonios forzados y niños para adopción.
- Trata doméstica de niños secuestrados en China para adopción y mujeres y niñas para matrimonio forzado
- Trata de mujeres y niñas desde Vietnam a Camboya para comercio sexual.

La trata también tiene lugar en Malasia, Japón, Taiwán, Hong Kong, Europa, los Estados Unidos, Australia y el Medio Oriente. Las mujeres Tailandesas históricamente han sido las más tratadas fuera de la región pero, a medida que éstas se vuelven menos vulnerables, los tratantes han buscado gente de China, Myanmar (Birmania), Vietnam y otros lugares. El deseo de parejas occidentales de pagar considerables sumas de dinero para acelerar los procesos de adopción en Camboya ha generado un nuevo mercado para bebés robados.

El resurgimiento de la esclavitud moderna como parte de la trata de humanos había llamado la atención de los gobiernos en la región a finales de los 90. A medida que la severidad de este crimen era reconocida, programas y proyectos afloraron.

Sin embargo, el crecimiento en el número de intervenciones no fue acompañado por una reducción en la severidad del problema. Más actores no necesariamente llevan a producir acciones concertadas, sino más bien hacen que las iniciativas anti-trata se vuelvan dispersas.

Reconociendo esta situación y la naturaleza transnacional del problema, los gobiernos fueron capaces de apreciar la necesidad de una estrategia regional coordinada.

La carta de entendimiento que estableció el COMMIT (siglas de Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking –Iniciativa Ministerial de Mekong contra la Trata de Humanos) es el resultado de intensivas y extensivas consultas. El proceso de establecimiento de COMMIT inició como una serie de discusiones informales entre representantes de varios de los gobiernos de la GMS a mediados del 2003. Durante la discusión de tres rondas de trabajo, los gobiernos lograron sortear obstáculos para llegar a un acuerdo de entendimiento inicial, mismo que se ha convertido en el instrumento de colaboración para la trata de humanos en GMS.

La carta de entendimiento representa el reconocimiento de los gobiernos de que la trata de personas impacta en el derecho humano individual a la seguridad y además que la trata es el resultado directo de la carencia de seguridad humana y debe ser abordado en los niveles individual, social, nacional, regional e internacional. Los 34 artículos se refieren específicamente a la necesidad de los gobiernos de trabajar junto con las organizaciones internacionales y las ONG para cerrar toda avenida de explotación.

Características innovadoras del COMMIT

COMMIT es una política de dialogo de alto nivel en una sub-región en donde todos los gobiernos se han percatado de que no pueden combatir aisladamente la trata en forma efectiva. Combinando esfuerzos para la prevención de la trata para la protección de las víctimas, su repatriación y reintegración, y persecución de los criminales responsables, COMMIT es la superestructura en la cual una cohesionada e integral

respuesta anti-trata es construida. COMMIT es el primer instrumento regional que intenta institucionalizar seriamente una perspectiva multi-sectorial para asegurar que las obligaciones y mandatos hechos por la carta de entendimiento y el subsecuente Plan Subregional de Acción, sean traducidas en acciones en un tiempo estimado y en concordancia con normas y estándares internacionales acordados. El Secretariado del COMMIT tiene su base en Bangkok en la sede del Proyecto Inter-agencias para la Trata Humana en la Gran Sub-región de Mekong (en inglés UN Inter-Agency Project on Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-region -UNIAP-).

El proceso del COMMIT:

- Esta consciente de que las poblaciones marginadas tienen vulnerabilidades que deben ser reconocidas.
- Remarca la importancia de fortalecer las guías y mecanismos para la identificación de las víctimas y la vinculación que existe entre mejor identificación y tratamiento de víctimas, y un más efectivo cumplimiento de la ley.
- Evidencia el papel que la política de migración (incluyendo acuerdos bilaterales de migración) puede jugar en el combate de la trata.
- Reconoce la necesidad de aumentar los esfuerzos en la aplicación de leyes laborales y monitoreo de las compañías que reclutan trabajadores.
- Es propiedad nacional y regional: los gobiernos de la GMS iniciaron el proceso y están tomando el liderazgo al identificar el problema de la trata de humanos y formulando políticas, actividades y cronogramas. Su sentido de orgullo y propiedad en COMMIT es evidente en la forma prominente en que este proceso ha sido remarcado en los foros internacionales
- Se caracteriza por la inclusión y participación. UNIAP ha organizado varias mesas redondas reuniendo 16 actores anti-trata en la región GMS – Agencias de la ONU, ONG y organizaciones intergubernamentales. Estos han contribuido significativamente al desarrollo del Plan Sub-regional



de Acción y sus 11 proyectos temáticos.¹

- Tiene una clara perspectiva basada en derechos y centrada en la víctima. El COMMIT MOU basa su definición de trata explícitamente en el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas (Protocolo de Palermo)² que complementa la Convención de la ONU sobre el Crimen Organizado Transnacional. COMMIT está comprometido por principios de la Declaración de los Derechos Humanos y otros documentos clave de Derechos Humanos como

la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño y la Niña,³ la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés CEDAW)⁴ y las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.⁵

COMMIT da un modelo potencial para más acuerdos de este tipo en todo el mundo. Sin embargo, recién ahora está iniciando y las lecciones aprendidas serán completamente documentadas. Qué tanto las

estructuras establecidas lograrán pasar la prueba del tiempo y resistir los ataques de los violadores y tratantes en busca de lagunas dependerá de aquellos que están apoyando el proceso. Con su capacidad al igual que el COMMIT, el Secretariado del UNIAP continuará haciendo lo mejor para brindar justicia a los ideales del proceso, colocando en el centro todo el tiempo la tarea de proteger los derechos de las personas tratadas.

Susu Thatun es Gerente del Programa Inter-agencias de las Naciones Unidas sobre Trata de Humanos en la Gran sub-región de Mekong (UNIAP). Email: susu.thatun@un.or.th. Para más información sobre UNIAP y COMMIT, ver www.no-trafficking.org

- 1 Esto incluye: entrenamiento regional; identificación de víctimas y aprehensión de perpetradores; planes nacionales; colaboración bi y multisectorial; marcos legales, segura y oportuna repatriación; ayuda posterior al daño y reintegración, extradición y asistencia legal mutua, ayuda económica y social para las víctimas; señalamiento de prácticas de explotación en el empleo; cooperación con el sector de turismo; coordinación, monitoreo y evaluación.
2. www.iom.int/germany/other_language/palermo-protocol-eng.html
3. www.unicef.org/crc
4. www.un.org/womenwatch/daw/cedaw
5. www.ilo.org/public/english/standards/norm/whatare/fundam/

Los niños camboyanos ahora son instruidos sobre los peligros de la trata de seres humanos

Desafíos contra la trata en Nepal

por Shiva K. Dhungana

Las agencias que trabajan para combatir la trata en Nepal necesitan desarrollar una estrategia más coherente y de colaboración.

Se piensa que hasta siete mil niñas nepalesas son tratadas a la India cada año, principalmente para prostitución, y que 200,000 mujeres nepalesas, la mayoría entre diez y veinte años de edad, trabajan en prostíbulos en la India.

Siendo un reflejo de la larga relación entre Nepal e India, diseñado para facilitar el comercio y el tránsito entre los dos países, el acuerdo de fronteras abiertas permite a los traficantes trans-

portar víctimas fácilmente desde Nepal a la India, donde los prostíbulos en Mumbai y otras ciudades están ansiosos de comprarlas—especialmente niñas adolescentes consideradas libres de VIH. La creciente industria del sexo de la India vuelve a las mujeres nepalesas vulnerables a la trata. Una mayor migración laboral nepalesa a través de canales irregulares hacia terceros países ha expuesto aún más a las mujeres a violaciones de sus derechos por parte de los empleadores. La pobreza y el desplazamiento inducido por el

conflicto en Nepal—insurgentes maoístas controlan ahora el 80% del país—ha llevado a unos dos millones de nepaleses a trabajar en el extranjero. El incremento en el número de personas desesperadas por dejar el país ha ampliado las oportunidades para los traficantes.

La Ley (de Control) de Trata de Humanos de Nepal de 1986 penaliza la trata de humanos con prisión de hasta veinte años y una multa equivalente al monto de dinero involucrado en la transacción. Provee protección contra la compraventa de seres humanos, pero no cubre el reclutamiento mediante engaño o para propósitos de servidumbre dentro y fuera del país. También ignora los temas de

Marcha contra la trata de humanos



separación de una persona de su guardián legal con la intención de venta, sin llevar a la persona fuera del país y no tiene provisión para el castigo de la persona que compra a la víctima. Un equipo de trabajo nacional establecido en 2001 para coordinar e implementar un plan nacional contra la trata, ha fracasado debido a un sub-financiamiento crónico. La constitución de Nepal prohíbe la “trata de seres humanos, esclavitud y servidumbre o trabajo forzado en cualquier forma.” El gobierno ha firmado varios acuerdos internacionales—incluyendo la Plataforma de Acción de Beijing¹, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer,² la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño³ y la Convención sobre Prevención y Combate a la Trata de Mujeres y Niños para Prostitución de la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (SAARC, por sus siglas en inglés).⁴

Tanto Nepal como la India son signatarios de convenciones regionales e internacionales contra la trata, pero no han iniciado discusiones bilaterales para combatirlo. La suspensión del parlamento de Nepal en octubre de 2002 y la declaración de un estado de emergencia por el rey Gyanendra, han ahogado la discusión de política social y la consideración de un proyecto de ley para ajustar los mecanismos contra la trata. Una pobre vigilancia de la ley se evidencia en los pocos casos reportados y aún menos los resueltos. Los informantes y testigos son objeto de procedimientos burocráticos que a menudo retrasan la acción policial hasta que es demasiado tarde para salvar a la víctima. Muchos informantes temen represalias de las mafias de traficantes, ya que casi ningún traficante es castigado. En el tratado de extradición entre la India y

Nepal, la trata no está listada como uno de los crímenes por los cuales alguien pueda ser extraditado.

Las ONG nepalesas han sido instrumentales para despertar la conciencia sobre la escala de la trata y apoyar a las víctimas. Se han organiza-

do manifestaciones y trabajado con ONG hindúes y agencias de seguridad pública para rescatar a mujeres atrapadas en prostíbulos en la India. No obstante, algunas de las ONG que dicen proteger los derechos de las mujeres tratadas pueden terminar restringiéndolas aún más. Hay alegatos sobre falta de libertad de movimiento, violencia y ausencia del derecho a la auto-determinación en algunos centros de rehabilitación para mujeres tratadas. Los esfuerzos para prevenir la trata a menudo limitan el derecho de las mujeres para migrar voluntariamente. También hay una tendencia entre las ONG de incentivar a las niñas a que permanezcan en sus aldeas. No obstante, el conflicto, la falta de oportunidades económicas y la atracción de la vida urbana, a menudo empuja a las jóvenes a migrar a las áreas urbanas. Los programas contra la trata que se enfocan en incentivar a las niñas a permanecer en aldeas no pueden ser relevantes para sus necesidades y aspiraciones.

Las ONG tienen sede en importantes centros urbanos y aún antes de que la insurgencia les impidiera viajar a las áreas rurales, a menudo eran renuentes a trabajar con organizaciones comunitarias. Como resultado muchos programas son verticales y orientados a la ayuda caritativa. Existe una necesidad urgente de trabajar con las comunidades en enfoques basados en derechos y comenzar la tarea a largo plazo, de combatir la estigmatización de las sobrevivientes de la trata de humanos y las que tienen VIH/SIDA.

Las tres redes anti-trata en Nepal tienen diferencias ideológicas y políticas que dan lugar a mensajes contradictorios y duplicación de actividades. La Red Nacional Contra la Trata de Niñas (NNAGT, por sus siglas en inglés) y la Alian-

za Contra la Trata y Explotación Sexual de Niños (ATSEC), equiparan la trata con el trabajo sexual y la migración, y toman un enfoque de ayuda, incluyendo promoción de mayores restricciones en el movimiento de las mujeres. La Alianza Contra la Trata de Mujeres y Niños en Nepal (AATWIN), por contraste, desliga la trata del trabajo sexual, la migración y el VIH, y está empezando a desarrollar un énfasis de migración segura.

Se recomienda que:

- las redes anti-trata de Nepal coordinen sus actividades y trabajen con redes regionales para promover acción bilateral y multilateral contra la trata de humanos.
- Nepal adopte la definición de trata del Protocolo de Palermo, para incluir a aquellos que son tratados con propósitos ajenos a la prostitución
- las organizaciones contra la trata diseñen programas de más largo plazo para cambiar las actitudes sociales y apoyar la migración segura
- las mujeres y otros posibles migrantes sean informados antes de su salida sobre sus derechos de trabajo e inmigración
- las autoridades en los sistemas judicial y policial sean capacitados para mejorar su sensibilidad y conciencia
- los donantes trabajen con las comunidades para aumentar la capacidad local y establecer procedimientos legales para dar protección y alivio
- se realicen evaluaciones para determinar la efectividad de las intervenciones contra la trata
- se haga más para proveer atención y apoyo a aquellos que regresan, a los que no pueden regresar y a los que son VIH-positivos.

Shiva K. Dhungana es candidata a Doctorado en la Escuela de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Filipinas y está trabajando actualmente como Oficial de Investigación en la organización Friends for Peace (www.friendsforpeace.org.np) en Katmandú. Correo electrónico: sdhungana@ffp.org.np

1 www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm

2 www.ohchr.org/english/law/cedaw.htm

3 www.unhcr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm

4 www.saarc-sec.org/old/freepubs/conv-traffic.pdf



Papel del ACNUR en el combate de la trata de humanos en Europa

por Malika Floor

Aproximadamente de 100,000 a 500,000 personas son tratadas anualmente en Europa. La trata de humanos en general se encuentra en aumento. Nuevos países de la UE (Unión Europea) y sus fronteras externas se han transformado en importantes rutas de tránsito y países de destino.

El fenómeno de la re-trata ha sido reportado como una creciente amenaza. Mientras que la gran mayoría de personas tratadas hacia o dentro de Europa son mujeres y niñas para ser explotadas sexualmente, la trata de menores también incluye niños para la mendicidad en las calles mientras que los hombres son destinados a otros tipos de explotación laboral.

El ACNUR mantiene que las personas que experimentan violencia sexual u otro tipo de persecución relacionada con el género deben poder clamar por el estatus de refugiado considerado en la Convención de 1951 sobre el Estatus de los Refugiados. ACNUR no es la principal organización que trabaja en el combate de la trata de humanos pero debido a los vínculos entre asilo, migración y trata, varias de las víctimas de la trata podrían ser refugiados.

ACNUR se ocupa especialmente de dos categorías de víctimas de la trata: refugiados y otras personas del interés del ACNUR, como lo son las que pueden caer víctima de los traficantes que buscan aprovecharse de su vulnerabilidad, y gente que ha sido tratada y pueden ser reconocidas como refugiadas bajo la Convención de 1951, por lo tanto destinatarios de la protección internacional. Los esfuerzos del ACNUR para combatir la trata de humanos en Europa son por lo regular implementados en cooperación con gobiernos nacionales, otras organizaciones intergubernamentales y ONG.

La posible conexión entre los factores de la trata de humanos, asilo y vulnerabilidad de los refugiados y personas que buscan asilo está vinculada con el fenómeno de la trata y la entrada irregular a un país de asilo. En un ambiente que paulatinamente va cerrando sus puertas a la inmigración, regímenes de visado, políticas de asilo restrictivas y controles fronterizos más estrictos, varios refugiados buscan medidas desesperadas e incluso ilegales en su búsqueda de un

país seguro para asilarse y pueden ser engañados por los traficantes.

Algunas víctimas de trata toman conciencia de la diferencia entre ser tratado y traficado solamente después de la salida de su país de origen y llegada al país de destino, cuando la decepción de ser tratados aún no llega.

El ACNUR se preocupa de la trata de humanos como una violación a sus derechos, ya que en cierta medida puede ser un crimen contra la humanidad o un crimen de guerra en el contexto del conflicto armado. Varias de las víctimas de la trata, en particular pero no exclusivamente mujeres y niñas, pueden ser definidas como refugiadas bajo la Convención de 1951 si el temor a la persecución es fundado en al menos uno de los pilares de la Convención. Las víctimas de la trata podrían calificar para protección internacional como refugiados si su país de origen es incapaz o no tiene el deseo de proveer protección contra la re-trata o daños severos como resultado de una venganza de los traficantes.

Las demandas de las víctimas de la trata de humanos para obtener protección internacional pueden ser elevadas en dos circunstancias: cuando la víctima ha sido tratada en el extranjero y busca la protección del estado al que llega o cuando la víctima, siendo tratada en el territorio nacional, logra escapar y movilizarse hacia el extranjero en búsqueda de protección internacional. Cuando se revisan las demandas de asilo por parte de las víctimas de la trata es necesario siempre establecer bien las razones para el temor a la persecución y su vinculación con uno o más de las provisiones de la Convención de 1951 -por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política en particular.

El estudio recientemente publicado, *Combatiendo la Trata de Humanos: Resumen de las Actividades Anti-trata en Europa*, analiza el trabajo de ACNUR para combatir la trata de

humanos en Europa. Se presentan datos regionales y de países en específico acerca de las amenazas, marcos legales nacionales y acuerdos de implementación de 33 de los 42 países cubiertos por la Oficina de ACNUR para Europa. El reporte está diseñado para profundizar en la cooperación regional y por país con socios como la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos OACDH, el recién electo Reportero Especial de la ONU para la Trata de Humanos especialmente Mujeres y Niños, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa OSCE, la Organización Internacional de las Migraciones OIM, El Fondo de las Naciones Unidas para los Niños UNICEF y el Consejo de Europa CE y varias ONG locales e internacionales.

Respuestas a la trata

Recientemente varias reformas legislativas han proliferado en los países europeos, esto significa que la mayoría de los países han introducido leyes específicamente diseñadas para combatir la trata de humanos. Cuando los países incluyen una ley anti-trata en su código criminal nacional no necesariamente ésta estará en sintonía con las definiciones del Protocolo de Palermo o con las del Consejo de Europa, no existe un estándar común, Las penas pueden variar significativamente de estado a estado.

La mayoría de los países europeos han creado planes de acción para combatir el fenómeno. Sin embargo, el problema ahora es la implementación de varios de los proyectos que aún se encuentran en una base ad hoc. La trata de humanos es un fenómeno excepcionalmente dinámico en el que los traficantes se adaptan de acuerdo con las políticas creadas para combatirlos. Por lo tanto las acciones que incluyan vínculos entre trata, asilo, derechos humanos, pobreza crimen organizado y crecimiento del negocio del sexo deben ser promovidas. Primero y principalmente el apremiante número de víctimas de este flagelo merece ser

Áreas de ACNUR involucradas en Europa:	No. de países
Desarrollo de leyes anti-trata	8
Miembros de los foros para coordinación de anti-trata	8
Entrenamiento y capacitación	22
Previsión y delegación	6
Prevención	11

el centro de atención de acciones concertadas y con ánimo de colaborar.

Respuestas ante la trata

Recientemente varias reformas legislativas han proliferado en los países europeos, esto significa que la mayoría de los países han introducido leyes específicamente diseñadas para combatir la trata de humanos. Cuando los países incluyen una ley anti-trata en su código criminal nacional no necesariamente ésta estará en sintonía con las definiciones del Protocolo de Palermo o con las del Consejo de Europa, no existe un estándar común, Las penas pueden variar significativamente de estado a estado.

La mayoría de los países europeos han creado planes de acción para combatir el fenómeno, Sin embargo, el problema ahora es la implementación de varios de los proyectos que aún se encuentran en una base ad hoc. La trata de humanos es un fenómeno excepcionalmente dinámico en el que los traficantes se adaptan de acuerdo con las políticas creadas para combatirlos. Por lo tanto las acciones que incluyan vínculos entre trata, asilo, derechos humanos, pobreza crimen organizado y crecimiento del negocio del sexo deben ser promovidas. Primero y principalmente el apremiante número de víctimas de este flagelo merece ser el centro de atención de acciones concertadas y con ánimo de colaborar.

Una de las principales acciones de respuesta es establecer casas seguras y refugios en los países de tránsito y destino donde las víctimas puedan ser colocadas seguidamente de ser interceptadas.

Los refugios también existen en países de origen para recibir víctimas. El número de mujeres y niñas en refugios para víctimas de trata está decayendo a pesar del aparente incremento en el número de casos. Un reporte reciente confirma que en los países de trata, los refugios están virtualmente vacíos y solamente hay mujeres locales que se identifican como víctimas de la trata interna.² Una posible razón puede ser que regularmente las víctimas que eligen quedarse en los refugios son repatriados a sus países de origen directamente y si se les ofrece la oportunidad de quedarse en el país por un corto período de tiempo, el permiso de estadía temporal está condicionado a colaborar con procedimientos criminales. Sin embargo, las víctimas regularmente no están informadas acerca de su derecho a este período de reflexión o decisión ya que sistemáticamente no es aplicado.³

Una vez que las mujeres y niñas son retornadas a sus países de origen, sin un seguimiento y soporte adecuado por lo regular enfrentan las misma vulnerabilidad que las hizo ser tratadas en un primer momento. Existe necesidad de proteger a las víctimas de trata en casos en los que son retornados a su país de origen, más datos cuantitativos y cualitativos son necesarios en relación con el número de víctimas que son re-tratadas. Aparentemente hay una carencia de apoyo adecuado durante la fase de reintegración para mujeres y niños que son retornados a sus países de origen, y este trabajo es dejado a las ONG, sin el debido compromiso y apoyo de gobiernos y autoridades para el cumplimiento de la justicia. Esto podría pasar cuando las víctimas no están informadas de su derecho a buscar asilo sino que se les motiva a buscar estadía temporal que al final es por la que terminan optando.

El ACNUR ha expresado desde su punto de vista que el permiso de residencia temporal y el asilo no deberían ser excluyentes el uno del otro. Otro factor que impacta negativamente en las posibilidades de las víctimas de trata de buscar protección es que usualmente no están provistos de consejería legal adecuada para articular una petición de asilo. Han habido algunos pocos casos en los que los traficantes han aconsejado a sus víctimas que busquen asilo como una forma de asegurar su estadía en el país.

La variación regional en número de víctimas de la trata reconocidas como refugiadas a lo largo de Europa es problemática. Las víctimas en diferentes países con perfiles similares –que han sido tratadas por el mismo o similar grupo criminal enfrentando las mismas amenazas de persecución y retorno forzado- no han sido asistidas de la misma forma. Algunas autoridades responsables del asilo reconocen que las peticiones de asilo de parte de las víctimas de trata son válidas en un gran porcentaje pero otras no, por esta razón muchas víctimas no son capaces de acceder a la protección internacional. Esta inconsistencia para garantizar el asilo a las víctimas de trata corresponde a las variaciones geográficas y cómo esto influye en reconocer los números de candidatos para asilo en Europa, donde solo la mitad de los 42 países han reconocido las peticiones de asilo en base a criterios relacionados con el género y sus problemas específicos.

En el 2004 un estudio de ACNUR sobre género y persecución en las leyes y prácticas europeas encontró que solamente 10 de 42 países estudiados sistemáticamente brindaban algún estatus de protección para casos de

asilo basados en explotación sexual –Albania, Bielorrusia, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Holanda, España y el Reino Unido.⁴ El argumento presentado con más regularidad es que la víctima es miembro de algún grupo social en particular, sin embargo a algunos pocos solicitantes se les reconoce en las categorías de raza, religión o nacionalidad.

Los datos disponibles sobre asilo y trata no contienen algunos indicadores clave como edad, género, número de víctimas o país de origen. La información disponible es primeramente recolectada por gobiernos, ministerios, departamentos de policía y ONG, pero los datos no son cuantificables o comparables. Se necesitan desesperadamente datos obtenidos a través de medios y colaboradores confiables. Sin esta información, es extremadamente difícil crear conciencia y lidiar efectivamente con la protección y asistencia que las víctimas necesitan.

Los principales hallazgos del estudio indican que la mayoría de las actividades regionales y nacionales para combatir la trata se han enfocado en la respuesta más que en la prevención. El criterio de “respuesta” ha estado presente en el desarrollo de leyes y en los estándares internacionales de la persecución criminal de personas envueltas en la trata. Se reconoce que existe una fuerte necesidad de reconocer el problema desde una perspectiva multisectorial y buscar prevenir la trata neutralizando ambas, oferta y demanda. Las respuestas deben ser elaboradas con correspondencia a las necesidades de las víctimas individuales. Arreglar el problema de la oferta y la demanda debe incluir soluciones criminales, legales, médicas y de rehabilitación, además, debe formularse tomando en cuenta el respeto a los derechos humanos de la víctima.

Malika Floor es Asesora Regional Mayor (Mujeres y Niños Refugiados), Departamento Europeo de ACNUR, 94 rue de Montbrillant 1204 Geneva, Switzerland. Correo electrónico floor@unhcr.ch

1. En línea en www.unhcr.org.

2. Limanowska, B, Trata de seres humanos en el sur de Europa, 2004: Enfoque sobre la prevención (*Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe, 2004: Focus on Prevention*) UNICEF/UNOHCHR/OSCE/ODIHR, 2005 www.unicef.org/ceecis/Trafficking.Report.2005.pdf

3. Ver el artículo de Cecilia Bailliet en págs. 28-30.

4. Crawley H y Lester T *Regional Analysis of Gender-Related Persecution in European National Legislation and Practice*, UNHCR, Bureau for Europe and Evaluation and Policy Analysis Unit, 2004. www.accompanydetainees.org/docs/Crawley%20Report%20on%20EU%20Gender%20and%20Asylum.pdf

Combatiendo la trata de humanos: la manera suiza

por el Departamento Federal de Asuntos Externos

Suiza está entregada al combate y prevención de la trata de seres humanos. Una implementación efectiva de las políticas en una estructura federal, depende del trabajo en equipo, intercambio efectivo de información y desarrollo de mecanismos de cooperación robustos.

La trata de seres humanos es un fenómeno mundial, que afecta principalmente a Suiza como país de destino. Las víctimas son en su mayoría mujeres, que son explotadas y forzadas a prostituirse. La trata humana tiene lugar en menor escala con fines de explotación laboral, como personal doméstico, por ejemplo. Los principales países de origen son los estados de Europa Central y Oriental, los estados del Báltico, Brasil y Tailandia. En 2002, la Oficina Federal de Policía estimó que hay entre 1,500 y 3,000 víctimas de trata humana en Suiza.

El combate y la prevención de la trata de seres humanos, es un objetivo declarado en todos los niveles del gobierno suizo. Recientemente, en el día internacional de la mujer, el 8 de marzo de 2006, la Ministra de Exteriores suiza, Micheline Calmy-Rey, se unió a un grupo de parlamentarias para lanzar un llamado a organizaciones internacionales y autoridades, para combatir rigurosamente la trata de seres humanos.¹

El compromiso internacional de Suiza al combate de la trata humana es encabezado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)² y la División de Asuntos Políticos, a cargo de la seguridad humana del Departamento Federal de Asuntos Externos.³ Los esfuerzos suizos están dirigidos a la prevención, repatriación voluntaria de las víctimas, entrenamiento para el sector público y las ONG y ayuda de emergencia para las víctimas, en países de tránsito o destino que no sean de la Unión Europea. Suiza trabaja con las agencias de la ONU y otras organizaciones multilaterales, y participa en la creación de nuevos estándares internacionales.

La estrategia nacional suiza para el combate de la trata humana, está basada en el Protocolo Adicional

de la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (el cual fue firmado por Suiza en 2002) y el Protocolo Opcional de la Convención para los Derechos del Niño, sobre la Venta de Niños, Prostitución Infantil y Pornografía Infantil (firmada por Suiza en 2000). El Consejo Federal de Suiza - el brazo ejecutivo de siete miembros del Gobierno de Suiza - ha declarado la ratificación de esos protocolos como una prioridad legislativa durante su sesión actual.

En el frente doméstico, el sistema federal suizo asigna la responsabilidad principal en el combate de la trata de humanos, a los 26 cantones (estados) del país. Aunque los principios legales supeditantes están contenidos en la ley criminal federal, la ley de inmigración y el Acta de Apoyo a la Víctima, su ejecución e implementación son responsabilidades cantonales. La metodología de cada cantón está moldeada por las diferentes asignaciones de recursos, el apoyo de la policía y los procedimientos de apoyo a la víctima.

Esta división de responsabilidades permite que los mecanismos de implementación se adapten a los diferentes requerimientos y las situaciones existentes en cada cantón. Un pequeño cantón rural como Appenzell Innerhoden, se ve afectado de distinta manera que uno grande y altamente urbanizado como Zurich; y por lo tanto no requiere las mismas estructuras. La división de responsabilidades es particularmente efectiva, si los diferentes actores a nivel nacional y cantonal pueden beneficiarse de la cooperación eficiente.

Coordinación central

La Unidad Suiza de Coordinación contra la Trata de Personas y el Contrabando de Migrantes (KSMM, por sus siglas en alemán)⁴, fue establecida en 2003 para lograr



armonía en las prácticas y procedimientos para el combate a la trata de seres humanos. Su papel principal es estratégico: mejorar los enlaces y el trabajo en equipo, coordinar la redacción de las declaraciones e informes, mejorar los registros estadísticos sobre la persecución criminal y la protección a las víctimas y proporcionar asesoría a los legisladores. La KSMM está adscrita a la Oficina Federal de Policía y tiene grupos de expertos interdisciplinarios que desarrollan conceptos y estrategias para ser utilizadas como la base para formular e implementar políticas. La KSMM es supervisada por un comité de dirección, conformado por 17 representantes del gobierno federal, autoridades cantonales, ONG y organizaciones internacionales. A nivel federal, ellos son la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el Directorio de Ley Internacional, la división de asuntos políticos responsable por la seguridad humana del Departamento Federal de Asuntos Externos, la Guardia Fronteriza, las Oficinas Federales de Policía, la Oficina Federal de Justicia, la Oficina Federal de Migración, la Oficina del Procurador General y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos. Los cantones están representados por la Conferencia Cantonal de Jefes de Policía, fiscales, oficiales de igualdad de géneros y agencias enlace para el Acta de Protección a la Víctima y la Asociación de Autoridades Migratorias Cantonales.

Las agencias no-gubernamenta-

les e inter-gubernamentales que pertenecen a la KSMM en calidad de asesoras, incluyen al Centro de Información de Mujeres de Zurich (FIZ, por sus siglas en alemán) - una agencia especial de consejería para las víctimas de trata de seres humanos⁵ - la Fundación Terre des Hommes⁶ y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). También se consulta a especialistas externos de algunas ONG cuando es necesario. La KSMM, por lo tanto, forma un centro pan-suizo de información, coordinación y análisis para los cantones y el gobierno federal, y un punto de contacto para la cooperación internacional.

No persecución criminal sin protección a la víctima.

El éxito de la KSMM depende crucialmente de cuán cercanamente las diferentes agencias cooperen. En ninguna parte se demuestra más claramente, como en el campo de la protección a la víctima. Las declaraciones de las víctimas constituyen evidencia clave para las cortes y, en la mayoría de los casos, son indispensables para condenar a los delincuentes. Sin embargo, las víctimas de la trata de humanos usualmente no están preparadas para actuar como testigos de la fiscalía, ya sea por razones concernientes a violaciones a su integridad personal y sexual, trauma, amenazas por parte de los hechores o temor a la persecución por parte de las autoridades, por infringir las leyes migratorias. La inmunidad a la deportación, la protección y el cuidado específicos, pueden incrementar - o producir - la disposición de la víctima a dar declaraciones. La protección a la víctima y la prosecución a los criminales, se complementan y dependen una de otra. La cooperación entre la policía, las cortes, las autoridades de inmigración y las agencias públicas y privadas responsables de la consejería a la víctima, es por lo tanto crucial para combatir la trata de seres humanos en forma efectiva.

Sin embargo, la cooperación entre la policía, las cortes y las autoridades de inmigración por un lado, y las agencias de protección a la víctima por el otro, no es automática debido a sus diferentes papeles. La policía está principalmente a cargo de investigar crímenes, mientras las agencias de ayuda a la víctima se concentran de forma predominante en el cuidado, sin importar el estatus migratorio de

sus protegidos. La llave para una cooperación efectiva, es el entendimiento mutuo y la aceptación de esos diferentes papeles, los puntos de contacto claramente definidos y procesos bien establecidos y bien comprendidos. Para crear esas condiciones, se están desarrollando mecanismos para cooperación a nivel cantonal. Zurich empezó en 2004 y fue seguida por Solothurn. Berna y St. Gallen están en el proceso de preparar mesas redondas y también han sido lanzadas iniciativas en los cantones de Lucerna, Basilea-Ciudad, Basilea-Región y Fribourg.

Esta mecánica es apoyada por la KSMM, utilizando las directrices emitidas durante una conferencia nacional sobre la trata de seres humanos en Suiza, en el otoño de 2005. Los mecanismos de cooperación identifican a las agencias responsables, identifican quién es responsable de la cooperación con cada agencia y aclaran y delimitan sus papeles y deberes. Identificación de las víctimas, hospedaje, cuidados, permisos de residencia, seguridad para la víctima, ayuda para la repatriación o una posible extensión de su estadía en Suiza, son ejemplos de los procedimientos a ser especificados. Los mecanismos de cooperación ayudan a promover un clima de confianza y responsabilidad entre las agencias.

La experiencia suiza en los campos de violencia doméstica o regulación de la prostitución, han mostrado que la cooperación se ve mejorada por:

- Mesas redondas interdisciplinarias, involucrando a todos los actores principales
- Un mandato oficial o la aprobación de las autoridades políticas, para asegurar que el proceso tenga la legitimidad necesaria y que las decisiones tomadas se materialicen.
- Asegurar que los representantes nominados tengan experiencia práctica y que los que manejan, estén involucrados.
- Una buena organización logística desde el principio.

Es importante distinguir entre un grupo central y un grupo de apoyo. Los representantes de las fiscalías, la policía cantonal, la oficina de migración cantonal y las agencias de ayuda buscando víctimas de trata de humanos, pertenecen a grupos centrales, porque ellos están directamente involucrados en el combate a la trata. Los participantes en los grupos de apoyo,

incluyen a la oficina cantonal de bienestar social, el servicio cantonal de consejería para la repatriación, un abogado para las víctimas, organizaciones sociales o iglesias y oficiales de igualdad de género.

Una amplia representación trae conocimiento especializado adicional dentro del proceso, y mejora el apoyo político para los mecanismos de cooperación. Tan pronto como los participantes han llegado a acuerdos sobre los principios y procedimientos de la cooperación, los individuos designados trabajan juntos en una modalidad de caso por caso, en concordancia con los acuerdos alcanzados. Idealmente, los grupos centrales y de apoyo deberían reunirse a intervalos regulares, por ejemplo una vez al año, a fin de que puedan evaluar el mecanismo de cooperación.

Un representante de la KSMM normalmente asiste a las mesas redondas cantonales. Esto ayuda a la cooperación entre el gobierno federal y los cantones, y acorta los canales de comunicación. La KSMM puede convocar consultoría como se requiera y puede poner a los cantones en contacto con expertos del gobierno federal u otros cantones. Una posible circular a nivel nacional, de la Oficina Federal para la Migración (FOM, por sus siglas en inglés) dirigida a los cantones, sobre las posibilidades para las víctimas de permanecer en Suiza, fue discutida en una mesa redonda cantonal antes de que entrara en vigor. La circular explica la práctica en conexión con preguntas sobre leyes de inmigración, involucrando a víctimas de la trata de seres humanos. Su propósito es armonizar los hasta ahora diferentes mecanismos cantonales.

Ahora que el concepto del mecanismo de cooperación está siendo implementado en más y más cantones, la KSMM está aplicándose a sí misma un desarrollo profesional continuo. Una fuerza de tarea de la KSMM está preparando programas especializados de entrenamiento; y se prepara también un curso especializado de una semana, sobre el combate a la trata de seres humanos, en el Instituto de la Policía Suiza, para otoño de 2006.

Dos puntos deben enfatizarse en base a la actual experiencia con los mecanismos de cooperación en Suiza. La primera, es la identificación de especialistas en el área del combate a la trata de humanos, dentro de las varias agencias

oficiales. La segunda, es la red de contactos entre ellas, la cual es esencial para combatir la trata de humanos en un estado federal. En conclusión, puede decirse que las instituciones establecidas en años recientes, especialmente la creación de la KSMM y la institucionalización de los mecanismos de cooperación en un creciente número de cantones, ha llevado a una mejoría significativa en el

combate a la trata de humanos. *Este artículo fue preparado por Sebastian Rauber, en nombre de y en cercana cooperación con el Departamento Federal de Asuntos Externos. Una versión más larga está disponible (en inglés), en: <http://www.fmreview.org/pdf/swissantittrafficking.pdf>*

Para mayor información, contacte a: Tamara Münger, EDA

Federal Department of Foreign Affairs, Political Division IV, Bundesgasse 32, CH-3003 Bern, Switzerland. Tel: +41 31 32 32867. Email: tamara.muenger@eda.admin.ch

1. www.calmy-rey.admin.ch/e/calendar.aspx
2. www.cosude.ch
3. www.eda.admin.ch/eda/e/home.html
4. www.fedpol.admin.ch/e/themen/index.htm
5. www.fiz-info.ch/span/index.html

OSCE promoviendo coordinación para terminar con la trata de humanos

por Helga Konrad

Un número creciente de Estados participantes en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) han adoptado leyes anti-trata, enmendado sus códigos criminales y/o estableciendo mecanismos de coordinación para abordar el problema de la trata de seres humanos. Sin embargo, el entender la trata de humanos desde una visión más integral y con una perspectiva centrada en la víctima, es esencial para evitar este horrendo crimen y violación a los derechos humanos.

Los planes de acción nacional –y relatores nacionales– son herramientas valiosas para identificar la naturaleza de la trata y asignar responsabilidad entre las agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Los planes de acción nacional deben ser integrales y abarcar todas las dimensiones de la trata de humanos –trata para explotación sexual así como la trata para la explotación laboral, servidumbre doméstica, matrimonios forzados y tráfico de órganos. Deben tomar en cuenta también lo relativamente nuevo que es el fenómeno de la trata interna. A menos que se estipulen tiempos de ejecución, se delimiten responsabilidades y se especifiquen los recursos humanos y financieros, los planes de acción continuarán siendo letra muerta.

La trata de humanos tiene que ver con la súplica y el sufrimiento de la gente y no con la transacción criminal de cosas inanimadas. Mientras que los traficantes explotan despiadadamente la falta de protección legal y social para las víctimas de

la trata, legislar el estatus de las víctimas en la legislación es una necesidad ingente. Para que las víctimas sean capaces de liberarse de la violencia necesitan una oportuna asistencia económica, legal y social. Esta es una estrategia crucial para la protección de las víctimas y testigos.

Un asunto esencial es el derecho (temporal o permanente) a la residencia para las víctimas en los países de destino. Idealmente, el estatus legal de residencia debería ser garantizado indiferentemente de la habilidad o disposición de la víctima a testificar en procedimientos penales. El estatus legal debería también implicar el acceso al mercado de trabajo y acceso a los beneficios sociales del Estado, así como a los beneficios establecidos para las víctimas de este crimen. Después de un período de reflexión de por lo menos 30 días (como ha sido plasmado en la nueva Convención de Acción contra la Trata de Seres Humanos del Consejo de Europa)¹, las autoridades deberían otorgar un permiso de residencia temporal de por lo menos seis meses. Este debería ser renovable, con la posibilidad que a las víctimas –si lo necesitaran– se les permita permanecer permanentemente en los países de destino.

Las víctimas de la trata deben tener el derecho a no testificar, y si están de acuerdo en hacerlo, deben hacerlo en un ambiente no confrontativo. Exponer a las víctimas de la trata o forzarlas demasiado rápido a enfrentar a sus explotadores podría exacerbar su trauma. El proceso de testificar contra el traficante no debe dar lugar a su re-victimización

sino más bien, debería ser una experiencia positiva que los empodere para que sus derechos sean protegidos y promovidos.

A los niños víctimas de la trata se les debe garantizar automáticamente su estadia permanente en el país de destino, mientras se llega a una solución definitiva. Al igual que las víctimas de la trata en general, los niños en particular, no deben ser criminalizados por actos derivados de la trata ni tampoco deben ser enviados de vuelta a sus países, sin recibir asesoría individual minuciosa sobre los riesgos existentes.

La cooperación estructurada y sistemática entre las agencias que persiguen el cumplimiento de la ley y ONG que conducen centros de protección a la víctima, ha probado ser efectiva en la lucha contra la trata de humanos. Mientras tanto, tratamos de motivar el cumplimiento de la ley y continuar entrenando oficiales para que identifiquen y transfieran de una mejor manera a las víctimas de la trata, asimismo, también fortalecemos significativamente redes de servicios de apoyo para que las víctimas puedan encontrar y acceder inmediatamente a un ambiente más solidario.

Helga Konrad es Representante Especial de la OSCE en el Combate de la Trata de Seres Humanos. Para más información, visite www.osce.org/cthb o contacte Berry A Kralj, Executive Officer, Kärntner Ring 5-7, A-1010 Vienna, Austria. Correo electrónico: berry.kralj@osce.org

1. www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking

Responsabilidades del país de destino

por Cecilia M. Bailliet

De acuerdo con los Principios y Lineamientos para Derechos Humanos y Trata de Humanos recomendados por ACNUR,¹ los derechos humanos deben estar en el centro de las medidas contra la trata. Puede ser que los países de destino necesiten re-evaluar las estrategias para asegurarse de que se amoldan a los estándares internacionales y proveen mejor protección para las víctimas de trata.

El borrador de la Ley de Extranjeros de Noruega no se refiere a la trata ya que sus diseñadores pensaron que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)² no requería que lo hicieran y las regulaciones existentes dentro de la Ley de Extranjeros proveían de suficiente protección. Lamentablemente, las provisiones de la ley para un periodo de reflexión de 45 días y el reciente anuncio del Ministro de Justicia de otorgar residencia permanente a quienes provean testimonio para casos criminales contra traficantes van en contra—lo mismo que otras leyes europeas y estadounidenses—de los Principios de ACNUR que establecen que no se debe dar protección a las personas tratadas solamente basándose en su capacidad o anuencia a cooperar en procedimientos legales. Los Principios sugieren que el único criterio para determinar el retorno de una víctima debe ser el riesgo que ésta enfrenta o su familia al regresar a su Estado de origen. El Principio 11 establece que se debe ofrecer a las víctimas alternativas legales a la repatriación cuando haya un riesgo significativo a su seguridad o la de sus familias.³

El periodo de reflexión de 45 días para las víctimas de trata que entren a Noruega ilegalmente se presenta como para dar a la víctima la oportunidad de aceptar asistencia práctica y consejería por parte del Estado. No obstante, es claro que también está diseñado para permitirle a la persona que considere ayudar a las investigaciones policiales y acusaciones legales posibles. Se ejerce presión adicional por el hecho de que, para obtener un permiso de trabajo y residencia, debe haber una investigación o proceso legal en camino contra los traficantes. Las necesidades de las mujeres son tratadas como si fueran de importancia secundaria.

Esta política coloca a las víctimas de la trata en una posición extremadamente vulnerable, con poca atención a su necesidad de una solución permanente y derecho a la protección. Hasta la fecha, ni una sola persona ha elegido aceptar el periodo de reflexión. Esto no es sorprendente. Requerir que se sometan primero a proveer testimonio por parte del Estado es en efecto pedirles que trabajen en primer lugar para intereses ajenos. La prioridad debería ser empoderarlos para asegurar su propia seguridad y dignidad.

Es necesario que haya provisión para otorgar protección temporal incondicional y permanencia por un año, basándose solamente en la identificación como víctima de trata. Durante este periodo, debe haber disponibilidad de rehabilitación y apoyo psicológico, clases de idioma y capacitación vocacional. Esto debería proveerse sin tomar en cuenta las intenciones del gobierno de perseguir legalmente a los traficantes. Debe permitirse a las mujeres tratadas el regularizar su estatus migratorio y tener acceso al mercado laboral y/o al sistema educativo.

Como parte de su estrategia de protección, los países de destino pueden enfocarse en proyectos para regresar a las víctimas a sus países de origen pero esto deja mucho que desear. El énfasis primario se coloca en enviar a las mujeres de regreso a Estados disfuncionales donde la reintegración es difícil y la seguridad no se garantiza fácilmente. A menudo no hay seguimiento ni monitoreo de las organizaciones que trabajan con los repatriados; muchas víctimas aparentemente desaparecen. El retorno a menudo resulta en una “re-trata” (que se estima en un 50% de los casos). Noruega debe ahora nombrar un Agregado Diplomático de Repatriación para dar seguimiento a esos repatriados para asegurar su seguridad.

¿Protección contra prevención?

Las víctimas de la trata a menudo son de comunidades marginadas a las que se ha negado acceso a oportunidades de educación y empleo o han sido objeto de exclusión social debido a género, etnia, nacionalidad o religión. El Protocolo de Palermo⁴ establece la necesidad de un enfoque internacional integral a la trata que atienda los problemas de prevención y protección de los derechos humanos. En cuanto a los problemas de protección, pide a los Estados el considerar la implementación de medidas para proveer empleo, educación y oportunidades de capacitación, así como otros aspectos de asistencia. Se pide a los Estados que no solo penalicen a los infractores sino que también presten apoyo a las víctimas. En otras palabras, Palermo define que la noción de protección requiere de medidas socio-económicas—es decir, una orientación de derechos humanos. Como es el caso con la mayoría de los problemas que involucran derechos de la mujer, es precisamente este tipo de garantías el más urgente y que tiene mayor potencial de restaurar la igualdad, libertad y dignidad a las víctimas.

“Los Estados signatarios tomarán o fortalecerán las medidas, aún a través de cooperación bilateral o multilateral, para aliviar los factores que hacen a las personas, especialmente a mujeres y niños, vulnerables a la trata, tales como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de igualdad de oportunidades.”

Artículo 9, Protocolo de Palermo

La CEDAW, Palermo y los Principios de ACNUR todos solicitan a los



países atender la prevención mediante la consideración de tales factores. Así, hay alineamiento entre las estrategias de prevención para víctimas potenciales y la protección de víctimas reales. Los Estados necesitan fortalecer los lazos entre sus políticas en cada área de manera que sean desarrolladas de forma armoniosa.

Para prevenir el reclutamiento, los gobiernos deben promover la educación, el acceso a la propiedad y un mejor estándar de vida dentro del país de origen. Noruega ha apoyado campañas de información y programas para fortalecer los derechos de la mujer en la sociedad en África y Asia. Este enfoque en el desarrollo de largo plazo de los derechos de la mujer puede, no obstante, ser más relevante para las mujeres que lleguen a edad adulta dentro de una o dos décadas cuando (siendo optimistas) el imperio de la ley sea restablecido, la prosperidad económica se logre y los marcos sociales discriminatorios estén disueltos. Un marco temporal más corto es necesario para presentarlo a las víctimas de trata, cuyas necesidades de prevención son inmediatas y están en el país de destino, no en el país de origen. Éstas necesitan de protección duradera contra la re-trata, así como integración dentro de una sociedad que permita a cada víctima disfrutar de mayor igualdad y el alcanzar su potencial como individuo dentro de la sociedad.

Alternativas migratorias

Los Lineamientos de ACNUR piden la modificación de las leyes represivas de inmigración y de trabajo para inmigrantes a fin de reducir la necesidad de la migración irregular. Los países de destino a menudo creen que la inmigración decrecerá como resultado de medidas restrictivas tanto con respecto al asilo como a los canales regulares de migración. La realidad es diferente. La consecuencia de políticas restrictivas es que la migración se traslada a la clandestinidad. El Ministerio de Gobierno Local en Noruega, por ejemplo, anunció una disminución en el número de solicitantes de asilo al tiempo que un centro de servicio social en Oslo⁵ reportó un incremento al doble en el número de mujeres extranjeras que trabajan como prostitutas.

Varias víctimas de la trata en Oslo dicen haber sido capacitadas como enfermeras en Ucrania, pero no pueden encontrar trabajo en Ucrania y, por lo tanto se hacen vulnerables a la trata. Los países de destino necesitan responder creativamente a tales descubrimientos. El Ministerio Noruego de Gobierno Local fijó una cuota de cinco mil permisos por año a ser otorgados a personas capacitadas como enfermeras que tienen ofertas de trabajo y autorización oficial, pero la cuota no se está llenando. En 2004 y 2005, solo se otorgaron 1,500 permisos.

El gobierno podría utilizar esta cuota para regularizar la situación de estas mujeres tratadas.

De hecho, los Lineamientos de la ONU también piden la adopción de acuerdos de migración laboral. El Plan de Acción contra la Trata del gobierno noruego establece específicamente que el Ministerio de Asuntos Extranjeros y las ONG, informarán a las víctimas potenciales de alternativas viables de inmigración legal. Ha habido poca discusión de esta propuesta aún cuando es precisamente esto lo que necesita expandirse para llegar a aquellos que se consideran en riesgo de reclutamiento, re-trata o venganza.

Los enfoques de protección para las víctimas de la trata que trabajan en Noruega requieren de una solución con perspectiva a las leyes de derechos humanos y de trabajo. La falta de opciones de empleo para las mujeres tratadas es una violación a sus derechos humanos, ya que no puede considerarse que una mujer haya consentido a la esclavitud o a la servidumbre por deuda. De hecho, Palermo reitera que el consentimiento de la víctima es irrelevante, dada la situación de explotación. Para restaurar la libertad de elección de empleo, el Estado debería ofrecer—como para otras clases de inmigrantes—acceso a capacitación vocacional o programas de re-capacitación así como información sobre posibilidades de empleo.

Los gobiernos deberían trabajar con las ONG y los empleadores para identificar a las mujeres en riesgo de trata—o de ser re-tratadas—en sus países de origen. Luego se les debería permitir el entrar al país de forma legal para realizar el trabajo para el cual están capacitadas y en el área en la que Noruega tiene demanda obvia. Se puede dar apoyo financiero a instituciones educativas en el extranjero para ayudarles a cumplir con estándares de acreditación, a instituciones educativas en Noruega anuentes a tomar a estas mujeres como estudiantes y a instituciones que provean de la capacitación lingüística necesaria y otras destrezas.

Conclusión

La trata es violencia contra la mujer. La meta de las medidas anti-trata debe ser restablecer los derechos de las víctimas a la igualdad, seguridad, libertad,

integridad y dignidad. Esto requiere de:

- la legislación noruega y de los lineamientos nacionales existentes para poder ofrecer protección y soluciones reales en forma de un período extendido de un año de protección temporal, con acceso a solicitud de residencia permanente (incluyendo mercado laboral e integración educativa)
- educación para aquellos que trabajan dentro del sistema legal para atender los derechos y necesidades de las víctimas de trata como temas primarios en lugar de ser intereses

secundarios

- la creación de un fondo para fortalecer el financiamiento de políticas 'conjuntas' de prevención y protección
- grupos focales inter-agencias para atender las alternativas regulares de inmigración para las personas en riesgo de trata.

Cecilia M. Bailliet enseña sobre la Ley de Refugiados en el Instituto de Ley Pública e Internacional, Universidad de Oslo. Correo electrónico: c.m.bailliet@jus.uio.no Es autora de "Entre el conflicto y el consenso: conciliando las disputas de tierra en Guatemala: un estudio sobre la prevención y resolución del desplazamiento interno" (Between Conflict

and Consensus: Conciliating Land Disputes in Guatemala: A Study in Preventing and Resolving Internal Displacement), UNIPUB 2004, ISBN 82 303 01913.

1 www.ohchr.org/english/issues/trafficking/standards.htm

2 www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm

3 El Protocolo de Palermo, Artículo 7, solicita a los Estados el considerar adoptar medidas legislativas u otras apropiadas para permitir a las víctimas la estadia temporal o permanente en el territorio, considerando factores humanitarios y de compasión.

4 www.ohchr.org/english/law/protocoltraffic.htm

5 Pro Sentret, un centro nacional de recursos en todos los temas relacionados con la prostitución. www.prosentret.no

Retorno seguro para las víctimas de la trata

El Gobierno de Holanda expulsa a los inmigrantes indocumentados obstaculizando la protección de las víctimas de la trata.

A pesar de que es muy difícil obtener estadísticas confiables, el Relator Nacional Holandés sobre la Trata, estima que cada año unas 3,500 mujeres son tratadas para la industria del sexo en Holanda. Sin embargo, solamente 400 de ellas están registradas como víctimas de la trata por la Fundación Holandesa contra la Trata de Mujeres (STV), de quienes solamente cinco por ciento presentó cargos contra sus traficantes -en parte debido a que el Acta Holandesa de Protección a las Víctimas de la Trata (conocida como la "regulación B9") les ofrece muy poca protección y seguridad. Si las víctimas presentan cargos, la regulación B9 les garantiza residencia temporal permitida y oportunidad para permisos sociales, refugio, asistencia legal y asesoría. Además también estipula que tendrá un período de tres meses para reflexión, pero lamentablemente la policía no siempre respeta esto.

La esperanza del retorno está llena de miedo

Las mujeres que debido al miedo deciden no apoyar la persecución o, en los casos en que la información es insuficientemente detallada para ser usada por los fiscales, no tienen derecho a protección formal y son expulsadas inmediatamente. Para las mujeres que deciden presentar cargos los riesgos de represalias, tanto en Holanda o contra

miembros de sus familias en sus países, son altos. Después de que un caso legal concluye, y la víctima no dispone más de las autoridades holandesas, es repatriada. Solamente si ella puede probar que su vida estará en peligro si vuelve a su país de origen, las autoridades holandesas -en algunos casos- garantizan un permiso de residencia.

La legalización de la prostitución en octubre del 2001, ha provocado un incremento en la prostitución de los clubs de sexo y burdeles, ventana a la prostitución callejera y de servicios a domicilio, lo que ha provocado que las y los trabajadores del sexo queden aislados y en una situación de vulnerabilidad.

Sin embargo, aunque la detección de víctimas puede ser más difícil, no existe evidencia de que la legalización de la prostitución haya llevado a más trata.

Para muchas mujeres que tienen el estatus B9 la idea de retornar les produce un terrible temor. No es difícil encontrar mujeres que hayan tenido el estatus B9 por más de siete años y que ahora sientan Holanda más como su hogar que sus países de origen. Entrevistas con víctimas de la trata describen que la mayoría tienen demasiado temor a retornar. Habiendo puesto a sus traficantes tras las rejas, esperan que se den

por Eline Willemsen

venganzas -las redes de trata son internacionales y las direcciones de las familias son conocidas por los traficantes. Existe también riesgo de que familiares las estigmaticen como prostitutas o las ataquen, incluso que las asesinen por la deshonra que ellos han visto que llevan a sus familias.

Una de las entrevistadas decía:

"¿Cómo puedo siquiera pensar en regresar cuando no tengo ni idea de las cosas malas que el destino tiene guardadas para mí allá? ¿Cómo puedo regresar si no sé qué pueden hacer los traficantes? ¿Cómo puedo regresar si probablemente jamás seré aceptada de nuevo en la sociedad?"

La mujer entrevistada citó la falta de legislación, falta de seguridad y las fallas de la policía o de las autoridades para protegerlas en su país. Habiendo dejado su hogar para adquirir dinero, es por lo regular muy difícil, si no imposible, regresar con las manos vacías y por otro lado el panorama del empleo para las mujeres en los países de origen es sombrío, especialmente para aquellas de minorías étnicas.

Empoderando a las víctimas de la trata

Para ayudar a las víctimas de la trata que aplican para obtener residencia, la Fundación contra la Trata de Mujeres ha desarrollado una lista de trabajadores sociales y abogados para asegurar que todas las opciones de estadia o retorno han sido consideradas cuando se

presentan solicitudes de permanencia.

El Trabajo Consolidado en Holanda - una iniciativa que une Humanitas y Oxfam Novib- apoya y empodera a víctimas de trata, independientemente de su estatus, en varias formas:

- capacitación: facilitando "contactos amistosos" un grupo paritario de consejería psico-social, apoyo financiero temporal y de disseminación de información
- apoyo individual buscando alternativas apropiadas para las mujeres a través de la educación y entrenamiento
- apoyo a nivel de políticas para un enfoque basado en los derechos humanos
- construcción de alianzas con otras ONG y establecimiento de redes internacionales para asegurar el retorno exitoso y un mejor futuro para las víctimas en sus países de origen.

Es importante que:

- La repatriación sea preferiblemente voluntaria y solo después de que se hayan evaluado las necesidades y riesgos -hasta hoy, el gobierno holandés no ha hecho esto.
- Las mujeres tratadas no deberían ser vistas simplemente como "migrantes ilegales": el no poder identificarlas como tratadas y explotadas es una continua violación a sus derechos humanos.
- Si las víctimas retornan, las ONG deberían tener contacto con ellas antes del retorno y las víctimas deberían recibir asistencia a largo plazo en su país de origen: actualmente, si se da algún tipo de ayuda es solamente por unos meses.

En cooperación con ONG como la red La Strada² y organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones, Trabajo Consolidado en Holanda ayuda a varias mujeres de Europa del Este y el Oeste de

África. Un nuevo proyecto se esfuerza en formar alianzas internacionales y en identificar contrapartes en países africanos para recibir y dar ayuda a víctimas de la trata. En consulta con mujeres que han tenido el estatus B9 en Holanda, Trabajo Consolidado en Holanda buscará satisfacer las necesidades de rehabilitación de las víctimas que retornan a África. Se espera que este proyecto piloto ayude a empoderar a las mujeres que retornan, darles un nuevo futuro y prevenir las de la re-trata. Si las mujeres no encuentran mejores oportunidades en sus países de origen seguirán siendo un blanco fácil para los trabajadores.

Eline Willemsen trabaja para BLinN, Trabajo Consolidado en Holanda www.blinn.nl
Correo electrónico:
e.willemsen@blinn.nl

1. BLinN, Eimeren, E. van, *Going Back?*, Amsterdam 2005

2. www.lastradainternational.org

Combate a la trata de humanos en el sur de África

por Saori Terada y Paul de Guchteneire

En el sur de África, la trata de personas es un tema delicado, frecuentemente asociado con la migración regular, prostitución o trabajo infantil. Por lo regular es enfocado desde una perspectiva ideológica y no se atacan sus raíces.

Poco se sabe acerca de la raíz y magnitud del fenómeno de la trata en el sur de África. La información disponible sugiere que ambos tipos de trata, interno e internacional son las formas que prevalecen. Por lo regular los niños son tratados dentro de su país de origen. La Organización Internacional para las Migraciones ha documentado trata interna de niños en Sudáfrica y trata externa desde Mozambique, Angola y la región de los Grandes Lagos hacia Sudáfrica, exclusivamente para servir las necesidades regionales de una industria del sexo altamente sofisticada.¹

Mientras que el cuerpo de conocimientos existente sirve para crear conciencia, éste no es tan robusto como para apoyar programas realistas que contemplen el problema

en sus múltiples dimensiones. Entendimiento limitado acerca de la relación entre migración y trata no ha sido sometida a ningún consenso de las fuerzas que lo rodean y su impacto en el bienestar de niños y mujeres. Sin una adecuada explicación, las políticas tienden a cambiar de postura y dirección. Es de vital importancia que la lucha contra la trata de humanos adopte un enfoque diferente al del tráfico de bienes -tales como drogas y armas pequeñas.

Las mejores prácticas para luchar contra la trata de humanos requieren de un enfoque holístico sensible a algunos problemas tales como la pobreza, vulnerabilidad, estilos de vida, género, clase y etnicidad. La UNESCO espera lograr un enfoque más orientado hacia resultados y así promover el diálogo entre los que diseñan las políticas, las organizaciones de base y académicos. Las personas tratadas, retornadas y sus familias deben estar envueltas en iniciativas para proteger sus derechos humanos. Los reportes hechos para entender los factores socio-

culturales, económicos y legales que generan la trata de humanos en Lesoto, Mozambique y Sudáfrica serán publicados en el 2007.

Saori Terada (s.terada@unesco.org) es el punto focal de UNESCO en la trata de humanos y coordina el proyecto para la Lucha de la Trata de Humanos en África (www.unesco.org/shs/humantrafficking).

Paul de Guchteneire (p.deguchteneire@unesco.org) es jefe de la Sección Internacional de Migración de UNESCO (www.unesco.org/shs/migration), la cual ayuda a promover el respeto por los derechos de los migrantes y contribuye a la integración pacífica de los migrantes en la sociedad.

Ver *Pobreza, género y trata de humanos: repensando las mejores prácticas en el manejo de la migración* por Than-Dam Truong, UNESCO, 2006: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001432/143227e.pdf>

1. www.iom.org.za/Reports/TraffickingReport3rdEd.pdf

Nigeria: trata de seres humanos y migración

por Victoria Ijeoma Nwogu

Los acuerdos de readmisión entre Nigeria y los países de destino de inmigrantes no cumplen con los estándares internacionales para la protección de los derechos de los inmigrantes y las personas tratadas.

Una mayor expectativa de vida y bajas tasas de fertilidad en los países desarrollados han elevado la demanda de trabajadores inmigrantes. Con una población enorme y predominantemente joven que busca una mejor vida, los nigerianos constituyen la mayor población en un flujo creciente de inmigrantes de los países desarrollados. No obstante, la renuencia de los diseñadores de políticas en los países receptores a reconocer y facilitar la inmigración ha alimentado la trata de humanos. La gran mayoría de los que son tratados son trabajadores inmigrantes que originalmente decidieron dejar el hogar en busca de un mejor estándar de vida pero que—cuando se enfrentaron con restricciones migratorias—son forzados a buscar a traficantes y contrabandistas.

Una dimensión clave de la trata y la migración es la necesidad de protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes. La protección tiene el potencial de reducir grandemente la trata y empoderar a los inmigrantes para que usen medios legales para salir de situaciones abusivas/explotadoras. Si los trabajadores inmigrantes son protegidos, pueden ir a las autoridades a reclamar la falta de pago de sueldos y reportar empleadores abusivos sin miedo de deportación inmediata, ayudando así a detener la trata y reducir la explotación en el lugar de trabajo.

Abundancia de la trata de humanos en Nigeria

UNICEF estima que las ganancias de la trata de humanos en África Occidental solo son superadas por el comercio de armas y drogas. La trata internacional de personas de Nigeria puede verse como una extensión del tráfico doméstico, el cual es extenso. Las familias pobres tradicionalmente han

enviado niños y niñas que no pueden alimentar—o a las que no les pueden dar un futuro—a trabajar en hogares más adinerados. Algunas veces esto es benigno—una forma de adopción que da al niño un mejor inicio en la vida—pero algunas veces es una esclavitud mal disfrazada. Los niños de los estados del sur y oriente de Nigeria son tratados a las ciudades nigerianas y a otros países del Oeste de África para ser explotados como sirvientes domésticos, vendedores ambulantes y trabajadores forzados. Se trafican niños de Togo y Benin a Nigeria para trabajos forzados. Más de doce millones de niños están trabajando en Nigeria. El Consorcio de Mujeres de Nigeria ha determinado que un buen porcentaje de estos niños son víctimas de trata.¹ La mayoría de los 36 estados de Nigeria no han endosado la Ley de Derechos del Niño del gobierno federal.

El Departamento de Estado de E.U. hace notar que Nigeria es una fuente importante, así como país de tránsito y destino de mujeres y niños tratados.² Los nigerianos se trafican a Europa, el Medio Oriente y otros países de África con fines de explotación sexual, trabajo forzado y servidumbre doméstica involuntaria. Se trafican niñas y mujeres nigerianas para explotación sexual a Europa—particularmente Italia (donde puede que haya 10,000 prostitutas nigerianas), España, Bélgica y los Países Bajos—y a otros países africanos. Dejan Nigeria por rutas de comercio bien establecidas, a menudo por tierra a través del Sahara. Las niñas comienzan con deudas de miles de dólares con los traficantes y puede ser que antes de partir se las lleve a médicos brujos que les hagan jurar que pagarán su deuda y se mantendrán calladas. Usualmente estos guardan un rizo

de su cabello o unas uñas cortadas de los pies y les advierten que morirán si rompen su juramento. Una vez que han pagado sus deudas, a muchas las denuncian a las autoridades, las que las envían sin un centavo de regreso a Nigeria. La corrupción relacionada con la trata es un obstáculo serio para los esfuerzos nigerianos contra la trata. Las investigaciones de supuesta complicidad de funcionarios de la ley en actividades de trata no ha llevado a ningún proceso legal.

La trata de personas entre naciones de la Comunidad Económica de Estados del Oeste de África (ECOWAS, por sus siglas en inglés) es extenso. Los informes de UNICEF reportan que se trafican niños tanto hacia como desde Benin y Nigeria. Un protocolo que permita el libre movimiento de personas—siempre que tengan documentación autorizada—entre Estados de ECOWAS ha contribuido al crecimiento regional pero también ha incentivado el crecimiento de los crímenes transnacionales, incluyendo la trata. Funcionarios

las ganancias de la trata de humanos en África occidental solo son superadas por el comercio de armas y drogas.

corruptos e ineptos permiten que la gente cruce las fronteras sin documentación y sus movimientos no son registrados.

Nigeria ha endosado la mayoría de los instrumentos internacionales sobre trata de humanos y ha tenido un papel clave en las iniciativas de ECOWAS contra la trata de humanos.³ Además Nigeria ha ingresado en varios acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento sobre temas de inmigración con países individuales dentro y fuera de África que se relacionan directamente con los problemas de la trata de humanos, el trabajo forzado y la migración en general. Al entrar en estos acuerdos bilaterales Nigeria ha pasado por alto la importancia de negociar mejores condiciones de admisión y residencia para sus trabajadores inmigrantes en otros países. Los

acuerdos se enfocan sobre todo en procedimientos para repatriación de ciudadanos nigerianos.

Entre los países con los que Nigeria ha firmado acuerdos están:

Italia: En teoría, Italia se ha comprometido a asegurar que las víctimas de trata que denuncien a sus abusadores y testifiquen contra ellos tendrán la misma escala y tipo de protección de los que declaran contra la mafia. En la práctica, hay vaguedad y ambigüedad. Se ha dado una ola reciente de repatriaciones de niñas nigerianas (la mayoría víctimas de trata de humanos) desde Italia. El acuerdo no hace mención específica a la trata de humanos, ni clarifica las condiciones bajo las cuales las víctimas de trata de humanos son repatriadas. Las mujeres deportadas han reclamado que se les negó la oportunidad de hacer uso de las provisiones legales. Muchas mujeres nigerianas deportadas desde Italia tienen historias horribles que contar de los atropellos que sufrieron. Detenidas en centros previo a ser colocadas en vuelos a Nigeria, no se les permite regresar a sus lugares de residencia para recolectar ropa u otras pertenencias que han adquirido durante su estadía.

España: El acuerdo con España sí menciona víctimas de trata de humanos, y provee garantías de que los repatriados pueden llevarse con ellos cualquier pertenencia personal adquirida legalmente. El acuerdo especifica medidas conjuntas para combatir migración ilegal, facilitar la repatriación, intercambiar información sobre redes de trata y establecer centros de adquisición de destrezas para los que han sido repatriados y mecanismos para el acceso legal a España para trabajadores nigerianos. La extensión de la implementación real de este acuerdo aún es vaga.

Reino Unido: Un memorando de entendimiento menciona la necesidad conjunta de combatir la trata de humanos y atacar la pobreza que empuja a los nigerianos a ponerse en manos de traficantes. Reconociendo la necesidad de mayor sensibilidad por parte de los oficiales de inmigración y de la policía en el Reino Unido, es menos condescendiente que los otros acuerdos—que asumen un flujo unidireccional de asistencia técnica con Nigeria siempre en

extremo receptor. Pide estrategias comunes para garantizar la protección de las personas tratadas y aumento de la capacidad técnica e institucional para impedir la trata, proteger a las víctimas y procesar legalmente a los ofensores. También menciona programas para proveer consejería para la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de trata. Sin embargo, en la realidad los estándares de derechos humanos rara vez son aplicados durante el proceso de repatriación de nigerianos tratados al Reino Unido.

Benin: La preocupación por el contrabando, los crímenes a través de fronteras, la trata de humanos y de drogas y la inmigración ilegal llevó a Nigeria y al Estado vecino de Benin a firmar un acuerdo en 2003 para trabajar juntos para identificar, investigar y procesar legalmente a agentes y traficantes y regresar a las víctimas a su país de origen. Ambos gobiernos han estado pendientes de la repatriación y han descuidado los derechos humanos de las personas tratadas. Un caso notorio involucró un buen número de niños benineses descubiertos trabajando en canteras ilegales en el estado de Ogun en 2003, que fueron repatriados sin la investigación apropiada de sus circunstancias, deseos o mejores opciones. Algunos habían sido tratados a Nigeria a una edad tan temprana que habían perdido todo contacto con sus hogares.

Recomendaciones

- Nigeria ratifique todas las Convenciones de la OIT para la protección de los derechos de los inmigrantes y los miembros de sus familias.
- El Protocolo de ECOWAS sobre Libre Movimiento de Personas debería fortalecerse para impedir que sirva como piedra de tropiezo para la protección de los derechos de los inmigrantes y la prevención de la trata de humanos.
- Nigeria debería negociar acuerdos bilaterales para proteger a inmigrantes nigerianos y revisar regularmente la implementación de los acuerdos.
- Las oficinas consulares nigerianas en los países de destino deberían proveer información a los inmigrantes sobre sus derechos y cómo buscar ayuda.
- Los gobiernos de los países de destino deben poner en vigen-

cia y vigilar el cumplimiento de leyes que criminalicen y penalicen el trabajo forzado y regulen el estatus de los inmigrantes.

- Los gobiernos de países de destino deben cumplir con los compromisos adquiridos en los acuerdos bilaterales para ofrecer apoyo para aumentar la capacidad y la institucionalidad de las agencias del gobierno nigeriano encargadas de atacar el problema de la trata de humanos.
- Los gobiernos de los países de destino deberían garantizar acciones dignas para las víctimas de la trata de humanos durante la repatriación, específicamente permitiéndoles irse con sus objetos personales.
- Los inspectores de trabajo y bienestar social en los países de destino deberían ser incentivados a tomar acción cuando encuentran condiciones extremas de trabajo e inmigrantes con necesidad urgente de atención médica.
- Los oficiales de la policía en los países de destino encargados de casos de contrabando, abuso laboral y abuso sexual deben ser capacitados para identificar la trata y desarrollar actitudes más positivas hacia las víctimas de la trata de humanos.

Para muchos nigerianos, la migración es la clave para mejores oportunidades económicas pero un gran número de los que emigran enfrentan condiciones abusivas y explotadoras sin acceso efectivo a protección legal. Las mujeres inmigrantes son particularmente vulnerables.

Los países de destino deben hacer más para garantizar los derechos de los inmigrantes de conformidad con los estándares internacionales. En Nigeria, es vital incrementar la comprensión pública de los derechos de las mujeres y niños y las consecuencias de la trata.

Victoria Ijeoma Nwogu es abogada nigeriana y activista de derechos humanos. Correo electrónico: nwogu@ilo.org or vickylegal@yahoo.co.uk

1. www.wildaf-ao.org/eng/IMG/doc/Olateru-Olagbegi_ENG.doc
2. <http://gvnet.com/humantrafficking/Nigeria-2.htm>
3. www.unodc.org/pdf/crime/trafficking/Declaration_CEDEAO.pdf

Trata de mujeres en Brasil: telenovela versus realidad

por Luciana Campello R. Almeida, Luiza Helena Leite y Frans Nederstigt

Más de cien años después de la abolición formal de la esclavitud en Brasil, florece una versión moderna de la misma.

La trata de mujeres, especialmente para la explotación comercial sexual, tanto dentro de Brasil como hacia Europa, los Estados Unidos, Japón y otras partes, parece estar altamente organizado. Además, se 'trafica con muchos brasileños pobres para trabajo forzado dentro de Brasil, mayormente hacia fincas agrícolas remotas en grandes provincias escasamente pobladas del interior, como Pará y Mato Grosso.

Al ser llevados lejos de sus hogares en el noreste empobrecido, se informa a los trabajadores esclavizados que deben dinero por su transporte, albergue, comida y equipo y que deben trabajar para pagar la deuda. Esta deuda, la inaccesibilidad de las enormes haciendas y las frecuentes amenazas y violencia armada por parte de los empleadores atrapan a los trabajadores en una forma aguda de servidumbre muy parecida a la esclavitud.

El dramático nivel de desigualdad social en Brasil y la falta de oportunidades de trabajo son los factores que empujan a los brasileños a dejar sus hogares y su país. Una vez en el extranjero, las niñas, jóvenes y un creciente número de travestis a menudo se encuentran en situaciones de violación a los derechos humanos que involucran servidumbre por deuda, abuso sexual y otras formas de violencia, limitando las libertades básicas y el derecho a la libertad de movimiento.

Los problemas de la trata de humanos internacional han sido sacados a la luz en la televisión nacional por primera vez a través de las telenovelas, enormemente populares e influyentes. Una de fecha reciente seguía la fortuna de una mujer con sueños de volverse bailarina de ballet. Al responder un anuncio para trabajar en Grecia, pronto descubre que le quitan el pasaporte y es obligada a prostituirse. En otra telenovela la actriz principal sueña con vivir en los Estados Unidos de Norteamérica y decide pagar un

coyote para que la lleve. Puede haber sido romántico de forma nada realista, pero el programa despertó debates nacionales sobre el contrabando de personas y alertó a los periódicos sobre el número de brasileños que mueren en la frontera México-Estados Unidos en búsqueda de sus sueños. Desafortunadamente, a menudo los medios no hacen distinción entre migración (a través de medios ilegales), contrabando de personas y trata de personas, lo que lleva a su vez a debates políticos y estrategias poco claras para confrontar tales problemas.

El gobierno comienza a tomar medidas

En referencia a la confrontación de prácticas cuasi-esclavistas dentro de Brasil, los equipos móviles anti esclavitud del Ministerio de Trabajo del gobierno del Presidente Luiz Inácio (Lula) da Silva, han logrado liberar miles de trabajadores forzados. En 2003, se liberaron al menos 5,100 personas. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, Brasil se ha convertido en un modelo a seguir para otros países. Existe un Plan de Acción Nacional contra el trabajo forzado que reúne todas las iniciativas formuladas en contra del trabajo forzado para asegurar la coordinación (aunque lamentablemente esto todavía no incluye actividades contra la trata).

El gobierno también ha comenzado a lidiar con la trata de humanos en varios frentes que involucran diversos ministerios. En 2002, el Ministerio de Justicia y la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen iniciaron una sociedad para desarrollar un proyecto para combatir la trata internacional de mujeres para propósitos de explotación sexual. La sociedad será renovada este año. La policía brasileña se ha asociado con agencias extranjeras para conducir operaciones que han desarticulado varias redes que trafican mujeres hacia Europa. Se están distribuyendo carteles y volantes en los puntos de cruce de fronteras y

en aeropuertos, y el gobierno está financiando el aumento de capacidad y campañas para prevenir víctimas potenciales de ser seducidas para la esclavitud sexual.

No obstante, los diseñadores de políticas deben tomar en cuenta que:

- pese a los cambios recientes, la legislación brasileña—que ahora define la trata interna y externa tanto de hombres como mujeres, adultos y menores—solo menciona la trata para el propósito de la prostitución.
- La atención oficial y de los medios ha ignorado la diferencia entre prostitución forzada y explotación sexual por un lado y prostitución voluntaria por el otro: existe un riesgo de que las trabajadoras sexuales sean perseguidas (o su trabajo criminalizado) con el pretexto de combatir la trata de humanos.
- Los gobiernos y ONG extranjeras pueden estar utilizando el combate al tráfico humano para cumplir sus propias agendas: los Estados Unidos, por ejemplo, ha presionado recientemente a México para que exija a los brasileños el obtener visa para ingresar a México.
- Cuando se carece de posibilidades para emigrar legalmente—y hay un exceso de factores de presión—la gente en situaciones vulnerables tiene mayor probabilidad de caer presa de los traficantes de personas.

Las medidas anti-tráfico deberían enfocarse en la definición que es utilizada en el Protocolo de Palermo. Legalmente con vigencia en Brasil desde febrero de 2004, este instrumento internacional reconoce que la explotación es el elemento clave en el concepto de tráfico humano, incluyendo—como mínimo—la explotación de la prostitución de otros u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares a ella, servidumbre o la remoción de órganos.

A pesar de los cambios recientes en el Código Penal brasileño, el concepto legal de tráfico humano aún deja mucho que desear. Aunque el Pro-

protocolo de Palermo ya había entrado en vigencia en Brasil antes de que se introdujeran estos cambios, las nuevas definiciones brasileñas de trata interna de humanos o internacional no se enfocan en la explotación sino en la prostitución. Los cambios legales no incluyen otras formas de trata de humanos, tal como el trabajo forzado—el cual está sujeto a una legislación separada. La legislación sobre tráfico humano también es deficiente en cuanto a proveer protección contra la explotación y

el estigma social para las víctimas, tampoco tiene claridad sobre la identificación, asistencia y reintegración de las víctimas.

Las buenas prácticas implementadas recientemente para combatir el trabajo forzado dentro de Brasil, así como la ratificación del Protocolo de Palermo, deberían impulsar a los políticos brasileños y a los medios a clarificar sus conceptos y a promover acción conjunta basada en la más amplia definición de trata de

humanos usada en el Protocolo.

Los autores trabajan para Projeto Trama (www.projeto trama.org.br), un consorcio brasileño de organizaciones de derechos humanos y de la mujer que trabajan para confrontar la trata de humanos a través de la promoción, realización de campañas, investigación, asesoría legal, y asistencia social y psicológica. Correo electrónico: projeto trama@projeto trama.org.br

Campaña de la Fundación Ricky Martin para terminar con la trata de niños

La fundación creada por la estrella puertorriqueña Ricky Martin, trabaja para hacer conciencia sobre las formas de prevenir la trata de niños y ayudar a las víctimas

Más de la mitad de las víctimas de trata alrededor del mundo, forzados a entrar a la pornografía, a la prostitución y servidumbre, son niños. La trata de humanos es un mercado inescrupuloso que genera alrededor de \$10 billones anuales. “Para combatir uno de los problemas más crueles en el mundo debemos crear alianzas”, dice Ricky Martin, Embajador de Buena Fe de UNICEF y ganador dos veces del Premio Grammy.

En el 2004, la fundación estableció “Gente para niños” —creada para generar conciencia pública e incidir sobre las políticas públicas. Un año dentro de la campaña la Fundación y el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos (HHS por sus siglas en inglés) trabajaron juntos para ejecutar una campaña de conciencia pública, en español y en inglés, promocionando un número de teléfono gratuito para las víctimas de la trata de humanos en los Estados Unidos y Puerto Rico. Este ofrece ayuda para víctimas y permite a miembros del público proveer información en contra de los traficantes. En marzo del 2006 la Fundación, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Colombia y el Comité Inter-institucional contra la Trata de Personas de Colombia lanzaron

una nueva campaña. “No dejes que nadie destruya tus sueños”. Esta motiva a los medios de comunicación a crear conciencia pública y provee ayuda a través de líneas de acceso directo. Una campaña similar está siendo desarrollada en Ecuador. Las líneas de acceso directo han recibido más de 14,800 llamadas de personas que buscan ayuda o información, o reportan casos de trata de humanos.

La Fundación está trabajando también con Microsoft en una campaña que promueve seguridad para los niños en Internet, presentando a Ricky Martin en dos videos educativos en inglés, español y portugués. Como explica el Presidente de la Fundación Angel Saltos: “Los videos servirán inicialmente para los profesores, padres y niños a lo largo de América Latina, pero nuestro objetivo es global”. En el 2006, la Fundación está lanzando una nueva campaña llamada “¡Llama y vive!”, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo y OIM para fomentar la toma de concien-

por Bibiana Ferraiuoli Suárez

cia y protección en varios países en las Américas.

La Fundación ha visto algunos resultados prometedores en este trabajo de apoyo. A finales del 2005, Ricky Martin y la reportera internacional de CNN, Christiane Amanpour, denunciaron la trata de humanos en un show de máxima audiencia de Estados Unidos, Oprah. Los televidentes quedaron comprometidos a exigir a los representantes del congreso para que den prioridad a la erradicación de la trata de niños. Tres meses más tarde, el gobierno ratificaba una nueva ley, el Acta de Reautorización de Protección para las Víctimas de Trata.

Bibiana Ferraiuoli Suárez es la Coordinadora de Programas y Comunicaciones de la Fundación Ricky Martin. www.rickymartin-foundation.org. Correo electrónico: bibiana@rm-foundation.org

1. www.unicef.org/protection/index_23840.html
2. www.hhs.gov



Ricky Martin, Carolina Aranha (Gerente General de Microsoft-Brazil) y Angel Saltos (Presidente de la Fundación Ricky Martin) anuncian su asociación para la promoción de la seguridad infantil ‘en línea’ en Latinoamérica, diciembre 2005.

Trata de humanos en Líbano

por Sigma Huda

La Relatora Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de las Personas Víctimas de Trata, especialmente Mujeres y Niños, recientemente visitó Líbano.

En Líbano existe un serio problema con la trata de personas que particularmente afecta a mujeres extranjeras empleadas para trabajos domésticos, así como extranjeras para la industria del sexo. La trata de niños libaneses y extranjeros para la mendicidad en las calles y explotación sexual es cuantitativamente menor, pero no por ello menos serio.

Un gran número de mujeres migrantes llegan a Líbano para servir como trabajadoras domésticas en residencias privadas. Algunas ONG estiman que son entre 120 mil y 200 mil el número de migrantes trabajando en el sector doméstico, cifra sorprendente en un país que tiene solamente cuatro millones de habitantes. Las mujeres de Sri Lanka son el grupo más grande, seguidas de las filipinas y las etíopes.

El Gobierno ha fallado en protegerlas de la explotación y el abuso:

- Las autoridades confiscan pasaportes a su llegada y las llevan con empleadores que las retienen para controlar su "inversión", de \$1,000-2,000 son para la agencia y el boleto de avión.
- Sin pasaportes, las mujeres son susceptibles de arresto, convicción criminal ó deportación como cualquier otro migrante indocumentado.
- Las mujeres por lo general firman un contrato previo a viajar a Líbano pero a su llegada son forzadas a firmar otro contrato por un salario significativamente más bajo, solamente este contrato tiene validez legal en Líbano, a pesar de que fue realizado en una situación caracterizada por el engaño y la coacción.
- A las trabajadoras domésticas no les es permitido cambiar de empleadores durante su estadía.
- Son excluidas de la protección que existe en el Código de Trabajo del país y sus regulaciones sobre horas de trabajo y derecho a vacaciones.
- Los oficiales dejan pasar por alto las restricciones y fingen

no saber nada sobre las frecuentes palizas que reciben las sirvientas.

- Cualquier intento de persecución contra los empleadores con el cargo de privación de libertad, retención de sueldos o incluso ataque sexual es muy difícil que termine en condena.
- Los empleadores que abusan y explotan logran ganar sus casos a través de infundadas acusaciones de robo en contra de los trabajadores que escapan, quienes después de ser condenados por robo y estar ilegalmente en Líbano, tienen que esperar meses para que alguna ONG o cooperante nacional les ayude a regresar a su país de origen.

Miles de mujeres de Ucrania, Rusia, Bielorrusia y Moldavia proveen servicios sexuales en el conjunto de los club nocturnos para turistas libaneses y del Golfo. A muchas les han hecho creer que trabajarán como bailarinas del desnudo, pero a su llegada a Líbano se espera que mantengan relaciones sexuales con los clientes. El sistema de visa que se designa a las mujeres como "artistas" facilita que estas sean engañadas. Por lo regular se quedan en la industria del sexo a través de un sistema de sujeción por medio de deudas. Muchas mujeres no reciben ningún tipo de ingreso hasta que el empresario haya recuperado el real o supuesto costo de la contratación y transferencia. Después de seis meses las mujeres son rotadas con otro dueño de club nocturno en Siria u otro país mediterráneo y el juego de la deuda comienza de nuevo. Las mujeres en el sector del sexo que no está regulado -sudaneses o iraquíes huyendo de conflictos o trabajadoras domésticas que han tenido que huir de un empleo donde han sido abusadas y que no tienen otra opción - son privadas de cualquier protección estatal y son extremadamente vulnerables a la explotación.

Los niños de la calle y otros niños marginales son ensotados como mendigos por grupos organizados de adultos que los manejan y toman gran parte de sus ingresos.

Al ser movidos de una zona de

protección relativa a un área de vulnerabilidad, deberían ser considerados como niños víctimas de tráfico interno.

Los oficiales de la ley y cooperantes civiles no entienden claramente el concepto de trata de humanos, al no distinguir entre este concepto y el tráfico ínter fronterizo de migrantes, no saben que una persona puede ser víctima de la trata a pesar de tener una visa válida.

Las invitaciones que los libaneses me han hecho para realizar una misión, junto con el reconocimiento del gobierno de la necesidad de poner mucha atención a la trata de personas, son alentadoras. Sin embargo, el compromiso del gobierno de enfocarse en la situación de la trata debe ser traducido en las reformas legales e institucionales necesarias. Mis principales recomendaciones son:

- El gobierno debe hacer crecer la cooperación nacional e internacional, adoptar reformas legales para criminalizar todas las formas de trata, fortalecer las leyes de trabajo e identificar, proteger y repatriar a salvo a las personas tratadas.
- Los países de origen de los migrantes deben ofrecer protección consular efectiva para sus nacionales en Líbano, preferiblemente sobre la base de acuerdos bilaterales sobre migración celebrados con Líbano.
- La sociedad civil, las organizaciones de derechos humanos, los medios de comunicación, los sindicatos y la comunidad internacional necesitan enfrentar las actitudes discriminatorias que contribuyen a la explotación de los trabajadores migrantes, mujeres extranjeras en la industria del sexo y los niños de la calle.

Desde octubre de 2004, Sigma Huda abogada bangladés, ha sido la Relatora Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de las Personas Víctimas de la Trata, especialmente Mujeres y Niños. Correo electrónico: sigmahuda@gmail.com El reporte de su misión en Líbano fue publicado en febrero de 2006 y se encuentra en línea: www.ohchr.org/english/issues/trafficking/visits.htm

Trata de mujeres etíopes hacia Yemen en incremento

por Marina de Regt

Muy pocos saben acerca del gran número de mujeres etíopes que migran al Medio Oriente para realizar trabajos domésticos.

“Que lo que me ha pasado a mí no te pase a ti”, así empieza una carta enviada a Gebetta, una revista para etíopes en Yemen. Muchas mujeres han escrito a Gebetta con testimonios de cómo han sido tratadas a Yemen para ser empleadas como trabajadoras domésticas. Hablan de engaño, aislamiento, maltrato, trabajo duro, salarios sin pagar, pasaportes confiscados y abuso físico y psicológico. Muchas se arrepienten de haber decidido no hacer caso de los consejos de otras mujeres de no seguir sus pasos. Pero el flujo de mujeres etíopes jóvenes desesperadas por mejorar sus vidas crece.

Hasta inicios de los 90, pocas etíopes –exceptuando aquellas de origen árabe/musulmán– estaban interesadas en viajar al Medio Oriente. Después de destronado el régimen autoritario de Mengistu Haile Meriam en 1991, los etíopes obtuvieron el derecho a la libre

movilización. Líbano, Arabia Saudita y los Estados del Golfo se convirtieron en los principales destinos de las mujeres etíopes en busca de un mejor futuro.

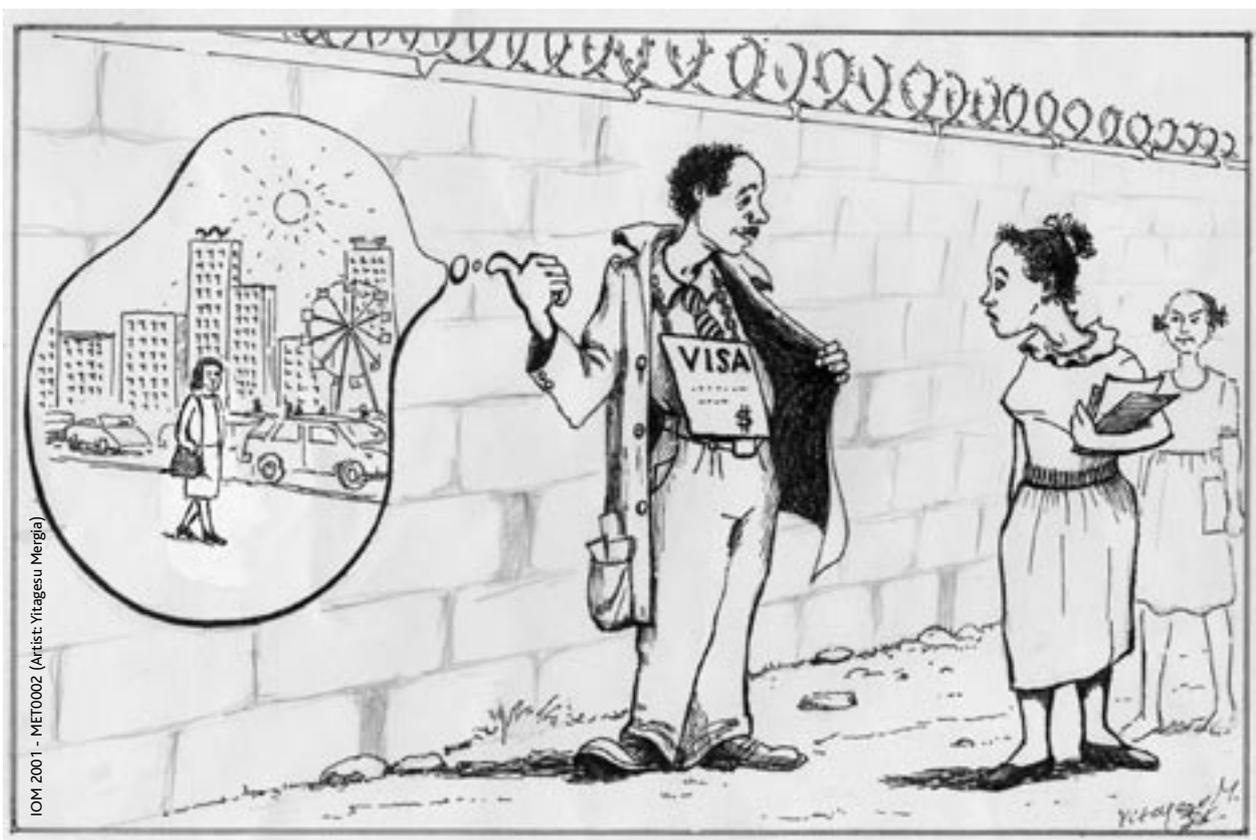
Incluso un país relativamente pobre como Yemen atrae muchas mujeres migrantes etíopes para el trabajo doméstico. El cambio de estructuras familiares, los niveles de educación más altos de las mujeres yemeníes, el creciente número de mujeres empleadas y el cambio de actitudes hacia el trabajo doméstico explican la demanda creciente del trabajo doméstico en Yemen.

Las limitaciones socio-culturales previenen a las mujeres yemeníes de no trabajar como domésticas –por lo tanto las mujeres migrantes cubren la demanda. Los ricos yemeníes prefieren emplear mujeres asiáticas, pero las familias de clase media predominantemente emplean etíopes debido a que son

posibles de pagar y son buenas trabajadoras domésticas. Las mujeres refugiadas somalíes también trabajan como domésticas pero a diferencia de las etíopes no se quedan a vivir en la casa.

Varias mujeres etíopes llegan a Yemen con visas de turista y encuentran trabajo vía parientes y amigos. Las que son ilegalmente reclutadas por agentes y empleadores bajo la base de un contrato son particularmente vulnerables. Las variadas agencias de reclutamiento que trabajan empleando mujeres etíopes como trabajadoras domésticas en el medio Oriente no están registradas y pueden ser consideradas como traficantes. Las mujeres son abordadas por los traficantes o son presentadas a los traficantes a través de amigos, vecinos y parientes.

A veces las mismas mujeres traficadas se involucran al reclutar otros inmigrantes. Los traficantes son por lo regular de descendencia mezclada –tienen un padre yemení y una madre etíope– o son yemeníes nacidos o traídos de Etiopía. Las autoridades yemeníes carecen



IOM 2001 - MET0002 (Artista: Yitagesu Mergia)

Afiche hecho por el artista etíope Yitagesu Mergia, para la campaña de información contra la Trata de la OIM.

de capacidad para controlar las actividades de los agentes de reclutamiento ilegal y por lo regular se da el caso de que los traficantes son capaces de utilizar sus influencias con gente en el poder para asegurarse de que no se tomará ninguna acción legal contra ellos.

Sujetas por la deuda

Las mujeres que han pedido dinero prestado del agente o colocador terminan atadas por la deuda, se les requiere que trabajen largos periodos antes que sean capaces de pagar sus deudas. Muchas mujeres tienen una gran dificultad al dejar a sus empleadores y agentes y el abuso físico es común. Los empleadores y agentes por lo regular confiscan los pasaportes de las mujeres y les prohíben dejar su lugar de empleo sin ser acompañadas. Esto hace imposible para las mujeres encontrar un mejor trabajo, escapar o encontrarse con otros etíopes. Las mujeres tratadas pueden sin embargo, conocer sus derechos y decidir huir y encontrar mejores trabajos. Por eso algunas familias prefieren emplear jóvenes etíopes rurales pues son más inocentes y no acostumbran irse. Como resultado los traficantes en Etiopía reclutan a propósito mujeres sin educación de familias pobres en áreas rurales, convenciéndolas con historias de altos salarios y oportunidades de educación.

Existen enormes retos para proteger a las mujeres víctimas de trata y a las trabajadoras domésticas refugiadas.

Con la ayuda de la Organización Internacional para las Migraciones, las autoridades etíopes han hecho un esfuerzo para controlar el tráfico de las mujeres etíopes hacia el Medio Oriente. Desde julio del 2004 las mujeres que quieren migrar hacia el Medio Oriente pueden hacerlo solamente cuando su migración y empleo son organizados a través de un agente legal reconocido por el Ministerio Etíope de Trabajo y Asuntos Sociales. El agente tiene que estar seguro de que el empleador firma un contrato, paga el boleto de viaje y el seguro de salud para la trabajadora doméstica y también que le pague un salario mensual de al menos \$100. El agente es responsable de solventar cualquier disputa entre

las mujeres y los empleadores y buscar empleos alternativos. Sin embargo, los procedimientos burocráticos necesarios para la migración legal consumen tanto tiempo que muchas prefieren usar a los traficantes, a pesar de que ello representa un costo mayor.

Las embajadas etíopes en los países que reciben migrantes por lo regular carecen de la capacidad para controlar las actividades de los traficantes. Como resultado, los agentes ilegales continúan con sus negocios sin regulación.

Los trabajadores domésticos que huyen de sus empleadores encuentran relativamente fácil integrarse en la creciente comunidad etíope de Yemen y por lo regular se pasan a vivir con otras mujeres etíopes y buscan trabajo como domésticas independientes. Las trabajadoras independientes ganan salarios más altos, pero son responsables de sus costos de vida y trabajo, así como de sus permisos de residencia. Muchas mujeres como tales continúan viviendo en Yemen sin documentos o permiso. Mientras que en Arabia Saudita, los Estados del Golfo y Líbano los migrantes indocumentados para el trabajo doméstico corren el riesgo de ser arrestados y deportados, el control del gobierno en Yemen es más débil.

Yemen es el único país en la Península Arábiga que ha ratificado la Convención sobre Refugiados de 1951 y donde los somalíes son reconocidos como refugiados.¹

Los controles se están fortaleciendo, sin embargo, Yemen responde al gran número de personas que están cruzando ilegalmente el Mar Rojo a Yemen –un viaje de dos días por el cual la gente paga al rededor de \$50- y a la presión por parte de los Estados Unidos de promover controles fronterizos más fuertes para prevenir el terrorismo. El gobierno yemení regularmente anuncia que arrestará y deportará a cualquiera que no tenga permiso de residencia. A los residentes temporales no se les permitirá irse de Yemen sin pagar una penalización por el tiempo que no tuvieron permiso de residencia. Esto significa que muchas mujeres etíopes que trabajan independientes no podrán regresar a Etiopía, ni

siquiera temporalmente. Entonces, mientras que la movilidad de las trabajadoras tratadas por contrato puede ser restringida debido a que no se les permite dejar la casa de los empleadores sin estar acompañadas, la movilidad como independientes queda restringida porque en la mayoría de los casos son indocumentadas y por lo tanto incapaces de irse de Yemen.

Apoyando a las trabajadoras domésticas migrantes en Yemen

En Yemen no hay organizaciones oficiales que defiendan los derechos de las trabajadoras domésticas migrantes. Sus embajadas en Ana'a son el único lugar al cual pueden acudir, sin embargo, por lo regular son incapaces de solventar efectivamente sus problemas.

Un grupo de apoyo para trabajadoras domésticas, migrantes y refugiadas fue establecido en Yemen en marzo del 2005. Sus principales objetivos eran:

- crear redes de trabajo e investigación para reunir y compartir información
- crear conciencia y el empoderamiento en las trabajadoras domésticas
- presionar y abogar porque el problema entre en la agenda política.

La red de trabajo es solamente el primer paso. En Yemen, como en todas las demás partes de la región, existen enormes retos a ser vencidos para proveer un sistema nacional que proteja las mujeres traficadas y trabajadoras domésticas migrantes y/o refugiadas. Afortunadamente, las organizaciones internacionales tales como la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Internacional del Trabajo,² toman el problema con bastante seriedad. Juntos se puede cambiar.

Marina de Regt es investigadora post-doctoral en la Escuela de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de Amsterdam. Correo electrónico: M.C.deRegt@uva.nl

1. Ver Nesyha H B Hughes (2003) Yemen y refugiados: actitudes progresistas ('Yemen and refugees: progressive attitudes'), FMR 16 www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR16/fmr16.12.pdf

2. En 2005, la Organización Internacional del Trabajo financió un estudio de mapeo sobre trabajadoras domésticas migrantes en Yemen, el cual se espera alcance acciones concretas.

Trata: ¿cuestión de migración o de derechos humanos?

por Beth Herzfeld, Sarah Green, Sarah Epstein y Christine Beddoe

Cientos de mujeres, niños y hombres son tratados cada año desde África, Asia y el este de Europa al Reino Unido, engañados para sufrir explotación sexual y otras formas de trabajo forzado, incluyendo esclavitud doméstica, trabajo agrícola, empaque y construcción. A pesar de la importancia de este problema, las personas tratadas no tienen protección garantizada ni apoyo del Reino Unido.

Un caso reciente ilustra esto. En septiembre de 2005, la policía británica realizó una redada en el 'salón de masajes' Cuddles en Birmingham. Encontraron a 19 mujeres de Lituania, Albania, Moldavia, Rumania y Tailandia, que consideraron eran víctimas de trata de humanos. Los documentos de las mujeres habían sido confiscados y ellas estaban encerradas en una casa de día y se las traía a Cuddles durante la noche. Cuddles tenía una cerca eléctrica y la policía encontró una escopeta de barril recortado y bastones en el lugar. Aún cuando la policía sospechaba que las mujeres encontradas dentro eran tratadas, su tratamiento de las mujeres fue distinto dependiendo de si venían de la Unión Europea (UE) o no, reflejando la tendencia británica de abordar la trata desde un ángulo de inmigración en lugar de como un crimen cometido contra una persona.

Aquellas que no eran ciudadanas de la UE fueron mantenidas en el Centro de Retiro de Inmigrantes de Yarlswood y las que sí lo eran fueron liberadas. Hasta que se confrontó a la Oficina de Asuntos Internos sobre el tema, a ninguna de las mujeres se le había dado la oportunidad de recibir ayuda médica, asesoría legal apropiada o albergue seguro. Poco tiempo después, la Oficina de Asuntos Internos anunció que seis de las mujeres serían retiradas del país al día siguiente—un tratamiento completamente inapropiado para

supuestas víctimas de trata—acción que solo fue detenida después de recibir presión.

La preocupación por el tratamiento dado por el gobierno británico a las personas tratadas se agudiza por el hecho de que no ha firmado ninguno de los acuerdos internacionales que proveerían al menos un nivel mínimo de protección y apoyo a las personas tratadas. No ha firmado la Directiva de Consejo de la UE sobre permisos de residencia de corto plazo, que estipula que las personas tratadas deben ser informadas de la posibilidad de obtener este permiso de residencia y gozar de un período durante el cual puedan reflexionar sobre su posición. Esto debería ayudar a colocarlas en una posición en la cual pueden llegar a una decisión bien informada sobre sí o no cooperar con las autoridades competentes. Tampoco ha firmado la Convención Europea sobre Acción Contra la Trata de Seres Humanos del Consejo Europeo¹, el primer acuerdo internacional que provee estándares mínimos garantizados de protección para las personas tratadas, incluyendo un período de reflexión de al menos 30 días de permanencia en el país para recibir asistencia médica de emergencia, asesoría legal y albergue seguro.

Período sin reflexión en el RU

Sin un período de reflexión, los adultos tratados desde países que no son de la UE enfrentan deportación inmediata. Esto no sirve a los intereses de la persona tratada, que puede ser re-tratada, ni de la policía, que pierde la oportunidad de obtener información valiosa y posibles testimonios, los que les ayudarían a combatir la trata a largo plazo. El período de reflexión también es crucial para poder evaluar si la vida de la persona tratada está en peligro si se le deporta o si podría ser objeto de violación, tortura u otra forma de

castigo. Los traficantes frecuentemente castigan a los individuos que cooperan con las autoridades, como una advertencia para otros, como resultado de haber sido atrapados, o por no pagar el dinero que deben.

Noruega, los Países Bajos y Bélgica tienen un período de reflexión para las personas bajo el supuesto de haber sido tratadas, lo que ha ayudado a incrementar el número de procesos contra los traficantes en estos países. Las instituciones de beneficencia infantil concuerdan en que el interés del niño debería ser siempre el principio guía en lo que respecta a salvaguardar a los niños tratados, incluyendo la provisión de permisos para permanecer en el país y los períodos de reflexión.

Apoyo limitado

El Reino Unido solamente provee apoyo limitado a las mujeres tratadas para prostitución. La Oficina de Asuntos Internos financia el Proyecto Poppy con sede en Londres² pero solo para 25 plazas adultas, proveyendo acceso bajo criterios estrechos, que incluyen el ya haber sido prostituidas en el país y haber accedido a colaborar con las autoridades. La necesidad de espacios a menudo excede la disponibilidad, y el criterio excluye a muchas mujeres tratadas que necesitan ayuda. Aún no se da protección, atención o apoyo para los niños tratados al Reino Unido pese a la continua solicitud para la creación de un albergue seguro disponible las 24 horas. Tampoco hay asistencia específica para las personas tratadas para trabajo forzado en el Reino Unido.

Además, no hay provisión para servicios especializados para ayudar a niños tratados. Estos niños continúan perdidos por la comodidad de autoridades locales subfinanciadas mientras que muchos otros son explotados laboralmente

y nunca despiertan la atención de las autoridades. Las autoridades de protección del niño tienen un registro deficiente en cuanto a compartir información y conocimiento especializado necesario para identificar y combatir la trata de niños.

En enero de 2006 el gobierno británico lanzó una consulta pública sobre su plan nacional de acción contra la trata de humanos. Como parte de este proceso, cuatro organizaciones importantes—Amnistía Internacional, Anti-Slavery International, End Child Prostitution, Pornografía Infantil y la trata de niños para propósitos

sexuales (ECPAT UK) y UNICEF UK—han exigido al gobierno que:

- una a las 25 naciones que ya han firmado la Convención Europea sobre Acción Contra la Trata de Seres Humanos
- firme la Convención de la ONU sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Inmigrantes y Sus Familias³, el acuerdo internacional más exhaustivo que protege los derechos de los inmigrantes
- garantice que el plan nacional de acción propuesto incluya compromiso a: a) un periodo mínimo de reflexión garantizado para todas las personas tratadas; b) apoyo especializado y asistencia médica; c) albergues seguros especializados para

niños y adultos víctimas de trata; y d) derecho a un permiso temporal de residencia si se considera estar en riesgo.

Para mayor información, contactar a: *Beth Herzfeld, Anti-Slavery International* (www.antislavery.org; info@antislavery.org); *Sarah Green, Amnesty International UK* (www.amnesty.org.uk; sarah.green@amnesty.org.uk); *Sarah Epstein, UNICEF UK* (www.unicef.org.uk; sarahe@unicef.org.uk) o *Christine Beddoe, ECPAT UK* (www.ecpat.org.uk; ecpatuk@antislavery.org).

1. www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking

2. www.poppyproject.org

3. www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm

Ropa descartada que el mar arrojó sobre la playa, en una ruta común de trata y migración, entre África del norte y España.

¿Tiene pasaporte?

En febrero de 2006, la policía británica y la industria turística lanzaron una campaña contra la trata sexual—Operación Pentámetro—en la cual la policía patrulla los principales puertos, distribuyendo información y números de contacto para personas que sospechen estar siendo tratadas. Será apoyado por una campaña de carteles que hacen preguntas—en varios idiomas—tales como: ¿Tiene su pasaporte? ¿Conoce a las personas con las que se reúne? ¿Organizó usted su propio viaje?

La Operación Pentámetro es una de varias medidas en el Reino Unido para atacar la trata para explotación sexual. Por contraste, aún cuando la trata de personas al Reino Unido para trabajo forzado es una ofensa criminal y un problema importante, no se están implementando medidas oficiales que ayuden o protejan a aquellos—incluyendo niños—que han sido traficados de este modo.



Combatiendo la trata de humanos en el RU

Mientras que en su mayoría el tráfico y trata de personas en el Reino Unido no son conocidas, su combate se ha convertido en prioridad nacional. Esta lucha debe ser llevada a cabo para proteger a las víctimas, perseguir a los traficantes y crear conciencia pública para prevenir que siga sucediendo. Los políticos responsables deben percatarse de que el tráfico no solamente debe ser visto desde la perspectiva del control migratorio.

Debido a que la migración es un tema tan controversial en el Reino Unido, el enfoque que se le ha dado siempre ha enfatizado demasiado el cumplimiento de la ley en detrimento de la protección que deberían recibir las víctimas. El Reino Unido ha tendido a abordar el tráfico como un asunto de control migratorio en lugar de un problema de derechos humanos. Esto ha llevado a la deportación de víctimas de trata, especialmente mujeres, sin considerar adecuadamente su seguridad y bienestar. La amenaza de deportación ha puesto en riesgo la efectiva persecución de los traficantes, ya que esto puede afectar la calidad y disponibilidad de los testimonios de las víctimas. Endureciendo restricciones en el sistema de asilo que amenazan la capacidad de los refugiados de acceder a la protección, ha generado un sinnúmero de sentimientos anti-asilo ya que no consideran adecuadamente las obligaciones del Reino Unido frente a leyes internacionales, regionales y nacionales que protegen a aquellos que con argumentos bien fundados temen ser perseguidos.

El gobierno del Reino Unido está haciendo esfuerzos para legislar contra la trata. El Acta de Nacionalidad, Inmigración y Asilo 2002 formuló por primera vez que la trata de personas constituía un delito -pero solamente en casos de prostitución. El Acta de Delitos Sexuales 2003 incorporó estas provisiones y las expandió para abordar otras formas de explotación sexual. Esta también criminalizó la explotación sexual de niños, cuya pena puede ser cadena perpetua. El Acta de Asilo e Inmigración 2004 extendió la definición de tráfico y trata bajo la ley del Reino Unido más allá de los abusos sexuales y otras formas de abuso, como el trabajo forzado y la servidumbre doméstica.

Sin embargo, existe preocupación acerca de la implementación de leyes anti-trata pues podrían ser entorpecidas por las crecientes restricciones para el acceso al sistema de asilo del Reino Unido. Irónicamente, entre más los estados tratan de dificultar la entrada a sus territorios para los que buscan asilo, existe más riesgo de que las personas sean víctimas de trata, de igual forma aquellos desesperados por irse de sus países se volverán susceptibles a la fuerza, fraude y coerción comúnmente utilizados por los traficantes.

Derecho a la protección

Los esfuerzos del Reino Unido para combatir la trata no han sido unificados en una estrategia efectiva y detallada para que la prevención, persuada y castigue, y además que tenga los derechos y la protección de las personas tratadas como su eje central. Solamente unas cuantas personas tratadas han logrado obtener estatus de refugiados o protección humanitaria en el Reino Unido teniendo como base su experiencia con la trata -y además, en casi todos los casos, solamente cuando han logrado apelar exitosamente. La falta de una forma explícita de protección para las personas tratadas bajo la ley del Reino Unido, combinado con las barreras al asilo y a la protección humanitaria, significa que la persona tratada sigue siendo vulnerable de ser deportada. Ha habido reportes de personas tratadas que han sido retornadas hacia sus países de origen después de que tenían la oportunidad de solicitar asilo o protección humanitaria.

El asilo es crítico para la protección de las personas tratadas. Ellas puede que hayan sido traficadas debido a que trataban de escapar de situaciones de conflicto armado

por Wendy Young y Diana Quick

o abusos de derechos humanos que podrían hacerles calificar con el estatus de refugiados, indiferentemente de su experiencia en el tráfico.

El hecho de que fueran tratados podría convertirlos en candidatos para asilo si estuvieran en riesgo de ser re-tratados y si su país de origen fuera incapaz o no estuviera en la disposición de ayudarles.

Los juicios de traficantes detenidos por las autoridades inglesas han traído resultados ambivalentes. Se ofrece insuficiente protección a las personas tratadas que cooperan con los fiscales y no existe garantía de anonimato cuando la víctima testifica en la corte.

A diferencia de los Estados Unidos, Holanda, Italia y otros países de destino, el Reino Unido no ha adoptado mecanismos legales para asegurar la protección de las víctimas de trata, ni al corto ni al largo plazo. No hay provisiones para que exista un periodo de reflexión durante el cual la víctima pueda recuperarse de la experiencia de la trata y tomar decisiones sobre su futuro. Tampoco se ha diseñado alguna ayuda específica frente a la deportación para las víctimas de trata que les pudiese ayudar a permanecer temporal o permanentemente en el Reino Unido si el

El asilo es crítico para la protección de las personas tratadas

retorno no es viable. En cambio, una persona víctima de trata debe aplicar para asilo, el cual, si es otorgado, permite a la persona quedarse en el Reino Unido permanentemente, o protección humanitaria o algún permiso discrecional por un período definido.

Los proveedores de servicios sociales y los cuerpos de seguridad del Estado están preocupados debido a que niños son tratados al Reino Unido por adultos que los explotan para tener acceso a los subsidios sociales, reclamándolos como sus propios hijos. Estos niños regularmente son abandonados cuando también son por otro lado usados. Se les niega educación y cuidados de salud y son vulnerables a otras formas de explotación como el

trabajo doméstico forzado. No existe ningún programa en el Reino Unido diseñado para solventar las necesidades de protección de niños tratados. Existen serias dudas sobre si los servicios convencionales de subsidios para niños en el Reino Unido sean capaces de llenar el vacío.

El Reino Unido mantiene una "lista blanca" de países que se cree respetan los derechos humanos. Organizaciones no gubernamentales que trabajan con personas tratadas han señalado que varios de estos países en la lista blanca son también países fuente en el contexto de trata. A una mujer rumana tratada al Reino Unido se le dijo que volviera a su país para apelar la negativa de asilo pues Rumania esta en la lista blanca. También ha habido un número de casos de mujeres re-tratadas desde Albania- también en la lista.

Las víctimas de trata tendrían que defenderse a sí mismas en contra de cargos criminales por haber usado documentos falsos para entrar al Reino Unido. Esta perspectiva ignora la realidad de que los traficantes por lo regular obligan a sus víctimas a usar documentación falsa para lograr evadir ser detectadas a su entrada. La ley del Reino Unido no provee una renuncia que pudiera eximir a la persona tratada de cargos por documentos fraudulentos. Esta provisión puede, no

La carga de ofrecer protección y asistencia no debe recaer solamente en las autoridades locales sino debe ser de financiamiento central.

solamente debilitar la petición de la persona tratada a obtener asilo, sino que también podría desanimarle a presentarse frente a las autoridades.

Un programa de casas seguras fundado por el Ministerio del Reino Unido tiene criterios restrictivos. Para obtener acceso a servicios de salud mental y física, educación y capacitación que provee el Proyecto Poppy, las mujeres deben probar que han sido tratadas para trabajo sexual -a pesar del hecho de que la ley del Reino Unido ha reconocido otras formas de trata como crimen- y que ha trabajado en la prostitución en el Reino Unido. Después

de cuatro semanas, la ayuda se ve condicionada a cooperar con los juicios.

La trata no va a terminar, y probablemente seguirá incrementándose a menos que se desarrollen estrategias efectivas para prevenir la vulnerabilidad de las comunidades en riesgo, para que protejan y asistan a las víctimas de trata, que puedan sentirse seguras ante las represalias de sus traficantes y que no estén en riesgo de ser re-tratadas o de otros abusos, que clamen por el uso total de la fuerza de la ley en contra de los traficantes para mandar un mensaje claro y contundente, aquellos que se involucren en este crimen serán perseguidos y condenados.

Recomendaciones

La Comisión de Mujeres recomienda que:

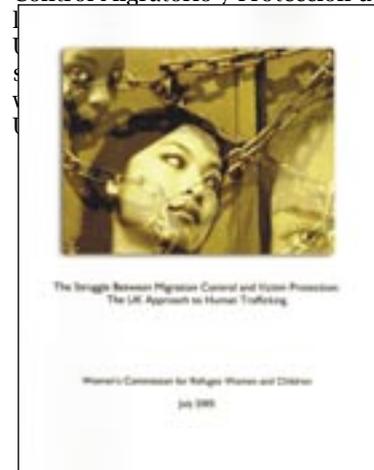
- los esfuerzos para combatir la trata se centren en los derechos y protección de la víctima.
- Las personas tratadas jamás deben ser penalizadas por el uso de documentos falsos y los niños tratados jamás deben ser forzados a participar en procedimientos legales contra los traficantes.
- La protección para las personas tratadas debe ser dada, si existen indicios de que puedan ser re-traficadas al retornar a sus países de origen, o si tienen algún temor fundado de ser perseguidos por razones que encajen en la definición de refugiado.
 - Un periodo de reflexión a corto plazo debe ser permitido para dar a la persona tratada una oportunidad de decidir qué es lo que desea hacer, incluyendo si cooperar con las autoridades o si buscar asilo en el Reino Unido.
- Las agencias que tengan contacto con los traficantes o personas tratadas deben desarrollar un efectivo intercambio de información y trabajar en una estrategia nacional para combatir el tráfico.
- Si el Reino Unido persiste en desarrollar una lista de países seguros, debe al menos permitir a niños y mujeres de esos países la consideración de demandas basadas en persecución de géne-

ro o edad.

- El Reino Unido debe crear permisos de residencia a corto y largo plazo explícitamente para la protección de personas tratadas que no pueden retornar con seguridad a sus países.
- La carga de ofrecer protección y asistencia no solamente debe recaer en las autoridades locales sino que debe ser de financiamiento central.
- La policía debe ser fortalecida en el sentido de mejorar sus capacidades para identificar personas tratadas y perseguir a los traficantes.
- Los bienes de los traficantes deben ser usados para ayudar a la protección de las víctimas y programas de asistencia.

A la fecha en que Wendy Young escribió este artículo era Directora de Relaciones Exteriores de la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados. Diana Quick es Directora de Comunicaciones de la Comisión (www.womenscommission.org). Email: diana@womenscommission.org.

Su reporte del 2005, La Lucha entre Control Migratorio y Protección de



Recursos del tráfico y la trata humanos

Vea el resumen de recursos de Migraciones Forzadas en: www.forcedmigration.org/browse/thematic/humanst.htm y guía de investigación en: www.forcedmigration.org/guides/fmo011/

Víctimas de trata en el Reino Unido

por Bob Burgoyne y Claire Darwin

Análisis de casos en la corte muestra lo difícil que es para las víctimas de trata el ganarse el derecho de permanecer en el Reino Unido.

La legislación del Reino Unido está mejorando la capacidad de perseguir a los traficantes, pero no han habido mejoras en la protección de las víctimas. La Oficina de Asuntos Internos argumenta que el sistema actual, ad hoc para proveer protección temporal mientras se investigan las ofensas, es adecuado. De hecho, es probable que la protección sea otorgada solo en casos de alto perfil y solo a aquellos que son testigos útiles contra los crímenes de trata. No hay procedimientos establecidos ni derecho a apelación contra un rechazo a otorgar protección. Consecuentemente, la mayoría de las víctimas del trata no tienen más opción que hacer una solicitud de asilo o 'protección humanitaria'.¹

Hemos analizado diez casos utilizados como precedentes de casos subsiguientes en la Corte, para identificar las bases por las que un solicitante pueda permanecer en el Reino Unido y el tipo de evidencia que se requiere que presenten las víctimas de trata para ganar sus casos.

La ley casuística es inconsistente en términos de la relevancia de la membresía a un 'grupo social' (una categoría importante en la Convención de Refugiados de 1951). El caso de una mujer de Kosovo que aceptó que pertenecía a un grupo social particular de "mujeres forzadas a la prostitución contra su voluntad". También se acordó que una mujer albana era miembro de un grupo social de una región donde la práctica consuetudinaria permite la abducción de jóvenes mujeres para casarlas. No obstante, la Tribuna de Asilo e Inmigración juzgó que ninguna "mujer en Tayikistán, o cualquier subgrupo de ellas ... puede constituir un grupo social particular".

De los casos examinados, no se permitió ninguna apelación sobre la base de un riesgo de trata recu-

rrente o sobre la base de que las víctimas pueden estar en riesgo de venganza por parte de antiguos traficantes. En el caso de una víctima nigeriana, aunque se aceptó que como adolescente podría estar en riesgo de volver a ser tratada si regresaba a su área de origen, se determinó que podría ser reasentada en algún otro lugar de Nigeria. El caso de una mujer de Tayikistán fue sobreseído porque se consideró que la ley tayik era lo suficientemente severa y porque, a la edad de 28, ella estaba más allá de la edad en la cual llamara normalmente la atención de los traficantes. En el caso de una joven kosovar, se decidió que no estaba en riesgo de volver a ser tratada debido a la legislación local y la anuencia de la Administración Interina de la ONU en Kosovo para investigar tales casos.

Algunas víctimas de la trata se ven obligadas a pagar a sus traficantes el precio del viaje al Reino Unido, aunque el viaje haya sido forzado por otros. Si una víctima de trata es capaz de escapar del traficante, la deuda puede permanecer sin pagarse. La joven víctima nigeriana escapó de sus traficantes, pero se le dijo que les debía US\$40,000. Como en el caso de la posible trata recurrente, este argumento fue sobreseído basándose en el hecho de que ella podría esconderse de su traficante mudándose a otra parte en Nigeria.

Cuando parece no haber evidencia sobre los riesgos de tratar víctimas en ciertos países, el tribunal asume que no existe tal riesgo. Esto es lamentable, particularmente en relación con países en donde la falta de una prensa independiente puede significar que los reportes objetivos sean difíciles de obtener. Cuando si existe evidencia, el tribunal tiende a ser persuadido por reportes "oficiales" (tales como los del Departamento de Estado de EE.UU.) y a recibir con esce-

pticismo declaraciones contrarias, aún de los ciudadanos del país en cuestión. Los reportes sobre la escala y formas de trata de humanos son escasos y existe una necesidad urgente de mayor investigación y recolección sistemática de datos.

Una objeción recurrente a las solicitudes de asilo es que el solicitante estaría seguro si simplemente se mudara a otra parte del país de origen. Tales reubicaciones, sin embargo, no deberían ser "indebidamente severas". En los casos de trata, las características del país de origen en particular son críticas. Un país tan grande como Nigeria puede muy bien dar la oportunidad para la reubicación interna mientras que un país pequeño como Albania no. En ausencia de medidas específicas para acceder a protección

se necesita urgentemente de un mecanismo para proteger a las víctimas de la trata

temporal en el Reino Unido, las víctimas de trata no tienen otra opción que solicitar asilo. No obstante, las probabilidades de que una víctima de trata pueda demostrar que califica para asilo o protección humanitaria bajo la ley del Reino Unido son muy limitadas. Si el Reino Unido quiere confrontar la trata con firmeza, necesita de manera urgente un nuevo mecanismo (fuera del sistema de asilo) para proteger a las víctimas de trata. Está por verse si una consulta pública anunciada recientemente² llevará a establecer un mecanismo apropiado.

Bob Burgoyne es abogado en Trivedy & Viridi Solicitors, c.e.: bob@dangerouspenguin.com. Claire Darwin es una abogada practicante, c.e.: clairedarwin25@yahoo.co.uk

¹ Conocido antiguamente como 'permiso excepcional para estadia', este permite estadia temporal en el Reino Unido para solicitantes cuya seguridad está en riesgo si regresan a su lugar de origen, pero que no satisfacen los criterios rigurosos de la definición de refugiado de la Convención de Refugiados de la ONU de 1951 y el Protocolo de 1967.

² www.homeoffice.gov.uk/documents/Tackling-Trafficking.pdf?view=Binary

Promoción del imperio de la ley en Darfur

por Sarah Maguire y Maarten G. Barends

Los programas de respeto a la ley usualmente tienen lugar después de que los conflictos han finalizado. No obstante, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es pionero de una importante iniciativa en medio del actual conflicto en Darfur.

En las décadas recientes, el fortalecimiento del imperio de la ley se ha vuelto uno de los objetivos centrales—y requisito—de la asistencia internacional para el desarrollo. Las agencias de la ONU (sobre todo el PNUD), los bancos de desarrollo y algunos donantes bilaterales están realizando programas de respeto a la ley en un creciente número de países. A menudo se describen estos programas como ‘acceso a la justicia’ o ‘reforma de los sectores de justicia y seguridad’ y tienen una variedad de objetivos.

El Programa del Imperio de la Ley en Darfur, lanzado en septiembre de 2004, es un paso importante hacia la estandarización de los programas de respeto a la ley en todas las situaciones de conflicto armado. Implementado de manera conjunta por el PNUD, el Comité Internacional de Rescate (IRC, por sus siglas en inglés) y una diversidad de instituciones académicas y de la sociedad civil sudanesa—y financiado por el RU y los Países Bajos—se integra en cinco grupos de actividades:

- capacitación sobre respeto a la ley y los derechos humanos para funcionarios de gobierno y miembros de la comunidad
- apoyo a grupos de asistencia legal compuestos de desplazados internos y otras personas afectadas por la guerra
- establecimiento de una red de apoyo legal
- establecimiento de centros de información legal
- simposios públicos sobre asuntos relacionados con el imperio de la ley.

El PNUD ha completado la capacitación acerca de respeto a la ley y derechos humanos para más de 10,000 funcionarios policiales, alcaides de prisión, jueces, funcionarios de seguridad, soldados, autoridades tradicionales, líderes tribales, abogados, representantes de la sociedad civil, desplazados

internos y comunidades anfitrionas. Esta capacitación pretende cambiar las actitudes y percepciones sobre el imperio de la ley y los derechos humanos, e inculcar de nuevo en la sociedad darfuriana un sentido de hacer lo que es correcto, basado en valores culturales compartidos, ética universal y estándares internacionales.

Considerando que Darfur—como el resto de Sudán—no tiene tradición de asistencia legal, el experimento está funcionando bien. Operando con base en los Centros de Justicia y Confianza del PNUD, los asistentes legales están capacitados para apoyar y responder a las necesidades legales de las comunidades, fomentar la reconciliación y la confianza entre los desplazados internos, las comunidades anfitrionas y las comunidades locales, e involucrar a las autoridades en una protección activa. Los asistentes legales ayudan a los miembros de sus comunidades a explicar sus problemas y a decidir si deben buscar asistencia de la policía del campo, abogados, organizaciones internacionales o líderes tradicionales que faciliten la mediación basada en la comunidad. Para remover cualquier indicio de confrontación con las autoridades, en algunos casos los asistentes legales son llamados ‘impulsadores comunitarios’. Claramente sus propias comunidades confían en ellos y han logrado desarrollar relaciones positivas con la policía local y las autoridades de gobierno. Por ejemplo, una asistente legal del campo de Abu Shuk fue seleccionada por sus compañeros para representar a las comunidades de desplazados internos en negociaciones recientes de paz entre el gobierno y los grupos rebeldes de Darfur en la capital nigeriana, Abuja.

Los asistentes legales crean modelos a seguir para otros en sus comunidades. Son prueba de que los desplazados internos no son ni pasivos ni ‘víctimas’ sino que pue-

den tomar el control, llegar a estar bien informados, tener acceso a las autoridades y ganarse la confianza de los funcionarios de gobierno, los líderes comunitarios y las organizaciones internacionales.

“Yo estaba en las afueras [del campo] cuando vi a una persona discutiendo con unos oficiales de policía. Se veía como si estuviera siendo acosado por la policía. Reconocí a la persona [del campo]. Yo sabía por mi capacitación como asistente legal que esto era una restricción de su [libertad de] movimiento. Me aproximé a los oficiales de policía y les dije que era un [asistente legal] en [el campo], que conocía a la persona con quien estaban hablando y que deberían dejarlo ir ya que no estaba haciendo ningún mal. Los policías dijeron que sabían que habíamos recibido capacitación en derechos humanos y dejaron que se fuera conmigo.”

“Dos personas fueron secuestradas... Cuando supimos lo que pasó, sabíamos qué hacer debido a nuestra capacitación. Fuimos... y hablamos con el Comisionado de Ayuda Humanitaria. Las personas fueron liberadas después de ocho días.”

“Un jeque vino a nosotros porque estaba preocupado por lo que estaba pasando en un hogar particular en el campo. Descubrimos que una niña de 14 años había estado prisionera de su padre por meses. Sus manos y pies fueron atados con tanta fuerza que tuvo que sufrir una amputación. Fuimos a la policía que la liberó y acusó al padre. Antes de que comenzáramos a trabajar aquí, no hubiera sido posible que un jeque hubiera ido a la policía.”

El acceso a la justicia se ve mejorado por el establecimiento de la Red de Ayuda Legal del PNUD, una red de abogados de Darfur que toman casos referidos entre otros, por los asistentes legales. A pesar del conflicto permanente y de que muchas veces está en serio peligro, el sistema judicial no ha colapsado por completo. Los abogados actualmente están lidiando con más de 70 casos, en representación de personas marginadas (usualmente desplazados internos) en una diversidad de casos criminales y civiles. Los derechos de representación han

sido asegurados en las cortes especiales (de orden público) del norte de Darfur. Hay trabajadores sociales disponibles para dar su testimonio en casos de violación sexual para prevenir que las mujeres sean después acusadas de adulterio.

La red no solo apoya a individuos que necesitan asistencia legal también desafía al sistema para asegurar que se empiece a cumplir con estándares legales básicos. El PNUD, en colaboración cercana con las instituciones académicas de Darfur, ha organizado seminarios sobre el Imperio de la Ley, cada uno de los cuales ha atraído a un promedio de 200 abogados, autoridades locales, estudiantes y desplazados internos. Las discusiones son cada vez más abiertas y francas. Los temas cubiertos incluyen la ley doméstica sudanesa y la ley internacional sobre derechos humanos, mecanismos consuetudinarios de resolución pacífica de conflictos y la relevancia del Acuerdo Integral de Paz¹ para el conflicto de Darfur. Además, el PNUD ha organizado varios debates políticos, a los que ha invitado a los representantes locales de los partidos políticos sudaneses a que presenten sus puntos de vista sobre soluciones políticas para el conflicto de Darfur. A través de estos seminarios el PNUD pretende, no solo despertar la toma de conciencia sobre los principios de respeto a la ley y los derechos humanos (sobre todo libertad de expresión y asamblea), sino también fomentar la confianza y la reconciliación.

En Sudán, los estudiantes de derecho reciben clases de profesores con poco acceso a la información, estudian de libros obsoletos y no tienen acceso a bibliotecas legales. El establecimiento de Centros de Información Legal en las capitales de los tres estados en la región de Darfur proveerá de información muy necesaria para las autoridades de gobierno, practicantes legales, estudiantes, académicos y público en general. Los centros deberían aumentar el conocimiento sobre la ley nacional e internacional, y mejorar la capacidad entre los asistentes legales, abogados, jueces y fiscales para convertir estos principios en realidad.

Es tan importante que las comunidades estén conscientes de sus derechos, así como que los funcionarios de gobierno y otros responsables estén conscientes de sus responsabilidades. El prestar atención a un solo grupo no produce efectos sostenibles y puede incrementar las tensiones o causar daño.

Desafío a los críticos

El Programa de Imperio de la Ley del PNUD no ha esperado que se dé un acuerdo de paz, ni siquiera un cese de hostilidades. Algunos pueden cuestionar lo apropiado y relevante que pueda ser el realizar un programa de respeto a la ley cuando las necesidades humanitarias aún son grandes, las violaciones masivas continúan cometiéndose y la recuperación ni siquiera está en

el horizonte. Los participantes en el programa argumentan que:

- Los derechos humanos son universales: todas las personas tienen los mismos derechos, cualquiera que sea su situación actual u origen. La gente no deja de necesitar o merecer acceso a la justicia cuando se ha vuelto víctima de la guerra. El hecho de que las autoridades locales a menudo son incapaces de o renuentes a proteger poblaciones afectadas por la guerra, hace que la necesidad de atender el vacío en respeto a la ley sea aún más urgente.
- Es probable que la crisis de Darfur eventualmente se resuelva y que la gente comience de nuevo en o cerca de sus comunidades originales. Si los fundamentos del imperio de la ley no han sido establecidos, esto no puede pasar.
- El impacto del empoderamiento de los asistentes legales será duradero: donde quiera que vayan después, llevarán con ellos sus destrezas y conocimiento y promoverán una cultura de derechos humanos.
- Las acciones para atender aún las quejas menores son importantes. Los problemas de la discriminación general y sistemática pueden afectar las vidas de una comunidad tanto como la tortura y la detención arbitraria.

La comunidad internacional ha salvado vidas en Darfur, no obstan-



te las agencias humanitarias están conscientes de que vivir gracias a la asistencia humanitaria puede ser des-empoderador y crear pasividad y dependencia. Tanto los proyectos de generación de ingresos, como los programas de destrezas y alfabetización y los enfoques participativos tratan de atender esto. El programa de Darfur ha demostrado que, con apoyo y la protección necesaria, la gente puede tomar acciones para protegerse a sí mismo y a sus comunidades, y de hecho lo hace.

Ahora es de dominio público que el conflicto armado no es lineal y que las oportunidades para su resolución, prevención de escaladas y brotes posteriores existen en cada etapa y no están restringidas a las partes en conflicto. El imperio de la ley puede ser descrito como una alternativa directa para el imperio de la fuerza. Es auto-evidente que el equipar a una comunidad con información y herramientas con las cuales negociar bajo lineamientos de derecho y responsabilidad—en lugar de fuerza física—y reunirlos bajo lineamientos de interés común, solo puede promover la construcción de la paz y la transformación del conflicto.

Lecciones aprendidas

El Programa de Imperio de la Ley del PNUD en Darfur ha tenido que evolucionar en respuesta a un contexto rápidamente cambiante. Ha tratado de ser imaginativo y creativo al tiempo que mantiene los más altos estándares posibles. Un enfoque auto-evaluativo y auto-crítico en to-

los derechos no desaparecen aún cuando no se respeten

das las etapas del ciclo programático asegura que el programa busca continuamente lograr mayor impacto y sostenibilidad.

En el Programa se han tomado en cuenta aspectos sobre equidad de género, se ha dado prioridad al combate a la discriminación contra de la mujer. La capacitación ha atendido las múltiples amenazas que enfrentan las mujeres, hay mujeres miembros de los grupos de asistentes legales y se impulsa a las mujeres a asistir a seminarios y expresar sus ideas. Es crucial establecer el programa 'desde las bases'—confiando en las opiniones y experiencia de la comunidad afectada y asegurar que las mujeres tienen

espacio y oportunidad para contribuir plenamente. Esto significa que un programa de Imperio de la Ley puede identificar puntos de entrada apropiados, desarrollar estrategias innovadoras para sobrepasar los obstáculos y trabajar hacia la equidad de género, tanto como un fin en sí mismo como un requisito para el cumplimiento de todos los derechos humanos. La reducción las tasas de violencia sexual y violencia de género es un indicador crucial del valor de un programa como este. La presencia de los abogados internacionales ha abierto espacio para que la gente de Darfur discuta una variedad de temas hasta ahora 'sensibles'. Cuando las mujeres y hombres están más preparados para atender temas de violencia doméstica, por ejemplo, esto indica que los tabús están cediendo espacio a una cultura de derechos humanos y reconocimiento de que ningún tema es demasiado controversial o sensible para ser abordado.

El Programa ha tenido que encontrar un balance cuidadoso entre ser consciente de los riesgos y reacio a los mismos. El Programa entró a la arena de la crisis de protección en Darfur de forma oportuna, creciendo despacio pero determinadamente, involucrando estrechamente a la contraparte gubernamental, las organizaciones de la sociedad civil y la más amplia comunidad internacional. Se están estableciendo relaciones con líderes religiosos islámicos con el propósito de impartir capacitación sobre principios básicos de derechos humanos, trabajando a través de valores y éticas sufís.

Las estrategias y mecanismos desarrollados por los abogados y asistentes legales son creativos e imaginativos. Trabajando contra obstáculos enormes—la no ratificación de Sudán de algunos instrumentos internacionales clave sobre derechos humanos,² un sistema judicial con insuficientes recursos y la ausencia de separación de los poderes judicial y ejecutivo—los abogados continúan encontrando formas de influenciar el sistema judicial.

Los programas como este no deben despertar expectativas innecesarias, particularmente entre las personas desplazadas. La capacitación sobre respeto a la ley y derechos humanos contiene un mensaje central: que los derechos no desaparecen aún cuando no se respeten. La gente de Darfur ha sufrido muchísimo. Saben que lo que les ha pasado no está

bien y el explicar los errores dentro de un marco de ley internacional, les demuestra que la comunidad internacional está de acuerdo con ellos.

La comunidad internacional cada vez es más consciente de la relevancia universal y la importancia del imperio de la ley. El Programa de Imperio de la Ley del PNUD en Darfur demuestra que las actividades de respeto a la ley pueden y deben ser un componente importante de la asistencia humanitaria, y la transformación y prevención de conflictos. Es de esperarse que el Programa allane el camino para la estandarización plena de las actividades de imperio de la ley en medio de conflictos armados y en las etapas tempranas de la recuperación.

Los abogados que trabajan con el Programa han sido arrestados y detenidos en numerosas ocasiones pero han sido liberados después de clarificar su asociación con el PNUD. Una mayor visibilidad del PNUD y sus 'donantes de respaldo' provee cierto grado de protección. No obstante, es esencial un alto nivel de apoyo explícito continuo por parte de la misión de la ONU y la comunidad diplomática.

Sara Maguire es abogada independiente de derechos humanos en Londres. En febrero de 2006 condujo una evaluación independiente del Programa de Imperio de la Ley del PNUD, en Darfur (reporte disponible bajo pedido). Correo electrónico: s_r_maguire@yahoo.co.uk. Maarten G. Barends es el Administrador de Proyecto del Programa de Imperio de la Ley del PNUD en Darfur. Correo electrónico: maarten.barends@undp.org.

Este artículo fue escrito a título personal y no necesariamente representa las opiniones de la ONU o cualquier otra organización.

Para mayor información sobre la capacitación prestada por el Programa, véase J. Aguetant, Hacia una cultura de derechos humanos en Darfur, FMR 24 www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR24/FMR2423.pdf

1 El acuerdo entre el Gobierno de Sudán y el Movimiento Popular de Liberación de Sudán que finalizó el conflicto norte-sur y allanó el camino para la creación del Gobierno de Unidad Nacional en septiembre de 2005. Véase FMR 24, www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR24/FMR24contents.pdf

2 Sudán no es un Estado Miembro de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Convención contra la Tortura y el Trato Inhumano y Degradante, entre otras.

Reflexiones sobre el desarreglo temprano de Darfur

por Larry Minear

¿Cómo se ha conducido la comunidad internacional desde los comienzos de la violencia orquestada en Darfur a principios de 2003? ¿Por qué tomó tanto tiempo preparándose y por qué los agentes humanitarios fueron tan insuficientes para los desafíos presentados por la crisis?

El análisis de las seis evaluaciones provistas por agencias miembros de la Red de Aprendizaje Activo para Responsabilidad y Rendimiento (ALNAP, por sus siglas en inglés) de su propio rendimiento ayuda a obtener algunas respuestas.¹ Revisando las seis evaluaciones me sorprendió el sentido generalizado de frustración y fracaso. Ninguna agencia percibió que su propia respuesta o la del sistema hayan sido adecuadas.

La lentitud de la respuesta internacional despierta dudas sobre la capacidad del sistema humanitario para otorgar protección y asistencia efectivas en emergencias importantes de alto perfil. Tomó entre 12 y 18 meses desde el surgimiento de la crisis a inicios de 2003 para que las operaciones humanitarias estuvieran firmemente establecidas. Los programas comenzaron despacio debido al tamaño y lejanía de Darfur, el estado delicado de la negociación de paz entre norte y sur, la competencia de emergencias de mayor perfil en otras partes y, lo más significativo, barreras de acceso creadas por el gobierno de Sudán. A medida que el número de población accesible con necesidad de ayuda aumentaba, las agencias se encontraron corriendo para alcanzar el nivel necesario, o aún para compensar. La ayuda se concentró en áreas bajo control gubernamental.

Un desarrollo positivo fue que desde el inicio de la crisis, las agencias, energizadas por la preocupación sobre la violencia contra las mujeres, resaltaron la necesidad de priorizar la protección. Médicos Sin Fronteras-Holanda notó que la violencia más que la mala nutrición o la mala salud, era la “causa generalizada de muerte”. Dicho eso, hubo mucha confusión con respecto a la responsabilidad de proveer protección. El estudio de UNICEF resaltó que “ninguna agencia de la ONU tiene un claro mandato de protección

para los desplazados internos” y a mediados de 2004 las evaluaciones de ACNUR reportaban que “no había estrategia consistente de protección” en o alrededor de los campos de refugiados en Chad.

La experiencia de otras innumerables crisis se repitió en la respuesta a Darfur. El estudio realizado por OCHA comentaba sobre el “rendimiento insatisfactorio” de varias de las agencias de la ONU y la “proporción relativamente pequeña de ONG [que son] vistas como efectivas en términos de su experiencia y habilidad de aprovechar el acceso humanitario y llenar las brechas en situaciones difíciles.” Otro estudio señalaba el alto porcentaje de su personal en Darfur de misioneros primerizos que no tenían experiencia previa en el campo. Otro estudio resaltaba el hecho de que la respuesta en Darfur tipificaba de positivo el “cambio de enfoque en la actividad de agencias ‘humanitarias’ de entrega de bienes a promoción de derechos humanos y protección”. Los trabajadores de asistencia, sugería, preferirían hablar con el Consejo de Seguridad que excavar letrinas.

No obstante, la prioridad superior dada a la promoción no produjo la acción reforzadora necesaria en los frentes político, diplomático y militar. Aún en el tema altamente sensible del genocidio, los paralelos extraídos de la experiencia en Ruanda por grupos humanitarios y de derechos humanos generaron solamente un momentum limitado. De hecho, algunos colegas en el campo percibían que el esfuerzo en las sedes de las agencias de ayuda de designar lo que estaba pasando como genocidio complicaba su sensible trabajo cotidiano. Las autoridades sudanesas ciertamente reaccionaron negativamente al debate de genocidio, viéndolo como parte de una más amplia campaña

anti-Sudán, anti-musulmana. Habiendo estado involucrada en asuntos sudaneses en diferentes períodos desde mi asignación inicial ahí en 1972, me sorprendió la a-historicidad del enfoque adoptado por las agencias al desafío de Darfur. Las lecciones del mismo Sudán y de otros escenarios han pasado sin mayor reconocimiento. Uno de los estudios de la ONU expresaba sorpresa ante problemas que deberían ser familiares de otros contextos: colocación de campos muy cerca de la frontera, dificultades en la enumeración de la población refugiada, la necesidad de proteger a las mujeres que recogen leña para fuego y problemas relacionados con la descentralización de la toma de decisiones

Los trabajadores de asistencia preferirían hablar con el Consejo de Seguridad que excavar letrinas.

y estado de ánimo del personal.

Las evaluaciones me llevaron a inferir que, después de treinta años de iniciativas humanitarias internacionales de alto perfil en Sudán, los beligerantes han hecho un mejor trabajo aprendiendo cómo manipular y frustrar la acción humanitaria que la comunidad internacional usando sus considerables recursos creativamente.

Larry Minear dirige el Proyecto sobre Humanitarismo y Guerra en el Centro Internacional Feinstein para Hambruna en la Escuela Friedman de Ciencia y Políticas Nutricionales, Universidad de Tufts, Boston <http://nutrition.tufts.edu>. Correo electrónico: Larry.Minear@tufts.edu

Este artículo está basado en una presentación hecha en la 18ª Reunión Bial de ALNAP, en diciembre de 2005, en línea en: www.odi.org.uk/alnap/meetings/pdfs/LMinear_darfur_dec05.pdf El texto completo del análisis es un capítulo de la Revista de Acción Humanitaria de ALNAP en 2004, www.alnap.org/RHA2004/pdfs/rha04_Ch3.pdf

¹ Las evaluaciones fueron un estudio inter-agencias realizado por OCHA y estudios individual-

Necesidades de atención por aborto en Darfur y Chad

por Tamara Feters

Dado el carácter generalizado de la violencia sexual basada en género en Darfur ¿por qué no se proveen servicios seguros de aborto y tratamiento de complicaciones resultantes de abortos no seguros o espontáneos en todas las instalaciones de salud para refugiados y desplazados internos?

Los casos de violación sexual y violencia contra mujeres en Darfur y en los campos de refugiados en Chad están bien documentados. Estos ocurren mientras las mujeres están recolectando agua, leña o comida para animales domésticos, o durante estadías en prisión. También ha habido casos de mujeres obligadas a someterse a relaciones sexuales a cambio de 'protección' por parte de oficiales de policía y residentes hombres de los campos.¹

Entre octubre de 2004 y febrero de 2005, equipos de Médicos sin Fronteras (MSF) en el oeste y sur de Darfur trataron a casi 500 mujeres y niñas que habían sido violadas—casi un tercio de ellas habían sufrido violaciones múltiples. Estas cifras probablemente representan una fracción de los casos ya que las mujeres sudanesas, como las de otras zonas en conflicto, se rehúsan a reportar el sexo forzado por miedo al aislamiento, abandono y estigma.

Cerca de uno de cada veinte casos de violación resultará en un embarazo no deseado. Muchos otros resultan en desertión de los esposos y/o problemas crónicos de salud tales como la enfermedad inflamatoria pélvica, VIH y otras infecciones transmitidas sexualmente. El trauma psicológico y físico y la mala nutrición pone a las víctimas de violación en riesgo de abortos espontáneos. La falta de acceso a servicios de salud y anticonceptivos lleva a las mujeres a buscar abortos no seguros—con potenciales complicaciones graves—en lugar de llevar el niño a término.

La violencia es usada sistemáticamente como un arma de guerra por la milicia janjaweed, una crasa violación de la ley humanitaria internacional. Los actos similares en Ruanda y Bosnia ahora son considerados

crímenes contra la humanidad. La ONU, los gobiernos y las ONG que trabajan con refugiados y desplazados internos están obligados a dar protección contra la violencia sexual. Deben garantizar que los servicios de salud puedan responder a las consecuencias de la violencia sexual, que las mujeres y niñas sean informadas de sus derechos y que el tratamiento y servicios de consejería culturalmente apropiados sean accesibles a todas las mujeres que los necesiten.



EC/ECHO/Ivo Freijesen

El aborto es legal en Chad si es cuestión de salvar la vida de la mujer y proteger su salud. La ley sudanesa permite el aborto para salvar la vida de la mujer, o cuando el embarazo es resultado de violación ocurrida con fecha no anterior a 90 días de la fecha en que la mujer expresa su deseo de realizar el aborto, o cuando el niño ha muerto en el vientre de la madre. Las provisiones legales en ambos países no son ambiguas: el derecho de una mujer sudanesa a la vida y la salud se ve violado si se le fuerza a llevar a término un emba-

razo no deseado resultado de una violación.

Estándares contra realidad

Las evaluaciones preliminares de la disponibilidad de servicios para las sobrevivientes de violencia sexual en Darfur son perturbadoras. Human Rights Watch ha notado que "a pesar de la existencia de estándares claros para responder a la violencia sexual basada en género... las agencias humanitarias no están implementando estos lineamientos sobre una base sistemática en Darfur y Chad". Human Rights Watch determinó que solo una de cada seis agencias que prestan servicios de salud en los campos de refugiados en Chad ofrece anticonceptivos de emergencia, tratamiento exhaustivo de infecciones transmitidas sexual-

mente y profilaxis posterior a la exposición para prevenir la transmisión de VIH.² La anticoncepción de emergencia—una dosis más alta de píldoras anticonceptivas iniciada dentro de las primeras 72 horas desde la violación—es una opción efectiva, barata y no quirúrgica para la prevención del embarazo recomendada en Manejo Clínico de Sobrevivientes de Violación: desarrollo de protocolos para uso con refugiados y desplazados internos (*Clinical Management of Rape Survivors: Developing Protocols for Use with Refugees and Internally Displaced Persons*) de la OMS/ACNUR.³

Este manual argumenta que:

- Las mujeres tienen el derecho a información completa de todas las opciones de embarazo y terminación incluyendo anticoncepción de emergencia cuando sea apropiado.
- Los proveedores de atención en salud deberían estar bien informados sobre las leyes relativas al aborto en el país anfitrión y la disponibilidad (si es legal) de servicios seguros de aborto.
- Ahí donde los servicios seguros de aborto no están disponibles, las mujeres que se someten a un aborto no seguro deberían tener acceso a todo el espectro de cuidado posterior al aborto, incluyendo tratamiento de emergencia de complicaciones por aborto.

Niña desplazada en Kutum, Darfur, cuidando a su bebé

Human Rights Watch hace notar que la cuestión del acceso al aborto seguro como opción para las víctimas de violación, no se discute abiertamente en ninguna instalación de salud que reciba asistencia humanitaria internacional en Darfur, Chad o ningún otro lugar. Ha habido poca o ninguna discusión de cómo hacer operativos los estándares de la OMS/ACNUR en una situación de campo y los proveedores de salud se ven obligados a usar su propia iniciativa para encontrar servicios de aborto locales 'seguros'. Las agencias humanitarias parecen asumir que no es esencial proveer servicios de aborto o información exacta para las víctimas de violación en situaciones de campos o de desplazamiento interno. Es probable que las políticas anti-aborto del gobierno de EE.UU. hayan contribuido a la

renuencia a proveer servicios de aborto seguros.

Los proveedores de salud deberían, como mínimo, estar preparados y capacitados para tratar complicaciones resultantes de abortos no seguros de forma local. El realizar una evacuación uterina para tratar un aborto no seguro, aborto espontáneo o aborto temprano es uno de los procedimientos quirúrgicos más simples y comunes en el mundo. Las mujeres están sufriendo y muriendo sin ninguna necesidad. El costo adicional de proveer atención a abortos a las mujeres refugiadas y desplazadas internas es mínimo. El cambio debe venir desde arriba en las agencias operativas y de donantes. La continua negativa al derecho de la mujer a tener información sobre acceso a la terminación segura y legal de un embarazo inducido por

violación, es una violación flagrante de las leyes nacionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Tamar Feters es investigadora para IPAS, una ONG con sede en EE.UU. que trabaja para incrementar las habilidades de las mujeres para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. (www.ipas.org). Email: fetterst@ipas.org

1 UNICEF Los Efectos del Conflicto en la Salud y Bienestar de las Mujeres y Niños en Darfur (*The Effects of Conflict on Health and Well-being of Women and Girls in Darfur*). Sept. 2005. www.unicef.org/spanish/emerg/darfur/files/sitan_unfpaunicef.pdf

2 Human Rights Watch: Violencia sexual y sus consecuencias entre las desplazadas internas en Darfur y Chad (*Sexual Violence and its Consequences among Displaced Persons in Darfur and Chad*). Abril 2005. <http://hrw.org/background/africa/darfur0505/darfur0405.pdf>

3 www.who.int/reproductive-health/publications/clinical_mngt_survivors_of_rape/sequences_among_displaced_persons_in_darfur_and_chad. April 2005. <http://hrw.org/background/africa/darfur0505/darfur0405.pdf>

Retorno incierto al sur de Sudán

por Graham Wood y Jake Phelan

Ecuadoria Occidental es un punto focal para los refugiados sudaneses que regresan de los países vecinos Uganda, República Centrafricana y la República Democrática del Congo. Al llegar con muy poco, inevitablemente complican la pobreza de sus anfitriones. Sin una mayor sensibilidad, la ayuda podría exacerbar las profundas divisiones.

Un reporte de la ONG del Reino Unido "Ockenden International" investiga el impacto actual y potencial del retorno a Ecuadoria Occidental, los efectos de este proceso en los recursos físicos, cómo los 'residentes' perciben a los repatriados y las líneas de división potenciales entre los que se quedaron, los que lucharon y los que se fueron.

La historia reciente de la región está dominada por el movimiento. Los combates por pueblos como Maridi guarnecidos por el gobierno de Sudán fueron particularmente destructivos y llevaron a la separación de muchas familias. Cuando el Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA, por sus siglas en inglés) se apoderó del lugar, siguió una estabilidad relativa. No obstante el saqueo, el miedo al reclutamiento forzado o al secuestro por parte el SPLA, y el bombardeo aéreo por parte del gobierno desplazó a otros. Algunas personas pueden no haber sido desplazadas 'forzadamente', pero se mudaron para reunirse con su familia o se fueron anticipadamente ante el conflicto que se aproximaba.

La extensión masiva del movimiento de población complica cualquier intento de definir a los 'repatriados' y a los 'residentes'. Los movimientos de personas no son eventos únicos, nítidamente mensurables. Un repatriado puede ser un desplazado interno, refugiado, combatiente o secuestrado. Aunque los términos 'repatriado' y 'residente' son fluidos y de ningún valor analítico, pueden ser potencialmente divisores para aquellos que son categorizados como tales por las agencias de ayuda, las autoridades del gobierno y los líderes locales. Las nociones de 'retorno' y 'reintegración' están lejanas de ser claras cuando tantas personas están 'retornando' a un nuevo lugar.

El pueblo de Maridi es atractivo para grandes cantidades de repatriados y excombatientes, lo que ejerce presión en los ya escasos recursos. Maridi tiene una gran cantidad de desplazados internos establecidos desde hace mucho, particularmente los Bor Dinka. La presencia de estos pastores nilóticos entre la población agrícola bantú ha sido fuente de conflicto

durante muchos años. El ganado perteneciente a los Dinka causa daños severos a los cultivos y las fuentes de agua. Las divisiones étnicas entre los 'bantú' y los 'nilóticos' fue una causa de la regresión a la guerra en la década de 1970. Más recientemente, han habido serios conflictos en los municipios vecinos entre la población local y los dinkas.

Varios miles de repatriados de la República Democrática del Congo se han asentado en Ibbá, muchos obligados a regresar debido a la inseguridad en la RDC. Los repatriados se han asentado pacíficamente pero han provocado grandes demandas en los recursos compartidos existentes, y no puede decirse que se hayan 'reintegrado' y vuelto auto-suficientes.

Hasta la fecha, solo una pequeña proporción de refugiados ha regresado a Sudán. Hay muchas amenazas a la estabilidad:

- hay abundancia de armas pequeñas
- el agua se vuelve escasa a medida que la población se eleva: las colas en los puntos de recolección crecen y las frustraciones entre los diferentes grupos podrían explotar.
- Los que lucharon, los que fueron obligados a cargar suministros militares o los que sufrieron un bombardeo aéreo probablemente no reciben bien a los

que 'huyeron', especialmente si sienten que los antiguos refugiados más educados tienen un beneficio desproporcionado de los dividendos de la paz.

- Las tasas de VIH/SIDA probablemente se elevarán: la estigmatización de los repatriados podría añadirse a las tensiones.

Las poblaciones de repatriados pueden traer el ímpetu para promover cambios sociales positivos. Sin embargo tales cambios pueden percibirse como imposiciones foráneas y por lo tanto ser mal recibidos. El regreso de las poblaciones desplazadas traerá inevitablemente cambios profundos que probablemente intensifiquen las tensiones en medio de una mezcla de identidades y valores sociales transformados.

Las proyecciones de la cantidad de refugiados hechas con propósitos de planificación son útiles pero posiblemente fallidas y hay razón para cuestionar las suposiciones sobre la escala y momento de los retornos esperados. Las dos limitaciones principales al retorno identificadas en una encuesta realizada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) —falta de dinero y de transporte— probablemente no se superen rápidamente.

La reintegración es un concepto sesgado, con el énfasis firmemente sobre los repatriados: la categoría fluida de los desplazados necesita ser absorbida por la comunidad anfitriona estática, "esponjosa".

Las percepciones de los residentes sobre los repatriados no han recibido suficiente atención ni en círculos

académicos ni de políticas. No obstante es crucial comprender sus expectativas y preocupaciones para poder ayudar a la reintegración de las personas desplazadas.

Si la gente de las comunidades receptoras ve beneficios tangibles de una paz por la cual han esperado tanto tiempo, el retorno y la reintegración serán mucho más sencillos. Este será el caso particularmente si se perciben los beneficios antes de que la población comience a incrementarse significativamente y si se prepara el ambiente por adelantado para los repatriados. No obstante, con las tendencias actuales, es improbable que esto pase.

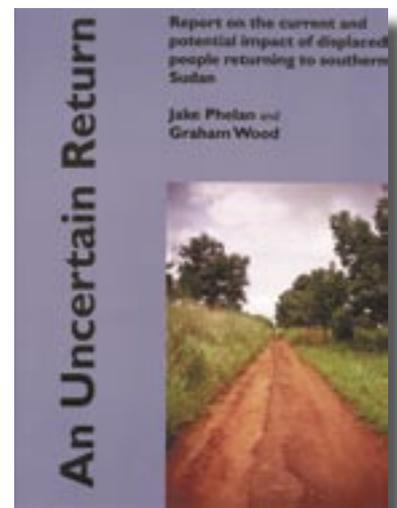
Nuestra investigación indica la necesidad de:

- inversión externa masiva en infraestructura
- reconocimiento de que los retornos a lugares de origen nunca son directos
- abandono de categorizaciones simples
- apoyo a las autoridades locales y a la sociedad civil para desarrollar un ambiente en el cual la paz sea sostenible
- provisión de oportunidades de educación formal y no formal para todos
- conciencia continua del potencial para la aparición y extensión de conflictos localizados
- garantía de protección adecuada para todos y de que todas las personas desplazadas gozan de la elección de retornar y de cuándo hacerlo
- eliminación de la idea de que 'retorno' equivale al final del

movimiento: muchos retienen lazos sociales y económicos transnacionales que son componentes vitales de sus estrategias de subsistencia.

Graham Wood es Director de Políticas en Ockenden International. Jake Phelan es consultor independiente. Emails: graham.wood@ockenden.org.uk, jakephelan@hotmail.com.

Este artículo es un resumen de su reporte de enero de 2006, Retorno Incierto (Uncertain return), en línea www.ockenden.org.uk/temp/UncertainReturnPDF1.pdf



Para la información más reciente de Sudán, vea www.reliefweb.int

1. Vea: 'Assisting the return of displaced Dinka Bor' por Paul Murphy, FMR 24. www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR24/FMR2417.pdf

Sudán: expectativas inciertas

por Tim Morris

La negación de Jartum de permitir a Jan Egeland, el Coordinador de Auxilio de Emergencia, el visitar Darfur—y la expulsión del Consejo Noruego para los Refugiados de la región en crisis—es mayor evidencia de los esfuerzos por parte del oficialista Partido del Congreso Nacional (NCP, por sus siglas en inglés) de contener la intervención internacional en Sudán.

El conflicto de Darfur surgió a inicios de 2003 cuando el Movimiento/Ejército de Liberación de Sudán y el más pequeño Movimiento de Justicia e Igualdad tomaron armas contra el gobierno de Jartum dominado por árabes. El NCP respondió apoyando a los paramilitares árabes conocidos como Janjawid. Los trabajadores humanitarios estiman que más de

180,000 personas han muerto debido a la violencia y cerca de dos millones han sido forzados a huir de sus hogares.

Aún antes de que a Egeland se le negara permiso para visitar Jartum o Darfur en abril de 2006, la esperada transferencia de la responsabilidad de vigilar la paz en Darfur de la Unión Africana a la ONU parecía estar en detención permanente. La

Misión Africana en Sudán (AMIS, por sus siglas en inglés) de 7000 efectivos no ha tenido los recursos para detener un deterioro continuo de la situación de seguridad, el saqueo generalizado y los abusos de derechos humanos por parte de todos los combatientes. UNICEF estima que en Darfur del Norte y del Oeste no se puede llegar a cerca de medio millón de personas con necesidad de asistencia humanitaria debido a conflictos continuos. La inseguridad y la falta de financiamiento ha limitado la expansión de los programas humanitarios en áreas remotas y rurales, exacerbando potencialmente el 'efecto de atracción' de los campos para personas desplazadas a medida que las comunidades rurales abandonan sus poblaciones.

Egeland describió la situación como un “recordatorio tenebroso” de 2004, cuando se le negó el acceso a trabajadores de agencias de ayuda precisamente cuando Darfur estaba en su peor momento. “Esto es sintomático de los problemas cotidianos que mis colegas enfrentan en Darfur, tratando de alimentar a tres millones de darfuris para los cuales nosotros somos una línea vital,” dijo.

En una evaluación sombría el Grupo de Crisis Internacionales hace notar que el NCP ha mantenido a la comunidad internacional a raya en Darfur, facilitando un mayor caos en el terreno y promoviendo divisiones dentro del frente rebelde que han congelado las pláticas de paz en la capital nigeriana de Abuja. De forma semejante está conteniendo la intervención internacional en el Acuerdo Integral de Paz (CPA,

por sus siglas en inglés) al implementar selectivamente elementos del acuerdo sin permitir ningún debilitamiento de su sujeción al poder—particularmente el control de las ganancias del petróleo—o un cambio fundamental en la forma en que el país es gobernado. La comunidad internacional ha permanecido mayormente en silencio. Concentrándose en el monitoreo pero no en el seguimiento, la comunidad internacional—particularmente los países clave involucrados en la negociación del CPA—aún no se ha apropiado de su papel como garante del CPA, y continúa sin un enfoque consistente y coordinado para exigir a las partes del acuerdo, particularmente al NCP, que cumplan con sus compromisos respectivos.¹

Al regresar de Sudán, Egeland hizo notar que la comunidad internacional parece “estar relajándose

en el trecho final de esta maratón para traer paz, seguridad y prosperidad al país más grande de África “... He visto un interés cada vez menor en Sudán este año... este es realmente el momento de la verdad para la compasión y la solidaridad internacionales con Sudán”, dijo.

Tim Morris es Co-Editor de Forced Migration Review. Email: fmr@qeh.ox.ac.uk

Para mayor información sobre Sudán, ver RMF24 en www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR24/FMR24full.pdf

1. www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=2289&tid=4055&type=pdf&l=1



Una familia de refugiados de Darfur fuera de sus tiendas, en el campo de Farchana, en el oriente de Chad.

Nuevos derechos para la restitución de vivienda, tierra y propiedad por Scott Leckie

Los Principios Pinheiro de la ONU representan el primer estándar global consolidado sobre los derechos de restitución de vivienda, tierra y propiedad de los desplazados.

“La mejor solución para la necesidad desesperada de los refugiados y los desplazados alrededor del mundo es asegurarse de que logren el derecho de regresar libremente a sus países y se les restaure la vivienda y propiedad de la cual fueron privados durante el curso de su desplazamiento, o compensados por cualquier propiedad que no pueda restaurárseles. Es la solución más deseable, sostenible y digna hacia el desplazamiento”.

Paulo Sergio Pinheiro,
Relator Especial de la
ONU sobre Restitución de
Vivienda y Propiedad

Pocas experiencias son más espantosas que ser obligado a irse de la propia casa. Cada año muchos millones de personas no tienen más opción que huir de sus hogares, tierras y propiedades contra su voluntad. Sin importar la causa, el desplazamiento siempre es desagradable, siempre brutal, y rara vez es corto. Millones de refugiados y desplazados internos que desean desesperadamente regresar a sus hogares originales no pueden hacerlo, debido a que los derechos de restitución no son tratados con la debida seriedad por las autoridades relevantes y los actores internacionales.

Hasta hace un tiempo relativamente reciente, la tierra, los hogares y otras posesiones de los ‘derrotados’ de un conflicto armado eran vistas como parte del ‘botín de guerra’ para los vencedores. Aunque las leyes de conflicto armado expresamente prohíben la destrucción arbitraria y la expropiación de la propiedad, el derecho a la restitución para las personas que han tenido que dejar sus hogares ha sido mayormente ignorado en la práctica. Los gobier-

nos y las agencias humanitarias han concentrado sus esfuerzos en encontrar albergue alternativo, y atender las necesidades inmediatas de los refugiados y desplazados.

La restitución de viviendas, tierra y propiedad, no obstante, son temas que están subiendo rápidamente en la agenda de políticas. En las décadas recientes, en contextos post-conflicto tales como Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Tayikistán, en países post-autoritarios como Sudáfrica o Iraq y en países post-comunistas incluyendo Alemania Oriental, Letonia y Albania, los derechos de restitución han sido reconocidos y se han desarrollado y puesto en efecto leyes y procedimientos. En el proceso, millones de personas desplazadas han podido regresar para reposeer y repoblar sus hogares, tierras y propiedades originales. Mientras que hay muchos factores que explican la aparición de estos nuevos estándares globales sobre derechos de restitución de vivienda y propiedad, talvez las fuerzas impulsoras clave fueron la convergencia de programas de restitución a nivel nacional, combinados con una mayor conciencia global de la necesidad de aquellos que hasta ahora se habían quedado atrás en la búsqueda de derechos de restitución para la adopción de los Principios Pinheiro.

Después de años de discusión—y consejos de expertos involucrados en programas de restitución de propiedad en lugares como Kosovo y Guatemala—los Principios Pinheiro fueron endosados formalmente por la Sub-Comisión de la ONU para la Promoción y Protección de Derechos Humanos, el 11 de agosto de 2005. Estos proveen una guía práctica a los gobiernos, agencias de la ONU y la más amplia comunidad internacional, sobre cómo atacar de mejor forma los problemas legales y técnicos que circundan la restitución de vivienda, tierra y propiedad. Aumentan el marco de la normativa internacional en el área de derechos de restitución de vivienda y propiedad, y están fundamentados firmemente sobre la ley internacional humanitaria y de derechos humanos. Reafirman los derechos humanos

existentes y los aplican al tema específico de la restitución de vivienda y propiedad. Detallan lo que los Estados deberían hacer en términos de desarrollo de procedimientos e instituciones nacionales para restitución de vivienda y propiedad, y garantía de acceso a estos para todas las personas desplazadas. Resaltan la importancia de la consulta y participación en la toma de decisiones por parte de los desplazados y delinear enfoques a los puntos técnicos de registro de viviendas, tierra y propiedades, los derechos de inquilinos y otros no-propietarios, y la cuestión de ocupantes secundarios.

Aplicación de los Principios Pinheiro

Los siguientes casos ilustran qué tan extenso es el problema de los reclamos de restitución no resueltos y proporcionan ejemplos de situaciones donde la aplicación de los Principios Pinheiro pueden proveer un medio constructivo de facilitar su resolución justa.

Afganistán: disputas de tierra continuas, confiscaciones ilegales de la tierra de repatriados, derechos de propiedad poco claros, sistemas legales duales (consuetudinario y moderno), carencia de tierra, escasez de terrenos, discriminación contra la mujer, y una falta general de procedimientos efectivos de restitución han impedido a cientos de miles de repatriados el regresar a su lugar de origen.

Azerbaián: más de 525,000 desplazados internos de la etnia azeri, obligados a huir de sus hogares y tierras durante el conflicto entre 1992 y 1994, por Nagorno-Karabakh, siguen desplazados. Ellos y otros 200,000 azeris que huyeron de Armenia y han recibido oferta de naturalización en Azerbaián, aún tienen reclamos pendientes de restitución de vivienda y propiedad.

Bután: por dos décadas unos 105,000 refugiados butaneses han vivido en campos de refugiados en el este de Nepal. Muchos fueron privados de su nacionalidad arbitrariamente antes de su expulsión de Bután y los reportes recientes indican que muchos de los hogares y tierras de los refugiados han sido asignados oficialmente a otros ocupantes.



Una familia escudriña entre los escombros de su hogar devastado por el tsunami, Galle, Sri Lanka.

Burundi: la presencia de más de 200,000 desplazados internos y el regreso de 100,000 refugiados han llevado a incrementos dramáticos en los precios de la tierra, disputas de tierra y tensiones que han impedido el ejercicio del derecho a la restitución de vivienda y propiedad.

Croacia: más de 100,000 refugiados serbios no pueden regresar a sus hogares originales en Croacia debido a una combinación de falta de voluntad por parte de las autoridades en Croacia para remover ocupantes secundarios, y exclusión de los serbios de los programas gubernamentales de reparación de casas.

Chipre: muchos analistas creen que el no incluir mecanismos para restitución de vivienda y propiedad confiscada en 1974, llevó al rechazo por parte de Grecia del plan de paz en Chipre, negociado por la ONU en 2004.

República Democrática del Congo: los sistemas duales de tierra, la incapacidad de llegar a las cortes para recuperar propiedades y la ocupación de las tierras de los desplazados internos por ocupantes secundarios, continúan impidiendo el retorno sostenido de una de las mayores poblaciones de desplazados internos en el mundo.

Iraq: unos 37,000 reclamos de restitución de vivienda y propiedad de los desplazados entre 1968 y 2003 han sido presentados a la Comisión de Reclamos de Propiedad de Iraq (IPCC, por sus siglas en inglés). La IPCC tiene poco personal y recursos, y solo ha dictaminado en 600 casos.

Kosovo: la Junta Directiva sobre Vivienda y Propiedad en Kosovo,

administrada por la Misión de la ONU en Kosovo, ha tomado decisiones en casi todos los reclamos de restitución. No obstante, más de 200,000 serbio-kosovares siguen desplazados en Kosovo o en Serbia y Montenegro y miles de gitanos siguen desplazados y viviendo en condiciones denigrantes.

Liberia: a pesar del acuerdo de paz de 2003, los más de medio millón de desplazados internos en Liberia, no pueden regresar a casa debido a disputas de tierra, acceso desigual de las mujeres a derechos de herencia y falta de albergues en sus áreas de origen.

Birmania (Myanmar): las confiscaciones de tierra, la destrucción intencional de pueblos y la negación de derechos de tierra consuetudinarios han contribuido al desplazamiento de un millón de personas y cerca de medio millón de refugiados.

Palestina: en lo que es por mucho el problema de restitución de vivienda, tierra y propiedad más grande del mundo, unos cinco millones de refugiados palestinos retienen reclamos válidos de restitución por sus hogares y tierras originales de los cuales fueron expulsados desde 1948. Estos derechos han sido reafirmados repetidamente por las resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU. Virtualmente todos los refugiados palestinos aún poseen títulos de tierra, llaves, fotografías y otra evidencia documental que demuestran sus derechos de vivienda. Muchos argumentan que no pueden haber expectativas de una paz viable hasta que los problemas de restitución de vivienda y propiedad pendientes sean resueltos.

Sri Lanka: unos 350,000 desplazados internos aún no pueden regresar a sus hogares mientras las propuestas de establecer una comisión para resolver los reclamos de restitución continúan siendo discutidas.

Sudán: el acuerdo de paz entre norte y sur está siendo implementado, pero la falta de mecanismos de restitución, disputas de tierra emergente, discriminación contra la mujer y no reconocimiento de derechos consuetudinarios, impide a muchos repatriados el regreso a sus hogares y tierras originales.

Tíbet: unos 125,000 refugiados en la India y Nepal retienen derechos de restitución de vivienda y propiedad de sus antiguos hogares y tierras, en áreas bajo jurisdicción china desde 1959.

Turquía: al menos dos millones de kurdos que fueron reubicados forzadamente o huyeron del conflicto violento en el este de Turquía, siguen desplazados internamente. A pesar de numerosos dictámenes a su favor por la Corte Europea de Derechos Humanos, la mayoría no han podido regresar a sus hogares y tierras originales.

Sahara Occidental: después de tres décadas de desplazamiento en campos en Argelia, más de 100,000 saharauis continúan reteniendo reclamos de restitución a sus antiguos hogares, tierras y propiedades.

El Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos (COHRE, por sus siglas en inglés) trabajó con el Instituto Watson para Estudios Internacionales en la Universidad de Brown—con apoyo financiero de ACNUR y el Consejo Noruego para los Refugiados—para coordinar el proceso de revisión que llevó a la adopción formal de los Principios Pinheiro. COHRE está realizando una extensa serie de actividades de promoción, capacitación y asesoría legal basándose en el marco provisto por los Principios. Esperamos continuar trabajando junto con nuestros asociados alrededor del mundo para llevar la promesa de los derechos de restitución a los refugiados y desplazados en todas partes.

Scott Leckie es el Director del Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos. Correo electrónico: scott@cohre.org. Para mayor información sobre los Principios Pinheiro, véase www.cohre.org/downloads/principles.pdf

ACNUR, desplazados internos y células

por Tim Morris

En diciembre de 2005 el Comité Permanente Inter-agencias (IASC, por sus siglas en inglés)¹ generó un mecanismo basado en 'células' para llenar las lagunas en la respuesta humanitaria a las situaciones de desplazados internos y refugiados. ¿Cómo funcionará?

El enfoque de células está evolucionando como respuesta a una recomendación clave de la Revista de Respuesta Humanitaria, un reporte independiente encargado por Jan Egeland, Coordinador de Apoyo de Emergencia de la ONU.² En septiembre de 2005, los Directores de IASC³ asignaron responsabilidades sectoriales globales a ACNUR y otras agencias humanitarias. ACNUR fue designado como líder de 'célula' en tres áreas de desplazamiento inducido por conflicto: albergue de emergencia, coordinación y administración de campos, y protección. Cada líder de célula ha aceptado ser la agencia de 'primer puerto de escala' y 'proveedor de último recurso' dentro de este sector/célula. Los líderes de estos grupos deben apoyar a los Residentes y Coordinadores Humanitarios de la ONU en asegurar una respuesta coordinada.

Los nuevos arreglos, que entraron en vigencia el 1 de enero de 2006, están diseñados para proveer predictibilidad y responsabilidad muy necesarias para la respuesta en colabora-

ción para los desplazados internos. Por lo que se refiere al compromiso de ACNUR, estos no aplican a operaciones de refugiados existentes—ni afectan el mandato primario de esta organización hacia los refugiados—pero tendrán implicaciones profundas en ella, especialmente en situaciones de desplazamiento interno generado por conflicto. La adición potencial de millones de beneficiarios seguramente hará presión en el personal y los recursos financieros ya de por sí forzados, al menos a corto plazo. No obstante, también puede proveer la oportunidad única para ACNUR de reorientarse como una agencia central para lidiar con el desplazamiento relacionado con conflictos, potencialmente atrayendo más recursos que beneficiarán tanto a refugiados como a desplazados internos.

El IASC considera que tomará un par de años el instaurar el enfoque a nivel global. Los nuevos arreglos están siendo probados en forma piloto en 2006 en la República Democrática del Congo (RDC), Uganda y Liberia—y deberían aplicarse en cualquier

nueva emergencia que aparezca durante el año. Aunque el sistema no estaba completamente elaborado en esa época, la respuesta al terremoto en Pakistán a finales de 2005 fue organizada bajo el lineamiento de células. Una evaluación próxima de esta operación proveerá guía sobre cómo aplicar el enfoque de liderazgo de células en respuesta a desastres repentinos. Somalia, donde el enfoque ya está siendo utilizado ampliamente, será presentado como otro país piloto a los Directores de IASC en su reunión de abril. Nepal y Colombia son otras posibilidades que serán evaluadas por su factibilidad para implementar el enfoque de células. Los Directores de IASC han dicho que este será el marco de trabajo para la respuesta humanitaria en todas las "nuevas emergencias importantes".

Como líder de célula, ACNUR debe garantizar que las evaluaciones y estrategias están en efecto dentro de sus áreas de responsabilidad. Esto no significa que en cada situación ACNUR financiará o implementará por sí solo todas las actividades de campo. Su papel es asegurar que otros actores se encarguen de actividades que caen dentro de la célula en la medida de sus capacidades y que se garantice o al menos se solicite financiamiento adicional. Donde existan lagunas de capacidad en la célula como un todo y donde

no haya otros actores que puedan responder de forma real, ACNUR tendrá que estar preparado para actuar como 'proveedor de último recurso' y realizar actividades prioritarias, buscando fondos de manera acorde. ACNUR debe desarrollar su capacidad de liderazgo para cumplir con sus responsabilidades de protección, albergue de emergencia y coordinación y administración de campos.

Desafíos de implementación

El proceso que llevó a

	Célula	Líder de Célula
1	Logística	Programa Mundial de Alimentos
2	Telecomunicaciones de emergencia	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA (Propietario de Proceso) UNICEF (Servicios Comunes de Datos) PMA (Servicios de Telecomunicaciones Comunes de Seguridad)
3	Coordinación y administración de campos	ACNUR para desplazados internos generados por conflicto OIM para desplazados internos generados por desastres
4	Albergue de emergencia	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés)
5	Salud	Organización Mundial de la Salud
6	Nutrición	UNICEF
7	Agua, saneamiento e higiene	UNICEF
8	Recuperación temprana	PNUD
9	Protección	ACNUR para desplazados internos generados por conflicto ACNUR, UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para Derechos Humanos (OHCHR) para desplazados internos generados por desastre natural

la formulación del enfoque de célula, la Revista de Respuesta Humanitaria,⁴ resultó de las discusiones del IASC en Nueva York y Ginebra. El enfoque de células ha estado basado en las oficinas generales y su prueba de fuego está en el campo. Algunas lecciones ya se han aprendido de la experiencia en Pakistán. Cada país tendrá situaciones diferentes así que hay necesidad de flexibilidad, basada en cuáles agencias están mejor colocadas en el campo para responder. Antonio Guterres, Alto Comisionado para los Refugiados, ha favorecido fuertemente un enfoque vertical de bases hacia arriba para la aplicación del método de las células. El enfoque de líder de célula debe ser ajustado a la realidad de la situación por los equipos del IASC en el campo, y no puede aplicarse de forma dogmática. Al mismo tiempo, el concepto de equipos de campo del IASC todavía requiere de clarificación, particularmente cuando se trata de temas como representación de las ONG y autoridad para toma

- No es claro si una agencia designada como 'proveedor de último recurso' solamente entrará a actuar una vez que obtenga los recursos necesarios: las ONG que respondieron al terremoto en Pakistán no estaban seguras sobre qué significaba el término.
- El enfoque de células está centrado en la ONU y ha sido desarrollado sin suficiente atención a las estructuras de las ONG o de los donantes.
- El personal de una ONG involucrada en varias células puede encontrarse corriendo de una reunión de célula a otra.
- Algunas de las agencias de la ONU que están liderando células no tienen la capacidad operativa para cumplir con los papeles asignados o la experiencia de trabajo con ONG.
- El papel y compromiso de las ONG nacionales y locales no ha sido clarificado.

El IASC está trabajando en algún material de guía que enfatizará la simplicidad, y resaltará que el enfoque no se trata de 'más reuniones'. OCHA deberá reorientar su papel en el apoyo a los Coordinadores Humanitarios para acercar las células y garantizar que la respuesta general funciona.

Los desafíos para ACNUR

La introducción del enfoque de liderazgo inter-agencias de células requerirá de replanteamientos y reorganización internos considerables así como recursos adicionales para garantizar que ACNUR puede seguir cumpliendo con sus responsabilidades. ACNUR está tratando de garantizar que sus esfuerzos para mantener operaciones aisladas a favor de los desplazados internos no tengan un impacto negativo en el financiamiento para sus programas de refugiados y repatriados. En última instancia, sin embargo, los programas de desplazados internos necesitan volverse una parte integral de los esfuerzos de obtención de fondos de ACNUR. Esto no será un cambio fundamental ya que ACNUR ya enfoca sus programas de soluciones duraderas de forma no discriminadora y basada en áreas, de beneficio igual para refugiados, desplazados internos, comunidades anfitrionas y otras poblaciones afectadas. Esta organización necesita asegurarse de que sus programas de desplazados internos son, de forma similar,

estandarizados eventualmente dentro de un enfoque holístico.

La Revista de Respuesta Humanitaria y el enfoque de liderazgo de células resultante proveen oportunidades únicas para que la comunidad internacional mejore la prestación de protección y asistencia a desplazados internos asegurando que los sectores críticos tienen ahora agencias líderes designadas, cuando en el pasado ninguna agencia tomaba responsabilidad sistemática. El enfoque fortalece uno de los tres 'pilares' de la reforma humanitaria liderada por el Coordinador de Alivio de Emergencia: incrementar la predictibilidad y efectividad de la respuesta del sistema. Los otros dos pilares son la expansión del Fondo Central Circulante de Emergencias—ahora el Fondo Central de Respuesta de Emergencia—y fortalecimiento del sistema de Coordinadores Humanitarios. Estos esfuerzos de reforma pretenden reforzarse uno al otro para asegurar que situaciones como la respuesta lenta y poco coordinada en Darfur se eviten en el futuro (en cuanto a lo que la comunidad humanitaria es capaz de influenciar la situación). ACNUR necesitará enfocar este nuevo desafío con un espíritu de verdadero compañerismo, involucrándose y consultando a todos los interesados importantes incluyendo ONG, donantes y gobiernos anfitriones.

Tim Morris es Co-Editor de Forced Migration Review. Correo electrónico: fmr@qeh.ox.ac.uk

Para mayor información, véase Célula 2006 - Petición para Mejorar la Capacidad de Respuesta Humanitaria (*Cluster 2006 - Appeal for Improving Humanitarian Response Capacity*) <http://ochaonline.un.org/cap/webpage.asp?Page=1355>

1 Un organismo que reúne ocho agencias de la ONU, el Movimiento de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, tres consorcios de ONG (Consejo Internacional de Agencias Voluntarias, InterAction y el Comité Director para Respuesta Humanitaria), el Banco Mundial y la Organización Internacional para Migración. Para mayor información sobre el IASC, véase: www.humanitarianinfo.org/iasc

2 www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf

3 Los Directores del IASC son los directores de todas las agencias miembro del IASC o sus representantes.

4 http://ochaonline.un.org/ocha2006/chap6_6.htm

5 Véase la edición de octubre de 2005 de Talk Back, www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=doc00001467 y Gerald Martone, El Ato-lladero de los Desplazados Internos: vino viejo, cántaros nuevos (The IDP quagmire: old wine, new bottles) www.interaction.org/library/detail.php?id=4582

Ha provocado apoyo y optimismo pero también un buen grado de escepticismo

de decisiones. La participación de las ONG en los Equipos Nacionales de la ONU aún es débil, de ocasión e inconsistente pese a las recomendaciones hechas en la Revista de Respuesta Humanitaria.

Aunque ACNUR está tomando el liderazgo en protección, albergue de emergencia y coordinación y administración de campos, también pretende ser un socio constructivo en otras células donde no tiene que jugar un papel de liderazgo. ACNUR apoyará particularmente el trabajo de la célula liderada por el PNUD para recuperación temprana presentando soluciones duraderas y protección en situaciones posteriores a conflicto y desastre.

La iniciativa ha sido desarrollada muy rápidamente y aún hay muchos aspectos que deben ser trabajados. Ha provocado apoyo y optimismo pero también un buen grado de escepticismo.⁵ Algunas ONG, incluyendo las coaliciones representadas en el IASC, han expresado preocupación de que:

- no se ha dado suficiente información a las ONG sobre qué es exactamente el enfoque de célula, por qué está siendo implementado y cómo se supone que lo apoyen.

Enfoques de la Comisión Europea sobre las 'crisis olvidadas'

por Simon Horner

El Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DG ECHO) presta especial atención a las víctimas de las crisis ignoradas que por lo regular son poblaciones desplazadas que viven en el exilio por años o incluso décadas.

A través de su Servicio de Ayuda Humanitaria (DG ECHO), la Comisión Europea pone especial énfasis en ayudar a la gente capturada en las 'crisis olvidadas'. Para aquellos que trabajan en el alivio de fenómenos internacionales este tema es bien conocido. Algunos desastres se hacen públicos globalmente, gracias a la presencia de equipos de televisión capaces de transmitir imágenes crudas de tragedias espectaculares en millones de hogares a lo largo del mundo. Otras crisis -por lo regular situaciones crónicas en donde no hay nada 'nuevo' que decir- pasan meses sin ser reportadas, incluso años. El mundo se olvida de ellas y se vuelve más difícil movilizar recursos a favor de las víctimas.

El compromiso de la Comisión de ayudar a las víctimas de las crisis olvidadas se vincula con su política de proveer ayuda humanitaria sobre la base de las necesidades. El mandato de DG ECHO específicamente se refiere a ayudar a aquellos que son los más vulnerables. Esto solamente puede ser realizado si se solucionan necesidades lo más objetivamente posible, y se asegura que el resultado se vea reflejado en las próximas decisiones.

Qué tanto están los demás proveyendo ayuda en una crisis es un elemento en la ecuación de las 'necesidades'. Un desastre de grandes proporciones con muchas víctimas puede demandar una gran respuesta de los donantes, contribuyentes privados y las agencias de ayuda, mientras que una crisis paulatina (causada por ejemplo por una sequía) debe luchar por atraer financiamiento y el compromiso de agencias operativas con la condición de gastar el dinero efectivamente.

Desde la perspectiva del vínculo entre visibilidad de alguna situación humanitaria y la cantidad de ayuda que las víctimas puedan recibir, las crisis olvidadas ameritan especial atención. Esta es la razón por la cual el Departamento de Ayuda de la Comisión Humani-

taria ha desarrollado una metodología para identificar tales crisis -y también para identificar quién se convertirá en el mayor donante en estos casos nada atractivos para la ayuda humanitaria.

Los desplazados a largo plazo son olvidados

No es sorprendente encontrar que los desplazados son por lo regular el elemento central en las zonas de crisis olvidadas en el mundo. Los medios de comunicación reportarán el gran número de personas en movimiento y los eventos que los impulsaron a huir, porque es una historia 'dinámica'. La situación de aquellos viviendo en lugares supuestamente temporales de refugio por meses o incluso años -ya sea como refugiados o desplazados internos- es menos valiosa para las noticias porque por definición es estática.

Los campos para gente que lleva más tiempo siendo desplazada son diferentes de los refugios que han sido construidos para aquellos en situaciones desesperadas durante los primeros días de alguna crisis repentina. Las filas al estilo de las cabañas de la armada que mucha gente asocia con los refugiados han sido reemplazadas por estructuras más sólidas, construidas con materiales locales (donde estos están disponibles) y talvez hasta se parezcan a las casas de los habitantes de la localidad. Suministro confiable de agua, servicios sanitarios y otras facilidades públicas serán gradualmente instalados. En un tiempo el campamento toma el aire de una comunidad asentada. En esta ausencia de 'atmósfera de crisis', algunas personas pueden preguntarse si la situación es todavía humanitaria. Las percepciones como esta, aunadas con los problemas de las agencias como el ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Agencia de Trabajo para el Alivio de los Refugiados Palestinos (UNRWA por sus siglas en inglés) que están tratando de ayudar a los desplazados a largo plazo.

Comisión Europea



Ayuda humanitaria

Tres crisis atípicas que se hicieron públicas e involucraban desplazados a largo plazo y en las cuales la Comisión proveyó substancial asistencia, pueden encontrarse en Argelia, Nepal y Tailandia. Grandes poblaciones de refugiados de países vecinos están preocupadas- entre 100,000 y 200,000 personas en cada caso.

Refugiados Saharai

Alrededor de 150,000 Saharais del Oeste han estado viviendo en campos aislados alrededor de la ciudad Argelina de Tindouf por más de tres décadas. Las temperaturas en el día pueden alcanzar los 60° centígrados en el verano. Hay repentinas y engeuecedoras tormentas de arena y recurrente escasez de agua. Entre 2000 y 2005, la Comisión proveyó a los saharianos con más de 66 millones en ayuda humanitaria, convirtiendo a la UE en la mayor donante. Los fondos han sido usado para una gama de acciones incluyendo el financiamiento de una bodega alimentaria en el caso de que la línea de abastecimiento de la PMA se vea interrumpida -lo que puede pasar si la donación para alimentos se acaba. La Comisión ha proveído medicinas y suplementos y entrenamiento para los trabajadores de la salud, y ha pagado por comida suplementaria para diversificar la dieta de los refugiados más allá de las provisiones estándar de cereales, legumbres, aceite y azúcar. La Comisión también ha proveído carpas que por razones culturales y climáticas se mantienen como parte de la vida del campamento en el desierto argelino. La herencia nómada de los saharai se refleja en la tradición de vivir en una tienda de campaña. En el calor asfixiante del verano, cuando la casas de ladrillos se tornan en hornos, las carpas proveen condiciones soportables. En febrero del 2006, la usualmente árida región de Tindouf fue asaltada por torrenciales lluvias

creando terribles inundaciones. Tres de los campamentos saharianos fueron afectados y un estimado de 50,000 personas quedaron sin hogar. Muchas estructuras de ladrillo literalmente se deshicieron. La Comisión respondió en 48 horas con un financiamiento rápido de 'emergencia primaria' de 900,000. Esto cubrió necesidades urgentes incluyendo la distribución de comida de emergencia e insumos como carpas, hojas de plástico, mantas y colchones. Tristemente, incluso el inusual fenómeno de la inundación en el Sahara, llamó muy poco la atención de los medios de comunicación. Campamentos en Nepal y Tailandia

En Nepal las disputas políticas internas -conflictos entre el rey y el Parlamento y luchas entre las fuerzas del gobierno y los rebeldes maoístas- ocasionalmente alcanzan las líneas de la titularidad internacional. Estas generan necesidades humanitarias que la Comisión trata de ayudar a solucionar. Las 'otras' crisis del país, sin embargo, las que involucran gente por lo regular de origen nepalí que es expulsada de Bután, son raramente reportadas.

Los 106,000 refugiados en Nepal -un número igual al aproximado 15% de la población total de Bután -ha vivido en siete campos de refugiados por 15 años. La discusión entre los gobiernos de Nepal y Bután acerca de una solución duradera para los refugiados se encuentra en un punto muerto, dejando a los refugiados en un limbo legal. Como las autoridades nepalíes esperan que los refugiados butaneses perma-

nezcan en campamentos y que no se involucren en actividades económicas fuera de estos, no tienen otra opción que depender de la asistencia externa. En los últimos cinco años, la Comisión ha provisto anualmente de 2 millones en financiamiento humanitario para solventar las necesidades básicas de los residentes del campamento, en particular apoyando los esfuerzos del PMA y las ONG asociadas. También se han recibido 4.9 millones a través del ACNUR.

El apoyo de los donantes es también vital para los 150,000 refugiados birmanos que viven temporalmente en campamentos dentro de Tailandia. Birmania (Myanmar) ha sido gobernada por una junta militar desde 1962 y ha estado plagada de conflictos étnicos, que reportan algunas serias violaciones a los derechos humanos. La prolongada crisis humanitaria sufrida por la gente de Birmania es desconocida. La dificultosa situación política y económica dentro del país -donde DG ECHO también financia programas para los más vulnerables- significa que no hay un final a la vista para décadas de exilio. Los refugiados son completamente dependientes de la ayuda externa para la comida, educación y servicios de salud. Desde el 2000 la ayuda humanitaria ha sido de al menos 41 millones provistos por la Comisión para los residentes del campamento. ECHO ayuda a la distribución de alimentos básicos -arroz, frijoles y aceite de soya para la cocina- de los cuales dependen 75,000 personas. Las necesidades básicas de salud son satis-

fechas a través de clínicas financiadas por ECHO y conducidas por personal médico local, y a través del abastecimiento de medicinas y equipo médico.

En cada una de las situaciones descritas, la población afectada se encuentra estancada en sus mismos países, esperando por la resolución de una disputa o una crisis que los ha forzado a dejar sus hogares. En algunos casos, su movilidad está restringida, son excluidos del mercado local de trabajo o tienen dificultad para acceder a la educación o a los servicios de salud. Su situación es crónica más que aguda, pero todavía no tienen aseguradas sus necesidades básicas. La ayuda humanitaria está empezando a mostrar solidaridad ayudando a los más vulnerables y previniendo el sufrimiento. Tenemos una obligación, no olvidar a las víctimas de las crisis olvidadas.

Simon Horner es Director de la Unidad de Información y Comunicación en el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DG ECHO). <http://europa.eu.int/comm/echo>. Correo electrónico : Simon.Horner@cec.eu.int

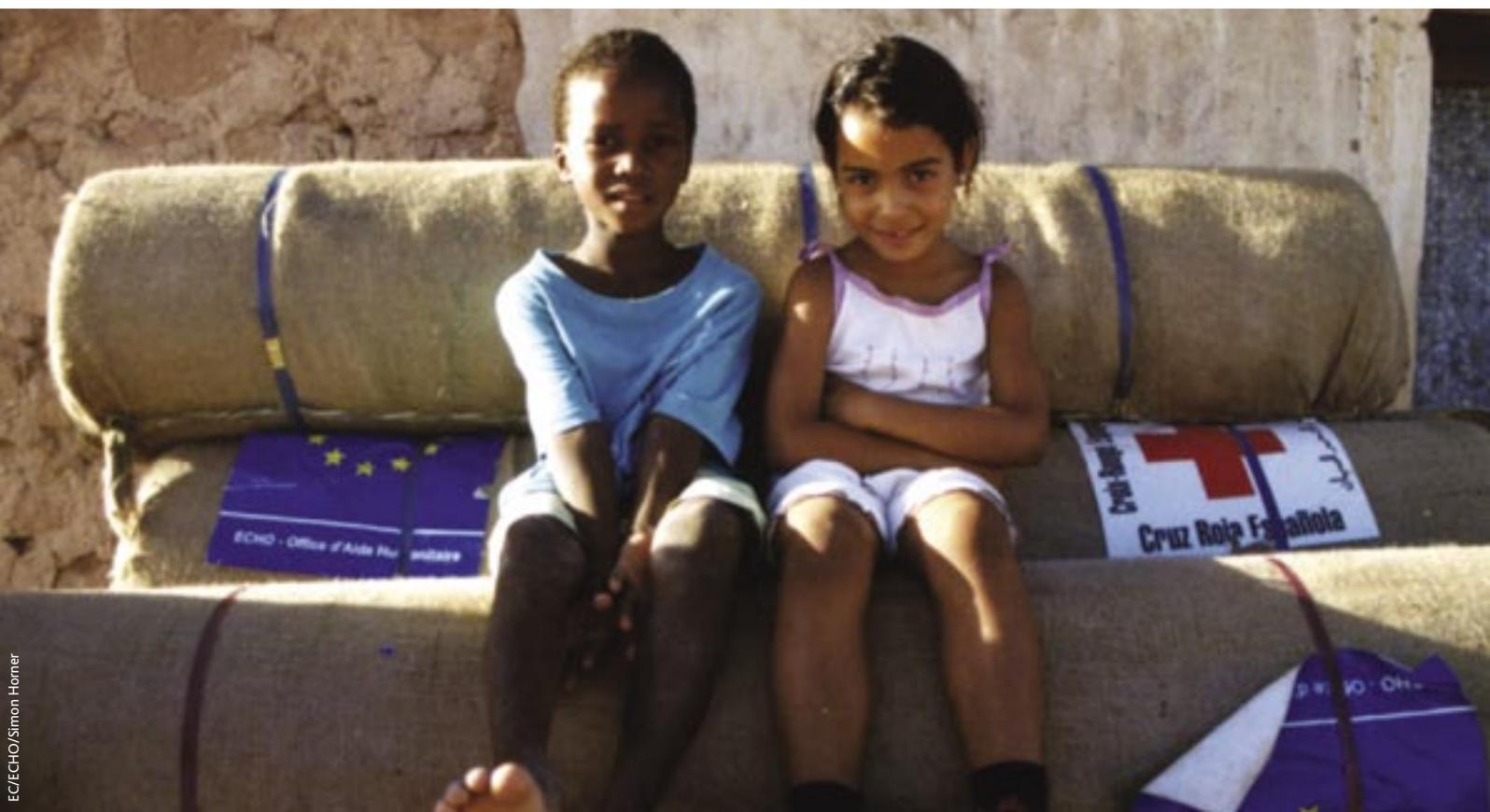
1Ver: GR Olsen, N Carstensen y K Høyen 'Crisis humanitarias: probando el efecto CNN' FMR16 www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR16/FMR16.13.pdf

2Ver R Farah 'Sahara Occidental y Palestina: refugiados, experiencias compartidas'. Ww.fmreview.org/FMRpdfs/FMR16/fmr16.7.pdf y artículos en las páginas 58-60.

3 Ver R. Gazmere y D Bishwo 'Refugiados Butaneses: derechos a nacionalidad, retorno y propiedad'. FMR7, www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR07/fmr7.7.pdf

4 Ver los testimonios personales en la contraportada

Refugiados saharauis



El Sahara Occidental: ¿es momento para una nueva dirección?

por José Copete

Campos de refugiados saharauis

Medio siglo después de que la Asamblea General de la ONU exigió un referéndum de auto-determinación, el conflicto en el Sahara Occidental continúa tan irresoluble como siempre. En 1975, el retiro rápido de España—que había amalgamado al territorio en una sola colonia desde el siglo XIX—permitió a Marruecos y Mauritania ocupar y dividir el territorio. La mayoría de las poblaciones indígenas se refugiaron de la guerra en cuatro campos en la vecina Argelia. Bajo presión militar del Frente Polisario—el movimiento independentista iniciado en 1973—Mauritania se retiró en 1979, dejando a Marruecos como única fuerza ocupante.

Negando los reclamos marroquíes y mauritanos, la Corte Internacional de Justicia declaró en 1975 que la población saharauí tiene el derecho de auto-determinación. España permanece como el poder administrativo de jure. El Sahara Occidental está en la lista de territorios no auto-gobernados de la ONU. La República Árabe Saharaui Democrática (RASD), un gobierno en exilio proclamado por Polisario en 1976, está reconocido por 48 naciones—la mayoría pequeñas.

A pesar de un cese al fuego acordado en 1991 por la ONU, no se ha logrado ningún acuerdo permanente. Marruecos continúa con la ocupación y los refugiados aún no han regresado. El referéndum, originalmente programado para 1992, fue planificado para dar a la población indígena la opción entre independencia o adhesión a Marruecos, pero no se ha realizado.

El énfasis en la 'diplomacia tradicional' (Camino I en el habla de construcción de la paz), realizada exclusivamente por líderes oficiales representantes de la RASD, los marroquíes y otros gobiernos, la ONU y su misión de paz MINURSO,¹ no ha dejado espacio para participación desde las bases de los actores de la sociedad civil. Los actores simplemente se han enfocado en dos actividades—esfuerzos para realizar el referéndum y prestación de ayuda humanitaria a los 165,000 refugiados saharauis en campos cercanos

a la ciudad argelina de Tindouf. La ausencia de empoderamiento indígena ha causado un proceso de paz no participativo cada vez más dependiente de los líderes oficiales.

En otros contextos muchas ONG de ayuda internacional han combinado la promoción de la paz con la asistencia humanitaria. No obstante, en el caso de los saharauis, estas solamente han prestado ayuda humanitaria. Este enfoque de ayuda a los habitantes de los campos de refugiados ha desviado la atención de las necesidades de otras poblaciones saharauis vulnerables—los desplazados internos que permanecen dentro del territorio ocupado o los refugiados asentados en terceros países como Mauritania y España.

En la situación actual, después de haberse pospuesto el referéndum por Kofi Annan y el rechazo de las propuestas hechas por el antiguo Secretario de Estado estadounidense James Baker, el proceso de paz está a punto de colapsar. Las recientes demostraciones en las ciudades de Laayoun y Smara—en las cuales cientos de saharauis han exigido respeto a la ley internacional, la realización del referéndum y la independencia—muestran la existencia de una comunidad vulnerable pero olvidada. Si la comunidad internacional y el gobierno marroquí reciben estas exigencias con continua indiferencia y represión, es probable que brote violencia.

Ahora es necesario:

- ligar la ayuda a la construcción de la paz y explorar nuevas estrategias para la misma
- adoptar una perspectiva de diversos caminos que involucren la participación de sectores no oficiales de la sociedad tales como comerciantes, centros universitarios y de investigación, medios de comunicación masiva, ONG, partidos políticos y sindicatos, y comunidades de base
- reconocer las dimensiones internacional y transnacional del pueblo saharauí: un complejo de campos de refugiados, ONG,



EC/ECHO/Khaled Halouane

asociaciones, individuos, fracciones tribales, instituciones, rutas de ayuda humanitaria y turismo político, movimientos políticos de solidaridad, delegaciones del Frente Polisario, embajadas de la República Saharaui, comités de enlace y equipos de trabajo todos los cuales contribuyen a la supervivencia en los campos de refugiados.

Ahora hay diferentes comunidades compartiendo la tierra en disputa—saharauis indígenas y colonos marroquíes impulsados a moverse al Sahara Occidental. La interacción entre ellos y con cualquier población de repatriados podría estar plagada de tensiones. Desde que la disputa empezó, el Sahara Occidental se ha vuelto un punto de tránsito importante para emigrantes en camino hacia Europa.

Los desarrollos recientes en el territorio y el fracaso de la ONU para resolver el conflicto están relacionados. Es tiempo de dejar de pensar en el conflicto del Sahara Occidental como si no tuviera solución y explorar una estrategia participativa, una estrategia posterior al asentamiento y la repatriación multidimensional, que incluya protección, reconciliación, justicia transitoria y desarrollo.

Jose Copete es antropólogo capacitado en construcción para la paz, ha trabajado en los campos de refugiados saharauis. Correo electrónico : jomacof@yahoo.co.uk

Para mayor información sobre el Sahara Occidental, véase: www.arso.org

¹ Misión de la ONU para el referéndum en Sahara Occidental www.un.org/Depts/dpko/missions/minurso

Vacaciones en paz: niños saharauis visitan España

por Gina Crivello, Elena Fiddian y Dawn Chatty

Miles de jóvenes saharauis invierten las vacaciones de verano con familias españolas. El programa Vacaciones en Paz se ha convertido en una red transnacional que permite compensar a jóvenes saharauis por las dificultades de su vida diaria como refugiados.

Cuando el gobierno colonial español terminó en 1975, Marruecos tomó el control del Sahara Occidental, iniciando un conflicto que resultó en el desplazamiento masivo de saharauis a campos alrededor de la ciudad argelina de Tindouf. Después de treinta años, el conflicto sigue sin resolverse.¹ Se estima que de 150 a 200 mil saharauis son casi completamente dependientes de ayuda humanitaria.

Vacaciones en Paz es organizado por la Unión de Juventud de Saguia el Hamra (en español «la acequia roja») y Río de Oro (UJSARIO)²—la organización juvenil del Frente Polisario—en colaboración con unas 300 asociaciones de solidaridad españolas (Amigos del Pueblo Saharaui).³ Cada verano desde 1988, entre 7,000 y 10,000 niños saharauis han ido a vivir con familias españolas.

Muchos regresan año tras año a las mismas familias. Estando en España reciben atención médica, ropa, juguetes, regalos para sus familias en los campos, comida, materiales escolares y dinero. La mayoría regresan a casa con dinero y algunas familias además envían dinero a lo largo del año. Los “padres anfitriones” reportan que los niños a menudo llegan con solicitudes específicas de sus familias y puede que regresen a casa con ollas a presión, paneles solares y máquinas de coser—provistos ya sea por las familias anfitrionas o por asociaciones locales de solidaridad.

Para algunas familias anfitrionas o españolas, el apoyo financiero es la forma más importante de solidaridad que pueden ofrecer. Después de recibir a un niño por tres años consecutivos, una madre explicaba:

Cada año hacemos colecta de amigos, familia y vecinos; aún

para Semana Santa y Navidad hacemos lo mismo. Yo me siento muy comprometida. Es casi como que mi mayor responsabilidad es económica.

Muchas familias anfitrionas resaltan el impacto de su apoyo en la comunidad, pues piensan que el dinero, comida y bienes que envían tienen el potencial de mejorar el bienestar tanto de niños individuales como de sus familias. No obstante, algunos anfitriones que han visitado los campos saharauis están preocupados de haber contribuido a las diferencias socio-económicas ahí. Un anfitrión hizo notar:

Si consideramos que 10,000 niños vienen a España cada año y si cada niño regresa con 100 o aún 50, haga usted los cálculos... esto ha generado una economía... Hace ocho años estas pequeñas tiendas que usted ve ahora no existían. Ahora, en lugar de ir a comprar de los argelinos que van a Tindouf, estas familias van a Tindouf a comprar los productos para poner sus propias tiendas... es claro que en los campos ahora hay clases sociales. La familia que tiene cinco hijos que vienen a España tiene un estatus económico más alto que la familia que tiene dos hijos que no vienen a España.

Al llegar a España cada niño recibe un examen médico. La mayoría tiene muestras de deficiencia de hierro y malnutrición, a otros se les diagnostica con enfermedades más serias como cálculos renales o irritaciones oculares. Las familias y organizaciones de apoyo a menudo cubren gastos médicos y dentales, o el costo de anteojos. Los niños con condiciones médicas más serias que

requieren tratamiento a más largo plazo o invasivo pueden permanecer en España después de que termina el programa de verano.

Muchos padres resaltan el impacto emocional de recibir a los niños:

- “Amo a mi hija con todo mi corazón.”
- “Ha sido una experiencia muy positiva y enriquecedora.”
- “He sido capaz de ayudar a alguien que lo necesitaba y me motiva a ser una mejor persona.”
- “Recibir a un niño no es caridad. Es un privilegio y un acto de justicia.”
- “Un niño, sonriéndote cuando ha aprendido algo, cuando puede explicarte algo en tu lengua materna, es hermoso, es algo que hace que el esfuerzo valga la pena.”

Un pequeño número de anfitriones están interesados en apoyar a los niños para ofrecerles educación en España, siempre que las familias en los campos apoyen la idea.

No obstante, también ha habido experiencias negativas. Un padre se quejó de la falta de respeto por la religión católica. Dos niñas saharauis reportaron ser golpeadas por miembros de sus familias anfitrionas anteriores. Muchos niños reportaron que en general estaban satisfechos con sus familias anfitrionas, pero no desarrollaron lazos emocionales con ellos.

Se han organizado varios viajes cada año para permitir a las familias españolas el llegar a los campos de refugiados y visitar a los niños que han recibido. Algunos anfitriones perciben que las visitas son emocionalmente opresivas.

Su conducta ahí está influenciada por sus costumbres y tradiciones, así que por respeto no pueden o quieren expresar sus sentimientos... Aquí el es muy abierto y atento... nos ha llamado mamá y papá sin que tengamos que decirle nada... Pero cuando llegamos allá,

estamos ansiosos de abrazarlo y verlo... pero no se puede. Cuando hablamos con él por teléfono, no es nada abierto. No es como cuando está aquí.

Algunos padres anfitriones han estado involucrados políticamente en el tema del Sahara Occidental desde la década de 1970. Pensando que es importante despertar la conciencia política del niño, pueden hablarle sobre los antecedentes del conflicto y usar mapas, fotografías y libros para mejorar su comprensión. Un anfitrión de este tipo comentó que:

Ellos piensan que viven en Laayoune, pero no es el Laayoune... usted sabe... así que hablamos con ella, le mostramos mapas, le contamos de donde es su familia originalmente, que tienen un mar, etc...

Otros tratan de desincentivar a los niños para que no quieran vivir en España y les impulsan a conservar la esperanza de residir un día en los territorios ocupados que nunca han visto.

Algunos anfitriones no tienen motivaciones políticas. Una madre

anfitriona de primer año explicó que la decisión de su familia de ofrecer hospitalidad fue:

...más por razones personales y sentimentales... no sabemos mucho sobre la situación política. A nivel político, creemos que no podemos hacer mucho... En dos meses, yo puedo cambiar las cosas para una niña. Puedo alimentarla, asegurarme de que tenga la atención médica que necesita... pero la cuestión política, simplemente no me interesa mucho.

Los lazos creados durante las vacaciones de verano son reforzados por recibimientos repetidos, contactos por teléfono y por escrito y por las visitas de las familias españolas a los campos. Estos intercambios proveen a algunos niños con un camino para migración futura hacia España, ya sea para estudiar o trabajar.

Vacaciones en Paz es una ventana de oportunidad para los niños saharauis. Sus necesidades médicas y nutricionales son atendidas, se expanden los horizontes culturales y muchos desarrollan profundos lazos emocionales con sus familias anfi-

trionas. No obstante, los saharauis tienen un fuerte sentido de lealtad familiar y compromiso por la lucha independentista. A pesar de los beneficios económicos de visitar España, todos los niños saharauis que entrevistamos dijeron que deseaban regresar a los campos al finalizar el verano. Al preguntarles sobre sus ambiciones de largo plazo, la mayoría dijo que quería vivir cerca de sus familias y no indicó que trataría de emigrar cuando creciera.

Este artículo está basado en entrevistas con una muestra de jóvenes saharauis y sus anfitriones en Madrid, en el mes de agosto de 2005. Gina Crivello es investigadora asistente en el Centro de Estudios para Refugiados y Dawn Chatty es Directora Adjunta. Elena Fiddian es estudiante de doctorado en la Universidad de Oxford. Correos electrónicos: ginacrivello1@yahoo.com.uk; dawn.chatty@qeh.ox.ac.uk y elena.fiddian@qeh.ox.ac.uk.

Para mayor información sobre la investigación, visite: <http://www.forcedmigration.org/guides/llreport2/>

1. Ver el artículo de la página 58 de José Copete.
2. www.ujсарio.net
3. www.nodo50.org/saharamad

ACNUR patrocinó visitas de los refugiados a sus hogares en el 2004, permitiendo a los refugiados saharauis que viven cerca de los campos de Tindouf, visitar a los miembros de sus familias que no han visto por más de 30 años.



¿Refugiados ‘ambientales’?

por Kate Romer

¿Cómo deben los gobiernos apoyar a aquellos que están en riesgo de ser desplazados por el cambio climático?

Por más de treinta años la gente de las Islas Carteret –seis pequeñas islas de solamente 1.5 metros de alto- han luchado para prevenir que el agua salada destruya sus palmas de coco y que las olas no arrasasen con sus casas. En noviembre del 2005 abandonaron la lucha. El gobierno de Papúa, Nueva Guinea decidió trasladar a toda la población a Buganvilla, una isla más grande a 62 millas. Para el 2015 se espera que las islas estén permanentemente sumergidas.

De entre todas las naciones desarrolladas, Australia debe estar entre las primeras en reconocer el enorme potencial de la migración a gran escala y la disrupción como resultado del cambio global. La región del Asia-Pacífico es más susceptible de presenciar movimientos migratorios sin precedentes como resultado del crecimiento de los niveles del mar y la destrucción de las islas bajas debido a la creciente actividad ciclónica. De los 50 millones de personas que se espera hayan dejado sus casas como resultado de factores ambientales para el 2010,¹ una gran proporción se encuentran en el patio trasero de Australia. Tuvalu, Kiribati, Fiji y Tonga están entre las islas estados que podrían convertirse en inhabitables. Anticipando este desplazamiento de población, estos gobiernos han negociado un acuerdo de migración con Nueva Zelanda para permitir a aquellos desplazados moverse hacia un entorno seguro.

De acuerdo con la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Sociedad de la Media Luna Roja en su Reporte Mundial de Desastres 2001, más personas están siendo forzadas a dejar sus hogares debido más a desastres ambientales que a la guerra. Los actores de la sociedad civil en Australia se han unido a la presión internacional para que los gobiernos reconozcan al creciente grupo de ‘refugiados climáticos’. Una población reciente de Amigos de la Tierra y Justicia Climática de Australia argumenta que Australia tiene una responsabilidad desproporcionada con ellos –Australia tiene alrededor del 0.03% de la población del mundo pero produce alrededor del 1.4% de los gases que producen el

efecto invernadero- y por lo tanto la responsabilidad de reconocerlos oficialmente como una categoría diferente de refugiados.²

Ninguna legislación nacional o internacional define o reconoce explícitamente ‘desplazados ambientales’ y no existen cuerpos jurídicos para ofrecerles protección. Los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno³ cubren a aquellos desplazados por desastres naturales o provocados por humanos. Los Principios del 10-27 detallan la protección que debe ser provista durante el desplazamiento, pero solamente aplica a aquellos que no han cruzado ninguna frontera internacional. Para solventar estas fracturas, los grupos de apoyo están buscando expandir el término ‘refugiado’. Sin embargo, es cuestionable si esta es la mejor forma de ofrecer protección a aquellos desplazados por la degradación del ambiente.

El primer punto clave es que el término ‘refugiado ambiental o climático’ es legalmente incorrecto. Un ‘refugiado’ se define como alguien que tiene “temores fundados de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular o a una opinión política” y que “está fuera del país de su nacionalidad”. Actualmente esta definición no incluye a aquellos desplazados por factores ambientales. El uso del término sin expandir legalmente expone potencialmente a los grupos e individuos a acusaciones de ingenuidad y fallan al crear una base legal para sus argumentos. El uso incorrecto de la terminología les da a los gobiernos espacio para desestimar la idea de los desplazados ambientales.

Existe también el riesgo de que con el uso del término ‘refugiado climático’ se reduzca la viabilidad y la utilidad del término para aquellos que actualmente podrían ser escogidos para protección bajo la definición legal de refugiado, provista en la Convención de 1951. Los políticos y el público podrían juzgar refugiados ‘económicos’ o ‘ambientales’ como personas que pretenden obtener ventajas ilegalmente de los mecanismos de

protección de refugiados. En Australia, como en otras partes, estas dudas han proporcionado la justificación para crear una definición del término ‘refugiado’ muy estrecha, lo cual ha reducido también la posibilidad de adherirlo a otros estándares internacionales. Por lo tanto, en lugar de animar a los gobiernos a reconocer un grupo grande de personas que necesitan protección, el uso incorrecto del término podría, de hecho, llevar a la reducción de las oportunidades de los refugiados de obtener reconocimiento y protección.

Dadas las necesidades de protección de los desplazados ambientales en la región del Asia-Pacífico, así como debido a los actuales obstáculos legales y políticos para el reconocimiento del grupo como ‘refugiados’, los siguientes puntos pueden servir para tener un punto de inicio para desarrollar un apoyo más efectivo para la protección de los ‘desplazados ambientales’:

- desarrollar una definición clara de ‘desplazado ambiental’ (en inglés EDP Environmental Displaced Person) como base para el apoyo y desarrollo de una política.
- Animar a los gobiernos a reconocer el clamor de los EDP y apoyar para el desarrollo de acuerdos migratorios para ayudar a las personas que son potenciales desplazadas. Los acuerdos de Nueva Zelanda con los estados del Pacífico podrían ser un ejemplo.
- Animar a los gobiernos a firmar y adherirse a los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno y a reconocer su aplicabilidad para las necesidades de protección de aquellos desplazados por el cambio climático dentro de las fronteras del país.

Kate Romer es Coordinadora del Programa World Vision Australia. Los puntos de vista expresados son propios de la autora y no reflejan la posición de World Vision Australia. Email: kate.romer@worldvision.com.au

1. Instituto del Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de la ONU http://www.ehs.unu.edu/index.php?page=12_October_-_UN_Disaster_Day

2. www.safecom.org.au/FOE_climate_citizens_guide.pdf

3. www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/principles.htm

¿Está la UE abandonando la prohibición de la expulsión y devolución?

por Chiara Martini

El derecho a buscar y disfrutar de asilo por persecución se encuentra amenazado en la Unión Europea. Con el endurecimiento de las políticas de asilo en Europa se corre el riesgo de fomentar el mercado de trabajo ilegal y la trata de seres humanos.

Después de seis años de una reducción en las solicitudes de asilo, ahora Europa recibe solamente el cinco por ciento de la población mundial de refugiados. Solamente una pequeña porción de los 20 millones de refugiados en el mundo y personas en busca de asilo consiguen entrar a Europa. En el 2004, los 25 países de la UE registraron 19% menos solicitudes de asilo que en los años pasados. Centrándose en examinar la mayor cantidad de solicitudes posibles, y por lo regular reflejando miedos infundados acerca de supuestos abusos del sistema de asilo, la armonización de las políticas europeas de asilo se ha movido hacia su denominador común más bajo.

Los estados de la Unión Europea se encuentran implementando el Programa de la Haya para cooperación en justicia y asuntos locales para el 2010.¹ Esta segunda fase de consolidación de la política de asilo europea se centra principalmente en dar más poder al Estado, en lugar de ampliar los derechos del individuo. Los “derechos fundamentales” garantizados son aquellos de las autoridades de la UE y de varios miembros, de rechazar a aquellos considerados inmigrantes.

Ha habido una disminución progresiva de las obligaciones de los estados miembros bajo la Convención de Ginebra. Este es el caso particular de la definición de refugiado, la cual ha tenido como resultado la exclusión de aquellos riesgos genuinos de persecución para que las personas obtengan la protección internacional de refugiados. Alemania y Francia, por ejemplo, excluyen de la protección de refugiados a los individuos que huyen de la persecución no estatal.

Algunos conceptos desarrollados recientemente indican que hay un abandono del principio de la no expulsión y devolución –el concepto consagrado en la Convención de los

Refugiados de 1951 reza que los refugiados no deberán ser retornados a lugares donde sus vidas y libertades se encuentren en peligro.

- Los llamados “terceros países seguros” son países en los cuales los que buscan asilo serán retornados sin que su solicitud sea siquiera examinada cuando se supone que lo tendrían que hacer. Esto infringe en la responsabilidad primaria del Estado en el que el solicitante se aloja de proveer protección.
- Bajo las provisiones de los “procedimientos acelerados”, una amplia gama de peticiones de asilo –más del 80% de acuerdo con Amnistía Internacional– son arbitrariamente juzgadas y declaradas “manifiestamente infundadas”.
- El concepto de “país super seguro” permite a los estados de la UE dejar de examinar solicitudes de personas que han viajado a través de un país que haya ratificado la Convención de Ginebra y la Convención Europea de Derechos Humanos, y las cuales tienen un proceso de asilo. Desde ahí no existe obligación para el “tercer estado súper seguro” de procesar la solicitud, esta práctica niega a los que buscan asilo el derecho básico a ser escuchados e incrementa el riesgo de que las personas sean rotadas indefinidamente de estado a estado.

Las responsabilidades no son compartidas de igual forma entre los estados miembros. Tomando en cuenta la Regulación de Dublín II, si es posible establecer que una persona que busca asilo ha entrado irregularmente en las fronteras de un estado de la UE, ese país tendrá como responsabilidad examinar su petición de asilo. Como consecuencia, más personas que buscan asilo son retornadas a algún estado en la periferia de la UE o escogen no presentar ninguna petición de asilo formal, sino viajar a otro estado de la UE. Esta provisión penaliza a

las naciones de la UE con amplias fronteras externas, particularmente los estados más jóvenes en entrar a la UE, ya que sus sistemas de asilo son todavía débiles.

La UE está reservando un nivel mucho más alto de recursos para el manejo de fronteras y el control de las actividades migratorias –incluyendo las costosas propuestas de utilizar biometría en el Sistema de Información Schengen (SIS) y en los permisos de residencia – en vez de mejorar la protección de los refugiados en países que no son parte de la UE. Las propuestas de establecer una Agencia de Manejo de las Fronteras en la UE y la Policía Fronteriza de la UE podrían dar una base legal para operaciones y medidas que ya existen.

La segunda fase, que ha sido vista como una partida radical del compromiso hecho en 1999 por

Las fronteras fortificadas no están funcionando como se suponía

los líderes de la UE en su reunión en Tampere, Finlandia de “trabajar para establecer un Sistema Europeo Común para el Asilo, basado en la plena e inclusiva aplicación de la Convención de Ginebra, por lo tanto, asegurando que nadie será devuelto para ser perseguido, en otras palabras, manteniendo el principio de no expulsión ni devolución.”

Las fronteras fortificadas no están funcionando como se suponía. No han desalentado las llegadas y contribuyen al mercado de trabajo ilegal y a la trata de seres humanos. La UE ha adoptado políticas justas y eficientes –basadas en estándares genuinos mínimos– que comparten cargas y responsabilidades equitativamente entre miembros de la UE, y que abordan las causas de las migraciones forzadas de raíz.

Chiara Martini es estudiante en Italia de la Università Ca' Foscari Venecia. Email: fata_lina@hotmail.com. Este es un resumen de un artículo más grande, se puede encontrar on line en: www.fmreview.org/pdf/martini.pdf

1. Ver Morris T. “Altibajos del progreso para una política de asilo en conjunto de la UE” FMR23, 2004 www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR23/FMR2307.pdf

Perdido sin abogado

por Nicole Hallett, Maria Beatrice Noguiera, Jessica Bryan y Gemma Bowles

Los cambios en las leyes de asilo del Reino Unido han dejado a muchos solicitantes de asilo sin la representación legal que necesitan.

En una pequeña oficina gris con papeles apilados hasta el techo, un abogado de inmigración explica lo difícil que es trabajar bajo el nuevo sistema. “Es imposible,” dice. “Si pudiera hacer las cosas de nuevo, no escogería ley de inmigración”. Sus pensamientos hacen eco en la mayoría de los abogados entrevistados en 2005 acerca de los cambios al trabajo de asesoría legal para asilo en el Reino Unido.

Argumentando que los costos estaban escalando y alegando que los abogados fraudulentos estaban abusando del sistema de asesoría legal, el gobierno propuso cambios en junio de 2003 limitando la asesoría legal a cinco horas por caso. La comunidad de asesores legales se movilizó contra los cambios, pero sus opiniones no tuvieron efecto y en abril de 2004 se implementó el nuevo sistema. Adicionalmente, ahora no se permite a los abogados estar presentes en la entrevista inicial con los solicitantes de asilo en la Oficina de Asuntos Internos y se ha establecido un límite estricto en pagos por reportes médicos y traductores.

Un equipo de investigadores de la Universidad de Oxford entrevistó a abogados y practicantes de asesoría legal y descubrió resultados perturbadores:

- La mayoría de los abogados dijo que era imposible preparar un caso en cinco horas. En una firma legal de renombre el tiempo promedio por caso era de 19.6 horas. “El período de cinco horas no toma en cuenta las experiencias traumáticas,” explicó un abogado. “Uno se tiene que sentarse con el cliente y hablar con él de todo lo ocurrido. No se puede decir a una mujer que pare después de una hora si apenas ha comenzado a hablar sobre su violación”.
- Es tan complicado solicitar una extensión—y la mayoría de las solicitudes son rechazadas—que muchos abogados dejan de dar

asesoría cuando se terminan las cinco horas.

- Muchos admitieron que habían comenzado a dar asesoría de más baja calidad. “El único papel del abogado es escribir todo lo que el cliente dice... sin ningún análisis de la situación,” se quejó un abogado bien establecido.
- Muchos practicantes admitieron seleccionar sus casos, confesando que toman solo los casos más claros, dejando a las personas con casos complejos, sin representación legal alguna.

El mayor efecto a largo plazo será probablemente el número y calidad de los abogados trabajando en asesoría legal. Muchas firmas pequeñas piensan que las firmas grandes se harán más grandes, mientras que las firmas pequeñas dejarán de existir.

Muchos abogados ya han abandonado el campo y muchos otros han notado una disminución en nuevos abogados que escogen inmigración y asilo como su especialidad. Casi la mitad de los practicantes encuestados para un reporte de la Sociedad de Leyes dijo que planeaba dejar el campo como resultado de los cambios.

Aquellos entrevistados tienen opiniones divergentes sobre quiénes se estaban yendo. Algunos creían que solo las personas conscientes se quedaban, mientras que las firmas, grandes y pequeñas, en busca de ganancias, se habían ido. La mayoría estuvo de acuerdo en que algunos de los peores abusadores del sistema se habían ido—debido a los cortes y las estrictas auditorías—y algunos creían que los practicantes de baja calidad se podrían beneficiar de las nuevas regulaciones. “En realidad se protege a la gente al permitirle salir del asunto invirtiendo solo cinco horas en un caso, recoger su dinero, y luego el cliente se queda solo. Y pueden decir ‘No es mi culpa. Son los lineamientos,’” dijo un practicante.

Aquellos que no pueden encontrar asesoría legal se representan a sí mismos o encuentran asesores poco calificados, que a menudo cobran cantidades exorbitantes por mala asesoría. Un practicante hizo notar: “Tome cualquier periódico local. Hay una sección de los clasificados que anuncia asesoría sobre inmigración, etc. Hay negocios que se anuncian como médicos, asesores de inmigración y estilistas”. La Federación del Centro Legal ha confirmado “evidencia de clientes que reciben servicio pobre, a precios exagerados, de asesores no registrados o no regulados, que se anuncian en la prensa local”.

Muchos practicantes en organizaciones de caridad reportaron un incremento en el número de gente desesperada que llega a sus oficinas: “Solíamos tener un servicio de visitas para dar asesoría en casos de emergencia, pero tuvimos que

Sencillamente no podemos ayudarlos a todos

cambiarlo por un servicio telefónico. Sencillamente no podemos ayudarlos a todos”. Las organizaciones de caridad están dejando de atender a grandes números de clientes debido a la falta de tiempo y recursos.

Mientras que los cambios parecen haber tenido el efecto deseado—una disminución del 36% en el gasto en asesoría legal en 2005 y una baja en el número de asesores fraudulentos—los cambios han tenido un impacto negativo en las garantías de justicia y equidad para los solicitantes de asilo.

Nicole Hallett es estudiante de leyes en la Universidad de Yale. Correo electrónico: nicole.hallett@yale.edu. Jessica Bryan es candidata a MSc en Ciencias Globales de la Salud en la Universidad de Oxford. María Beatrice Noguiera es candidata a MSc en Derechos Humanos en la Escuela de Economía de Londres. Gemma Bowles es estudiante de leyes en la Escuela de Economía de Londres.

Integración local: ¿Una solución duradera para los refugiados?

por Ana Low

ACNUR apoya la integración local como una solución posible para los refugiados que no pueden regresar a casa. La experiencia en México, Uganda y Zambia indica que la integración puede beneficiar a las comunidades anfitrionas así como a los refugiados.

Los refugiados integrados económicamente contribuyen al desarrollo de los países anfitriones más que en volverlos una 'carga' para ellos. Se vuelven progresivamente menos dependientes de la ayuda estatal o de la asistencia humanitaria, y más capaces de auto-sostenerse. Las interacciones sociales y culturales entre los refugiados y las comunidades locales permiten a los refugiados vivir entre o junto a la población anfitriona, sin discriminación o explotación y como contribuyentes al desarrollo local. Las políticas de integración local pueden otorgar a los refugiados un rango de derechos más amplio de forma gradual, generalmente equiparable al de aquellos que gozan los ciudadanos locales. Estos incluyen libertad de movimiento, acceso a la educación y el mercado laboral, acceso a servicios y asistencia públicos, incluyendo instalaciones de salud, la posibilidad de adquirir y disponer de propiedad, y la capacidad de viajar con documentación válida. Con el paso del tiempo el proceso debe llevar a derechos de residencia permanente y tal vez finalmente a la adquisición de ciudadanía en el país de asilo.¹

Durante las actividades organizadas por ACNUR y sus asociados, niños refugiados expresan qué les gusta y qué no les gusta de vivir en México.



anfitrionas. Ésta se expandió en 2004 y será revisada en 2007.²

- Las grandes poblaciones de refugiados de Angola, República Democrática del Congo, Burundi y Ruanda que viven en Zambia. [La Iniciativa Zambia fue descrita en RMF24.³]

El gobierno mexicano no firmó la Convención de Refugiados de 1951 hasta 2000 y no tenía estrategias para integrar a los refugiados a la población local. No obstante, el gobierno otorgó nacionalidad a un gran número de refugiados guatemaltecos y a hijos de refugiados

En los tres países los gobiernos anfitriones han trabajado con ACNUR para promover auto-suficiencia, integración legal y repatriación para:

- los 46,000 refugiados guatemaltecos que llegaron a México en la década de 1980 huyendo de la persecución militar.
- Muchos de los aproximadamente 230,262 refugiados (80% de ellos sudaneses) que viven en Uganda. En 1998 se lanzó una Estrategia de Auto-sostenimiento en tres de los ocho distritos que albergan refugiados para mejorar el estándar de vida y el acceso a servicios tanto para refugiados como para miembros de las comunidades

nacidos en México. En contraste, tanto Uganda como Zambia diseñaron estrategias—con ACNUR, socios realizadores y países donantes—para auspiciar el desarrollo tanto de refugiados como de comunidades anfitrionas, permitiendo un cierto grado de integración local para los refugiados a través del contacto con la comunidad anfitriona. Sin embargo, ninguno de los dos países tiene un marco legal para la integración ni permite a los refugiados el obtener ciudadanía. No obstante, tanto Uganda como Zambia han preparado proyectos legislativos que ofrecen la posibilidad de naturalización para

los refugiados que no pueden regresar a sus hogares.

En México, los refugiados que llegaron al estado de Chiapas recibieron oferta de tierra si accedían a reubicarse en asentamientos de refugiados en otros estados donde se podían proveer servicios. En la mayoría de los casos los refugiados se volvieron auto-sostenibles, al menos parcialmente. En el caso de Uganda, la provisión de tierra por el gobierno permitió moverse de los campos de refugiados a asentamientos de refugiados, permitiendo a los mismos volverse auto-sostenibles y vender productos agrícolas en mercados locales. Los habitantes locales han recibido acceso a los servicios en los asentamientos, auspiciando la interacción e integración social. Zambia también proveyó tierra cultivable para los refugiados. Como en Uganda, producen suficien-

te comida para ellos mismos y para vender en el mercado abierto, construyendo de este modo lazos económicos con las comunidades locales.

En México, los refugiados tienen el derecho a trabajar pero solo después de obtener documentos, ya sea de inmigración o naturalización. Había micro-financiamiento disponible pero solo dentro de los asentamientos. En la práctica, los refugia-

dos a menudo trabajaron ilegalmente en haciendas cercanas y el gobierno pretendió no saberlo. Uganda permite a los refugiados acceso libre al mercado de empleo. Aunque los empleos son escasos para todos los que viven en Uganda, los refugiados ahora tienen una mejor oportunidad de volverse auto-sostenibles e integrados localmente que aquellos que dependen de esquemas de crédito o servicios prestados en campos y asentamientos. Zambia generalmente no permite trabajar a los refugiados pero permite a los trabajadores calificados acceso al mercado laboral nacional.

Los esquemas de crédito comunitario circulante de México—Cajas Comunales de Crédito (CCC)—fueron particularmente exitosos. Muchos refugiados beneficiarios solicitaron crédito que usaron para establecer proyectos de generación de ingresos dentro de sus comunidades locales. Zambia ha apoyado esquemas de micro-financiamiento agrícola. Un esquema iniciado en 2003 ha otorgado crédito a unos 120,000 refugiados locales, permitiendo un incremento del 25% en la cantidad de tierra cultivada por familia. Al invertir los montos prestados y a través de su propio trabajo duro, la comunidad—refugiados y locales—ahora produce suficiente comida para consumo doméstico y un excedente que pueden vender. La comunidad no solo se ha vuelto auto-sostenida, sino que también obtiene el triple del ingreso que tenía antes de la iniciativa.

En México los niños refugiados tenían sus propias escuelas primarias en los asentamientos. La integración no se promovió a través de escolarización conjunta, aunque los niños refugiados mayores podían asistir a secundarias locales. En Uganda, el Servicio Jesuita para Refugiados es responsable de administrar escuelas en asentamientos de refugiados a los cuales también los niños locales tienen acceso. La integración se facilita pues los niños refugiados tienen contacto con los niños locales y los locales tienen acceso a mejores

servicios educativos. En Zambia, los niños refugiados tienen acceso no restringido no solo a las escuelas primarias sino también—situación poco frecuente en situaciones de refugio—a educación secundaria y terciaria. Bajo la Iniciativa Zambia, ACNUR y los donantes bilaterales proveyeron apoyo financiero significativo al sector educativo, mejorando el acceso a los servicios educativos de los que las comunidades locales y de refugiados se beneficiaron.

Enfoque participativo

Un elemento clave de los programas para promover la integración local en los tres países ha sido la provisión de espacio para los refugiados para que articulen sus necesidades. En México, los refugiados escogieron representantes comunitarios para enlazarse con el gobierno, ACNUR y los donantes. Facilitaron su propio regreso a Guatemala a través de la negociación de la desmilitarización de varias zonas de conflicto. La Ley de Gobiernos Locales de Uganda impulsó a la toma de decisiones participativas y llevó al establecimiento de Consejos de Bienestar de Refugiados para identificar y responder a las necesidades de desarrollo de los refugiados. En Zambia el enfoque participativo se llevó un paso más allá con la creación de 22 Comités de Desarrollo Local—con miembros elegidos entre los refugiados y la comunidad—para identificar, imple-

mentar y administrar proyectos de desarrollo comunitario.

Conclusión

La repatriación generalmente es vista como la solución preferible para las poblaciones de refugiados pero es necesario considerar otras opciones viables cuando la repatriación es imposible. La integración local es una de tales opciones. Permite a los refugiados que no pueden o no desean repatriarse la posibilidad de gozar de las libertades y medios de subsistencia que tendrían en sus países de origen. Aunque ha habido problemas en la implementación, los gobiernos de México, Uganda y Zambia deberían ser felicitados por sus esfuerzos para proteger y asistir a los refugiados mediante programas de asistencia incluyentes y su compromiso para incluir a los refugiados en las estrategias de desarrollo nacionales.

Ana Low trabajó en 2005 como practicante en la Sección de Reintegración y Asentamiento Local de ACNUR. Correo electrónico: analow83@hotmail.com

1 Marco para Soluciones Duraderas para los Refugiados y otros afectados (Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern), ACNUR, Ginebra, Mayo de 2003

2 www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/open-doc.pdf?tbl=PROTECTION&id=41c6a19b4

3 Véase M Watabe 'La Iniciativa Zambia', RMF24, www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR24/FMR2442.pdf

Promoviendo el condón femenino entre los refugiados

por Jacqueline Papo

ACNUR y sus contrapartes han estado proveyendo condones masculinos desde finales de la década de 1990. No obstante, la aceptación es alarmantemente baja. ¿Tendrá más éxito la agencia en la promoción del condón femenino, un método de anticoncepción de barrera y prevención de enfermedades iniciado por la mujer?

El fundamento de salud pública para el uso del condón en las situaciones de refugiados es sólido, puesto que los refugiados son particularmente vulnerables al VIH y las infecciones de transmisión sexual (ITS). La dislocación social, privaciones económicas, violencia sexual exacerbada, falta de acceso a servicios médicos, mayor nivel de sexo por transacción y mayor contacto con poblaciones potencialmente infectadas colocan a los refugiados,

especialmente a las mujeres, en un riesgo elevado.

El condón femenino es una funda floja de poliuretano. Tiene un anillo interior, el cual se inserta en la vagina y mantiene al condón en posición, y un anillo exterior, el cual permanece fuera del cuerpo. La inserción correcta del objeto requiere un poco de práctica. El condón femenino es actualmente la única forma disponible de protección contra el VIH ini-

ciada por la mujer. Es producido en el Reino Unido, y es aproximadamente diez veces más caro que el condón masculino. Se promociona para una sola utilización, pero la Organización Mundial de la Salud ha delineado un procedimiento de limpieza para la reutilización (hasta cinco veces) para casos donde los recursos son limitados y no hay otras alternativas de protección disponibles.

Para promover el condón femenino exitosamente, se revisaron experiencias en trece programas nacionales, y se realizaron entrevistas y talleres con refugiados y personal de ONG en el campo de refugiados de Kakuma, en Kenia.

Las principales vías de distribución de condones son las clínicas de ITS

y familiares de los campos, compañeros educadores y trabajadores de salud comunitarios, y las máquinas expendedoras de condones. Aún no se utilizan muchas vías potenciales adicionales de distribución. Estas incluyen: servicios de prevención de transmisión de madre a niño; programas de apoyo para mujeres vulnerables, discapacitados mentales, huérfanos y niños vulnerables, y trabajadores sexuales comerciales; programas de atención en el hogar y alimentación suplementaria para pacientes de VIH/SIDA; comadronas y curanderos; farmacias; enlaces de distribución de toallas sanitarias femeninas; y máquinas expendedoras colocadas en bares, clubes, salones de belleza, escuelas, centros vocacionales, centros de jóvenes, centros de distribución de alimentos y letrinas públicas.

Obstáculos para la aceptación

La mayoría del personal de las ONG y de los refugiados nunca ha visto un condón femenino. En Kakuma las reacciones iniciales variaron de entusiasmo, sorpresa e intimidación, a escepticismo y miedo. Aún hay mucha desconfianza y estigma asociado con los condones. Son comunes las historias de mujeres que mueren porque los condones masculinos quedan atorados dentro de sus vaginas, de hombres que atraviesan la punta de los condones, de condones que se rompen y de conspiraciones occidentales para infectar los condones con VIH. Hay grandes lagunas en el conocimiento básico sobre transmisión de VIH/SIDA (“¿si un hombre se come a un león con VIH, se contagiará?”), desarrollo adolescente (“¿cómo se va a desarrollar el cuerpo de una jovencita si no tiene contacto con la proteína masculina en el semen?”) y anatomía reproductiva (“¿el condón femenino no desaparecerá dentro del cuerpo de la mujer?”). La dinámica desigual de género y las prácticas culturales tradicionales impiden a muchas mujeres el introducir el condón femenino en sus relaciones. Muchas mujeres expresaron miedo e incomodidad ante la idea de tener que insertarlo. La experiencia previa con objetos insertados como tampones, diafragmas o taponos cervicales es limitada y el tocarse los genitales es tabú en muchas culturas.

Es importante que:

- los condones femeninos estén disponibles a través de vías relacionadas con la salud, así como no relacionadas con esta.

- Se diseñen carteles, diagramas y panfletos preparados para diferentes niveles educativos y antecedentes étnicos/culturales
- se incluya a los hombres en todas las iniciativas de concienciación ya que a menudo siguen siendo los que toman la última decisión en la cama
- se ayude a las mujeres a desarrollar destrezas de negociación con respecto al condón, tanto para relaciones casuales como sostenidas
- se incentive a las mujeres a intercambiar consejos prácticos sobre el uso de condones femeninos y romper los tabúes asociados con el sexo a través de discusiones grupales
- se promueva el condón femenino no solo para grupos de alto riesgo sino para todos los hombres y mujeres sexualmente activos que desean un método de protección dual, contra el VIH/ITS así como para evitar embarazos no deseados
- se usen compañeros educadores y trabajadores de salud comunitarios para lograr acceso a grupos difíciles de contactar
- capacitar a todos los proveedores de salud, compañeros educadores, trabajadores sociales y líderes de talleres sobre el condón femenino para garantizar que lo comprenden plenamente y lo incorporan en sus actividades
- se consulte a miembros clave de la comunidad, especialmente cuando se invite a la controversia al introducir condones en forma no relacionada con la salud
- se fortalezca el financiamiento y la coordinación de los esfuerzos de distribución de condones para garantizar suministro adecuado y evitar la reutilización de los condones femeninos
- se extiendan las actividades para incluir al personal de las ONG y las comunidades anfitrionas
- se compartan experiencias entre el personal de campo para desarrollar buenas prácticas que también se puedan usar para informar la distribución futura de otras tecnologías controladas por las mujeres, como los microbicidas.¹

Jacqueline Papo, antiguamente Interna de Investigación de ACNUR, es estudiante doctoral en el Departamento de Salud Pública de la Universidad de Oxford. Correo electrónico: jacqueline.papo@stx.ox.ac.uk.

Para obtener una copia de la Estrategia sobre el Condón Femenino de ACNUR, escriba a hiv aids@unhcr.ch

Para obtener información en línea sobre el condón femenino, visite www.femalehealth.com/ ó www.avert.org/femcond.htm, y también “El condón femenino: una guía para la planificación y programación”, Organización Mundial de la Salud, www.who.int/reproductive-health/publications/RHR_00_8/index.html.

Muchas gracias al personal de ACNUR en Nairobi y Kakuma, y a los informantes clave de la ONG y los refugiados en el campo de Kakuma. Gracias especialmente a Marian Schilperoord, Oficial Técnico de VIH/SIDA, ACNUR Ginebra.

1. www.global-campaign.org/about_microbicides.htm

Consejo Editorial de FMR

Aunque los miembros del Consejo Editorial listados a continuación tienen filiación institucional, no necesariamente representan a las instituciones en las cuales se desempeñan.

Paula Banerjee
Calcutta Research Group

Kine Brodtkorb
Norwegian Refugee Council

Stephen Castles
Refugee Studies Centre

Mark Cutts
OCHA Inter-Agency Internal Displacement Division

Jens-Hagen Eschenbächer
Global IDP Project

Kemlin Furley
UNHCR

Erin Mooney
PROCAP, OCHA

Bahame Tom Nyanduga
Representante especial para los refugiados, desplazados internos y solicitantes de asilo en África

Nick Roseveare
Oxfam GB

Dan Seymour
UNICEF

Jeremy Stickings
DFID

Richard Williams
ECRE



Institución Brookings-Universidad de Bern ^{u^b} Proyecto sobre Desplazamiento Interno

UNIVERSITÄT
BERN

Concretar las promesas para terminar la crisis de desplazamiento en Georgia

por Walter Kälin

En diciembre de 2005, realicé una misión oficial a la república caucásica de Georgia. Además de Tbilisi, visité la región de Samegrelo y las regiones autónomas de facto de Osetia del Sur y Abjasia.

Me impactó la miseria en la que aún viven miles de desplazados internos, más de una década después de las luchas violentas que provocaron la huida de sus hogares. Al mismo tiempo, recibí garantías muy firmes de que hay planes gubernamentales en camino de efectuarse para desarrollar e implementar una nueva política sobre desplazamiento interno para terminar con su situación recurriendo a soluciones duraderas. Los principales obstáculos son la ausencia de soluciones políticas a los conflictos regionales y el consecuente sentimiento generalizado de inseguridad. Como resultado, los movimientos de retorno son lentos—y casi inexistentes en algunas áreas. El apoyo internacional para inversión en rehabilitación y desarrollo está obstaculizado.

El retorno sostenible de personas a la región de Gali en Abjasia está obstaculado por medidas administrativas dirigidas contra los que retornan, ataques y acoso, así como la impunidad generalizada de los perpetradores. Aún si no tiene significado internacional, la llamada “Ley de la República de Abjasia sobre Ciudadanía de la República de Abjasia” de 2005, discrimina a las personas de origen no abjasio y pueden por lo tanto, crear dificultades para los repatriados. Se ha reportado que las autoridades han restringido el uso del idioma georgiano en las escuelas, con efectos perniciosos en la prestación y calidad de la educación.

En Osetia del Sur, algunos desplazados internos han regresado y se han integrado localmente, aunque muchos viven bajo condiciones deplorables con asistencia internacional insuficiente. Se me confirmó que la mayoría prefiere no regresar

a sus hogares originales por miedo a la discriminación y al acoso. Es notoria la falta de un mecanismo de restitución de la propiedad para desplazados internos osetios, una situación que yo he incentivado al gobierno a remediar sin mayores retrasos.

En Georgia, casi la mitad de los 200,000 desplazados internos que quedan aún están asentados en centros colectivos decadentes y algunas veces tan aislados que frecuentemente no tienen agua potable, electricidad o aislamiento del frío. Sus habitantes a menudo pertenecen a grupos particularmente vulnerables y marginados, tales como los ancianos sin apoyo familiar, hogares cuya cabeza es mujer, discapacitados y personas severamente traumatizadas. El resto de los desplazados internos continúan viviendo con familias y comunidades anfitrionas, provocando un esfuerzo considerable para una población que generalmente sufre de altas tasas de desempleo y pobreza generalizada. Muchos desplazados internos no tienen ingresos propios y por lo tanto, dependen de una “mesada” del Estado. Esta mesada actualmente equivale a unos US\$6, lo que no cubre ni siquiera las necesidades más básicas, permitiendo comprar solamente media libra de pan al día.

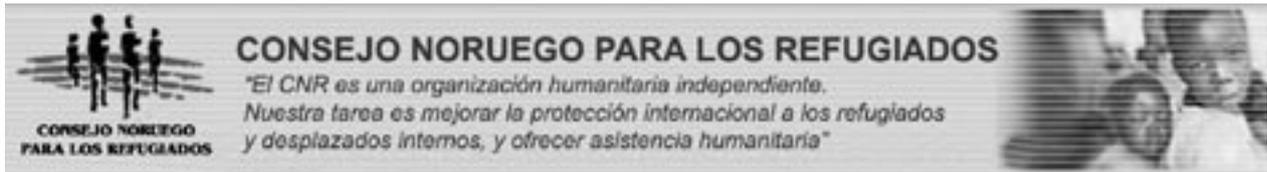
La miseria de los desplazados internos puede explicarse en parte por la política del anterior gobierno de promover fuertemente el retorno mientras que dificultó la integración local. Asimismo, los donantes y las organizaciones internacionales han reducido drásticamente su apoyo en asistencia humanitaria, desmotivados por el manejo ineficiente de los fondos públicos, la tensión renovada y la destrucción en las áreas de retorno, pobres expectativas de soluciones duraderas a los conflictos, y una percepción de falta de voluntad política del gobierno para resolver apropiadamente la crisis de desplazamiento.

Los funcionarios gubernamentales me garantizaron que el nuevo liderazgo, elegido en 2003, enfoca las cosas de diferente forma. Reconociendo la inseguridad frecuente y la falta de infraestructura básica en las áreas de retorno, los oficiales me informaron su intención de facilitar la integración económica y social de los desplazados en las comunidades locales, incluyendo la privatización a través de los centros colectivos para beneficio de los desplazados internos.

Expresé mi aprecio por este cambio de enfoque e incentivé al gobierno a formalizarlo en una política integral que incluya todo el rango de derechos políticos, civiles, sociales y económicos de los desplazados internos. Bajo la ley internacional, y tal como se enaltece en los acuerdos bilaterales entre Georgia y Abjasia, los desplazados internos tienen derecho a regresar voluntariamente a sus antiguos hogares. Pero también se debe garantizar su derecho a vivir en seguridad en el punto de desplazamiento, así como un estándar de vida adecuado, como se establece en los Principios Guías. La integración y el retorno son complementarios, de forma crucial, no mutuamente excluyentes: es más probable que personas bien integradas sean productivas y contribuyan a la sociedad, lo cual les daría la fuerza para regresar una vez que el tiempo sea adecuado.

Walter Kälin es el Representante del Secretario General de la ONU para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Co-director del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, y profesor de Ley Constitucional e Internacional en la Universidad de Bern, Suiza. Correo electrónico walter.kalin@oefre.unibe.ch

Después de la próxima Comisión de Derechos Humanos, el reporte de la misión estará disponible en línea en www.ohchr.org/english/bodies/chr/index.htm. Para mayor información sobre situaciones de desplazados internos en Georgia, visite el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno www.internal-displacement.org



Mejorando la capacidad de protección en espera

El NRC está trabajando con la División Inter-agencias para Desplazamiento Interno¹ de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés)² y el Comité Permanente Inter-agencias (IASC)³ para desarrollar una capacidad de protección en espera (PROCAP).

Las revisiones recientes de respuesta humanitaria han resaltado que la protección es una laguna importante, especialmente en el despliegue rápido de personal de protección experimentado para fortalecer y apoyar a los equipos nacionales de la ONU. PROCAP es un mecanismo flexible de despliegue diseñado para incrementar el número de personal de protección capacitado para misiones a corto plazo, mejorar la capacidad de protección dentro de las listas de ONG en espera y mejorar la calidad del personal de protección temporal a través de capacitación adicional y exhaustiva.

El PROCAP desplegará especialistas de protección capacitados y experimentados. Un equipo de emergencia de al menos diez Oficiales Superiores de Protección estará a la disposición de las agencias de la ONU con mandato de protección—ACNUR, UNICEF, OCHA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos (OHCHR). Un segundo nivel de 90 Oficiales de Protección capacitados será desarrollado en colaboración con contrapartes no gubernamentales existentes y nuevas. El mecanismo de PROCAP buscará equiparar de mejor forma los perfiles individuales en listas de espera con las necesidades de los Equipos Nacionales de la ONU. PROCAP promoverá la diversidad en el banco de oficiales de protección disponibles apoyando mayor reclutamiento de individuos de Asia, África, América Latina y el Medio Oriente.

Hasta ahora, los Oficiales Superiores de Protección han sido desplegados a la República Democrática del Congo, Somalia y Uganda. La administración y manejo de PROCAP está siendo realizada por un Comité Director Inter-agencias y una Unidad de Apoyo de PROCAP ubicada en OCHA, Ginebra. El NRC está administrando el grupo central

de forma contractual. A solicitud de un miembro de Equipo Nacional y/o Coordinador Humanitario, el personal del Nivel Uno será desplegado dentro de un periodo de 72 horas. El despliegue del personal de Nivel Dos será a través de mecanismos de alerta establecidos entre las agencias de la ONU y las contrapartes no gubernamentales.

Para mayor información, o para solicitar inclusión en la lista, escriba por correo electrónico a procap@nrc.no

Consolidando la protección de refugiados en América Latina

En noviembre de 2004 el NRC y ACNUR fueron co-anfitriones de una conferencia en Ciudad de México en la cual 20 países de América Latina pidieron apoyo para el Plan de Acción México—una serie de pasos concretos para atender los desafíos de protección a refugiados y desplazados internos en la región.⁴ En febrero de 2006 el NRC asistió a una reunión de seguimiento en Quito, Ecuador en la cual los gobiernos, representantes de la sociedad civil, personal de ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones, intercambiaron ideas sobre cómo explorar el uso del reasentamiento como una herramienta para proveer protección para los desplazados y refugiados en América Latina.

La parte de reasentamiento del Plan fue diseñada para ayudar a países como Ecuador y Venezuela, donde muchos colombianos se han refugiado, al ofrecerles lugares de reasentamiento en otras naciones de América Latina. Contiene dos iniciativas—el programa de Ciudades de Solidaridad para la autosuficiencia y la integración local y el programa integrado Fronteras de Solidaridad, dirigido a mejorar la capacidad de las comunidades fronterizas para recibir y proteger a los refugiados. En el espíritu de la solidaridad regional, otros Estados de América Latina se han ofrecido para proveer hogares para algunos de los refugiados que viven en los países vecinos a Colombia. Brasil, Chile y Argentina marcaron la pauta en 2005 ofreciendo reasentamiento a unos 250 refugiados colombianos. México y Uruguay han expresado interés en implementar proyectos piloto. La reunión resaltó el papel fundamental jugado por las ONG

en todas las fases del proceso de reasentamiento, particularmente en relación con la orientación cultural y el apoyo psicológico, tanto antes de la partida como durante la fase de integración.

Erika Feller, Alta Comisionada Asistente de ACNUR para la Protección, hizo notar que las ramificaciones del reasentamiento regional van más allá de América. “El éxito con un programa regional aquí”, mencionó, “podría servir para dar ímpetu a esquemas de reasentamiento regional en otras partes del mundo. Demostraría que la voluntad política, combinada con la solidaridad internacional y el compartir responsabilidades, puede lidiar efectivamente con las muchas limitaciones que el reasentamiento presenta en el mundo en desarrollo, especialmente cuando se trata de integración. Lo que buscamos lograr a través de este componente del Plan de Acción México, apoyará sin duda a ACNUR, tanto a realizar su agenda de reasentamiento global, como a preservar el respeto por la institución del asilo en esta región y alrededor del mundo”.

Philippe Lavanchy, Director de la Oficina de América de ACNUR, hizo notar que “el reasentamiento de refugiados colombianos es un ejemplo concreto de solidaridad entre Estados dentro de la región de América Latina... mientras que el Plan promueve la cooperación Sur-Sur y se enfoca en la capacidad de la región para encontrar soluciones y compartir responsabilidades, la solidaridad Norte-Sur sigue siendo clave. En este sentido, la participación de representantes de los Estados Unidos, Canadá, Suecia y Noruega es especialmente bienvenida”.

Nuevo Secretario General

Desde febrero de 2006, los 1,500 empleados del NRC en 20 países tienen un nuevo jefe. Tomas Colin Archer tiene amplia experiencia en liderazgo y operaciones internacionales por servicio en los más altos niveles de las fuerzas armadas noruegas.

1 www.reliefweb.int/idp

2 <http://ochaonline.un.org>

3 www.humanitarianinfo.org/iasc

4 Véase : W Spindler The Mexico Plan of Action : protecting refugees through international solidarity (El Plan de Acción México : protegiendo a los refugiados a través de la solidaridad internacional)



Red Virtual de Desplazados Internos

“Nunca subestimen la capacidad de un pequeño grupo de individuos comprometidos a cambiar el mundo. En efecto, son los únicos que podrán hacerlo.” (Margaret Mead)

En todas sus actividades, incluyendo capacitación, monitoreo y promoción, el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) (www.internal-displacement.org) —antiguamente conocido como el Proyecto Global sobre Desplazamiento Interno— busca apoyar las iniciativas de la sociedad civil y fortalecer sus lazos con las comunidades directamente afectadas por el desplazamiento y el conflicto.

Como primer paso en apoyar el trabajo de los actores de la sociedad civil, y siguiendo las solicitudes de varios líderes comunitarios y organizaciones de desplazados internos, el IDMC ha accedido a auspiciar una red virtual internacional de organizaciones nacionales que trabajan para impulsar el avance de los derechos de los desplazados internos. La membresía a esta Red de desplazados internos, que se lanzó en febrero de 2006, provee una oportunidad para que las comunidades y organizaciones de desplazados internos eleven la conciencia sobre su trabajo, y entren en diálogo y cooperación con otras iniciativas relacionadas con desplazados internos alrededor del mundo. Los miembros de la Red de desplazados internos también tienen la oportunidad de presentar un aspecto específico de su trabajo y experiencia en una página especial del sitio llamada ‘Perspectivas de las ONG’. La página funcionará como un medio para que los grupos locales compartan importantes lecciones adquiridas, discutan formas de promocionar los derechos de los desplazados internos, e identifiquen desafíos clave que los desplazados y las organizaciones relacionadas con desplazados enfrentan. Cada tres meses otra organización miembro de la Red ofrecerá sus perspectivas en la página.

Dentro del marco de la Red de desplazados internos, el IDMC planea organizar una conferencia internacional con grupos de la sociedad civil relacionados con los despla-

dos internos en 2006. La reunión definirá el enfoque de actividades de la Red y proveerá un foro para el intercambio de experiencias y el desarrollo de asociaciones internacionales y regionales.

Apoyo a los actores de la sociedad civil

En un esfuerzo general para proveer más información sobre temas relacionados con desplazados internos, y para mejorar la capacidad de los grupos locales para recolectar y disseminar información, el IDMC ha decidido apoyar a los grupos de la sociedad civil que estén investigando y produciendo reportes sobre temas que requieran de análisis e investigación de fondo. En diciembre de 2005, el IDMC apoyó a la ONG serbia Grupo 484¹ para preparar un informe sobre los derechos humanos de las personas desplazadas en Montenegro, desplazados y repatriados en Kosovo y desplazados gitanos. El IDMC también ha comisionado a tres grupos locales—el Proyecto de Ley de Refugiados de Uganda,² el Memorial de Rusia³ y la Fundación Turca para Estudios Económicos y Sociales (TESEV)⁴—para evaluar la implementación de las recomendaciones hechas por el Representante del Secretario General de la ONU para los Desplazados Internos después de sus visitas a países. Es de esperarse que estos reportes contribuyan a elevar la conciencia sobre las recomendaciones entre los actores estatales y los de la sociedad civil y promover su uso como un marco para atender problemas pendientes relacionados con desplazamiento interno. Todos estos reportes estarán disponibles en idiomas relevantes para facilitar la disseminación en el país.

Voces de los desplazados internos

En un esfuerzo por amplificar las voces de los desplazados internos, el IDMC recolectará testimonios orales y los tendrá a disposición a través de una página web dedicada a ello, así como en reportes y otras publicaciones. Esta iniciativa será realizada

en forma piloto en Colombia con la colaboración del Consejo Noruego para los Refugiados, Colombia, varios grupos de la sociedad civil, desplazados internos y Panos Londres,⁵ una organización con experiencia en trabajar con periodistas y otros comunicadores para recolectar testimonios orales. Al dar a los desplazados la oportunidad para expresarse en sus propias palabras sobre los temas que les conciernen—en lugar de que sus necesidades y prioridades sean interpretadas por extranjeros—el IDMC espera contribuir al empoderamiento de los desplazados internos y las organizaciones de la sociedad civil y a dar un rostro humano al desplazamiento interno. Los testimonios también permitirán a los planificadores y diseñadores de políticas apreciar más plenamente el impacto complejo y variado del desplazamiento e identificar nuevas formas en las cuales asistir a los afectados.

Más información, visite www.internal-displacement.org o contacte a Anne-Sophie Lois. Tel: +41 22 799 0706. Email: anne-sophie.lois@nrc.ch

1. www.grupa484.org
2. www.refugeelawproject.org
3. www.memo.ru/eng
4. www.tesev.org.tr
5. www.panos.org.uk

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 **Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno** 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.internal-displacement.org

The Internal Displacement Monitoring Centre
7-9, Chemin de Balaxert
1219 Chatelaine, Geneva.
Switzerland
Tel: +41 22 799 0700
Fax: +41 22 799 0701
Email: idmc@nrc.ch

Derecho al retorno: desplazados en Aceh

por Eva-Lotta E. Hedman

Los cambios políticos están en camino en Aceh, pero solo una pequeña parte de los desplazados por el tsunami de diciembre de 2004 o por el conflicto anterior con insurgentes han regresado a casa.

En agosto de 2005 se firmó un Memorando de Entendimiento entre el gobierno indonesio y el separatista Movimiento por un Aceh Libre (Gerakan Aceh Merdeka—GAM). La Misión de Monitoreo en Aceh (AMM, por sus siglas en inglés)¹ ha supervisado exitosamente la reubicación de tropas y policía indonesias y el retiro de armas del GAM. El GAM ha desbandado públicamente su brazo armado y está por tomar parte en las próximas elecciones de gobierno local. Las violaciones de derechos humanos se han reducido drásticamente.

En este contexto, es todavía más sorprendente que las vidas de los desplazados internos sigan, en aspectos importantes, definidas por su desplazamiento. Solo una pequeña parte de los más de medio millón de desplazados por el tsunami en Aceh y la Isla de Nias se han convertido en participantes activos en la reconstrucción. Al final de 2005, cerca del 80% seguía en alguna forma de albergue temporal. La salubridad a menudo es pobre y la localización aislada de muchos albergues hace difícil el tener acceso a trabajos y servicios de salud y educación.

Una encuesta reciente de desplazados internos con familias anfitrionas sugiere que tales arreglos, que involucran predominantemente el vivir con familiares, se han vuelto más permanentes de lo que muchos esperaban. Más de la mitad de los desplazados encuestados han estado viviendo con las mismas comunidades o familias anfitrionas desde el tsunami.² La destrucción y/o reconstrucción inconclusa de sus hogares fueron las razones mencionadas más comúnmente para permanecer por tanto tiempo con las familias anfitrionas.

Antes del tsunami se estimaba que 120,000 desplazados internos habían sido obligados a dejar sus hogares por las operaciones contrainsurgentes. En el contexto del Aceh pos-tsunami, los desplazados

internos debido al conflicto han permanecido casi invisibles. No obstante, después del acuerdo de paz y la desmilitarización, algunos han comenzado a regresar al área central de Aceh donde grupos paramilitares—no incluidos en el Memorando de Entendimiento—aún disfrutaban del respaldo de empresarios locales y funcionarios civiles y militares. El 10 de diciembre se lanzó un esfuerzo colectivo por unos 5,000 desplazados por conflicto en Pidie y Bireuen.³ Cuando el transporte prometido por los funcionarios del gobierno local no se materializó, los desplazados internos convirtieron el regreso planeado en una marcha de protesta antes de abordar finalmente camiones y buses hacia las tierras altas centrales donde establecieron campos a lo largo de la carretera principal.

Estos desplazados inducidos por el conflicto en el centro de Aceh han sufrido de escasez de comida y experimentado intimidación y reubicación forzada a manos del ejército y la policía, así como intervenciones por funcionarios de gobierno que buscan socavar su voz colectiva. También ha habido reportes de violencia dirigida a los desplazados internos que regresan y/o a su propiedad, así como casos de luchas con jóvenes locales o (antiguos) militares en lugares donde los líderes locales se han negado a proveer garantías de seguridad. Aún hay preocupación urgente sobre las condiciones generales en los campos provisionales, a los que se ha vuelto más difícil llegar y monitorear debido a su proliferación y reubicación a pueblos en las tierras altas centrales. También hay preocupación sobre el más amplio tema de la seguridad—o falta de la misma—especialmente en comunidades donde no hay acuerdo con funcionarios locales sobre garantías de seguridad.

Los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno establecen que las autoridades tienen el deber primario y la responsabilidad de



www.rsc.ox.ac.uk

establecer las condiciones, así como proveer los medios, que permitan a los desplazados internos regresar voluntariamente, con seguridad y dignidad. Como mínimo, los funcionarios del gobierno local deberían declarar su compromiso de sostener y fortalecer el proceso de paz, ofrecer garantías de seguridad y, donde se desee, realizar peusujuk (ceremonia tradicional de bienvenida o perdón) para promover la reconciliación. El regreso seguro y la reintegración no pueden lograrse sin una mayor medida de transparencia y participación.

A medida que las elecciones se aproximan, la AMM y otros grupos comprometidos trabajan para proveer un espacio para que el gobierno de Indonesia, el GAM y las comunidades debatan sus puntos de vista del Memorando de Entendimiento. No obstante, todo el proceso de paz podría descarrilarse por una propuesta para re-dibujar las fronteras administrativas en Aceh que se está debatiendo en el poder legislativo nacional. Los desplazados internos por conflicto que desean regresar a sus comunidades en las tierras altas centrales de Aceh ven este desarrollo con gran ansiedad. Los funcionarios de gobierno que presionan por esta división de la provincia pueden no solamente arriesgar el proceso de paz sino además estar violando los Principios Guía.

Eva-Lotta Hedman es Investigadora en Jefe en el RSC. Email: eva-lotta.hedman@qeh.ox.ac.uk Una versión más extensa de este artículo está en línea en: www.fmreview.org/pdf/hedman.pdf

Para mayor información véase el informe más reciente de Monitoreo del Conflicto en Aceh, del Banco Mundial: www.conflictanddevelopment.org/Home.php y un reporte del Grupo Internacional de Crisis: www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=4049

1. Un proyecto de la U.E., Noruega, Suiza y cinco países de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN, por sus siglas en inglés). www.aceh-mm.org

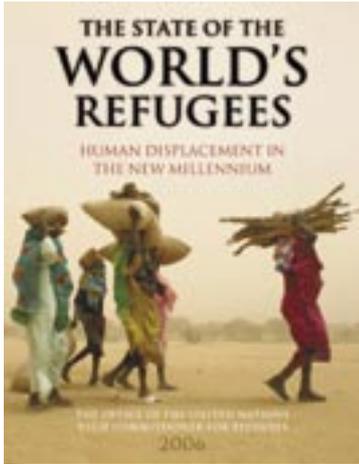
2. 'Informe resumido de Encuesta Piloto sobre Desplazados Internos en Familias Anfitrionas' www.humanitarianinfo.org/sumatra/reliefrecovery/livelihood/docs/doc/UNORCIDPsinHostfamiliesSample-SurveySummaryReport-140206.pdf

3. De acuerdo con el Centro para el Desarrollo Humanitario y Social, una ONG local en Pidie que trabaja con desplazados internos, se recolectaron unos 5,000 nombres al inicio de la marcha de regreso. Entrevista con el autor, 11 de enero de 2006.

publicaciones

Estado de los refugiados del mundo: Desplazamiento humano en el nuevo milenio

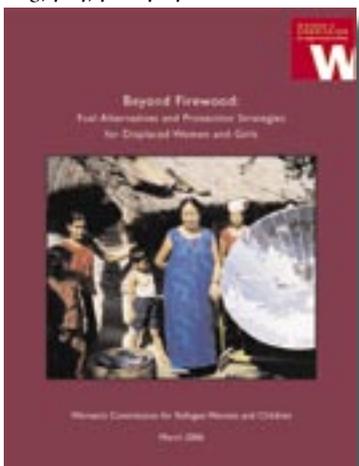
UNHCR. March 2006. £16.99. 340pp. ISBN-10: 0-19-929095-4.



Incluye secciones sobre cambios en el asilo, seguridad del refugio, respuesta a las emergencias de refugio, situaciones de refugio prolongado, replanteamiento de soluciones duraderas, desplazamiento interno y aumento de las responsabilidades compartidas. Publicado por Oxford University Press www.oup.co.uk/isbn/0-19-929095-4

Más allá de la leña: Alternativas de combustible y estrategias de protección para las mujeres y niñas desplazadas.

Comisión de Mujeres para Mujeres refugiadas y niñas. Marzo 2006. 56pp. ISBN 1-58030-047-2. En línea en www.womenscommission.org/pdf/fuel.pdf



Este material analiza recientes hallazgos de un proyecto de investigación sobre métodos para la reducción de la vulnerabilidad de mujeres y niñas desplazadas por violencia de género, durante la recolección de leña. El proyecto expone evaluar opciones de alternativas de combustible, técnicas para recolección de leña y otras estrategias de protección, contextos locales apropiados en y todas las fases de una emergencia. Basado en el análisis de gabinete de varias situaciones de desplazados internos y situaciones mundiales de desplazamiento, en los lugares visitados de Darfur y Nepal. Contacte a: WCRWC, IRC, 122 East 42nd Street, New York, NY 10168, USA. Tel: +2 212 551-3000

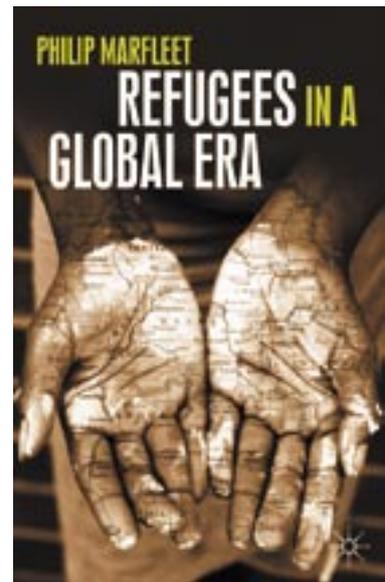
Protección infantil en emergencias. Save the Children Suecia y la Alianza Internacional Save the Children Alliance. 2006. 56pp. ISBN 13: 978-91-7321-196-3. En línea en: http://se-web-01.rb.se/Shop/Archive/Documents/3237_Child%20Protection.pdf



Save the Children considera que las actividades de protección a los niños deben dirigirse a actores, sistemas, procesos e instituciones. Este reporte presenta los problemas, principios generales y recomendaciones para trabajar en alcanzar los objetivos de la protección infantil en emergencias.

Contacte a: Save the Children Sweden, S-107 88 Stockholm, Sweden. www.rb.se Email: info@rb.se Tel: +46 8 698 9000.

Refugiados en la era global por Philip Marfleet. 2006. 344pp. ISBN 0-333-77784-0. £19.99.



Examina las historias y los patrones de cambio en la migración y las experiencias del refugio durante el desplazamiento, fuga y búsqueda de asilo. Identifica los conflictos y contradicciones inherentes al sistema global y analiza las políticas de refugio en Europa, Norteamérica y Australia. Philip Marfleet es Director del Centro de Investigación de la Universidad del Este de Londres, Reino Unido. Pedidos vía Palgrave Macmillan www.palgrave.com (www.palgrave-usa.com for US/Canada). orders@palgrave.com

Si quisiera divulgar alguna de las publicaciones de su organización o recomendarlas otra para nuestra sección de "publicaciones", por favor envíenos los detalles completos y, de preferencia, una copia de la portada escaneada.

Voces de mujeres desde los campos de Nepal

En 1989, el gobierno butanés adoptó una política de ‘una nación, un pueblo’ para imponer la cultura dominante Ngalongpa, religión e idioma dominantes a lo largo y ancho del país. El idioma nepalí de los Lhotshampas butaneses del sur fue prohibido y se quemaron libros nepalíes. Las demostraciones pacíficas de septiembre de 1990 provocaron represalias en forma de arrestos, detenciones y torturas. Más de 100,000 butaneses huyeron a Nepal. Ganga Neupane y Pingala Chhetri, ambas ahora con más de treinta años, han estado exiladas en campos nepaleses por quince años.

Ganga:

En la escuela en Bután, solía decir a mis maestros que sería abogada. Mientras enseñaba en las escuelas del campo, uno de los niños me preguntó cuál era mi ambición. No tuve respuesta para él. Los propósitos de mi vida han sido desperdigados. La vida es tan incierta que tenemos que vivir cada día como nos llega. Los

gobiernos de Bután y Nepal no han logrado una solución acordada. Parece que quieren ignorar el problema, restando importancia a los esfuerzos de aquellos que están luchando por resolver la situación. Yo siento que si el pueblo butanés hubiera sido consciente políticamente—como lo somos nosotros ahora, un poco—nunca habiéramos abandonado Bután y el problema se hubiera resuelto dentro del mismo Bután. Vivir como refugiado por tanto tiempo es miserable. No se ve ninguna salida.

Pingala:

Cuando llegamos a nuestro campo, vi techos plásticos arrebatados por el viento. Estaba tan seco y arenoso. No había nadie que cuidara de nosotros. No había comida ni atención médica apropiada, y muchos murieron, especialmente niños. Después, llegaron agencias como LWF, CARITAS Nepal, Oxfam GB y ACNUR, dando comida, medicina y educación. Cuando llegaban funcionarios, la llama de nuestra

esperanza de regresar crecía. La gente escuchaba la radio para oír las noticias. Aún hoy en día puede verse ancianos oyendo todavía sus viejos radios con esperanza en sus corazones. A menudo me pregunto por qué seguimos sin recibir atención e ignorados por el mundo. Gente inocente sigue muriendo todos los días debido a la carencia de derechos fundamentales, mientras que los que promueven los derechos humanos se mantienen ocupados organizando programas y seminarios. Cuando oímos de derechos humanos suena todo muy bonito, pero solo existe en el papel.

Ganga y Pingala han formado ‘Voces para el Cambio’, una plataforma para que las mujeres en los campos se expresen e identifiquen soluciones prácticas a sus problemas.

Email: voiceforch@wlink.com.np

Nosotros también queremos vivir y progresar en la vida. Estamos elevando nuestras voces por un cambio en nuestras vidas.



Ganga, Pingala y sus niños sentados para intervenir en una demostración internacional en Kathmandu, noviembre de 2005.