

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 28
octubre 2007

El refuerzo de las capacidades de los
países del Sur: retórica y realidad



Centro de
Estudios sobre
Refugiados

25 Aniversario (1982 - 2007)



Publicado por el Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford
y el Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante

Revista Migraciones Forzadas

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

Editores

Marion Couldrey y Dr Tim Morris

Edición en español

Dra Eva Espinar y Maribel Hernández

Traducción

Sociedad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante

Revista Migraciones Forzadas

Universidad de Alicante
Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz
Apartado de Correos 99
E03080 Alicante. España
Correo electrónico: rmf@ua.es
Tel: 00 (34) 96 590 9769

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

Derecho de copia y renuncia a responsabilidad

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Cualquier material de RMF impreso o disponible en línea puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente y, donde sea posible, la dirección URL o la URL específica del artículo. Los comentarios sobre el diseño y el contenido de RMF serán bienvenidos.

Página web

www.migracionesforzadas.org

Diseñado por

Art24 (www.art-24.co.uk)

Impreso por

Imprenta de la Universidad de Alicante
www.imprenta.ua.es

ISSN 1460-9819

Foto de portada:

Formación sobre el Estado de Derecho a cargo de PNUD-CIR en El Geneina, Darfur Occidental PNUD/Yousif Ahmed



Centro de Estudios sobre Refugiados

25 Aniversario (1982 - 2007)



De los editores en Oxford

Casi todas las agencias humanitarias hablan de su compromiso por desarrollar (o mejorar) la capacidad del sur. Varios lectores y asesores nos animaron a que elaboráramos un número dedicado a las complejas cuestiones que rodean este término tan manido pero tan pocas veces definido. Para nuestra sorpresa, nuestra solicitud de artículos no desencadenó el aluvión de escritos que esperábamos. La única ocasión en la que recibimos tan pocos documentos temáticos fue cuando publicamos el número sobre el desplazamiento de ancianos. Quizá esto demuestra una falta de aplicación de la retórica a la realidad. Cabe preguntarse si los organismos internacionales todavía infieren de su definición de "desarrollo de la capacidad" que los beneficiarios del sur no disponen de capacidad inicial. ¿Acaso es el sector del desarrollo de la capacidad una transferencia de conocimiento dirigida por el norte condescendiente y unidireccional? ¿Existe un compromiso genuino para ayudar a las organizaciones nacionales a que afronten crisis en el futuro? Los artículos de este número tratan estas y otras cuestiones.

Si lee nuestra revista por primera vez, quizá le interese saber que el Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford la publica en inglés, árabe, español y francés. Se distribuye de forma gratuita en 174 países y el texto completo de todos los números se encuentra en línea en www.migracionesforzadas.org y www.fmreview.org. Si es lector de la revista y no forma parte de nuestra lista de distribución, pero considera que a organización le gustaría recibir copias impresas de los próximos números, tan solo debe enviarnos un correo electrónico a rmf@ua.es indicando su nombre, el nombre de su organización, la dirección postal completa y el idioma de la edición que desea recibir.

Los tres próximos números de RMF se centrarán en la reforma humanitaria, Birmania y el cambio climático. Encontrará más información sobre ellos en www.migracionesforzadas.org/proximas_ediciones.htm

Como siempre, deseamos que la RMF presente la voz de los desplazados. Nos gustaría aumentar la cantidad de artículos escritos por las personas directamente afectadas por las migraciones forzadas. Que no le intimide el hecho de escribir para nosotros si el inglés no es su primera lengua. Estaremos encantados de trabajar con usted para ayudarle a plasmar sus ideas en formato de artículo, con el fin de que pueda compartir su experiencia con los demás.

Atentamente,

Marion Couldrey y Tim Morris
Editores. Revista Migraciones Forzadas

Edición en castellano



Tiene en sus manos el número 28 de la edición en castellano de la Revista Migraciones Forzadas, coordinada por el Instituto de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante. Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a todas las organizaciones y a los lectores que, tras recibir la edición anterior, se han puesto en contacto con nosotros para actualizar sus datos postales. En este sentido, invitamos a los que todavía no lo hayan hecho a que nos faciliten esta información para poder mantener actualizada nuestra base de datos.

La Revista Migraciones Forzadas desea aumentar el número de artículos que aborden la cuestión del desplazamiento en Latinoamérica. Consideramos de suma importancia dar a conocer sus múltiples realidades y poder compartir prácticas y experiencias con el resto de lectores y lectoras. Será un placer recibir sus sugerencias e ideas a través del correo (rmf@ua.es). Por otra parte, nos gustaría llegar al máximo número de personas posible, por ello estaremos muy agradecidos de la difusión que pueda realizar entre sus colegas y conocidos.

La publicación de la Revista Migraciones Forzadas depende por completo de las subvenciones y donaciones que recibimos. Si puede apoyar nuestra labor, o nos puede informar sobre otros mecanismos de financiación, nos gustaría que contactara con nosotros.

Un saludo afectuoso,

Eva Espinar y Maribel Hernández

Los editores quieren agradecer el apoyo recibido en 2007 por parte de:

Acceso a la salud reproductiva, la información y los servicios en situaciones de emergencia (RAISE)

ACNUR

Agencia Austriaca para el Desarrollo

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)

Catholic Relief Services

Comisión de Mujeres para las Mujeres y las Niñas Refugiadas

Comité Internacional de Rescate

Consejo Noruego para los Refugiados

DanChurchAid

Danish Refugee Council

Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza

Department for International Development (DFID)

DHL

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Feinstein International Centre, Universidad de Tufts

Gobierno de Qatar

Islamic Relief

Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)

Organización Internacional para las Migraciones, Iraq

PNUD Sudán, Unidad de Gobierno y Estado de Derecho

Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno

RA International

UNFPA

UNICEF

World Vision Australia

El refuerzo de las capacidades de los países del Sur: retórica y realidad

Llegó la hora de evaluar las asociaciones de fortalecimiento de las capacidades por Brooke Lauten.....	4
El impacto de la respuesta al tsunami sobre las capacidades locales y nacionales por Arjuna Porakrama.....	7
La respuesta local frente a la internacional: un llamamiento a la humildad por Bambang A Sipayung.....	9
La seguridad de los empleados locales y los trabajadores de ayuda humanitaria por Katherine Haver.....	10
La responsabilidad de proteger: conclusiones desde Kivu Sur por Jaya Murthy.....	11
Desafíos migratorios de carácter multidimensional en el norte de África por Johannes van der Klaauw.....	13
Invertir para el futuro: el fortalecimiento de capacidades en Marruecos por Mathieu André y France Charlet.....	15
El desarrollo de las capacidades participativas en Colombia por Josep Zapater.....	17
Liberia durante la posguerra: la asistencia sanitaria en la cuerda floja por Katharine Derderian, Helene Lorinquer y Stéphan Goetghebuer.....	19
El fortalecimiento de las capacidades en Sierra Leona por Lina Abirafeh.....	20
La perspectiva africana en el fortalecimiento de las capacidades por Naomi Pordington y Melanie Coyne.....	22
El regreso de sudaneses cualificados por Lindsay T McMahon.....	23
El fortalecimiento de las capacidades desde el interior hacia el exterior por Anisya Thomas y Desiree Bliss.....	24
Un apoyo firme para reforzar la protección de los refugiados en Kenia por Eva Ayiera.....	26
¿A quién compete y quién dirige el fortalecimiento de las capacidades? por Colleen Thouez y Sarah Rosengaertner.....	28

Artículos generales

Emergencia dentro de una emergencia: los desplazados internos somalíes por Hassan Noor.....	29
República Centroafricana: ¿ha salido del olvido? por Toby Lanzer.....	32
La lucha contra la impunidad: la asistencia letrada en Darfur por Maarten Barends.....	33

Proteger a los niños en Sudán por Julia Freedson, Simar Singh y Sarah Spencer.....	36
El lento retorno de los desplazados de Sudán del Sur por Tim Morris.....	38
Detenciones familiares en Estados Unidos por Michelle Brané.....	39
La calificación kafkiana de los combatientes pro Estados Unidos como terroristas por Benjamin Zawacki.....	40
Las Voces de la valentía	42
Dos sentencias colombianas refuerzan la protección de los desplazados internos por Maria Beatriz Nogueira y Charalampos Efsthathopoulos.....	44
El desplazamiento interno en Birmania oriental por Heather Rae.....	45
El derecho a voto de los desplazados internos en Nepal por Anita Ghimire.....	48
Los solicitantes de asilo y refugiados urbanos en Tailandia por Vera den Otter.....	49
Las prácticas del Estado y la unidad familiar de los refugiados africanos por Esther Sample.....	50
Errores en materia de protección: lecciones de la red de desplazados internos de Kenia por Prisca Kamungí y Jacqueline M Klopp.....	52
Las dimensiones olímpicas del desplazamiento inducido por el deporte por Jean du Plessis.....	54
Un extraño intercambio de refugiados entre Australia y EE.UU. por David Holdcroft.....	55
Dubai: ¿ciudad de esperanza? por Lina Abirafeh.....	56
Las agencias de refugiados más responsables podrían recibir una certificación por Andrew Lawday.....	58
La Iniciativa RAISE: el desarrollo de la salud reproductiva mediante la colaboración por Diana Barnes-Brown y Janet Butler-McPhee.....	60
La integración de los refugiados en la Unión Europea por la Oficina Europea del ACNUR.....	62
La mejora de los datos de salud y mortandad entre los desplazados internos por Robert Lidstone.....	63
Consejo Noruego para los Refugiados: Cuando 93.000 personas conocen tu nombre por Alfredo Zamudio.....	64
El desplazamiento continuado en la RDC por Greta Zeender.....	65
Prácticas: ¿rito de iniciación para los estudiantes del fenómeno de las migraciones forzadas? por estudiantes del Centro de Estudios sobre Refugiados.....	67
El ejercicio de la medicina entre los desplazados internos de Somalia	68

Llegó la hora de evaluar las asociaciones de fortalecimiento de las capacidades

por Brooke Lauten

Desde 2001, la red Alerta sobre Niños y Conflictos Armados trabaja con organizaciones locales de la sociedad civil, redes de protección de menores y organizaciones de base para desarrollar la capacidad de controlar y responder a los abusos de los derechos de los niños. Mediante las asociaciones de fortalecimiento de las capacidades trabajamos para cambiar la estructura de poder que ha definido hasta ahora el papel de las ONG nacionales e internacionales en la programación de la ayuda humanitaria.

La definición que suele darse al ‘desarrollo de las capacidades’ implica que las organizaciones/agencias internacionales ‘invierten’ y las organizaciones nacionales ‘desarrollan’. En un esfuerzo por reconocer el valor añadido que las organizaciones nacionales pueden ofrecer a sus colegas internacionales, el discurso sobre el desarrollo de la capacidad ha empezado a alejarse del modelo de inversión/ desarrollo para acercarse a un diálogo sobre asociaciones. Al centrarse en las formas en que las organizaciones, tanto nacionales como internacionales, pueden trabajar como ‘socias’, éstas esperan abordar lo que un experto denominó la ‘asimetría del poder’: relaciones en las que “la organización del Norte puede hacer para la organización del Sur lo que la organización del Sur no puede hacer para la organización del Norte”.¹

Sin embargo, pese a los recientes esfuerzos por asociarse y aumentar la capacidad de las organizaciones locales, la acción humanitaria sigue estando dirigida, en gran medida, por ONG internacionales. Si estas están decididas a reforzar y ampliar el papel de las organizaciones locales en la respuesta humanitaria, deben examinar de manera crítica la estructura de las asociaciones actuales y buscar modos de fomentar una relación más equitativa que beneficie tanto al socio internacional como al nacional.

Cada vez más, los responsables de diseñar e implantar políticas humanitarias ven el desarrollo de ‘asociaciones’ entre organizaciones de la sociedad

civil nacional e internacional como un elemento clave para responder a las crisis humanitarias. La estructura de estas relaciones de trabajo varía mucho de una agencia a otra. Lo más frecuente es que una ONG internacional lleve las riendas operativas, mientras la organización nacional funciona como un ‘socio de implementación’. Este tipo de asociación tiende a ampliar el alcance y la capacidad del personal de la organización internacional, permitiéndole poner en práctica con rapidez programas para grandes poblaciones. Como es probable que las ONG locales tengan que hacer frente a un número menor de obstáculos burocráticos para llevar a sus empleados a zonas del país afectadas por una crisis, y debido a que la política de agencias suele permitir a los trabajadores nacionales que trabajen y viajen por zonas por las que el personal internacional no puede hacerlo, las contrapartes locales han pasado a ser esenciales para el reparto eficaz de ayuda en crisis humanitarias de grandes dimensiones. No obstante, a menudo estas ‘asociaciones’ son menos eficaces en la mejora de la capacidad organizativa del socio nacional. Las ONG implementadoras rara vez desempeñan un papel importante a la hora de determinar el diseño o la estrategia que se encuentra detrás del programa que se les encomienda aplicar. Si bien se suele consultar a los implementadores nacionales conforme el proyecto va evolucionando, la autoridad formal para la toma de decisiones sigue recayendo exclusivamente en la ONG internacional. Aunque en algunos casos la capacidad técnica de la ONG

nacional se ve mejorada mediante la puesta en práctica de un proyecto, el refuerzo de la capacidad técnica no es casi nunca el objetivo principal de una asociación de implementación.

Asociaciones entre gobierno y sociedad civil

Como parte del esfuerzo por facilitar la transición hacia un programa de actuación post-conflicto, las organizaciones internacionales de asistencia humanitaria también han empezado a establecer asociaciones de fortalecimiento de las capacidades con los gobiernos de acogida y los ministerios pertinentes. Aunque la crisis humanitaria va casi siempre acompañada en sus inicios de una desintegración total o parcial de la capacidad del gobierno para prestar servicios a sus ciudadanos, la reconstrucción de esta capacidad ha llegado a ser considerada un paso esencial hacia la recuperación de las crisis actuales y la prevención de crisis futuras. Sin embargo, el mero refuerzo de las capacidades del gobierno no crea necesariamente un gobierno responsable. En las colaboraciones con agencias gubernamentales es fundamental que las agencias humanitarias sigan teniendo en cuenta las oportunidades de asociación con las organizaciones nacionales. Una sociedad civil fuerte proporciona un control importante sobre el poder del gobierno. En los casos en los que las agencias humanitarias no unen sus esfuerzos por mejorar el funcionamiento del gobierno a un trabajo de desarrollo de la sociedad civil local, se desatiende la noción de responsabilidad del gobierno ante sus ciudadanos.

Para cubrir esta laguna, algunas ONG internacionales han establecido asociaciones operativas con ONG nacionales. A diferencia de la asociación de implementación o de la asociación con el gobierno, la operativa es una asociación concebida para permitir que dos organizaciones independientes colaboren de manera activa para alcanzar

objetivos compartidos. Casi siempre, este tipo de acuerdo hace hincapié en la transparencia, la equidad y los puntos fuertes complementarios y normalmente incluye reuniones periódicas, así como la realización de actividades de proyecto conjuntas. Lo ideal es que tanto la ONG nacional como la internacional involucradas en la asociación se beneficien del acuerdo. Mediante la asociación, la ONG nacional ofrece a la internacional mayor información y acceso geográfico a la población afectada. Además, la participación de la ONG nacional suele garantizar una aceptación local significativa de los programas, con lo que estos se hacen más sostenibles. Por su parte, la ONG internacional puede ampliar su alcance global, puede ofrecer mayor seguridad a la ONG nacional, al garantizar que los ataques a las instalaciones y programas atraerán la atención de la comunidad internacional y puede facilitar a la ONG nacional asistencia técnica y financiera.

Pese a los claros beneficios de las asociaciones operativas para ambas partes, por lo general, el control de la relación recae directamente sobre la ONG internacional. Ésta casi siempre puede acceder a mayores recursos que las ONG nacionales. A causa de ello, sobre todo, las ONG nacionales suelen equiparar a las ONG internacionales con donantes,

más que con verdaderos socios. De hecho, tal y como la emplean muchas organizaciones locales de todo el mundo, la palabra 'socio' viene a ser sinónima de 'ONG donante internacional'. Aunque el discurso en torno a la asociación sigue centrado en la igualdad, rara vez se abordan las barreras prácticas para el logro de una paridad auténtica entre las ONG nacionales e internacionales. Para que la ONG internacional abandone el papel de mero donante, se deben plantear las asociaciones operativas de fortalecimiento de las capacidades se deben plantear de manera integral, con sensibilidad respecto a la experiencia anterior, las necesidades actuales y el futuro previsto de la organización cuya capacidad se desea desarrollar.

¿De quién es el planteamiento?

En los contextos humanitarios, muchas ONG locales inician su labor como socios de implantación de grandes ONG internacionales. En estos casos, el 'planteamiento' organizativo de las ONG nacionales está dirigido casi exclusivamente por las necesidades de las ONG internacionales. Al seguir funcionando bajo mandato de las organizaciones internacionales, las organizaciones nacionales recién establecidas se aseguran un flujo continuo de fondos. Sin embargo, aunque el hecho de responder a las necesidades

operativas de las organizaciones internacionales permite a las nacionales elaborar un mosaico de actividades realizables, esta práctica merma las oportunidades de las organizaciones nacionales de establecer sus propias misiones y objetivos independientes.

Aunque es inevitable que toda organización, nacional o internacional, se vea influenciada por las fuentes de financiación, las ONG nacionales deben emplear de manera activa los recursos disponibles para desarrollar su estrategia operativa. Pueden establecer contactos con otras ONG nacionales para aprender de sus experiencias y deben investigar medios para obtener más dinero en el ámbito local.² En los casos en los que las iniciativas de desarrollo de las capacidades permiten a las agencias de implantación emprender actividades independientes mediante asociaciones operativas, tanto el socio nacional como el internacional deben realizar un esfuerzo conjunto para asegurar que los objetivos del programa se acometan de manera independiente y sean compartidos. Dicho de otro modo, el planteamiento del programa debe provenir tanto la organización nacional como la internacional.

Las asociaciones operativas suelen centrarse en fortalecer la capacidad programática. La organización



Como parte de los proyectos de empoderamiento comunitario emprendidos por ACNUR, los trabajadores construyen una escuela y transmiten sus conocimientos en la construcción a los jóvenes que regresan a su lugar de origen en Gbarlatuah, condado de Bong, Liberia.

internacional proporciona asistencia técnica y financiera a una ONG nacional para desarrollar la destreza local en un tema determinado (como protección a menores, cuestiones sanitarias o de la mujer). Aunque es esencial mejorar la capacidad programática, esta mejora debe ir acompañada de un desarrollo equivalente de la capacidad administrativa. Sin el fortalecimiento de los sistemas administrativos, cualquier organización acabará por quedar desbordada por el aumento de las exigencias programáticas. Así, los socios operativos deben intentar aunar la capacidad programática aumentada con apoyo al desarrollo de la capacidad en la gestión de proyectos, el establecimiento de sistemas financieros y demás funciones administrativas.

Barreras de la financiación

Las asociaciones operativas suelen verse limitadas por el hecho de que sus planteamientos de trabajo se centran en las actividades de fortalecimiento de las capacidades, aunque también es cierto que la estructura de financiación de estas actividades plantea barreras significativas al desarrollo eficaz de una organización nacional. En la mayor parte de las asociaciones organizativas, la organización nacional está respaldada por una pequeña subvención por parte del socio internacional. Las cuantías de estas subvenciones varían, pero rara vez superan los 50.000 dólares y, por lo general, son de 5.000 a 3.000 dólares. En una asociación nueva con una organización nacional recién establecida, una subvención de 5.000 dólares suele constituir una parte significativa del presupuesto operativo de la ONG nacional. Además, con frecuencia, 5.000 dólares representa una cantidad insignificante para el socio internacional. De este modo, como 'capital de lanzamiento' para una asociación, las subvenciones pequeñas pueden ser ideales. Por un lado, proporcionan a las organizaciones nacionales con un historial de financiación limitado flexibilidad razonable para aumentar su capacidad programática o administrativa. Por otro lado, una subvención de 5.000 dólares supone un riesgo financiero limitado para las organizaciones internacionales en el caso de que la asociación no progrese conforme lo previsto inicialmente.

Lamentablemente, incluso cuando las organizaciones nacionales son capaces de probar su eficacia en el empleo de pequeñas subvenciones, muchas

tienen grandes dificultades para atraer a donantes que quieran aportar más de 30.000 dólares por subvención para apoyar las actividades de la ONG nacional. Esta reticencia se debe, en parte, al hecho de que normalmente las subvenciones pequeñas se centran en respaldar el funcionamiento de una organización nacional, más que en su crecimiento. Según se ha observado anteriormente, el hecho de centrar la atención en el desarrollo de la capacidad programática suele limitar el grado en que las organizaciones nacionales pueden reforzar los sistemas administrativos, sobre todo sus sistemas de gestión financiera. Sencillamente, los donantes no proporcionan mayores fondos a las organizaciones que carecen de dichos sistemas. Como, por lo general, las ONG nacionales no cumplen los requisitos para optar a una mayor financiación, incluso las mejores de entre ellas quedan limitadas a recibir una profusión de pequeñas subvenciones para crecer. A menudo, las mejores organizaciones nacionales disponen de la capacidad de sostener sus operaciones con estas pequeñas subvenciones. Sin embargo, debido a que su atención está dividida entre tantos 'socios' internacionales, les cuesta muchísimo crecer hasta el punto de poder competir por la misma financiación que se otorga a las grandes ONG internacionales.

La reticencia de las ONG internacionales a esperar que sus socios sigan adelante también deteriora el desarrollo de la ONG nacional. Con demasiada frecuencia, el sistema de pequeñas subvenciones presupone el fracaso de un proyecto de asociación. Al mantener las subvenciones a pequeña escala y a corto plazo, cualquier defecto de un proyecto de fortalecimiento de las capacidades puede ser absorbido por la organización internacional. Sin embargo, al centrarse exclusivamente en su propia capacidad para tolerar pérdidas, la organización internacional suele pasar por alto las oportunidades de aumentar la capacidad de absorción de la organización nacional. Para que una asociación operativa sea eficaz, los dos socios han de considerar la forma en que la estructura de financiación repercute en el futuro de ambas organizaciones. Conforme aumenta el éxito de las experiencias del socio nacional, se puede y se le debe someter a evaluaciones progresivas de los proyectos. Asimismo, el socio internacional debe responder al mejor rendimiento de la ONG nacional proporcionándole oportunidades de financiación que vayan más allá de las pequeñas subvenciones.

Conclusión

La mayor parte de las ONG internacionales de ayuda humanitaria se centran en la respuesta a las crisis en países cuyos gobiernos no quieren o no pueden proporcionar la asistencia adecuada a sus ciudadanos. En cualquier país en el que trabajen, el objetivo final de las organizaciones internacionales de ayuda humanitaria es conseguir que los gobiernos nacionales y a la sociedad civil se responsabilicen de nuevo de los beneficiarios. Como tales, las asociaciones operativas entre ONG nacionales e internacionales son creadas para facilitar que los esfuerzos provisionales realizados por la organización internacional se sustituyan por esfuerzos igual de eficaces y sostenibles a largo plazo realizados por la organización nacional. Si se presta la atención debida a las prioridades compartidas, al aumento de la capacidad programática y administrativa y al progresivo incremento de la responsabilidad de las ONG nacionales e internacionales, la asociación operativa podrá funcionar como un vehículo eficaz para implicar a la sociedad civil local en un país afectado por una crisis. En última instancia, estos esfuerzos permitirán a las organizaciones nacionales responder a crisis futuras en su país y a definir y lograr en ellos los objetivos de desarrollo.

Brooke Lauten (Brooke.Lauten@theirc.org) es Directora de Programas en la organización de Alerta sobre Niños y Conflictos Armados (www.watchlist.org). El Comité Permanente de esta organización incluye representantes de CARE International, la Coalición para Acabar con la Utilización de Niños Soldado, la Alianza Internacional de Save the Children, el Consejo Noruego para los Refugiados, la Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados y World Vision International.

Para obtener más información sobre el trabajo de Alerta sobre Niños y Conflictos Armados con organizaciones locales, véase www.watchlist.org/advocacy/policystatements/the_power_of_partnership.pdf

1. Charles Elliot citado en Postma, William (1994) 'Asociaciones de ONG y desarrollo institucional: haciendo que sea real, haciendo que sea intencionado' ('NGO Partnership and Institutional Development: Making it Real, Making it Intentional'), Canadian Journal of African Studies, Vol. 28, n.º 3, p. 450
2. Postma, William (1994) 'Asociaciones de ONG y desarrollo institucional: haciendo que sea real, haciendo que sea intencionado' ('NGO Partnership and Institutional Development: Making it Real, Making it Intentional'), Canadian Journal of African Studies, Vol. 28, n.º 3, p. 453

El impacto de la respuesta al tsunami sobre las capacidades locales y nacionales

por Arjuna Parakrama

La más amplia evaluación realizada sobre una respuesta humanitaria internacional reveló que fueron las comunidades vecinas, también afectadas, quienes salvaron la mayor parte de las vidas en los momentos inmediatamente posteriores al tsunami en diciembre de 2004. Cuando la comunidad internacional ignoró o se apropió de la respuesta local y nacional, el impacto fue poco eficaz en términos de coste, esfuerzo y tiempo.

La Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC, por sus siglas en inglés)¹ reveló que existía una disparidad entre las políticas explícitas de los participantes humanitarios internacionales y la realidad operativa, en términos de ejecución directa, colaboración con la capacidad local y participación de la comunidad. Asimismo, señaló que, cuando el sistema de ayuda se encuentra bajo presión en una situación de crisis, lo más urgente es ofrecer servicios.

No se produjo colaboración alguna con las organizaciones comunitarias y las ONG locales en las primeras etapas. Muchas de éstas desempeñaron un papel destacado en la fase de búsqueda y rescate, pero se las marginó durante la fase de prestación de ayuda. Posteriormente, cuando las agencias solicitaron su colaboración en la fase de recuperación, se habían tensado las relaciones o se había debilitado su capacidad. Las organizaciones comunitarias y las ONG se convirtieron en organizaciones contratadas, se extendió la corrupción y se propició que se originaran formas inadecuadas de liderazgo.

Las capacidades locales se vieron socavadas por algunas cuestiones relacionadas con las respuestas que se dieron, como la 'caza furtiva' de empleados de otras organizaciones (sobre todo de las ONG locales) y requisitos de información intrincados. Se hizo demasiado hincapié en la rapidez y el perfil, lo que originó la utilización innecesaria e inútil de trabajadores expatriados, muchos de los cuales tenían poca experiencia relevante y se

encontraban en clara desventaja a la hora de dirigirse a las complejas estructuras sociales existentes en las comunidades de la región. Estructuralmente, esta situación refleja que se subestimaron las capacidades locales que, por otro lado, estaban resolviendo la mayoría de los problemas inmediatos.

Dentro del sistema humanitario, el desastre del tsunami demuestra el problema de la 'mega-respuesta' de los ciudadanos occidentales. La forma en que se financia el sector de ayuda humanitaria, mediante repentinas aportaciones tras llamamientos públicos, fomenta el énfasis sobre una entrega rápida, la exageración de la propia importancia de las agencias y la subestimación del papel de los indígenas. El nivel sin precedentes de donaciones públicas en todo el mundo convirtió al sector de las ONG internacionales en el participante fundamental en la respuesta internacional al tsunami, tanto en términos absolutos del tamaño de los presupuestos nacionales, como en términos relativos en comparación con la ONU y las agencias bilaterales.

Presión por obtener resultados

Esta nueva dinámica debería ir acompañada de la responsabilidad de reforzar las asociaciones con las autoridades nacionales y locales y de establecer otras en la creación de nuevos mecanismos formales de colaboración y responsabilidad. Así, se hubiera podido tratar la información de una manera mucho más estratégica, para que las personas afectadas pudiesen expresar

sus necesidades y hablar de igual a igual con los donantes de ayuda. Sin embargo, las ONG internacionales fueron lentas en adaptarse a esta nueva realidad y permanecieron en una actitud competitiva, determinada por los objetivos, mucho después de haber iniciado sus actividades. Las oficinas centrales de las agencias internacionales querían ver 'resultados' a toda costa. Incluso entre los trabajadores en el terreno, existió una tendencia a infravalorar la capacidad local y otorgar demasiada importancia al suministro de



ayuda externa. Se trata de un proceso que se alimenta a sí mismo. Al hacer caso omiso de la capacidad local, el papel de la ayuda externa logra parecer mucho más importante. Cuanta más ayuda externa haya, más se socava la capacidad local. La pega es que, al haber comenzado de esta forma, las relaciones y las estrategias ya no se desarrollan de manera más positiva durante la fase de recuperación.

Las agencias internacionales han experimentado una tendencia a reforzar las estructuras y los procesos centralistas. En la mayoría de los casos, su principal preocupación era asegurar un acuerdo con las autoridades nacionales. Había menos probabilidades de que llegasen a conciertos formales, o incluso informales, a nivel local y, por lo tanto, es posible que no hayan sido capaces de reconocer o responder al sutil juego de poder que rodeaba las operaciones de ayuda.

Los pescadores vuelven a hacerse a la mar tras el tsunami, playa de Nilaveli, al norte de Trincomalee, Sri Lanka.

Dos ceilandeses acometen la dura tarea de trasladar cadáveres para su entierro inmediatamente después del tsunami de diciembre de 2004.



IRV/Edward Parsons pour EPA

Las agencias internacionales tendían a explotar cualquier capacidad que pudiesen encontrar en la fase de ayuda y se sorprendían al descubrir que esta capacidad local no se transformaba convenientemente en un instrumento adecuado para la recuperación y la reconstrucción. En cambio, la capacidad local estaba debilitada, los problemas de desigualdad y marginación se volvieron más difíciles de solucionar y se extendió la desconfianza. Las agencias se vieron apoyando a las elites, incapaces de dar una respuesta a los problemas de los grupos marginales.

El refuerzo de las capacidades no tiene que ver simplemente con apoyar las estructuras institucionales, sino que se trata de un proceso político más complejo, que implica el empoderamiento de las personas más pobres y excluidas de forma que, cuando se produzca un desastre, tengan una voz válida en su comunidad, ante las autoridades locales y el gobierno nacional.

La política frente a la práctica

La evaluación destaca que existe una disparidad entre las políticas declaradas de los agentes humanitarios internacionales y las realidades operativas. Los principios son nobles, pero la práctica es, a menudo, muy diferente. Cuando el sistema de ayuda se encuentra sometido a presión en situaciones de crisis, prevalece la necesidad de proporcionar servicios; en contextos como la respuesta al tsunami,

donde hubo un flujo sin precedentes de recursos, el factor determinante del éxito parecía ser la capacidad de gastar dinero rápidamente, no sabiamente.

Es necesario establecer una nueva orientación fundamental en el sector de la ayuda humanitaria y admitir que la propiedad de la asistencia humanitaria recae en los que la piden (es decir, que las capacidades locales son el punto de partida, que el objetivo es una reducción sostenible del riesgo a largo plazo y que el papel de otros participantes es proporcionar apoyo). Sólo cuando las personas en situación de riesgo tomen el control de su entorno podrán superar su vulnerabilidad. De lo contrario, sencillamente dependerán de una respuesta pública occidental caprichosa y de la fiabilidad, o falta de fiabilidad, de la ayuda internacional.

Es preciso que se plantee de nuevo el objetivo final de la asistencia humanitaria y que la estrategia de suministro de servicios se modifique por un marco de desarrollo de la capacidad. El equipo de la Coalición para la Evaluación del Tsunami subrayó la necesidad de que las agencias humanitarias internacionales:

- se comprometan con las capacidades locales y nacionales, cuenten con estrategias claras de asociación y desarrollen colaboraciones locales desde el principio

- se den cuenta de que el proceso de ayuda no es políticamente neutro: tiene efectos profundos sobre ciertos asuntos, como las desigualdades, la marginación, la organización social y los derechos políticos
- presten atención a las desigualdades sociales, a las exclusiones y a las jerarquías.
- trabajen para que los grupos marginales puedan mejorar su posición en relación con las comunidades, y éstas, en relación con las autoridades de distrito y nacionales
- establezcan procedimientos para otorgar subvenciones por un mayor periodo de tiempo, incluso desde el principio de una intervención
- desarrollen protocolos para evitar la 'caza furtiva' de empleados y asegurar que no se merme la capacidad local
- examinen de manera crítica los requisitos de información
- aseguren que las mujeres se encuentran representadas en todos los órganos cuyas decisiones les afecten

Arjuna Parakrama (english@pdn.ac.lk) es Jefe del Departamento de Inglés de la Universidad de Peradeniya, Sri Lanka, y dirigió la evaluación de la TEC sobre el impacto de la respuesta al tsunami en las capacidades local y nacional.

1. www.tsunami-evaluation.org/NR/rdonlyres/8E8FF268-51F0-4367-A797-F031C0B51D21/0/capacities_final_report.pdf

La respuesta local frente a la internacional: un llamamiento a la humildad

por Bambang A. Sipayung

En Indonesia es fácil distinguir quién trabaja para una ONG internacional, ya que estos trabajadores destacan por sus etiquetas organizativas y sus lápices de memoria portátil. Muchos indonesios ansían trabajar para ONG internacionales, pero ¿transmiten estas organizaciones conocimiento y destrezas a las ONG locales? ¿O sencillamente cazan furtivamente a los empleados de éstas y minan los principios del voluntariado?

El tsunami que golpeó Aceh en diciembre de 2004 y el terremoto que sacudió las proximidades de la ciudad de Yogyakarta en Java en mayo de 2006 no fueron sólo tragedias y oportunidades para demostrar la solidaridad. Para los indonesios con conocimientos de inglés y capacidades técnicas representaron oportunidades de empleo. La espectacular afluencia de ONG internacionales ha transformado el paisaje para las ONG y el activismo social en Indonesia. En este proceso, el humanitarismo está en peligro de convertirse en otra industria más.

En Aceh y Yogya, la concurrencia de ONG internacionales no ha tenido precedentes. En los seis primeros meses de la respuesta al tsunami, se habían registrado más de 600 en la provincia de Aceh. Se trataba, según me señaló un amigo, de un auténtico supermercado de ONG, cada una con sus propias misiones y procedimientos. Lo primero que hacían era buscar alojamiento, almacenes y personal indígena. Los precios de los alquileres en Banda Aceh se multiplicaron por diez. Se buscaba y cazaba a los indonesios que hablaban inglés. Muchos dejaron las ONG y la administración pública para trabajar con las ONG internacionales. Algunos de los que consiguieron trabajo con agencias internacionales no tenían experiencia de activismo social o no habían tenido nunca un contrato con una ONG.

Las reuniones de coordinación hacían furor. Dado que, invariablemente, se llevaban a cabo en inglés y se utilizaba

una terminología de respuesta a desastres con la que los nativos no estaban familiarizados, no es de extrañar que las ONG locales pronto perdieran el interés. La mayoría dejaron



de asistir y desarrollaron sus propios vínculos con ONG específicas, a las cuales solicitaban financiación.

Las ONG locales se encontraron entre gigantes: la ONU, agencias gubernamentales, la Cruz Roja y grandes ONG, tanto nacionales como internacionales. Incapaces de competir, se vieron impotentes para evitar la fuga de su personal. Cuando los trabajadores experimentados de las ONG locales observaron que personas sin experiencia en desarrollo, respuesta humanitaria o compromiso con la lucha civil en pro de la democracia y los derechos humanos conseguían trabajo en las agencias internacionales se preguntaron si los extranjeros tenían interés alguno en el conocimiento y en la experiencia local.

Los activistas sociales de la vieja guardia están desesperados por el hecho de que,

en la actualidad, muchos indonesios consideran que trabajar en una ONG es una actividad económica como otra cualquiera, una forma de ganar dinero y mantener a una familia, sin necesidad de hacer preguntas. Están horrorizados ante la falta de sensibilidad que muestran los trabajadores de algunas agencias, que se limitan a entrevistar a las víctimas del tsunami para preguntarles cuáles son sus necesidades y que, a continuación, se marchan sin ofrecer ningún tipo de asistencia material.

La mayoría de las ONG locales y nacionales carecen de experiencia en

la gestión de desastres y en el desarrollo de la capacidad de equipo. Son conscientes de que el heroísmo, el valor y el pensamiento crítico han de complementarse con destrezas prácticas de gestión. Lamentablemente, la comunidad internacional no ha mostrado interés alguno en compartirlas.

Las ONG internacionales necesitan desarrollar una sensibilidad cultural. En vez de menoscabar a las ONG locales llevándose a sus empleados, necesitan trabajar con ellas e intercambiar experiencias y habilidades. En lugar de darse palmaditas en la espalda por su competencia en la gestión, las ONG internacionales deberían ser más humildes. Hablamos de la humildad que reconoce la fuerza y la sabiduría de la comunidad local y aprende de ella mientras complementa sus capacidades con otras destrezas al servicio de los necesitados. Podrían aprender mucho del entusiasmo y del espíritu voluntario (auto-sacrificio, en contraposición a la mercantilización de los servicios humanitarios) por los que se caracteriza el resurgimiento de la sociedad civil indonesia.

Bambang A. Sipayung (bambang@jesuits.net) es Director de Proyectos del Servicio Jesuita para Refugiados en Aceh (www.jrs.or.id).

Llegada masiva de suministros de ayuda procedentes de todo el mundo al aeropuerto de Banda Aceh, Indonesia, tras el tsunami de diciembre de 2004.

La seguridad de los empleados locales y los trabajadores de ayuda humanitaria

por Katherine Haver

En los lugares donde los factores de seguridad obligan a retirar a los trabajadores internacionales de ayuda humanitaria, las agencias humanitarias dependen cada vez más de los empleados locales. Las agencias suelen suponer que los trabajadores locales corren menos peligro, lo cual no es necesariamente cierto. En su mayoría, no han manejado consideraciones éticas a la hora de transferir los riesgos de seguridad de los trabajadores expatriados a los nacionales.

Desde 1997, prácticamente se ha duplicado el número de actos de violencia grave (asesinatos, secuestros y ataques armados con resultado de lesiones graves) cometidos contra los trabajadores humanitarios. Un estudio realizado hace poco por el Centro de Cooperación Internacional (CIC, por sus siglas en inglés) y el Grupo de Política Humanitaria (HPG, por sus siglas en inglés)¹ recopiló el conjunto de datos más completo hasta la fecha sobre denuncias de casos de actos de violencia grave contra trabajadores humanitarios. En total, se denunciaron más de 500 actos de violencia grave desde 1997 hasta 2006, con más de 1.127 víctimas, que resultaron en 511 muertos. La violencia contra estos trabajadores tiene mayor incidencia en Somalia, Sudán, Afganistán, Iraq, la República Democrática del Congo (RDC), Chechenia y el Cáucaso del Norte. Lejos de estar expuestos a la violencia al azar, la mayoría de los trabajadores humanitarios constituyen objetivos seleccionados deliberadamente por motivos políticos o económicos.

El estudio reveló que la inseguridad no afecta a todas las instituciones del mismo modo. A lo largo de la historia, la ONU y el CICR han sufrido un mayor número de víctimas por trabajador en el terreno que las ONG. Sin embargo, durante los cuatro últimos años, las ONG internacionales han pasado a ser más inseguras que sus colegas de la ONU o el CICR. Por otro lado, en las ONG internacionales, la situación de los trabajadores extranjeros es más segura que la de los trabajadores y socios nacionales, entre los que existe un mayor número de víctimas. Los trabajadores nacionales representan el 79% de todas las víctimas. Por primera vez, en 2005, el índice de incidentes denunciados contra trabajadores

nacionales (7 por cada 10.000 trabajadores) superó al de trabajadores internacionales (6 por cada 10.000 trabajadores).²

Con demasiada frecuencia, las agencias no han determinado los riesgos específicos a que se enfrentan sus trabajadores nacionales. Existe una tendencia generalizada a suponer que los trabajadores locales cuentan con una mayor aceptación entre la comunidad de acogida y, por lo tanto, requieren menos medidas de seguridad en general. A veces, los trabajadores locales gozan de mayor aceptación en la comunidad, aunque puede que no sea así para los nacionales destinados a una parte remota del país. Además, puede que los trabajadores locales sean 'demasiado locales' y se suponga, con o sin razón, que están en sintonía con la afiliación étnica o religiosa de una de las partes en un conflicto. En algunos contextos, corren el riesgo de ser atacados mientras manejan el dinero o los bienes de la agencia, como el equipo informático o los vehículos. También se enfrentan a una potencial pérdida de ingresos para sí mismos y sus familias si se suspende un programa.

A pesar del hecho de que los trabajadores locales constituyen más del 90% de todos los trabajadores en el terreno, no suelen estar incluidos en las primeras consideraciones de las políticas de seguridad de las agencias. El estudio desveló una discrepancia significativa entre los trabajadores locales y los internacionales en cuanto a su acceso a formación relativa a la seguridad, información y equipamiento. El hecho de que no siempre se tome en cuenta a los trabajadores locales a la hora de diseñar la política de seguridad tiene consecuencias negativas, no sólo para los

propios trabajadores locales, sino también para la organización en su conjunto. Los trabajadores locales poseen un conocimiento y una información amplios sobre el entorno que las organizaciones internacionales no suelen aprovechar como recurso de seguridad. Esta circunstancia puede deberse a barreras entre los trabajadores internacionales y los nacionales debido al idioma, a la desconfianza ante los trabajadores nacionales por miedo a que pasen información a los contendientes locales o debido a una cultura organizativa errónea. A menudo, los trabajadores internacionales no son conscientes de que a sus colegas nacionales les puede costar mucho declinar un trabajo potencialmente peligroso por motivos económicos o altruistas.

La gestión a distancia y la tendencia a retirar al personal internacional o a restringir sus movimientos cuando aumenta la inseguridad, mientras los trabajadores nacionales siguen trabajando, se ve cada vez más en lugares como Somalia, Iraq y partes de Darfur a fin de poder continuar atendiendo a las poblaciones beneficiarias a pesar de las limitaciones de acceso o de seguridad. En algunos casos, los trabajadores internacionales siguen actuando como responsables clave en el diseño y la programación de la respuesta humanitaria a distancia, delegando en su personal nacional, organizaciones colaboradoras locales, gobierno local, contratistas privados u organizaciones comunitarias. Esta práctica evita que se cierren programas enteros, permite que los necesitados continúen recibiendo ayuda y dota a las agencias de una imagen destacada en las crisis cuando puede haber una mayor exposición a los medios de comunicación.

En la actualidad, la gestión a distancia se practica ad hoc y sin planificación previa. Pocas organizaciones cuentan con una política específica sobre qué equipamiento de seguridad ha de entregarse a los trabajadores nacionales o socios locales cuando ésta se deteriora y los trabajadores internacionales han de marcharse. No se ha reflexionado debidamente sobre los problemas prácticos de la gestión a distancia: prestación de servicios menos

eficaz, dificultades para asegurar el enfoque estratégico y riesgo de corrupción. Esta opción sigue considerándose como un último recurso que debe utilizarse en raras situaciones de alta inseguridad, pero, por desgracia, estas situaciones se producen cada vez con mayor frecuencia.

Parte de la causa de que sea difícil hablar sobre la gestión a distancia y la seguridad de los trabajadores locales estriba en que las respuestas prácticas parecen reflejar una jerarquía de valores sobre las vidas:

la de los trabajadores internacionales, los trabajadores nacionales/locales y la población beneficiaria. Si bien no cabe duda de que se trata de cuestiones difíciles con fuerte resonancia ética, no abordarlas suele retrasar la formulación de políticas transparentes y claramente comunicadas, así como de planes prácticos y operativos para el terreno. Los trabajadores nacionales y locales se merecen algo mejor. Las agencias de ayuda humanitaria deben velar igualmente por sus empleados, sea cual sea su nacionalidad.

Katherine Haver (katherine.haver@nyu.edu) es Investigadora Asociada en el Centro de Cooperación Internacional, Universidad de Nueva York.

1. A. Stoddard, A. Harmer, y K. Haver, La prestación de ayuda en entornos inseguros: tendencias en las políticas y operaciones (Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations), Grupo de Política Humanitaria, ODI, y Nueva York: Centro de Cooperación Internacional, 2006. www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport23.pdf

2. Este extremo es especialmente sorprendente porque es menos probable que se denuncien los incidentes contra los trabajadores nacionales que los cometidos contra sus colegas internacionales.

La responsabilidad de proteger: conclusiones desde Kivu Sur

por Jaya Murthy

La protección es uno de los componentes del nuevo planteamiento de células encabezado por las Naciones Unidas para situaciones de emergencia.¹ ¿Puede el grupo de protección movilizar a la comunidad internacional para garantizar la seguridad de los civiles en aquellas zonas en las que los Estados no pueden o no quieren hacerlo? Un proyecto piloto en la República Democrática del Congo ofrece cierta orientación al respecto.

En 2001, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por sus siglas en inglés) publicó un histórico informe, titulado *La responsabilidad de proteger*.² La Comisión respondía así al llamamiento a la comunidad internacional que lanzaba el anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en pro de la elaboración de una estrategia más coherente y fiable de respuesta a las crisis humanitarias, especialmente cuando se comprometen los principios humanitarios y la noción de la soberanía de los Estados. ICISS desarrolló un marco global que permitiera decidir a la comunidad internacional cómo debía actuar contra los Estados cuya población civil sufre graves perjuicios (dicho marco también contempla la posibilidad de un despliegue militar).

La aportación más relevante de la Comisión fue la redefinición del concepto principal de la comunidad internacional “derecho a intervenir” por razones humanitarias, que pasó a llamarse la “responsabilidad de proteger” a la

población civil en peligro. Gracias a este cambio, la atención ya no se centra en los responsables estatales, sino en las víctimas reales de los conflictos.³ La noción del Derecho de Protección (R2P, según su acrónimo en inglés) ha recabado amplia legitimidad en la esfera internacional y se está convirtiendo en una norma internacional reconocida. Las últimas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1738 y 1674, adoptadas en 2006), que velan por la protección de los civiles en los conflictos, mencionan llanamente que es responsabilidad de la comunidad internacional ofrecer protección. Las misiones de paz de las Naciones Unidas cada vez se rigen en mayor medida por el mandato del Capítulo 7⁴, que determina que se debe proteger a los civiles durante los conflictos de forma enérgica. En declaraciones al Consejo de Seguridad, el anterior Coordinador Humanitario de Naciones Unidas, Jan Egeland, exigió mayor fiabilidad a la hora de cumplir las obligaciones internacionales sobre el Derecho de Protección de los civiles

necesitados. En la Cumbre Mundial de 2005, todos los gobiernos aceptaron clara e inequívocamente la obligación colectiva de proteger a la población de los crímenes contra la humanidad.

Aunque estos progresos han permitido a la comunidad internacional presionar de forma significativa a los Estados para que cumplan el Derecho de Protección, no se ha prestado mucha atención a la estructura y empleo sistemáticos que debe adoptar este derecho con el fin de que la comunidad internacional pueda aplicarlo sobre el terreno. En 2005, los Estados miembros de las Naciones Unidas exigieron acciones humanitarias más fiables, eficientes y eficaces, así como mayor responsabilidad a la hora de responder a las crisis de este tipo, sobre todo en el caso de desplazamientos internos masivos. Como resultado, en septiembre de 2005 los representantes del Comité Permanente entre Organismos (IASC)⁵ determinaron adoptar un “planteamiento de células” y asignar responsabilidades a algunas agencias líderes para garantizar una respuesta humanitaria más segura y responsable en caso de emergencia, especialmente en los desplazamientos internos masivos. Dicho planteamiento se desarrolló con el fin de ofrecer medidas certeras en el análisis de las necesidades, atender las prioridades e identificar problemas en sectores concretos. En referencia a la eficacia que podía demostrar la visión de grupo a la hora de garantizar protección,



En un período de dos años, este centro de Goma ha proporcionado apoyo y protección a más de 4.000 sobrevivientes de la violencia sexual.

Martti Lintunen

la Alta Comisionada Asistente para Protección de ACNUR, Erika Feller, indicó hace poco que “se ha formulado el ‘planteamiento de células’ [...] como un medio para garantizar la operatividad de la ‘responsabilidad de proteger’”.⁶

El grupo de protección en Kivu Sur

El hecho de que la mayor parte de la población de la agitada región este de la República Democrática del Congo corra el riesgo de tener que desplazarse motivó al Coordinador Humanitario de Naciones Unidas en dicho país a garantizar que el grupo de células de protección cubriera las necesidades de toda la población civil y no sólo de los desplazados internos. Este grupo de protección, cuyo liderazgo fue asignado conjuntamente a ACNUR y a la misión de paz de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC⁷), se estableció para ofrecer una respuesta fiable a la cuestión de la protección y para concretar problemas relacionados con la seguridad de toda la población civil congoleña. Este liderazgo conjunto implica la unión de la neutralidad política y la relevante experiencia en operaciones humanitarias de ACNUR con una misión de paz de Naciones Unidas asignada con un mandato de carácter exclusivamente político y militar. Ha surgido así una innovadora responsabilidad de liderazgo conjunto para responder a las necesidades de protección de los civiles.

El grupo de protección se estableció en la provincia oriental de Kivu Sur en febrero de 2006. A falta de orientaciones operativas significativas, era evidente que este grupo de células sólo podría mejorar la respuesta en materia de protección de la población civil si se movilizaban e implicaban todos los agentes internacionales encargados de garantizar la protección sobre el terreno. Desde sus inicios, en el grupo

han participado casi todos los agentes de protección con mayor relevancia en la esfera internacional, entre ellos ACNUR, MONUC, UNICEF, OCAH, ONG internacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Su participación constante ha permitido al grupo erigirse como un foro donde la comunidad internacional puede analizar la situación de la protección en la provincia, identificar los problemas y necesidades de protección existentes y trabajar para desarrollar una amplia estrategia en la materia. Los agentes se han esforzado en dar respuesta inmediata a las vulneraciones de los derechos humanos, inclusive las violaciones,

torturas, desplazamientos forzados y detenciones arbitrarias, al tiempo que han afrontado la tan extendida debilidad estructural y falta de capacidad de las instituciones congoleñas (ejército, policía y sistema judicial) en cuanto a la protección de los civiles. La presencia activa de MONUC garantizó que las células de protección estuvieran en contacto directo con la única entidad de la comunidad internacional que puede utilizar la fuerza o la amenaza de fuerza para impedir las vulneraciones de los derechos humanos. Esta cooperación militar y humanitaria dio su fruto, ya que el grupo pudo acceder a bastante información del MONUC en materia de seguridad y solicitar directamente intervenciones militares eficaces allí donde la población civil se encontraba en peligro.

El grupo de células se ha centrado en afrontar el problema de la impunidad y la necesidad de promover una cultura basada en el derecho desarrollando el respeto y la aplicación del imperio de la ley por parte de las instituciones congoleñas. ACNUR y sus socios del grupo de protección han empezado a formar al ejército congoleño en derechos humanos y comportamiento civil y militar profesional, han realizado un seguimiento en la materia, han lanzado una campaña de información pública para dar a conocer la normativa legal sobre protección civil, tanto nacional como internacional, y se han esforzado por desarrollar la capacidad del poder judicial.

Sin embargo, es obvio que todavía quedan importantes cuestiones por resolver:

- el grupo de células no tiene la capacidad suficiente para responder a las enormes necesidades de protección de Kivu Sur. La alta vulnerabilidad hace imposible que

los líderes conjuntos (ACNUR y MONUC) desarrollen y lideren estrategias en atención a todos los grupos y problemas

- se ha demostrado que es difícil animar a las organizaciones de protección especializadas que no son líderes a que se comprometan y garanticen su participación habitual
- no existen suficientes profesionales con experiencia que puedan ejercer el liderazgo eficazmente
- no existe suficiente apoyo institucional ni orientación de alto nivel para las operaciones del grupo

Conclusiones para el futuro

El grupo de protección tiene un gran potencial de aplicación del Derecho de Protección de la comunidad internacional sobre el terreno. Sin embargo, todavía no está claro cómo se debe aplicar, ya que Naciones Unidas debe desarrollar aún una normativa o guía institucional detallada sobre cómo ha de proteger la comunidad internacional a la población civil. Según nuestra experiencia en Kivu Sur, sugerimos:

- que los representantes del IASC encomienden de manera oficial al grupo de protección la protección de todos los civiles
- que se desarrolle una guía que detalle qué responsabilidad tiene el grupo de protección en el cumplimiento de todos los aspectos de la “responsabilidad de proteger” del ICISS
- que los representantes del IASC desarrollen una guía donde se detallen las diferentes responsabilidades de los organismos de las Naciones Unidas en cuanto al liderazgo de los distintos grupos/temas (inclusive cuestiones de género y de respuesta a la violencia sexual y por motivos de género) dentro del grupo de células de protección
- que se desarrolle una guía con las actividades humanitarias que debe realizar el grupo de protección para proteger a la población civil a corto, medio y largo plazo, guía que incluirá medidas específicas para desarrollar la capacidad de las instituciones estatales de proteger a sus ciudadanos
- que el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (DPKO, por sus siglas en inglés)⁸ desarrolle una guía con las actividades militares que deben realizar las misiones de paz y cómo deben garantizar la seguridad física de la población civil
- que los representantes del IASC y del DPKO elaboren una guía que defina cómo deberían colaborar ACNUR y los organismos que lideran otros grupos

de células para grupos y misiones de paz específicos, y que detalle sus recursos y capacidades individuales para maximizar la protección

- que se contrate a suficiente personal cualificado para dirigir al grupo de células y a los grupos líderes

Jaya Murthy (murthy@unhcr.org, jmurth@hotmail.com) es la representante de ACNUR para el grupo de células de

protección de Kivu Sur, República Democrática del Congo. El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de Naciones Unidas.

1. Véanse los artículos previos en RMF www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25_54_55.pdf y www.fmreview.org/FMRpdfs/BrookingsSpecial/06.pdf
2. www.iciss.ca
3. Véase Evans, Gareth, Ahuyentar la pesadilla de Ruanda: responsabilidad de proteger (Banishing the Rwanda Nightmare: The Responsibility to Protect)

- (marzo de 2004). www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/ghosts/etc/protect.html
4. www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm
5. El IASC es el mecanismo principal de coordinación entre organismos en materia de ayuda humanitaria. www.humanitarianinfo.org/iasc
6. Feller, Erika, El papel de ACNUR en la protección de los desplazados internos: oportunidades y desafíos (UNHCRs Role in IDP protection: opportunities and challenges), Número especial de RMF, diciembre de 2006, p. 12. www.fmreview.org/FMRpdfs/BrookingsSpecial/full.pdf
7. www.monuc.org
8. www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp

Desafíos migratorios de carácter multidimensional en el norte de África

por Johannes van der Klaauw

Dado que el control de las fronteras europeas es ahora más estricto, cada vez son más los refugiados y solicitantes de asilo procedentes de los países subsaharianos que deambulan por el norte de África. En ausencia de estructuras estatales eficaces que les den cobertura y debido al incremento en el número de solicitudes, ACNUR está trabajando para reforzar la capacidad de protección en la región, especialmente en Marruecos.

Hasta 2004, el número de solicitantes de asilo que contactaban con ACNUR en el norte de África era escaso: como máximo, unas pocas docenas por año y país. Esta cantidad ha ido aumentando de forma regular como resultado de la persistencia de los conflictos y la violencia en algunos países subsaharianos, la mayor visibilidad y actividad de ACNUR y el mayor control de las fronteras europeas. A principios de 2007, en Marruecos había oficialmente 500 refugiados y 1.300 solicitantes de asilo; en Algeria, 175 refugiados y 950 solicitantes; en Libia, 880 y 2.000, respectivamente; y en Túnez, 93 refugiados y 68 solicitantes.¹

En respuesta a este hecho, la Unión Europea decidió financiar programas de fortalecimiento de las capacidades en la gestión de las migraciones, así como la dispensación de servicios de protección por parte de gobiernos, organismos internacionales y la sociedad civil del norte de África. ACNUR y algunas ONG asociadas realizaron el primer proyecto, que pretendía esencialmente analizar la naturaleza y tendencias del movimiento de refugiados en los flujos migratorios mixtos, junto con las respuestas de política pública que se daban a la cuestión. Asimismo, se centró en el desarrollo de mecanismos

básicos de protección en la zona. Para ello, mejoró la capacidad operativa de las oficinas de ACNUR y de las instituciones gubernamentales y apoyó el esfuerzo de la sociedad civil para ayudar a los refugiados y solicitantes de asilo. Como complemento, valoró el papel que desempeñaban los medios de comunicación en la cobertura de los problemas de los refugiados y, finalmente, intentó reforzar la cooperación interestatal en materia de atención humanitaria y protección prestada en casos de rescate e interceptación en el mar.

El proyecto se implementó de forma parcial solamente y a un ritmo menor del esperado, debido a la falta de consenso en los países del Magreb. Hasta la fecha, la respuesta oficial de estos gobiernos ha sido que los solicitantes de asilo y los refugiados registrados en ACNUR entraron en su territorio de forma irregular, tras haber estado de tránsito en terceros países, donde podrían o deberían haber solicitado asilo. Se les considera inmigrantes irregulares y los gobiernos niegan que estén faltando a su obligación internacional de protección cuando deciden detenerlos o expulsarlos.

Desarrollo del procedimiento de solicitud de asilo

En los próximos dos años, el principal objetivo de ACNUR en el norte de África es favorecer una repuesta global ante la gestión de la inmigración y la solicitud de asilo en total sintonía con los principios de los derechos humanos y en colaboración con las partes implicadas, tanto nacionales y regionales como internacionales. ACNUR quiere reforzar los mecanismos de protección de refugiados y solicitantes de asilo mediante el desarrollo de un marco legislativo y procedimental en esa materia, así como desarrollar la capacidad de los colaboradores en la gestión del procedimiento de solicitud de asilo. ACNUR también desea alcanzar compromisos compartidos que favorezcan soluciones para los refugiados, como el regreso voluntario al país de origen (siempre que lo permita la situación allí), la autonomía en el país de acogida o el reasentamiento en terceros países.

En Marruecos, ACNUR ha confeccionado unas completas *Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado* (RSD, por sus siglas en inglés) y actualmente está recibiendo unas 100 solicitudes por mes. A lo largo de 2006, ACNUR procesó más de 1.700 solicitudes de asilo, que resultaron en el reconocimiento de la condición de refugiado de unas 350 personas. Existe una tendencia similar en la vecina Algeria, donde a finales de 2006 ACNUR empezó a recibir de media 100 solicitudes por mes.

En el Magreb, el problema del asilo tiende a estar muy vinculado a los movimientos migratorios irregulares y clandestinos que afectan a la región.

Muchos inmigrantes que han abandonado su país por motivos económicos solicitan protección a ACNUR para que no les expulsen. Esta situación, provocada por la llegada irregular de refugiados y solicitantes secundarios procedentes de los países que les concedieron asilo en primer lugar y motivada por diversas razones, oprime considerablemente el proceso de solicitud. Además, suelen confluír refugiados, solicitantes de asilo, personas que migran por motivos económicos y víctimas de la trata procedentes de un país concreto. Así, desarrollar un procedimiento de solicitud justo y eficaz requiere un planteamiento diferenciado, que tenga en cuenta estas complejidades.

Ningún país del Magreb ha elaborado un amplio marco legal o un procedimiento eficaz en materia de asilo y refugiados, ni tampoco ha desarrollado la capacidad institucional y administrativa necesaria para solucionar de forma eficiente los problemas de protección. Como signatarios de la Convención de 1951 (y Libia como notable excepción), los países del Magreb permiten que las oficinas de ACNUR adjudiquen la condición de refugiado y, sin embargo, a menudo se oponen a los resultados. En Marruecos, ACNUR ha pedido a las autoridades que aprueben las decisiones dimanantes del RSD y que permitan a esos refugiados ejercer su derecho a una residencia y empleo, u otras formas de subsistencia, y a beneficiarse de los servicios básicos. ACNUR también ha urgido a las autoridades a que establezcan un procedimiento de solicitud de asilo eficaz gestionado por la administración pública que detalle el registro, la documentación, los estándares y los procedimientos de RSD estancados, así como las medidas que se deben adoptar tras la aceptación (residencia legal y acceso a los servicios y a un medio de vida) o el rechazo de la solicitud (asistencia en el regreso seguro y digno al país de origen).

Soluciones duraderas

Como parte de su interés por encontrar soluciones duraderas, ACNUR está promoviendo la admisión y acogida de los refugiados en el norte de África mediante acuerdos que aligeren las responsabilidades de las partes implicadas. ACNUR apoya a los refugiados en su búsqueda de la autonomía económica facilitando formación profesional, microcréditos y actividades que generan ingresos. Pero mientras las autoridades no reconozcan las decisiones emitidas por el RSD, para aquellas personas que tengan un certificado de ACNUR que acredite

su condición de refugiado seguirá siendo difícil disponer de un medio de vida.

Para solucionar algunas preocupaciones urgentes sobre su protección, ACNUR ha propuesto el reasentamiento de un pequeño número de refugiados en situación de riesgo a terceros países, entre ellos algunos Estados del sur de Europa que, hasta la fecha, no habían sido designados como países de reasentamiento.²

La repatriación voluntaria de los refugiados a los países de origen sigue siendo la solución duradera preferida. Sin embargo, muchos de los que se encuentran en el Magreb son ciudadanos de países donde las condiciones no permiten regresar (Costa de Marfil y la República Democrática del Congo). Para aquellos cuyas solicitudes han sido rechazadas, ACNUR desea facilitar el regreso seguro y digno al país de origen, en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y en colaboración con los gobiernos implicados. Garantizar estos retornos favorece la confianza de las autoridades en la integridad del procedimiento de solicitud y ayuda a convencerlas de que deben apoyar a los refugiados reconocidos en su esfuerzo por alcanzar la autosuficiencia.

A favor de las asociaciones

El apoyo de ACNUR en la puesta en marcha de un proceso de solicitud de asilo en todos los países del norte de África ha favorecido cambios positivos en lo que respecta a la formación y la colaboración de la sociedad civil y las ONG. En Marruecos, en asociación con ONG internacionales y nacionales, ACNUR ha organizado sesiones formativas sobre legislación internacional en materia de refugiados, aplicación de los elementos sobre protección de la legislación de inmigración existente y prestación de asesoramiento jurídico y ayuda social a refugiados y solicitantes de asilo.

Las ONG han mostrado un interés creciente en dicha formación y desarrollo de la capacidad, aunque algunas son reacias a apoyar a los refugiados como grupo aparte, aun cuando abogan por los derechos de los inmigrantes en general. Algunas ONG no desean colaborar en actividades que favorezcan la permanencia a largo plazo de los refugiados en Marruecos, ya que consideran que no deberían contribuir a una situación que creen resultado de que los Estados europeos "trasladen" los procesos de asilo a los países del norte de África.

Tras la formación inicial y las actividades de capacitación, las ONG cada vez colaboran más en ofrecer asistencia jurídica y social a los refugiados y solicitantes de asilo, así como ayuda material en casos delicados, como a las sobrevivientes de traumas y violencia sexual, a mujeres que llevan adelante una familia o a menores no acompañados. Las organizaciones públicas de asistencia están empezando a incluir a los refugiados y solicitantes de asilo en programas educativos informales y están facilitando su acceso a los servicios sanitarios y a los programas de salud públicos (como, por ejemplo, en los de prevención del VIH/SIDA). Asimismo, ofrecen microcréditos y otros incentivos a los refugiados para que puedan alcanzar cierta autonomía. Cada vez con mayor frecuencia, los abogados se prestan a defender a los refugiados y solicitantes de asilo gratuitamente ante los tribunales o asistirles a presentar denuncias ante la policía.

En Marruecos, ACNUR ha alcanzado un acuerdo con el Ministerio de Educación por el que todos los refugiados y solicitantes de asilo menores de edad pueden inscribirse en la escuela primaria pública. A la vez, las ONG y los institutos de formación imparten clases de lengua árabe, mientras que la comunidad de refugiados ofrece clases adicionales de cultura, lengua, religión y costumbres de su país de origen. La comunidad de refugiados también está constituyendo asociaciones propias para defender los derechos y promover la protección jurídica y social de los refugiados y los solicitantes de asilo.

A pesar de estos cambios positivos, todavía queda mucho por hacer para ofrecer a los refugiados del norte de África un mínimo de seguridad jurídica y bienestar socioeconómico. La situación legal y las condiciones de vida de los refugiados, solicitantes de asilo e inmigrantes indocumentados siguen siendo precarias. A falta de un compromiso público claro y un amplio apoyo social en beneficio de la causa, seguirá siendo muy difícil encontrar soluciones duraderas en la zona.

Existe obviamente la necesidad de difundir un retrato equilibrado, positivo y fundamentado del problema de los inmigrantes y refugiados en los medios de comunicación norteafricanos. ACNUR, junto con sus ONG asociadas, está desarrollando un programa de comunicación que involucra a diversos segmentos de población, entre ellos los jóvenes, las mujeres, los colegios, los empresarios y los sindicatos.

Los profesionales de los medios de comunicación podrían beneficiarse de un intercambio de información, análisis y formación sobre los problemas de los refugiados y solicitantes de asilo.

Protección de los refugiados en movimientos migratorios más amplios

Al tiempo que llegan refugiados y solicitantes de asilo al norte de África en movimientos migratorios irregulares más amplios, es esencial, en primer lugar, establecer mecanismos de identificación de las personas que se encuentran dentro de esos movimientos y necesitan protección internacional. Sólo así pueden darse respuestas adecuadas. El esfuerzo por poner en marcha un proceso de solicitud de asilo eficaz y justo sólo dará sus frutos si se complementa con medidas para encontrar soluciones para otros grupos de inmigrantes irregulares, como los que abandonan su país por motivos económicos o los sobrevivientes de los contrabandistas o tratantes. A falta de un sistema de identificación y referencia para todos los grupos, las personas sin motivos para solicitar el amparo internacional podrían aprovecharse del nuevo sistema de asilo.

El desarrollo de la capacidad de protección no debería restringirse a las fronteras nacionales, ya la inmigración irregular afecta a todo el norte de África, a los países subsaharianos y a los países del sur de Europa. Las políticas de respuesta deberían basarse en la cooperación entre países de origen, tránsito y destino, incluso en cuestión de interceptación y protección en el mar. Cuando los esfuerzos de un país por aplicar mecanismos de protección no se complementan con actividades parecidas en países vecinos, podrían darse movimientos secundarios irregulares, así como una presión indeseada en los sistemas emergentes.

El problema del asilo debería gestionarse adecuadamente como si formara parte de un marco general que diera solución a los temas clave de la inmigración irregular. Así, ACNUR ha propuesto el Plan de Acción de los Diez Puntos para afrontar cuestiones imperativas sobre protección en los flujos migratorios mixtos.³ Este Plan presenta un marco mediante el cual todos los socios interesados pueden apoyar los esfuerzos por desarrollar la capacidad de protección y afrontar los problemas migratorios multidimensionales del norte

de África. Es decir, el problema no es la concesión de asilo en la región, sino las migraciones irregulares. El número de refugiados y solicitantes de asilo que abandonan su hogar a la fuerza es reducido en comparación con las grandes oleadas de personas que migran de forma irregular en busca de una vida mejor. Se necesita un esfuerzo colectivo que involucre a todos los implicados para garantizar una gestión adecuada de los flujos migratorios y para hacer justicia a la larga tradición de protección y acogimiento de refugiados de la región.

Johannes van der Klaauw (vanderkl@unhcr.org) es Jefe de Misión de ACNUR en Rabat, Marruecos. El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de ACNUR o Naciones Unidas.

1. Estas cifras no incluyen a los refugiados palestinos en Libia y Algeria ni a los refugiados del Sáhara Occidental de los campos de Tinduf (Algeria).

2. España y Portugal aceptaron en total 20 casos de reasentamiento procedentes de Marruecos a principios de 2006.

3. Disponible en inglés y francés en www.unhcr.org/migration/

Invertir para el futuro: el fortalecimiento de capacidades en Marruecos

por Mathieu André y France Charlet

En 2006, a petición de ACNUR, la ONG francesa Forum Réfugiés dirigió dos misiones para ayudar a reforzar la capacidad local en Marruecos con el fin de proporcionar asistencia letrada y asesoramiento a los solicitantes de asilo y los refugiados.

Durante 25 años, Forum Réfugiés ha ayudado a los refugiados en materia de alojamiento, asistencia sanitaria, información sobre sus derechos e integración en la sociedad francesa. Aunque nuestros abogados han impartido cursos de formación a profesionales y voluntarios que trabajan con refugiados, era la primera vez que se nos pedía realizar actividades de fortalecimiento de capacidades en otro país. Por lo tanto, nos planteamos una serie de preguntas antes de decidir si nos embarcábamos en este proyecto.

¿Marruecos puede convertirse en un país de asilo? En la actualidad, el sistema de asilo de Marruecos no es eficaz. Los refugiados tienen muy pocas posibilidades de integrarse en la sociedad local, ya que carecen de permisos de residencia. Sin embargo, el gobierno marroquí ha progresado, mejorando el acceso de los refugiados al sistema sanitario, a la educación y la formación profesional. Pese a que el asilo y la inmigración son temas delicados para el gobierno, las ONG pueden llevar a cabo sus actividades con bastante libertad. Incluso en Oujda, en la tensa frontera entre Argelia y Marruecos,

los activistas de las ONG pueden prestar asistencia a los emigrantes a pesar de estar sometidos a un control constante.

¿La sociedad civil marroquí está comprometida con la defensa del derecho al asilo? Tras los sucesos con las vallas que cierran los enclaves españoles de Ceuta y Melilla acaecidos en octubre de 2005 (durante los cuales unos 700 emigrantes subsaharianos que intentaban entrar en territorio español fueron objeto de maltrato y disparos por parte de los guardias españoles y marroquíes), muchas ONG locales reconocieron la necesidad acuciante de proteger a los migrantes y a los refugiados. Durante los últimos años, las ONG comunitarias subsaharianas han desempeñado un papel vital en el asesoramiento y la ayuda a los solicitantes de asilo y a los refugiados. El volumen de fondos que la Comisión Europea ha asignado recientemente ha contribuido de

manera significativa a aumentar el interés de algunas ONG en estas cuestiones.

¿Una ONG marroquí podría desempeñar mejor el trabajo? Hay varios motivos por los que ACNUR se puso en contacto con nuestra organización. En primer lugar, las solicitudes de asilo son un problema nuevo para Marruecos y ninguna ONG local tiene experiencia en este ámbito. En segundo lugar, desde 2003, ACNUR financia a Forum Réfugiés para que esta forme a voluntarios que puedan prestar asistencia letrada a los que solicitan asilo en el este de Francia. Por último, la Ley de Extranjería (Loi 02-03) de Marruecos está inspirada, en gran medida, en la legislación francesa.

¿Podemos cubrir las necesidades reales? Había muy pocos profesionales entre los activistas de las ONG que conocimos en Marruecos. El tema era relativamente nuevo para ellos y deseaban aprender todo lo posible. La mayoría de las organizaciones con las que nos encontramos nos dijeron que querían mejorar sus conocimientos sobre el marco legal de la protección. Algunas ONG querían establecer programas de asistencia letrada, otras querían mejorar los conocimientos jurídicos de sus trabajadores sociales y unas terceras querían dedicarse a la sensibilización y a la defensa de los derechos humanos.

Por todos estos motivos, llegamos a la conclusión de que debíamos aceptar la invitación de desarrollar las capacidades para colaborar en la protección de los refugiados en Marruecos. Debido al corto plazo disponible para desarrollar nuestra primera misión, decidimos que nuestro objetivo principal sería aumentar la difusión del marco legal de la protección en la sociedad civil marroquí. Asimismo, optamos por limitar nuestro radio de acción a Tánger y Oujda, dos ciudades fronterizas donde las solicitudes de asilo son particularmente apremiantes, y a la capital, Rabat, donde vive la mayor parte de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.

Durante nuestra primera misión, organizamos siete cursos de formación, a los que asistieron 160 participantes, entre los que se encontraban 35 mujeres, 40 abogados y 35 refugiados. Los cursos de formación se adaptaron a los distintos destinatarios y a cada misión de las ONG, aunque nos centramos en la legislación nacional e internacional sobre refugiados, el cometido de ACNUR y los distintos pasos que llevan a la determinación de la condición de refugiado en la oficina de

ACNUR situada en Rabat, y también nos centramos en las distintas maneras de asesorar y ayudar a los solicitantes de asilo y a los refugiados. Elaboramos una guía para los solicitantes de asilo, traducida al francés y al inglés, que expone quién puede solicitar la condición de refugiado y los procedimientos que sigue ACNUR en Rabat para concederla.¹ Las organizaciones, que tienen contacto diario con los inmigrantes, les reparten este folleto.

Tras evaluar los resultados de nuestra primera misión, y teniendo en cuenta los cometidos de las ONG que asistieron a nuestros cursos de formación, perfilamos nuestros objetivos para la segunda misión. Decidimos centrarnos en combatir la expulsión y devolución, fomentando el establecimiento de una red de abogados activistas y reforzando la capacidad de una ONG que trabaja en la frontera entre Argelia y Marruecos. Al haber observado que la guía para los solicitantes de asilo constituía un instrumento útil de información y sensibilización, la traducimos al árabe. También organizamos una reunión sobre asilo, en la que participaron académicos e investigadores, para hacer balance de la investigación existente y animarles a colaborar. Al mismo tiempo, continuamos impartiendo cursos de formación para abogados y refugiados.

Después de reflexionar sobre las dos misiones, estábamos en disposición de establecer unos principios clave de actuación, que nos guiarían en nuestro futuro trabajo en Marruecos:

- para impulsar la participación, es mejor ofrecer formación flexible in situ en árabe en lugar de cursos más formales. Las sesiones de formación tenían un día de duración, estaban limitadas a un máximo de 35 participantes y contaban con una amplia variedad de ponentes externos: profesores universitarios marroquíes; abogados; representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja, Médecins sans Frontières, organizaciones locales de ayuda humanitaria y de derechos humanos; un magistrado marroquí y personal de ACNUR
- para aplacar el miedo a que Marruecos no tenga capacidad suficiente para convertirse en un país receptor, hemos descrito el derecho a asilo como un derecho fundamental de la Declaración Universal de Derechos Humanos y hemos insistido en los derechos fundamentales de los inmigrantes. Dado que los refugiados y los solicitantes de asilo no tienen permiso para permanecer en Marruecos, lo que

les expone a una posible deportación, los abogados y los asesores jurídicos estaban especialmente agradecidos por la información sobre el marco legal de la detención y la deportación forzosa y sobre cómo impugnar las decisiones en esos ámbitos

- es esencial prestar para cada proyecto los instrumentos que sean lo más prácticos posible. Las evaluaciones sobre la formación han revelado que los cursos resultan más útiles cuando proporcionan herramientas prácticas para los participantes: la guía para los solicitantes de asilo en Marruecos, los propios textos de las leyes pertinentes, ejemplos concretos de asistencia individual, informes de actividades, etc.
- el impacto ha sido mayor cuando hemos sido capaces de destinar fondos al apoyo financiero directo de los proyectos locales. Pudimos ayudar a ABCDS, una organización que, con escasos recursos, asiste a los inmigrantes en la frontera entre Argelia y Marruecos desde hace más de un año, aportando fondos para una oficina, equipo y los sueldos de dos trabajadores, además de formación financiera y administrativa²
- el compromiso a largo plazo es fundamental: esta cuestión constituye una nueva labor para Forum Réfugiés y se necesita tiempo para satisfacer las necesidades de las organizaciones locales que trabajan en una cuestión relativamente nueva

Todavía es demasiado pronto para evaluar el alcance de los resultados de los últimos meses, periodo durante el que hemos ofrecido respaldo a organizaciones con distintas misiones, aunque con el objetivo común de defender o ayudar a los refugiados. También hemos descubierto que, en Francia, las autoridades se toman nuestra pericia mucho más en serio, cuando esta se basa en experiencias sobre el terreno. Confiamos en que los instrumentos prácticos que hemos proporcionado a nuestros socios de Marruecos les ayuden a desempeñar su papel fundamental en la creación de un sistema nacional de asilo.

Mathieu André (mandre@forumrefugies.org) y France Charlet (fcharlet@forumrefugies.org) están a cargo de las misiones de fortalecimiento de capacidades en Marruecos en Forum Réfugiés (www.forumrefugies.org).

¹ Disponible en: www.forumrefugies.org/pages/action/action_internationale/actions_internationales.htm

² Este sistema resultó útilísimo a finales de 2006, cuando se produjeron numerosas deportaciones de solicitantes de asilo y refugiados reconocidos por ACNUR.

El desarrollo de la capacidades participativas en Colombia

por Josep Zapater

El Departamento de Nariño, en el suroeste de Colombia, ha desarrollado, en respuesta a la demanda, una iniciativa participativa innovadora para favorecer la integración local de los desplazados internos. La sostenibilidad a largo plazo de la colaboración entre la administración y las comunidades locales se basa en la capacidad de influir en los flujos financieros nacionales e internacionales.

Como resultado de un prolongado conflicto interno, Colombia es uno de los países del mundo que acoge mayor número de desplazados internos. El Gobierno de dicho país calcula que son 1,9 millones de personas¹, mientras que la ONU y las organizaciones no gubernamentales estiman esta cifra en más de tres millones.² Nariño, un departamento a orillas del Océano Pacífico que hace frontera con Ecuador, acoge al menos a 59.000 desplazados internos que han abandonado sus hogares debido al conflicto. Muchos de ellos viven en urbes en condiciones de hacinamiento y desnutrición deplorables.

Al darse cuenta de que, probablemente, el regreso de los desplazados no iba a ser la opción más realista a largo plazo, el gobierno departamental y el nacional, con el apoyo de ACNUR, decidieron desarrollar una estrategia de integración local de los desplazados internos. La iniciativa resultante, el Plan Integral Único de Restablecimiento (PIUR)³, tenía como objetivo valorar las necesidades y desarrollar una estructura de diseño de proyectos, obtención de fondos e implementación, centrada en la vivienda y la producción de ingresos. La participación de los desplazados internos sustentaría la iniciativa desde sus inicios.

En 2002, el gobierno departamental organizó una serie de mesas redondas para analizar las necesidades participativas con los desplazados internos en diez municipios. Posteriormente, se pidió a ACNUR que contratara y formara a un equipo técnico para desarrollar proyectos potenciales basados en las necesidades identificadas por los desplazados internos. En 2004 ya se habían diseñado más de 100 proyectos que incluían promesas económicas significativas por

parte de las autoridades municipales y departamentales. Sin embargo, y a pesar de que se presionó a las autoridades nacionales e internacionales y a los donantes, no se consiguieron más fondos. Esto motivó que el gobierno departamental y ACNUR crearan un marco de trabajo más ambicioso con estrategias concretas de selección de proyectos y beneficiarios, así como de participación de los desplazados internos y financiación.

En octubre de 2004, más de 100 representantes de la administración local, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y desplazados internos se reunieron en Pasto, la capital del departamento, para analizar las cuestiones clave de la iniciativa, que eran: principios motivadores del PIUR, implementación económica, criterios de selección de socios y beneficiarios, puesta en práctica y coordinación de proyectos, participación de los beneficiarios, seguimiento, evaluación y sostenibilidad. La intervención de los desplazados internos en todos los niveles de análisis y planificación fue garantizada por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño⁴ y sus más de 40 asociaciones afiliadas. La Mesa Departamental, una organización marco en pro de los desplazados internos, se formó en 2003 con el apoyo de ACNUR y la ONG colombiana Corporación Opción Legal.⁵

En junio de 2005, se presentaron los resultados del seminario al gobierno nacional y a la comunidad internacional en Bogotá.⁶ El gobierno colombiano prometió aportar inmediatamente 700.000 dólares.

A finales de 2006, el PIUR había conseguido 4,2 millones de dólares para vivienda y generación de ingresos: el 77% era financiación pública colombiana,

el 19% procedía de la comunidad internacional y el 4%, de los beneficiarios (principalmente en forma de trabajo y créditos blandos). Hasta la fecha, 1.025 desplazados internos y 353 familias locales en situación de riesgo se han beneficiado de la iniciativa. El PIUR es, en la actualidad, un programa de soluciones duraderas reconocido en todo el país y elaborado sobre la base del consenso y la participación de los beneficiarios que cuenta con un equipo técnico permanente y una red fuerte de instituciones socias. ACNUR financia el equipo técnico y el gobierno departamental ofrece un espacio de oficinas y respaldo institucional.

Con su marcado color local, su estructura participativa en la toma de decisiones y el hecho de que se basa en la demanda, el PIUR no se amolda a las estrategias habituales de soluciones duraderas que son tan del gusto del gobierno colombiano y de algunos donantes, como USAID o la Unión Europea. Dichas estrategias suelen incluir programas definidos por sectores con poca capacidad de integración y flexibilidad, o bien financiación multiobjetivo con normativa financiera y de coordinación centralizada, que no otorga gran capacidad de decisión a los desplazados internos o a las estructuras locales de coordinación. Es interesante contrastar la especial atención que ha dedicado el Estado colombiano a la financiación de esta iniciativa basada en la demanda con el apoyo poco entusiasta que ha recibido por parte de la comunidad internacional.

Participación y empoderamiento

El PIUR tiene algunos puntos débiles de carácter interno. Es necesario elaborar más proyectos a largo plazo y estudios de viabilidad detallados, reducir el lapso de tiempo entre el diseño del proyecto y su implementación y aplicar mejores mecanismos de evaluación. Sin embargo, sigue siendo uno de los programas para desplazados internos más fundamentado y con más éxito de Colombia. Sobre todo, consigue destacar por el desarrollo eficaz de las capacidades, la participación y el uso de los conocimientos locales.

El proceso de elaboración del PIUR en Nariño ha demostrado claramente que los desplazados internos prefieren establecerse en la zona antes que regresar a sus hogares y, de acuerdo con esto, se han desarrollado políticas de soluciones duraderas en el departamento. Asimismo, el planteamiento participativo del PIUR ha servido para legitimar y capacitar las asociaciones de desplazados internos. A través de la elaboración de proyectos participativos y obtención de recursos importantes, el PIUR ha mostrado a los desplazados internos que la tarea dura, y a veces ingrata, de organizar una comunidad puede dar sus frutos. Al mismo tiempo, las organizaciones de desplazados internos han desempeñado un papel legítimo no menos importante: el argumento más convincente que el PIUR daba a los posibles donantes era que el programa se basa en consultas y en la participación de los beneficiarios, desde la identificación de las necesidades hasta el diseño estratégico.

La relación entre el PIUR y las asociaciones de desplazados internos no ha estado exenta de desacuerdos. Los críticos más duros con el PIUR han sido los representantes de los desplazados internos. Como el programa no cuenta con recursos propios, a veces se producen largos y frustrantes retrasos entre el momento en que se identifican las necesidades y se implementa el proyecto. Los representantes de los desplazados internos, por su parte, se han quejado en ocasiones de que su papel se ve reducido una vez que se ha localizado a los beneficiarios y ha comenzado el proyecto. El equipo del PIUR trató de solucionar esta situación en algunos municipios asignando proyectos a asociaciones concretas de desplazados. Sin embargo, esta práctica estableció que fuera requisito previo pertenecer a una asociación para beneficiarse de un proyecto del PIUR. Al mismo tiempo, los desplazados internos empezaron a abandonar las asociaciones cuyos proyectos tenían pocas expectativas de recibir financiación y a unirse a otras con mejores posibilidades. Entonces se abandonó ese planteamiento y se favoreció la selección de beneficiarios según su situación individual o familiar y según criterios estrictos de riesgo, vulneración de derechos y capacidad para implementar el proyecto. Pero surgieron nuevas dificultades, ya que algunas familias consideraron los proyectos como un medio de organización social más útil que las existentes asociaciones de desplazados internos. Al mismo tiempo, mientras el PIUR ha favorecido el empoderamiento de los desplazados internos en general, su impacto en la democratización y

participación interna de las asociaciones de desplazados es muy difícil de cuantificar. Todas estas cuestiones incitan vivos debates entre el equipo del PIUR y las asociaciones de desplazados internos.

Aunque las numerosas reuniones municipales y departamentales que fueron necesarias para consensuar los programas y metodologías del PIUR se han visto a veces como una carga burocrática, han conseguido revitalizar estructuras de coordinación latentes, desarrollar la concienciación entre los funcionarios, que antes no se interesaban por los problemas de los desplazados internos, y favorecer la colaboración entre las instituciones locales y las organizaciones no gubernamentales. La presencia de un equipo dedicado a tiempo completo a obtener financiación nacional e internacional dio a los alcaldes locales y al gobierno departamental la confianza necesaria para firmar compromisos financieros cuantiosos (que significaron casi un 20% del total alcanzado hasta la fecha). Algunos alcaldes, que en años anteriores habían incluido 8.000 dólares simbólicos para desplazados internos en su presupuesto, contribuyeron con más del triple de dicha cantidad. En Pasto, una generosa donación de tierra por parte de la iglesia católica y el compromiso económico del gobierno local permitieron desarrollar un proyecto de viviendas para 203 familias locales de desplazados internos en situación de riesgo. El gobierno de uno de los departamentos más pobres de Colombia figura entre los mayores contribuyentes a los programas para desplazados internos.

Sostenibilidad

Las esperanzas que se tenían en un primer momento de que la comunidad internacional financiara el 70% del coste del PIUR se han desvanecido. Los socios económicos más importantes han sido los programas de vivienda nacionales de carácter urbano y rural, que han aportado el 38% de la financiación. Los socios más fiables, a pesar de sus escasos recursos económicos, han sido las autoridades locales, que han contribuido incondicionalmente con casi el 20% de los fondos garantizados. La respuesta más escasa ha provenido de la comunidad internacional (18,5%) y de la principal institución del gobierno nacional que aborda la problemática de los desplazados internos y la obtención de ingresos (Acción Social, con un 16,5%). Estos resultados indican que las políticas muy centralizadas orientadas a sectores determinados pueden minar los esfuerzos participativos y basados en la demanda. El reforzamiento de los sectores de actuación no debería

influir negativamente en el desarrollo de programas más integrados. Los donantes internacionales deberían desprenderse un poco más de la normativa inflexible y de los ciclos de financiación. El PIUR se acoge claramente a los estándares internacionales para programas de soluciones duraderas fundamentados en la participación, la programación basada en los derechos, el liderazgo local y el compromiso económico. Los donantes internacionales y el gobierno central deberían mostrar mayor interés. Sólo una respuesta económica fuerte y flexible puede mantener la participación de los desplazados internos y motivar a las autoridades locales no sólo a implementar planes y programaciones de alta calidad, sino también a aceptar la participación de los desplazados internos.

Por otra parte, el PIUR no se ha integrado en el plan y presupuestos de desarrollo plurianuales del departamento. El equipo del PIUR sigue recibiendo fondos de ACNUR, en vez de autofinanciarse. Aunque el gobierno departamental ofrece recursos logísticos y espacio de oficinas, ninguno de los ministerios más relevantes (como el de agricultura o desarrollo) aporta personal de forma permanente. Las elecciones locales de octubre de 2007 podrían configurar un gobierno menos comprometido con el apoyo institucional y económico. Aparte del compromiso continuo de ACNUR, las esperanzas se centran ahora en la fuerte presión que pueden ejercer las asociaciones de desplazados internos (presión que subraya el vínculo entre la participación de los beneficiarios y la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo de la capacidad) y en la gran visibilidad del PIUR en el ámbito local y nacional.

El PIUR ilustra la tensión que existe entre las soluciones duraderas de tipo participativo basadas en la demanda y en los derechos y la inflexibilidad de los sistemas actuales de diseño de políticas y gasto económico. En países con sistemas burocráticos relativamente sofisticados, como es el caso de Colombia, las políticas humanitarias deben asentarse inevitablemente sobre estructuras administrativas y normativas establecidas. El éxito de las iniciativas encaminadas hacia el desarrollo de la capacidad de planificación de la administración y la comunidad locales dependerá, en gran medida, de la capacidad de estas entidades para acceder a la financiación nacional e internacional. El éxito relativo del PIUR demuestra que la administración local, con su larga tradición participativa, y las asociaciones populares pueden

implementar programas basados en la demanda cuando se alían eficazmente. El PIUR ofrece motivos de reflexión a la comunidad de donantes de Colombia sobre el mejor método para maximizar las repercusiones y promover la sostenibilidad de las políticas humanitarias.

Josep Zapater (ZAPATER@unhcr.org) fue Jefe de Oficina de ACNUR en Pasto, Colombia. En la actualidad es Oficial de Protección de ACNUR en Herat (Afganistán). Consulte el informe de ACNUR sobre Colombia de diciembre de 2006 en: www.unhcr.org/home/PUBL/455443b311.pdf

1. www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?ca tid=383&conID=556
2. Informe por países: Colombia, Observatorio de Desplazamiento Interno www.internal-displacement.org
3. <http://despnar.idsn.gov.co/articulos-noticias/documento-piur.pdf>
4. www.disaster-info.net/desplazados/informes/narino/informet025/index.htm
5. www.corporacionopcionlegal.org
6. www.despnar.idsn.gov.co/articulos-noticias/documento-piur.pdf

Liberia durante la posguerra: la asistencia sanitaria en la cuerda floja

por Katharine Derderian, Helene Lorinquer y Stéphan Goetghebuer

Tras un conflicto, la salud de la población y su capacidad de supervivencia se debilitan, al tiempo que las infraestructuras básicas son de mala calidad, están dañadas o no existen. Surgen profundas lagunas allí donde se unen la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo, en situaciones donde los servicios sanitarios disponibles y asequibles que puedan responder a necesidades médicas urgentes son escasos.

Al trabajar en contextos de posguerra parecidos, Médicos sin Fronteras (MSF) ha sido testigo de los continuos peligros para la salud que padece la población tras una situación de emergencia. Cuando comienzan las fases de transición y reconstrucción y los equipos humanitarios dan paso a los agentes de desarrollo, las prioridades del gobierno y de los donantes cambian. En un periodo de transición, la atención que se le presta a la salud a menudo corre el riesgo de decaer en la política global y las listas de prioridades de los donantes, incluso si la vida y la salud de la población vulnerable penden de un hilo.

Liberia es un ejemplo como tantos otros. Tras catorce años de guerra civil, la población sigue sumida en una situación precaria. Tres cuartas partes de los habitantes del país viven con menos de un dólar al día y el 23% de los niños muere antes de alcanzar los cinco años de edad. Las entrevistas que se mantuvieron con algunos pacientes en las clínicas que reciben apoyo de MSF en Bushrod Island (barrio de Monrovia que cuenta con medio millón de habitantes, aproximadamente) revelaron que más de la mitad sólo había comido una vez el día antes de la entrevista. El 36% no disponía de una fuente de ingresos directa, mientras que los ingresos medios del restante 64% no alcanzaban los 0,30 dólares por persona y día. Debido a la escasa disponibilidad de agua, letrinas y servicios de salud, las

enfermedades contagiosas son comunes, en especial las infecciones respiratorias y cutáneas, así como la malaria y la diarrea. Las dos clínicas de MSF que existen de la zona reciben 20.000 consultas por mes, entre las que se incluyen los partos. En la actualidad, son las ONG internacionales y las organizaciones confesionales quienes dispensan el 77% de la asistencia sanitaria en Liberia.

El gobierno, los donantes internacionales y otros responsables políticos se enfrentan a necesidades ingentes y acuciantes durante la fase de reconstrucción. Pero todavía no queda claro qué sectores se deben favorecer, durante cuánto tiempo, qué montante debe tener la ayuda necesaria y qué políticas deben establecerse en relación con la asistencia. La salud siempre corre el riesgo de desaparecer de los programas de los responsables políticos y los donantes. La agenda provisional de la tan esperada Conferencia de Donantes para Liberia, celebrada en Washington en febrero de 2007, ni siquiera incluía cuestiones de asistencia sanitaria.

Ofrecer este tipo de asistencia es mucho más difícil cuando la situación de emergencia ha pasado y las políticas de asistencia gratuita y de apoyo a las instalaciones secundarias de salud ya no se aplican. Según la experiencia de MSF, la introducción del principio de recuperación de los gastos y la retirada del apoyo a

las estructuras sanitarias secundarias, en nombre de la responsabilidad del gobierno y la "sostenibilidad", han reducido enormemente la posibilidad de que la población afectada por un conflicto y en situación de riesgo acceda a la asistencia sanitaria tras una crisis. Fuimos testigos de primera mano de las desastrosas consecuencias que provocó la introducción de tasas para los usuarios en Liberia en los años 2001 y 2002, que redujo hasta el 40% las consultas en los centros que recibían apoyo de MSF en Monrovia. Cuando se suspendieron dichas tasas en el año 2003, aumentaron las consultas en un 60%. Este hecho no sólo repercutió en el servicio de tratamiento, sino también en el uso de los servicios de prevención, como el de vacunación. La población de Liberia no cuenta con los medios necesarios para pagar la cobertura médica.

Redemption Hospital es uno de los principales hospitales públicos de Monrovia. Dispone de 150 camas. Tras seis años de apoyo y una renovación y ampliación finales, MSF completó una transferencia gradual del hospital al Ministerio de Salud en junio de 2006. Desde entonces, la situación en Redemption se ha deteriorado considerablemente. Existen carencias importantes en cuestión de personal, ya que la dirección no puede pagar salarios decentes. Los pacientes deben adquirir sus propios medicamentos fuera del hospital y se vuelven a aplicar tasas por servicios y medicinas. Como consecuencia, se ha reducido drásticamente el número de ingresos de pacientes, desde las 1.200 por mes en 2005 a los niveles actuales, casi inexistentes. Si durante la fase de transición ni siquiera se encontraban alternativas para Redemption Hospital, la única estructura secundaria de salud perteneciente al Ministerio de Sanidad en Monrovia, capital de Liberia, no es

difícil imaginar que la situación fuera mucho peor en otras zonas del país.

Los obstáculos económicos y de otros tipos deben salvarse para garantizar que la población liberiana pueda acceder a la sanidad. La clave está en seguir ofreciendo gratuitamente una serie de servicios médicos esenciales a lo largo del periodo de transición. Pedir a la población del país, víctima de la violencia y en situación de riesgo, que pague los servicios médicos ante una urgencia sólo consigue socavar sus mecanismos de protección, aún débiles. También se corre el riesgo de contribuir a su empobrecimiento y contradice claramente los esfuerzos internacionales por reducir la pobreza.

El gobierno liberiano ha demostrado su compromiso con la sanidad aumentando su asignación hasta 10 millones de dólares

en el presupuesto para 2007. El Ministerio de Sanidad también ha expresado su voluntad de esforzarse por ofrecer servicios básicos de salud de carácter gratuito a toda la población, al menos durante la fase de transición. Conforme avance dicha fase, la financiación humanitaria para cuestiones de salud en Liberia va a ir agotándose. Como organización de emergencia que es, MSF va a reducir sus actividades tras haber pasado 17 años interviniendo en el país. Ante la situación sanitaria extrema y continuada que se vive allí, MSF, en un gesto excepcional, decidió permanecer activo en Liberia al menos hasta finales de 2008 para garantizar el acceso a una sanidad básica decente a través de las instalaciones del Ministerio de Sanidad.

La ayuda externa será esencial para garantizar que el Ministerio de Sanidad puede cumplir el objetivo de seguir

ofreciendo un servicio de salud básico a la población. Queda por ver si se materializará alguna ayuda internacional para afrontar las innegables necesidades médicas de Liberia. Tras años de guerra, la población se merece mucho más que una asistencia de segunda categoría. Sus 3,5 millones de habitantes desafían a la comunidad internacional para que evite los errores cometidos en otros países en transición y se esfuerce por hacerlo mejor.

Katharine Derderian (katharine.derderian@msf.be) es Asesora Humanitaria para Cuestiones de Políticas, Helene Lorinquer (helene.lorinquer@msf.be) es Coordinadora de la Unidad de Análisis y Apoyo, y Stéphan Goetghebuer (stephan.goetghebuer@msf.be) es el Coordinador Operacional para África Occidental en el Centro de Operaciones de Médicos Sin Fronteras en Bruselas (www.msf.be).

El fortalecimiento de las capacidades en Sierra Leona

por Lina Abirafeh

“Fortalecimiento de las capacidades” es una expresión de moda que evoca un ideal de propiedad nacional e instituciones locales reforzadas. Pero, ¿cómo podemos evitar que se limite a una transferencia de conocimientos paternalista y unidireccional dirigida por el Norte?

A menudo, los que proponen el desarrollo de las capacidades suponen que no existe capacidad alguna para empezar y que, sólo tras una transferencia de conocimientos de Norte a Sur, los naturales de una zona podrán valerse por sí mismos. Pocas agencias de desarrollo comprenden el nivel de esfuerzo y dedicación requerido para desarrollar la capacidad de manera eficaz, ni las nociones contextualizadas que deben subyacer bajo cualquier esfuerzo encaminado a aumentar la capacidad existente. Las agencias suelen verse tentadas por la perspectiva de obtener dinero de donantes para fortalecer las capacidades, pero ignoran el trabajo real que hay que llevar a cabo una vez los fondos están asegurados.

Dada la moda por el desarrollo de las capacidades, apenas sorprendió la decisión del Comité Internacional de Rescate de emplear a un especialista que asesorara sobre el desarrollo de la capacidad local para abordar la violencia por motivos de

género. No obstante, cuando me ofrecieron ese trabajo, fue una agradable sorpresa que decidieran empezar por realizar una valoración exhaustiva de las capacidades existentes. Puede parecer una cuestión de sentido común, pero, desgraciadamente, se pasa por alto con demasiada frecuencia.

La iniciativa Rainbo

Durante los 11 años de guerra civil en Sierra Leona, que terminó en 2001, se produjo una alta incidencia de agresiones sexuales a jóvenes y mujeres. El regreso de la paz no se ha traducido en que las mujeres y las niñas hayan dejado de sufrir agresiones sexuales. De hecho, la violencia por motivos de género sigue siendo un gran problema sanitario y social. En apoyo a los esfuerzos por tratar la violencia de género de manera sostenible y fortalecer la capacidad del Estado de hacerlo, el Comité Internacional de Rescate (CIR) se ha asociado con el gobierno de Sierra Leona para respaldar los centros a los que se derivan a las sobrevivientes de

este tipo de violencia – denominados en la región Centros ‘Rainbo’ – y para abordar las cuestiones de la violencia de género de forma integral en todo el país. Este planteamiento no se limita a la prevención y la respuesta a la violencia, sino que incluye también la defensa, la reforma jurídica, la recopilación de datos y, por supuesto, el fortalecimiento de las capacidades para proporcionar plena asistencia a las sobrevivientes de la violencia por motivos de género.

La iniciativa Rainbo procura:

- atender las múltiples necesidades de las sobrevivientes de las agresiones sexuales mediante una prestación directa de servicios
- sensibilizar y educar a la sociedad y a todos los socios colaboradores sobre la agresión sexual y las demás formas de violencia por motivos de género
- fomentar reformas estructurales en el sistema sanitario y el judicial para mejorar el acceso de las sobrevivientes al sistema judicial existente
- promover y apoyar los esfuerzos a más largo plazo para reformar la legislación a fin de mejorar y proteger los derechos de las mujeres

Los centros de la capital, Freetown, y de las ciudades de Kenema y Kono ofrecen asistencia médica, psicosocial y jurídica gratuita a alrededor de mil sobrevivientes de la violencia sexual. Las usuarias más recientes buscaban apoyo tras haber sido violadas. La mayoría son niñas de 6 a 15 años de edad y la más joven era una niña de dos meses violada por un vecino.

La Iniciativa Rainbo constituye una innovación en el ámbito de los servicios de respuesta a la agresión sexual. Y más innovador aún es el plan de introducir la Iniciativa Rainbo en las estructuras nacionales para que el gobierno sea el propietario de la iniciativa.

Debido al éxito de la iniciativa y a la envergadura de las necesidades continuas en toda Sierra Leona, el CIR ha tomado la determinación de ayudar a desarrollar la capacidad de las instituciones nacionales para que asuman el liderazgo. La ampliación de Rainbo precisará unas instituciones gubernamentales reforzadas, una red nacional para las agresiones sexuales, una defensa conjunta y un aprendizaje compartido. El CIR ha intentado crear un organismo multilateral compuesto por el gobierno y la sociedad civil. En noviembre de 2006, se estableció un Comité Nacional de Coordinación de Varias Agencias contra la Violencia de Género (N-GBV-C, por sus siglas en inglés) que abarcaba cinco ministerios (sanidad, bienestar social, asuntos de género y de menores, justicia y educación), organizaciones de derechos humanos y diversas ONG internacionales. El N-GBV-C intenta desarrollar nuevos métodos sostenibles de integración de actividades y servicios de derivación tras la agresión sexual en el sistema público de salud y otras estructuras nacionales. Garantiza que se aborden de manera adecuada las complejas necesidades de las sobrevivientes de agresiones sexuales, promoviendo la propiedad a largo plazo de las actividades del proyecto y asumiendo gradualmente la responsabilidad administrativa de la Iniciativa Rainbo.

La evaluación de las capacidades nacionales

Las evaluaciones empezaron con un cuestionario sobre capacitación que brindaba a los encuestados – gobierno y miembros de la sociedad civil – la oportunidad de expresar libremente sus puntos fuertes y débiles. Los encuestados se evalúan a sí mismos, además de a la organización a la que representan. Hemos empleado una lista de control basada en la observación para examinar tanto la capacidad técnica como la organizativa (que incluye motivación, entorno, formación,

seguimiento y evaluación, planificación estratégica, comprensión de la violencia por motivos de género, protocolos de derivación, trauma secundario, sistemas judiciales formal y tradicional y desarrollo comunitario). Los encuestados valoran sus habilidades en una escala desde ‘experto’ a ‘en clara necesidad de desarrollo de capacidad’. A continuación, realizamos largas entrevistas con preguntas abiertas. Los participantes pueden aprovechar esta oportunidad para hablar libremente de los problemas, los puntos fuertes y los retos que entraña elaborar un planteamiento nacional. La quinta y última fase de la evaluación comprueba las habilidades organizativas y técnicas existentes con el fin de disponer de pruebas de sus habilidades reales sobre las que sustentar el diseño de los programas de capacitación.

El CIR es consciente de que el fortalecimiento de las capacidades supone un gran compromiso que requiere una inversión a largo plazo. Se prevé que el programa dure cinco años tras los cuales el N-GBV-C habrá asumido el liderazgo no sólo de la Iniciativa Rainbo, sino también de un programa mayor contra la violencia de género que se aplique en toda Sierra Leona. El CIR es pionero en el desarrollo de un programa de certificación contra la violencia por motivos de género, que podría conducir a una validación de reconocimiento nacional en Prevención y Respuesta a Agresiones Sexuales. El programa incluirá las competencias básicas requeridas para atender las muchas necesidades de las sobrevivientes con compasión y respeto, además de la asistencia médica, jurídica o psicosocial pertinente. Asimismo, incorporará formación en la gestión de casos, VIH/SIDA, vías de derivación, apoyo psicosocial y necesidades médicas básicas, entre otros muchos aspectos. La formación requerida es rigurosa y exhaustiva y, además, ha de ser impartida a la perfección. Este programa también servirá de modelo para otros Estados africanos occidentales.

“El Centro Rainbo es nuestro. Somos de Sierra Leona. Así que nos preocupa que siga existiendo. Queremos que sea así”. Funcionario del Ministerio de Bienestar Social en Kenema

¿Más allá de una expresión de moda?

El fortalecimiento de las capacidades no es una casilla que haya que marcar para satisfacer a un donante, sino que se trata de un proceso a largo plazo que exige recursos significativos. Más que nada, implica la voluntad de dejar hacer, confiando en que aquellos cuya capacidad se refuerza tengan la habilidad de ser flexibles y seguir



cambiando las cosas mucho después de que los organismos internacionales y sus fondos se hayan trasladado a otro lugar. La violencia por motivos de género representa un campo de batalla vital para desarrollar la capacidad, y el CIR y su personal local exclusivo pueden garantizar que las sobrevivientes reciban servicios de alta calidad. La Iniciativa Rainbo se ve complementada por otros aspectos del programa del CIR contra la violencia de género en Sierra Leona, programa que trata la violencia doméstica, los matrimonios forzados y otras formas de violencia, tanto contra mujeres como contra hombres.

En Sierra Leona, al igual que en otros sitios, el apoyo al desarrollo de la capacidad contra la violencia por motivos de género debe combinar habilidades organizativas y técnicas, además de abordar las actitudes y creencias que pueden facilitar u obstaculizar la prestación de servicios. He trabajado para ayudar a fortalecer las capacidades de los actores locales en Afganistán, Marruecos y Bangladesh. La estrategia emprendida por el CIR en Sierra Leona es la mejor desarrollada y planificada que he visto. Según un dicho krio: Plenti Wok Fo Do (hay mucho por hacer); y aprendemos tanto como lo que tenemos que ofrecer.

Lina Abirafeh (safarlina@gmail.com) terminó hace poco su labor como Experta en Fortalecimiento de Capacidades contra la Violencia por Motivos de Género en el Comité Internacional de Rescate en Sierra Leona. Pronto asumirá su próxima misión como Asesora Principal de Género con AusAID en Papúa Nueva Guinea y está terminando su tesis doctoral en la Escuela de Economía de Londres sobre los efectos de la ayuda internacional dedicada a las cuestiones de género con posterioridad a los conflictos armados.

Para obtener más información sobre Rainbo, véase RMF 27, Amie-Tejan Kellah, ‘El establecimiento de servicios en Sierra Leona tras el conflicto’, www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF27/53.pdf

La perspectiva africana en el fortalecimiento de las capacidades

por Naomi Pardington y Melanie Coyne

¿Qué implicaciones tiene el fortalecimiento de las capacidades institucionales para las ONG del Sur? ¿A qué problemas relacionados con dicho desarrollo se enfrentan? Y lo más importante, ¿cuáles son sus resultados para la población beneficiaria?

Acción Humanitaria de África (AHA, Africa Humanitarian Action) tiene su oficina central en Addis Abeba y sus actividades se extienden por 11 países.¹ Consideramos que el desarrollo de la capacidad institucional implica la mejora de las estructuras y mecanismos de gobierno de una organización, así como de sus prácticas de gestión, eficacia en la movilización de recursos, coordinación y apoyo de recursos humanos y estándares de servicios ofrecidos, relaciones externas, seguimiento y evaluación. Por supuesto, esta lista no es exhaustiva.

Desarrollar la capacidad es esencial para las ONG africanas si desean mejorar su sostenibilidad y responsabilidad y ser más independientes. Es incluso más importante puesto que la comunidad humanitaria internacional ha abierto una fase de reforma: es esencial que las organizaciones del Sur estén a la cabeza del cambio para fomentar así una relación más equitativa con sus socios del Norte. AHA cree que las ONG africanas no son meras organizaciones de implementación que reciben financiación, sino un elemento clave de progreso. Su conocimiento de la zona, habilidades y experiencia las coloca en una posición única que les permite responder a las diversas necesidades de los beneficiarios.

Alternativas costosas

A las ONG del Sur les cuesta dinero revisar prácticas existentes; identificar lagunas y puntos débiles; contratar, retener y formar al personal en los estándares adecuados y mejorar los sistemas de comunicación. Y elaborar propuestas, desarrollar nuevas áreas de programa y mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación lleva tiempo. Por otro lado, los gastos aumentan cuando se necesitan expertos externos o el personal ha de desplazarse para participar en sesiones formativas o reuniones de redes de coordinación. El desarrollo de la capacidad es un proceso a largo plazo que precisa un compromiso

continuado. Por desgracia, en muchas ocasiones la financiación sólo se concede a corto plazo y siempre ligada a programas concretos de dispensación de servicios, lo cual no deja mucho espacio de maniobra a los organismos en materia de desarrollo de la capacidad institucional y organizativa. Así, por ejemplo, AHA, que en la actualidad es el cuarto socio de implementación de ACNUR por tamaño, está sujeta a un límite del 5% para gastos generales impuesto por el organismo. Tales limitaciones repercuten directamente en las posibilidades de las ONG africanas de afrontar con garantías de éxito el desarrollo de su capacidad institucional. Los donantes deben ser más responsables y generosos, no sólo por la cantidad que conceden, sino por la forma en que se asignan los fondos.

Proceso bidireccional

Dentro de los debates sobre el desarrollo de la capacidad, existe la tendencia a asumir que la mejora de la eficacia en la dispensación de servicios y el desarrollo de las organizaciones locales “proviene” de sus socios del Norte. Implícitamente, se cree que las organizaciones africanas no actúan activamente en el proceso y carecen de capacidad interna. Esta creencia constituye tan sólo una visión limitada de las organizaciones africanas y no reconoce sus capacidades.

Los organismos internacionales también necesitan desarrollar su capacidad y, a este respecto, las ONG del Sur se encuentran en la situación perfecta para ayudarles a adaptarse al contexto y a la propiedad local, concienciarles de la importancia de adoptar un planteamiento participativo y mejorar su habilidad a la hora de unir la ayuda de emergencia a corto plazo con el desarrollo a largo plazo. Por desgracia, no existen muchas ocasiones para establecer semejante contacto. A lo largo del pasado año, AHA asistió a diversas reuniones, seminarios y conferencias. A menudo, fue el único participante africano y a veces el único asistente del Sur. Este extremo

es un reflejo lamentable del estado en que se encuentra actualmente la relación entre los socios del Norte y del Sur, sobre todo en una época en la que los términos “propiedad”, “asociación”, “desarrollo local” y “sostenibilidad” están en boca de todos. A AHA le gustaría ver una mayor representación e implicación activa por parte de las organizaciones africanas y otros agentes del Sur en foros, redes y grupos de trabajo.

Los vínculos entre organizaciones del Sur son igualmente importantes y también requieren financiación. Como parte de su compromiso con el desarrollo de la capacitación y con el refuerzo de la capacidad de respuesta de las organizaciones del Sur ante las crisis humanitarias, AHA colabora con terceros para reforzar las relaciones entre las organizaciones del Sur. Como miembro del Programa de Alianzas de la Sociedad Civil del Instituto de Desarrollo de Ultramar², AHA favorece una mayor implicación por parte de los socios del Sur y ayuda a establecer una red comunitaria de carácter práctico y mundial para centros de estudio, institutos de investigación política y organizaciones similares que trabajan en cuestiones de desarrollo internacional.

Las diversas limitaciones económicas y logísticas a las que se enfrentan las ONG locales en cuestiones de desarrollo de la capacidad persistirán mientras las organizaciones del Sur sigan ciñendo su actividad a proyectos concretos. AHA lleva trece años luchando para vencer estos obstáculos y su éxito va en aumento. Sin embargo, nuestros esfuerzos y los de otras organizaciones humanitarias del Sur no pueden dar fruto a menos que también se produzcan cambios en la esfera internacional. En última instancia, será la población afectada quien se beneficiará de que las organizaciones locales sean más fuertes y estén más capacitadas.

Para obtener más información, póngase en contacto con Naomi Pardington, Directora de Comunicación e Intercambios de AHA: communication_aha@yahoo.com.

1. www.africahumanitarian.com
2. www.odi.org.uk/cspp

El regreso de sudaneses cualificados

por Lindsay T. McMahon

Tras la firma del Acuerdo Integral de Paz en enero de 2005¹, el nuevo gobierno de Sudán del Sur incentivó el regreso de millones de desplazados internos y refugiados de la región. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha desarrollado un programa para facilitarles el retorno.

La reintegración de miles de sudaneses que regresan a las zonas del sur, aún devastadas, supone serios problemas. Los servicios sociales básicos en Sudán del Sur no pueden cubrir en modo alguno las necesidades de la población,



UNHCR/H. COUSSIDIS

lo que hace temer por el bienestar de los habitantes de la zona y del número creciente de personas que regresan. La guerra civil del sur no ha dejado apenas escuelas, clínicas, suministro de agua o alcantarillado intactos, y no son muchos los residentes que disponen de los conocimientos o la experiencia para manipular las instalaciones que todavía quedan en pie. La guerra diezmó la base agrícola del sur y prácticamente dejó a la región sin actividad productiva. Son escasos los funcionarios, profesores, personal sanitario, agricultores, así como los profesionales y artesanos con experiencia y formación. Tanto los sudaneses residentes como los que regresan seguirán encontrándose con grandes dificultades a la hora de acceder a los servicios básicos (atención sanitaria y médica, educación, suministro de agua, alcantarillado), a menos que se disponga del suficiente personal cualificado que cubra la necesidad creciente de experiencia y conocimiento.

Según su experiencia en programas similares aplicados con éxito en Bosnia Herzegovina y Afganistán, OIM ha desarrollado el Programa de Retorno y Reintegración de Sudaneses Cualificados (RQS, por sus siglas en inglés). Este

programa, que comenzó en 2006, se prolongará durante un periodo inicial de 3 años, y cuenta con financiación de DANIDA (Organismo de Desarrollo y Ayuda del Gobierno Danés). Asiste a las instituciones del sector público y a las empresas privadas de Sudán para que puedan cubrir sus necesidades esenciales en materia de recursos humanos. Para ello, facilita el regreso y la reintegración permanente o temporal de los ciudadanos sudaneses que cuentan con la formación y experiencia necesarias para ofrecer servicios básicos, desarrollar la capacidad de las instituciones y favorecer la inversión nacional e internacional en el país. Así, el RQS contrata a sudaneses con formación que desean regresar a su hogar de entre los desplazados internos en el norte de Sudán, refugiados en países vecinos y la población que huyó al Golfo, Europa o Estados Unidos. RQS recaba datos sobre la formación necesaria, así como sobre las vacantes que los responsables del sector público y privado de Sudán necesitan cubrir para garantizar el desarrollo sostenido. A continuación, el programa une las cualificaciones de los posibles candidatos con los requisitos de los empleadores potenciales. Una vez que los candidatos reciben y aceptan una oferta de empleo, la OIM facilita su regreso a su lugar de origen o trabajo en Sudán y apoya la reintegración de cada uno de ellos mediante un paquete personalizado de reintegración y servicios de apoyo.

En su fase piloto, el RQS se centró en el regreso de profesores cualificados, que vivían en el norte de Sudán como desplazados internos, a las escuelas (muchas de reciente construcción) de los estados de Sudán del Sur, de los que habían huido. Cincuenta de ellos, junto con sus familiares, ya han regresado con éxito. Son varios cientos más los registrados y preparados para volver, por lo que el RQS se está expandiendo para cubrir graves deficiencias en materia de recursos humanos en el sector de la salud, la agricultura y las infraestructuras. El RQS procurará reforzar el desarrollo del sector privado de Sudán mediante la

colocación de sudaneses cualificados en empresas privadas y mediante el apoyo a los sudaneses emprendedores que desean regresar al país y poner en marcha un proyecto empresarial independiente.

Lindsay McMahon (lcmahon@iom.int) es la coordinadora del Programa RQS y otras iniciativas de Migración para el Desarrollo realizadas por la OIM en Sudán.

Para obtener más información, póngase en contacto con Simona Opitz, Directora de Información Pública, IOM, Sudán (sopitz@iom.int)

¹ Véase RMF 24 www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF24/RMF24.pdf

Refugiados sudaneses saludan a familiares y amigos a los que no habían visto, en algunos casos, en 20 años.

Soy de Ecuatoria del Este, de Lopaw payam, en el distrito de Torit. Llegué a Jartum en 1996, cuando tenía once años. Tuve la oportunidad de ir a la escuela en Jartum y después estudié para ser profesor de preescolar. También hice cursos de formación de profesorado en desarrollo comunitario, educación física, protección del menor, desarrollo infantil temprano, música y movimiento y otras asignaturas.

Voy a regresar en avión a Torit vía Juba con miembros de mi familia. Aparte de dar clase, me veo ayudando a mejorar la educación preescolar en la zona de Torit, ya que el aprendizaje infantil temprano es muy importante. Tengo experiencia. Ya he participado en la construcción de un colegio en el campo para desplazados internos Es Salaam cerca de Jartum, donde vivimos.

Puedo ayudar. Tengo material didáctico, conocimientos prácticos y experiencia a la hora de conseguir fondos de las ONG. Puedo aportar mi granito de arena para mejorar la situación en Torit. No dejo de decirles a mis compañeros del campo de Jartum: "¿Qué haces que todavía no te has marchado? Vamos a construir algo para las generaciones futuras en nuestro lugar de origen".

Luca George Kidi

El fortalecimiento de las capacidades desde el interior hacia el exterior

por Anisya Thomas y Desiree Bliss

En 2004, los representantes de 15 Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja de África y el personal del Instituto Fritz se reunieron en Johannesburgo (Sudáfrica) para promover la postura cada vez más mayoritaria de que los problemas humanitarios del continente africano no pueden resolverse desde el exterior.

Los líderes africanos hablaron con franqueza sobre el fracaso de la ayuda humanitaria que se dispensa actualmente en África. Desde su punto de vista, el problema más importante que debían afrontar era la falta de capacidad para obtener financiación con

El Dr. Awori, Vicepresidente de Kenia, entrega el premio Fritz a la excelencia humanitaria a Paul Birech, presidente de la Cruz Roja de Kenia.

la que hacer frente a los costes de infraestructura y personal permanente, al tiempo que se esperaba de ellos que implementaran eficazmente amplios programas. Con una infraestructura inadecuada, no podían atraer o retener a personas de gran talento ni ofrecer la calidad de información esperada por los donantes. Esto provocó, a su vez, que los donantes empezaran a desconfiar e insistieran a menudo en el control de los gastos, que solían realizar expatriados jóvenes o sin experiencia. También creían que, como líderes humanitarios africanos que eran, no colaboraban lo suficiente entre sí ni compartían sus experiencias.

En Johannesburgo establecieron una red llamada Nueva Entidad de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja de África (NEPARC, por sus siglas en inglés). El principio motor de NEPARC es constituirse en una red que trabaje por la excelencia con el objetivo de que sus miembros sean autónomos, se ayuden mutuamente y alcen una voz común al servicio de los más desfavorecidos del continente. Los miembros fundadores de NEPARC¹

invitaron al Instituto Fritz en calidad de organización neutral sin ánimo de lucro.

Capacidad auditora

Las organizaciones del sur deberían liderar el fortalecimiento de las capacidades,



Fritz Institute

mientras que los donantes y socios actuarían como entidades facilitadoras. Junto a este planteamiento, debería favorecerse la creación y aplicación de estándares objetivos acordados comúnmente que permitan identificar lagunas, desarrollar soluciones y mostrar la capacidad de las organizaciones a todos los interesados. Finalmente, se debería intentar que se compartan conocimientos y experiencias entre aquellas organizaciones que afrontan problemas parecidos para así favorecer el aprendizaje y el asesoramiento entre los socios, así como para indicar qué planteamientos acerca del desarrollo de la capacidad funcionan y cuáles no.

El Instituto Fritz desarrolló un modelo de excelencia en el ámbito humanitario centrado en los problemas más importantes que destacaron los miembros de NEPARC, con el fin de valorar objetivamente a dichos miembros en los siguientes campos: a) transparencia, responsabilidad y gestión; b) sostenibilidad económica y c) eficacia de los programas. Este proceso "auditor" no solo identificaría casos de buena gestión, déficit de capacidad y tendencias de desarrollo o falta de él entre organizaciones y países, sino que también crearía un punto de referencia y

un vocabulario común para los miembros de NEPARC y sus donantes, lo cual permitiría que los socios se asesoraran entre sí y compartieran buenas prácticas.

La primera en efectuarse fue la auditoría en transparencia, responsabilidad y gestión, realizada por SGS Group, la primera empresa mundial en inspección, verificación, comprobación y certificación de empresas. Para ello, emplearon su Estándar de Referencia para ONG.² Hasta la fecha han participado catorce miembros de

NEPARC. Tres de ellos han tomado parte en una segunda ocasión. Los miembros aprendieron que, aunque comparten el compromiso por la causa, los planteamientos, los proyectos y la experiencia operativa de campo, también tienen los mismos puntos débiles: inseguridad sobre el papel del consejo rector, códigos de conducta inexistentes o inadecuados e incapacidad para garantizar que la experiencia in situ sirva para mejorar las prácticas aplicadas.

Se han aprendido cosas muy valiosas gracias a la abrumadora cantidad de información que se ha obtenido de los participantes en la primera auditoría. En



Fritz Institute

la Asamblea General de NEPARC en 2006, la Sociedad de la Cruz Roja de Uganda afirmó que habían celebrado una reunión sobre gestión y gobierno tras la auditoría inicial en materia de transparencia, responsabilidad y gestión. En la reunión, desarrollaron un código de conducta para el consejo directivo y para las tareas de administración, crearon una política sobre conflictos de intereses y procedimientos y revisaron de forma global su política con la colaboración de sus filiales. Los esfuerzos que realizó Uganda por resolver sus puntos débiles fueron premiados con un aumento de puntuación de casi un 15% entre la primera y la segunda auditoría.

De igual forma, la Cruz Roja de Sudáfrica celebró un seminario sobre movilización de recursos, uno de los puntos débiles señalados por la auditoría. El estudio subrayaba la necesidad de desarrollar una política de financiación formal y una estrategia a largo plazo sobre asignación de recursos. La organización no superó la primera auditoría, pero sabía que su participación le había ayudado a identificar deficiencias y a priorizar ámbitos donde había que mejorar, lo cual les permitió obtener un resultado aceptable en el segundo estudio.

Los miembros de NEPARC invitaron a sus donantes del Movimiento de la Cruz Roja a someterse a una auditoría para que pudieran apreciar el rigor del

proceso y se pudiera desarrollar una terminología común sobre el tema de la capacitación. La Cruz Roja Española asumió este desafío en 2006 y su Secretario General reconoció abiertamente que su organización había descubierto que compartían muchos de los problemas a los que hacían frente los organismos africanos.

En 2007, el Instituto Fritz y KPMG Kenia han desarrollado la segunda herramienta de auditoría, que pretende valorar la sostenibilidad económica de las organizaciones. Esta herramienta valora la diversificación en las fuentes de financiación de un organismo, la relación con los implicados y el hecho de que la organización disponga o no de las habilidades,

experiencia y formación necesarias para desarrollar una estrategia de financiación efectiva. La herramienta de auditoría se ha elaborado en estrecha colaboración con la Cruz Roja Etíope para garantizar que pueda aplicarse en la red NEPARC y se está perfilando gracias a la participación de la Cruz Roja de Mozambique y Uganda en auditorías piloto y sesiones informativas. El Instituto Fritz también ha empezado a trabajar en una herramienta para valorar la eficacia de los programas, que constituye el tercer pilar de las auditorías.

Cuatro nuevos miembros se han unido a NEPARC (Burundi, Camerún, Ghana y Mozambique) y se espera que la red aumente a 25 miembros a finales de 2007. Se han celebrado dos reuniones, se ha contratado a un director ejecutivo y se ha creado un boletín informativo. Los miembros acudieron a varias reuniones antes de que se debatiera de forma más amplia la política del Movimiento de la Cruz Roja para compartir opiniones y convenir en una postura común. La participación en las auditorías ha impulsado el esfuerzo de los miembros de NEPARC por obtener financiación local y ha incrementado su credibilidad. Las organizaciones que no han podido sobrepasar el umbral de la auditoría en primer lugar pueden así presentar argumentos fundamentados a la hora de solicitar fondos para desarrollar su capacidad local.

“NEPARC permite a las Sociedades Nacionales de África demostrar su credibilidad ante socios, gobiernos y sociedades. La red nos ha impulsado en la búsqueda de financiación dentro de nuestro país, ya que la sostenibilidad es uno de los valores primordiales que promueve NEPARC”.

Tom Buruku, Presidente, Sociedad de la Cruz Roja de Uganda

“Cada vez que tengo ocasión de recomendar NEPARC a otras Sociedades Nacionales de África, les digo que las auditorías no son sanciones, sino más bien una manera de mostrarles dónde han estado, dónde están y dónde deberían estar”.

Monique Coulibaly, Presidenta, Sociedad de Cruz Roja de Costa de Marfil

“La herramienta de valoración de la sostenibilidad significó para nuestra organización una oportunidad para analizar la diversificación de nuestras fuentes de financiación y su reflejo en los gastos generales. Gracias a nuestra participación en el proyecto piloto, estamos desarrollando un plan general de movilización de recursos que nos permitirá cumplir nuestros objetivos a largo plazo”.

Fernanda Teixeira, Secretaria General, Sociedad de Cruz Roja de Mozambique

Monique Coulibaly, presidenta de la Sociedad de la Cruz Roja de Costa de Marfil, en la Asamblea General de 2006 celebrada en Addis Abeba, Etiopía.

Conclusión

No pensamos que NEPARC sea un modelo perfecto y el tiempo dirá si puede aumentar la capacidad de forma permanente. Pero su ventaja es que permite subrayar los puntos fuertes y débiles de sus miembros y ofrecer a cada organización datos prácticos sobre los que desarrollar su propia estrategia para incrementar la capacidad. Así, las organizaciones pueden cambiar según sus propias prioridades y plazos, y con los socios de su elección.

Anisya Thomas (anisya.thomas@fritzinstitute.org) era Directora Ejecutiva y Desiree Bliss (desiree.bliss@fritzinstitute.org) es Directora de Programación en el Instituto Fritz (www.fritzinstitute.org). El Instituto Fritz trabaja para fomentar la disposición y eficacia de la ayuda humanitaria mediante la creación y aplicación de procedimientos, sistemas y estándares apropiados.

1. www.neparcafrica.org/en/index.htm
2. Véase www.sgs.com.

Un apoyo firme para reforzar la protección de los refugiados en Kenia

por Eva Ayiera

En noviembre de 2006, tras 15 años de deliberaciones, el parlamento de Kenia promulgó la Ley del Refugiado que, en opinión de muchos, podía convertirse en el hito más importante de este país en la gestión de los asuntos de refugiados.

La aprobación de la ley no hubiera sido posible sin un apoyo intenso, presiones, negociaciones y un equilibrio de los factores políticos, económicos, de derechos humanos y de seguridad. El Consorcio para los Refugiados de Kenia (RCK, por sus siglas en inglés), fundado en 1998 como una organización de asistencia jurídica y defensa de los refugiados, desempeñó un papel central en la promoción de esta ley, trabajando con sus socios en un esfuerzo coordinado para materializar cambios permanentes en la gestión de los refugiados.

La reticencia de Kenia a la elaboración de una ley para los refugiados se remonta

a 1990-1991, en el momento en que el número de éstos se disparó desde los 14.400 hasta casi 300.000, cuando huían en masa desde Somalia, Sudán y Etiopía en un periodo de crisis económica crónica e hiperinflación. Frente al goteo de refugiados, al parecer interminable, Kenia redactó un proyecto de ley en la materia, pero el gobierno vigiló la situación, poco dispuesto a asumir la creciente carga indefinidamente. El gobierno creó dos campos de refugiados, Dadaab y Kakuma, en rincones de Kenia remotos e inhóspitos, y delegó la autoridad para su gestión y protección a ACNUR en un intento de asegurarse de que la comunidad internacional no se quedara

al margen de la creciente crisis de los refugiados que sufría el país. Sin embargo, el alcance de los derechos que tenían los refugiados disminuyó. Se encontraban expuestos a continuos arrestos ilegales, encarcelaciones y al riesgo de expulsión y devolución. Sus derechos eran inciertos y carecían de definición. Los niveles de protección de los refugiados se hallaban en un estado de deterioro continuo.

Con el paso de los años, el gobierno se volvió más reactivo a aprobar la ley para los refugiados. Kenia seguía haciendo frente a afluencias esporádicas de refugiados, por lo que la gran frontera permeable con Somalia se convirtió en un motivo de preocupación y el aumento de delitos con armas provocó una ola de indignación de los ciudadanos contra los refugiados y los inmigrantes. Surgió la preocupación por la degradación medioambiental en los campos de refugiados, donde un gran número de ellos vivía en una pequeña extensión de tierra.

Los conflictos entre los refugiados y las comunidades de acogida crecieron y muchos keniatas se dieron cuenta de la disparidad existente entre sus propias condiciones de vida y las de los refugiados. Se estimó que el borrador de la ley representaba un lastre con el que una Kenia asediada no podía cargar. A medida que se prolongaba la situación de los refugiados, se intensificaba la resistencia a promulgar la ley, aunque la necesidad de protección, responsabilidad y una administración fiable se hacía más evidente conforme aumentaban las necesidades de los refugiados.

Refugiadas sudanesas en el campo de Kakuma.



Se produjo un nuevo clima político tras las elecciones generales de 2002. La transformación democrática abrió paso a un nuevo tipo de compromiso entre el gobierno y la sociedad civil, así como una suavización de la hostilidad hacia las ONG, que había sido intensa con el gobierno anterior.

En 2006, la Ley de los Refugiados fue publicada en el boletín oficial y regresó al Parlamento. Al reconocer una oportunidad nueva y vital, el RCK se involucró, con una representación muy amplia de las partes interesadas, en una campaña enérgica a favor de la promulgación de la ley. El RCK promocionó la ley, participó al más alto nivel con el comité parlamentario responsable del proyecto de ley, realizó un seguimiento de los debates parlamentarios, se coordinó con el Departamento de Asuntos para los Refugiados y agencias de la ONU y trabajó con otros actores de la sociedad civil para abogar por su promulgación.

Estrategias de apoyo

El planteamiento del RCK en cuestiones de apoyo reconoce la necesidad de que las ONG se definan como imparciales y apolíticas. Sin embargo, dado el historial del proyecto de ley y los sentimientos de los keniatas hacia ésta, el proceso estaba impregnado de factores que precisaban de consideración para que se promulgase la ley. Éramos conscientes de la necesidad de un compromiso a largo plazo que se centrara en acercar la imagen de los refugiados y el proceso de asilo y cambiar las actitudes hacia ellos. Asimismo, reconocimos que era necesario entablar una negociación amplia e integral. Los políticos, los departamentos gubernamentales y la población tenían distintos intereses y preocupaciones legítimas sobre la situación de los refugiados que merecían atención y un debate franco. El debate sobre los refugiados en Kenia había adquirido una fuerte carga emotiva, alimentada por estereotipos negativos de los medios de comunicación, el aumento del crimen a mano armada, aparentes vínculos entre la entrada de refugiados y raras epidemias y el resentimiento contra el modo en que los refugiados han aumentado el coste de los alquileres.

No perdimos de vista la importancia de diferenciar a los refugiados de los inmigrantes ilegales. El RCK y sus socios se concentraron en promover el proyecto de ley como una ley dirigida a tratar estas cuestiones, habilitando

sistemas fiables de gestión, distinguiendo a los refugiados de otras categorías de inmigrantes y destacando la necesidad de que el gobierno de Kenia reasumiera la total autoridad para la gestión global de los asuntos de los refugiados. Si bien son importantes los argumentos a favor de asegurar que las normas internacionales sobre derechos humanos queden reflejadas en la legislación nacional, es igual de importante tratar las cuestiones prácticas que surgen dentro del país. Era imprescindible demostrar de qué modo la nueva ley iba a beneficiar a Kenia.

El hecho de ser una ONG nacional proporcionó a RCK la tribuna desde la cual presentar argumentos y abordar cuestiones que quizá se hubieran percibido desde un punto de vista distinto si proviniesen de un actor internacional. Trabajando junto a los legisladores, revisamos cada cláusula del proyecto de ley para garantizar que se protegieran los derechos de los refugiados conforme a las normas internacionales, para tratar problemas de seguridad planteados por algunos socios del gobierno, para proteger el medio ambiente en las áreas de establecimiento de refugiados y para asegurar que la ley ayudase tanto a la comunidad de refugiados como a la de acogida. A medida que se redactaba, nuestras recomendaciones quedaban incorporadas en el texto formal de la ley. El proyecto fue firmado como tal por el presidente de Kenia y se convirtió en ley el 30 de diciembre de 2006. Tras un largo proceso de negociación, el RCK, ONG socias, organizaciones internacionales e intergubernamentales, el Departamento de Asuntos para los Refugiados y los refugiados mismos exhalaban un suspiro de alivio al reconocer el logro conseguido por un apoyo firme y nuestras esperanzas de que anunciara una nueva época en la gestión de los asuntos de los refugiados.

Los acontecimientos de Somalia ponen en jaque a la nueva ley

Ahora es importante asegurarse de que se observan las normas legales y de que el gobierno vela por el cumplimiento de las disposiciones de la ley. El RCK está preocupado por que no se aplique la nueva ley a la situación de los refugiados somalíes en el conflicto actual. La frontera ha permanecido cerrada desde enero de 2007 y algunos solicitantes de asilo han sido expulsados y devueltos. Pocos refugiados han conseguido entrar en el país en busca de asilo y muchos desplazados somalíes han acampado al otro lado de la frontera que separa Kenia de Somalia.

Aunque apoyamos al gobierno en sus esfuerzos para reforzar la seguridad y proteger a los keniatas, no creemos que la solución radique en negar la entrada o forzar la salida de mujeres, hombres y niños vulnerables hacia una situación donde son habituales las lesiones graves y las amenazas de muerte. Al mismo tiempo, somos conscientes de que el gobierno ya ha permitido la entrada de ayuda humanitaria a Somalia a través de Kenia y exhortamos a la comunidad internacional a que aumente sus esfuerzos para proporcionar seguridad y asistencia humanitaria a los desplazados que se refugian en el lado somalí de la frontera. Instamos al gobierno a que abra la frontera y permita pasar a los necesitados. ACNUR puede movilizar recursos de la comunidad internacional para ayudar a examinar a los solicitantes de asilo en la frontera antes de que entren en el país, manteniendo así la naturaleza civil del proceso de asilo.

Kenia ha acogido a más de 150.000 refugiados somalíes durante los últimos 15 años de tensiones en Somalia, lo cual constituye un gesto humanitario loable reconocido en todo el mundo. Comparte una frontera de más de 600 kilómetros con este país. Si se deniega la entrada a los solicitantes de asilo a través de los puestos fronterizos conocidos, se obligará a las personas a encontrar rutas de entrada al país alternativas y no oficiales, con lo que el gobierno perderá la oportunidad de examinar a los candidatos. Es muy probable también que el cierre de la frontera y la denegación de acceso a los solicitantes de asilo favorezca el aumento de la crisis humanitaria en Somalia, que acabará por extenderse a Kenia.

Solicitamos al gobierno que vuelva a evaluar su postura y permita a los refugiados de Somalia entrar en el país y solicitar asilo en Kenia, conforme a la legislación nacional y las políticas recogidas en la Ley del Refugiado y conforme a las leyes internacionales de derechos humanos y de asistencia humanitaria. Con el mismo espíritu, la comunidad internacional debería mostrar un mayor compromiso para asumir las responsabilidades humanitarias y de seguridad que resultan de la situación en Somalia.

Eva Ayiera (eayiera@rckkenya.org) es la Encargada de los Servicios de Apoyo en el Consorcio para los Refugiados de Kenia (www.rckkenya.org). Para suscribirse al boletín informativo electrónico de RCK, visite www.rckkenya.org/newsletter.html

¿A quién compete y quién dirige el fortalecimiento de las capacidades?

por Colleen Thouez y Sarah Rosengaertner

El desarrollo de la capacidades depende del contexto y suele estar sujeto a juegos políticos entre el Norte y el Sur. A menudo, esta característica se hace evidente en los Procesos Consultivos Regionales, foros donde Estados, organizaciones internacionales y ONG intercambian información de manera informal sobre cuestiones de interés común relacionadas con las migraciones.

Introducidos en Europa por primera vez en 1984, los procesos consultivos regionales ayudan a los gobiernos de una región determinada a fortalecer su comprensión y su aplicación de las políticas y las leyes sobre inmigración y refugiados. Se centran en reforzar las capacidades nacionales y promover la cooperación regional. Además, los procesos consultivos suelen girar en torno a aspectos relacionados con el control de fronteras.

De hecho, satisfacen una necesidad. En regiones como Asia central y el Cáucaso, donde la regulación de la migración a través de países vecinos es un fenómeno relativamente reciente, es esencial fortalecer las capacidades nacionales. Muchos de esos países fundaron departamentos de migración en la década de los noventa y trabajan para reforzar la capacidad de abordar cuestiones sobre refugiados y migración. En África, donde la regulación de la movilidad humana por la mayor parte del continente constituye un concepto nuevo, la necesidad de mejorar las capacidades nacionales y la cooperación regional es indiscutible.

El modelo de los procesos consultivos regionales no obliga a los Estados a adoptar compromisos firmes sobre las cuestiones tratadas. Así, los países pueden reunirse para beneficiarse de la formación, el intercambio de información, el establecimiento de vínculos con homólogos en países vecinos y el fortalecimiento de acuerdos comunes sin constreñir sus soberanías respectivas.

Sin embargo, la influencia de terceras partes – procedentes del Norte – a la hora de confeccionar la agenda para la formación resulta bastante reveladora. Por ejemplo, Europa y Estados Unidos han tenido una presencia constante como

‘observadores’ en los procesos consultivos regionales de África. De igual modo, Australia y Canadá también han ejercido una influencia desproporcionada en los procesos consultivos regionales en sus ámbitos de interés. Se han dado casos en los que las potencias regionales han elaborado la agenda de los procesos consultivos. En el Caribe, en 2001-02, el gobierno de Estados Unidos se opuso a tratar la cuestión del retorno de los deportados. En los diálogos de la Confederación de Estados Independientes (CEI) y su región vecina, desde 1999 hasta 2004, el gobierno ruso solía ponerse a la defensiva a la hora de abordar los asuntos de migración y se mostraba reticente a compartir información.

La influencia del Norte también se manifiesta en el hecho de que los procesos consultivos regionales tienden a centrarse en la ‘gestión de la migración’ y en cuestiones relativas al control de fronteras. Las Consultas Intergubernamentales sobre Políticas de Asilo, Refugiados y Migración en Europa, América del Norte y Australia – un proceso consultivo regional celebrado en el Norte que surgió de la preocupación por una protección a los refugiados más eficaz – han concentrado sus esfuerzos en el control fronterizo efectivo. En el Sur, los debates también tienden a centrarse en el control de fronteras, debido no sólo a la preocupación de los países de esta zona, sino también, sin duda, a los costosos programas y tecnologías de control fronterizo que estos países pueden poner en práctica con el apoyo de las naciones del Norte.

A menudo, las organizaciones internacionales contribuyen a facilitar reuniones de procesos consultivos regionales y a mantener el intercambio de información en estos procesos,

ofreciendo su experiencia técnica y apoyo administrativo. La mayoría de las secretarías de los procesos consultivos regionales están administradas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El papel de la OIM no es absolutamente desinteresado, ya que existe un claro vínculo entre promover y sostener esos esfuerzos regionales y, al mismo tiempo, asegurar la participación y el seguimiento de la OIM mediante la puesta en práctica de sus programas en los países y regiones pertinentes.

En el caso de los procesos consultivos regionales, es evidente que el Norte ejerce una influencia en el fortalecimiento de las capacidades del Sur. Es posible que facilite el establecimiento de estos procesos como un medio para proporcionar formación e influir sobre el contenido en función de sus propios intereses, como el control de fronteras. No obstante, está claro que el Sur no es el ‘perdedor’ de esta ecuación. El Sur precisa las capacidades que el Norte le aporta mediante los procesos consultivos regionales. Además, si bien los países del Sur pueden acatar las normas respecto a las opiniones que compartan los observadores y las organizaciones internacionales que participan en dichos procesos, en última instancia no están obligados formalmente por las recomendaciones del proceso consultivo regional. Debido a la naturaleza no vinculante de estos procesos, los países pueden seleccionar determinados aspectos, como la formación y la asistencia técnica, sin incorporar necesariamente otros elementos en sus respectivas estrategias nacionales. Aun así, cabe señalar que, con frecuencia, el Norte influye en las prioridades del Sur. Que se establezcan prioridades sin tener en cuenta cuestiones de vital importancia para el Sur, a cambio de que prevalezcan las prioridades del Norte, debe constituir un motivo de preocupación.

Colleen Thouez (thouez@un.org) es Directora del Instituto para la Formación e Investigación de las Naciones Unidas (UNITAR, por sus siglas en inglés, www.unitar.org) y Sarah Rosengaertner (rosengaertner@un.org) es Profesora en UNITAR.

Emergencia dentro de una emergencia: los desplazados internos somalíes

por Hassan Noor

Los medios de comunicación internacionales informan de que más de 300.000 somalíes han huido de nuevo debido a la lucha en Mogadiscio. El desplazamiento relacionado con el conflicto protagoniza los titulares, pero el número de desplazados por el cambio climático también es enorme. La respuesta internacional sigue siendo totalmente inadecuada.

Casi ninguna familia somalí se ha librado de experimentar el desplazamiento. Se hizo notar por primera vez a mediados de la década de los setenta y en los ochenta, a consecuencia tanto de la sequía como de los ataques sobre civiles lanzados por Siad Barre, el dirigente militar de Somalia desde 1969 hasta 1991. En el norte de Somalia, cientos de miles de personas huyeron y se refugiaron en Etiopía. El desplazamiento se intensificó de manera masiva cuando estalló la guerra civil a principios de los noventa. Si hablamos de la proporción

de la población desplazada, la crisis somalí es peor que la de Darfur o Iraq.

‘Desplazado interno’ constituye un término útil a efectos de definición, pero no refleja la realidad que afecta a Somalia hoy en día. Es importante distinguir entre desplazados por el conflicto y desplazados por motivos ambientales. El desplazamiento relacionado con el conflicto en Somalia es resultado directo de la guerra civil y una política agitada. Se calcula que aquellos ascienden a unos 600.000 y que el posible conflicto en Kismayo y Mogadiscio llegue a

incrementar la cifra hasta casi un millón. Desde hace mucho tiempo, los desplazados por el conflicto se ven obligados a dejar sus hogares por motivos de seguridad, lo que hace que este tipo de desplazamiento tenga un enorme impacto a largo plazo en las familias y dependa constantemente de la asistencia humanitaria. En noviembre y diciembre, se desató la lucha entre los islamistas y el Gobierno Federal de Transición (TFG, por sus siglas en inglés), respaldado por Etiopía, cuando los civiles luchaban por hacer frente a inmensas inundaciones en las áreas ribereñas del sur de Somalia, que sumaron otros 300.000 al número existente de desplazados por la sequía.

Los desplazados olvidados de Somalia

En la complejidad del recurrente desplazamiento en Somalia, pocos se dan cuenta de que existen desplazados que no son ni desplazados internos



Una mujer con sus hijos en un campo para desplazados internos en Arare, sur de Somalia.

ni somalíes. Entre estos refugiados se encuentran numerosos etíopes (miembros de la etnia Oromo, la más extendida del país) que, una vez más, han huido para escapar de los soldados etíopes que apoyan al TFG. Asimismo, hay tanzanos (de la isla de Zanzíbar) y sudaneses. Todos presentan serias necesidades de protección y asistencia sin atender. No se puede cuantificar su número, pero se calcula que son varios miles.

Un número significativo de somalíes han sido expulsados y devueltos y el fenómeno va en aumento. Arabia Saudí lleva años repatriando a somalíes a la fuerza. Conforme sigue creciendo la cifra de somalíes y etíopes oromo en Kenia, Uganda y Yemen, es probable que se envíen más de vuelta a Somalia contra su voluntad. No hace mucho que Kenia ha cerrado el acceso a los miles de somalíes acampados a lo largo de su frontera. A pesar de la reciente promulgación de una ley sobre refugiados¹, este país supuestamente ha detenido y devuelto a la fuerza a somalíes sin que ACNUR haya tenido la oportunidad de determinar si reunían los requisitos para obtener el estatus de refugiado. Probablemente, cada vez más somalíes – y no somalíes que huyen de Somalia – acabarán por confiar sus vidas a los traficantes, en un intento por alcanzar la seguridad en Europa.²

Necesidad urgente de acción nacional e internacional

Desde 1991, no ha habido ningún organismo nacional responsable de la respuesta a los desplazados internos. El intento gradual del TFG por volver a instalarse en Mogadiscio ha desencadenado un esfuerzo considerable de distintas partes para adoptar la titularidad de la cuestión de los desplazados internos. La recién creada Comisión Nacional para los Refugiados ha declarado que los desplazados internos se encuentran dentro de su ámbito de actuación, pero su capacidad está limitada por la incapacidad del TFG de volver a obtener el control de Mogadiscio, y mucho menos de Somalia entera. De este modo, la tarea de prestar protección y asistencia a la población somalí sigue recayendo en la comunidad internacional y ONG somalíes, a menudo con apoyo financiero de empresarios locales.

En Somalia, apenas se conocen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. La protección de los desplazados internos es, ante todo, incumbencia de las autoridades nacionales y es imprescindible que se

fomente que los miembros del TFG y los estados regionales, así como los actores no estatales, tomen la iniciativa. Los organismos de la ONU, el CICR y las ONG internacionales no pueden sustituir a unas autoridades locales competentes. Los somalíes necesitan que se les ayude a entender su papel y su deber de asistencia, tanto a los desplazados internos como a los refugiados.

En Somalia, al igual que en Darfur, el desplazamiento es un recordatorio del conflicto que ha de resolverse. Es necesaria una respuesta contundente por parte de la ONU y la Unión Africana para poner fin al desplazamiento y a un ciclo de violencia que dura ya dieciséis años. La UA se enfrenta a una misión difícil y no puede volver a verse privada de los recursos que necesita para lograr sus objetivos. Asimismo, se precisa cierta claridad en cuanto a su misión. Cuando estuve en Darfur, era evidente que las fuerzas de la UA apenas entendían su cometido; de hecho, nunca pude ver cuál era, porque se estaba redactando constantemente. Es demasiado lo que está en juego como para que África permita que se establezca otra misión de la UA con un equipamiento y un funcionamiento deficientes y con un mandato restringido y limitado en el tiempo, sólo para que vuelva a fracasar.

Promocionar que se entienda la necesidad de respetar la ley constituye un instrumento clave para resolver conflictos, proteger a los civiles y llevar a cabo una buena gestión. Somalia necesita con urgencia el tipo de programas para el Estado de derecho que se han desarrollado en Darfur.³ Los Centros de Justicia y Confianza dirigidos por las comunidades locales podrían contribuir al proceso de transición a la paz.

Un obstáculo considerable a una respuesta humanitaria más concertada es la reticencia de los donantes a implicarse en Somalia, sobre todo debido al fracaso anterior en lograr una mejora tangible. El Llamamiento Humanitario Coordinado (CAP, por sus siglas en inglés) de 2007 para Somalia (perfilado por OCAH en noviembre de 2006) señala que un millón de personas precisan ayuda, entre las que se encuentran 400.000 desplazados internos. En abril de 2007, el CAP cubrió sus necesidades en un 33%, destinando la mayoría de los fondos al sector alimentario. Se cubrió menos del 10% de los sectores sanitario, agrícola, de protección y refugio, mientras que los programas educativos y de recuperación no han recibido ningún

fondo a fecha de abril de 2007. Junto con el complejísimo contexto político, la falta de financiación del CAP supone un serio obstáculo para el éxito del proceso de reconciliación y reconstrucción en Somalia. Mientras la diplomacia política trabaja por la reconciliación nacional, la reciente promoción que la ONU hizo de Somalia instó a los donantes a considerar una financiación a largo plazo que demostrara un auténtico compromiso internacional con los muchos aspectos de la recuperación del país, en concreto en las relativamente estables Somalilandia y Puntland.

La inseguridad de Mogadiscio y sus alrededores, así como los controles de carretera, el cierre de los puertos y la piratería marina, están dificultando la llegada de la ayuda humanitaria, la importación de alimentos y productos no alimenticios y los flujos comerciales interregionales en el sur y el centro de Somalia. La actividad del principal puerto de Mogadiscio ha disminuido, lo que ha tenido un efecto dominó en el suministro y el precio de alimentos y productos no alimenticios. A pesar de la existencia de cereales producidos en la zona a precios relativamente bajos, el acceso a la comida para las poblaciones desplazadas, sobre todo las más pobres, es difícil debido al súbito desbaratamiento de los medios de subsistencia y la pérdida de la capacidad de obtener ingresos.

El desplazamiento más reciente que vivió Mogadiscio tuvo lugar en un clima de violencia indiscriminada contra los civiles. Muchos han tenido que sufrir extorsión y acoso, especialmente cuando no pueden disfrutar de la protección que les brinda el clan. La mayoría de los desplazados internos han quedado a su suerte y la información sobre las condiciones de vida y los problemas de protección sigue siendo escasa. La morbilidad, principalmente a causa de enfermedades diarreicas (debido al consumo de agua no segura) y la malaria, está aumentando en muchos lugares del sur y del centro de Somalia. Se ha observado un marcado incremento de la diarrea acuosa aguda y el cólera, en su mayor parte vinculados a la situación creada por las inundaciones y a la falta de agua potable segura y de sistemas de saneamiento. Las zonas que experimentan una mayor incidencia de la diarrea acuosa aguda (Mogadiscio y regiones circundantes) son también las áreas con el acceso más difícil al tratamiento. Somalia sigue presentando una inseguridad alimentaria crónica y la malnutrición sigue siendo un problema grave. Las

zonas ribereñas continúan sufriendo una inseguridad alimentaria terrible debido a las consecuencias de las inundaciones y la inseguridad. Por lo general, los desplazados internos son especialmente vulnerables a la malnutrición, dado que tienen menos medios para mantenerse.

A causa de la inseguridad generalizada, la presencia internacional en el sur y el centro de Somalia sigue siendo débil e inconstante y altamente insuficiente, si se tienen en cuenta las enormes necesidades de la población, sobre todo en Mogadiscio y alrededores, así como en otras ciudades del sur. A falta de un gobierno en funcionamiento, a menudo la ONU y las ONG nacionales e internacionales son los únicos suministradores de servicios e interactúan directamente con los líderes de los clanes y las autoridades locales. Sobre todo en el sur, en un contexto de estructuras de poder locales y afiliaciones de clanes en constante cambio, negociar el acceso supone una ardua tarea.

El impacto negativo de la prematura y abrupta finalización de la misión de la ONU en Somalia en 1995 todavía afecta a la calidad y a la cantidad de la asistencia humanitaria que se presta a los desplazados internos somalíes. Desde la retirada, la comunidad internacional de ayuda humanitaria responsable de Somalia ha establecido su sede en Nairobi. La presencia operativa de la ONU ha sido bastante consistente en Somalilandia y Putland, pero sigue siendo escasa en el sur y el centro del país, garantizada, en gran medida, por trabajadores nacionales somalíes. Concern Worldwide es la única organización internacional que ha mantenido una presencia total en el sur de Somalia desde las operaciones de 1991. El CICR ha mantenido el acceso a la mayoría de las regiones del sur mediante negociaciones continuas con los líderes locales. Algunas ONG internacionales mantienen en la zona a trabajadores nacionales. La diáspora somalí ha realizado esfuerzos excelentes para ayudar a los civiles desplazados y recaudó cientos de miles

de dólares durante las inundaciones a finales de diciembre. Es una lástima que sus esfuerzos no se hayan vinculado a mecanismos de coordinación general. Es necesario forjar estos vínculos entre las ONG internacionales y la diáspora para dar mayor impulso a la defensa conjunta.

Todavía existe un salto operativo entre Nairobi y la actividad sobre el terreno, pese a los recientes intentos de salvarlo. Somalia es uno de los cuatro países donde se está extendiendo la nueva estrategia de



células⁴, un elemento clave para el proceso de reforma de la asistencia humanitaria de la ONU. Esta estrategia ha ayudado a las agencias a reconocer las lagunas, pero todavía no ha logrado llenarlas de manera constante. La colaboración entre los organismos de la ONU y las ONG, tanto locales como internacionales, no está en pleno funcionamiento. Como agencia líder para la célula de protección, ACNUR ha asumido un papel de coordinación y análisis de fallos respecto a la respuesta a la situación de desplazamiento interno. Su presencia en Somalia es limitada. La respuesta humanitaria podría beneficiarse de una mejor colaboración con actores locales, que suelen trabajar en zonas consideradas inaccesibles para la comunidad internacional.

A principios de 2007, John Holmes, el recién nombrado Coordinador Humanitario de la ONU, hizo un llamamiento a la comunidad de ayuda internacional para que se implicara en Mogadiscio, aprovechando que el TFG

estaba retrocediendo hacia la capital, y para que cumpliera las altas expectativas de la población respecto a la reconciliación, la seguridad y la reanudación de los servicios básicos. Este llamamiento para una participación inmediata fue acogido con escepticismo por algunos actores humanitarios. A finales de marzo de 2007, la situación de la seguridad en Mogadiscio se había degenerado tanto que el acceso de la ayuda humanitaria era prácticamente imposible, incluso para las ONG locales. En mayo, John Holmes pasó a ser el

oficial de la ONU

de mayor rango que visitaba Mogadiscio en una década. Tras exhortar al TFG para que proporcionara un entorno que permitiera mejor el trabajo de los cooperantes, informó de que estos sólo llegan aproximadamente a una tercera parte de los afectados por la peor lucha que ha visto Mogadiscio en años. Cientos de miles de personas, que han huido fuera de la capital y las regiones circundantes, viven sin comida, agua ni cobijo y necesitan asistencia inmediata. En una conferencia de prensa, Holmes declaró: "Si se toman

en cuenta la cantidad y el acceso a los desplazados, la crisis del desplazamiento de Somalia es peor que la de Darfur, Chad o cualquier otro lugar este año".

Hassan Noor (hassan.noor@concern.net, rannieb@hotmail.com) es el Coordinador para Emergencias de Concern Worldwide, Somalia. Antes de Somalia, trabajó en Darfur en el ámbito de la protección y el Estado de derecho. El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de Concern Worldwide.

1. Véase el artículo de Eva Ayiera en la página 26

2. Véase Hanno van Gemund, 'De Somalia a Yemen: grandes peligros, pocas oportunidades', RMF 27 www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF27/67-69.pdf

3. Véase Sarah Maguire y Maarten G. Barends, 'Promoción del imperio de la ley en Darfur', RMF 25 www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25_44_46.pdf

4. Tim Morris, 'ACNUR, desplazados internos y células', RMF 25 www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25_54_55.pdf

República Centroafricana: ¿ha salido del olvido?

por Toby Lanzer y Amanda Weyler

La comunidad internacional se está dando cuenta de la importancia estratégica que tiene la República Centroafricana en la crisis de Darfur. ¿Se prolongará el interés actual lo suficiente como para que la población de este país pueda salir adelante?

En 2004, Jean-Bertrand Aristide eligió la República Centroafricana como refugio tras ser derrocado en Haití. Durante años, este país africano sin salida al mar fue el destino ideal para los fugitivos. Aislado entre Chad, Sudán, la República Democrática del Congo, el Congo y Camerún, la República Centroafricana, con una población escasamente superior a los cuatro millones de habitantes pero con una superficie mayor que Francia, fue eclipsada por sus vecinos y por la mayor importancia de sus exigencias estratégicas. La historia moderna de la República, conformada por un autoproclamado emperador de notoria extravagancia que cuenta con el consentimiento de Occidente, parece haber dejado un sabor amargo en la comunidad internacional. Los donantes y las organizaciones internacionales no se mostraban proclives a invertir dinero o esfuerzo en un país que ha sufrido 11 motines o intentos de golpe de Estado en la última década.

En la actualidad, la situación parece haber cambiado. La República está empezando a aparecer en los medios de comunicación internacionales. El presidente, François Bozize, antiguo general que se hizo con el poder en 2003, legitimó su puesto mediante la celebración de elecciones. Se habla de desplegar una fuerza de paz de las Naciones Unidas a lo largo de la frontera con la región de Darfur en Sudán y las ONG internacionales están llegando a la capital, Bangui, en misiones de reconocimiento. Este giro relativamente repentino en los acontecimientos suscita algunas preguntas: ¿por qué el mundo olvidó a la República Centroafricana durante tanto tiempo? ¿Qué ha cambiado? Y, quizá lo más importante, ¿qué pueden hacer los agentes humanitarios y de desarrollo para convertir la atención de que disfruta la República en la actualidad en mejoras tangibles para su población?

Hasta el año 2006, la presencia internacional en la República Centroafricana era muy limitada. Sólo había cinco ONG internacionales que trabajaran fuera de la capital y los diversos organismos de las Naciones Unidas presentes en el país tenían, en su mayoría, oficinas en Bangui y sólo

salían de la ciudad con escoltas armados. Dado que no había mucha gente que pudiera dar a conocer su historia en capitales y oficinas centrales de todo el mundo, los recursos económicos para actividades humanitarias y de desarrollo eran escasos. El hecho de que el país fuera desconocido o pareciera tener poco interés estratégico para los donantes impedía que otros agentes se establecieran en él, situación que se convirtió en un círculo vicioso.

Las cosas cambiaron radicalmente en el año 2006. El punto muerto diplomático al que el país había llegado con Sudán por el conflicto de Darfur y la ocupación de varias ciudades del noreste por grupos armados de la oposición reveló, en gran medida, el papel de la República en la crisis general desatada en la región. En 2006, la seguridad del entorno fue deteriorándose de forma continuada, sobre todo en el noreste y noroeste. Se calcula que 282.000 personas se han visto obligadas a abandonar su hogar debido a la inseguridad. Hay 212.000 desplazados internos. Otros han huido a Camerún, Chad e incluso a Darfur. El temor a que la violencia en la República Centroafricana pueda desestabilizar aún más una zona frágil de por sí ha contribuido significativamente al incremento de la atención internacional sobre el país en los últimos meses. Además, si la República Centroafricana se convirtiera en un Estado sin ley, podría utilizarse como trampolín por los rebeldes tanto en Chad como en Darfur, lo cual convertiría en remotas las esperanzas de alcanzar un alto el fuego o un acuerdo de paz en esos dos países. Siguiendo este razonamiento, el Secretario General de las Naciones Unidas ha propuesto establecer una misión de paz, llamada Misión de las Naciones Unidas en el Chad y la República Centroafricana (MINUTAC), para proteger a los civiles que se han visto afectados por las repercusiones del conflicto de Darfur.¹ En resumen, el mundo ha abierto los ojos ante la importancia estratégica de la República Centroafricana.

Gracias a esta nueva percepción de los hechos, se han comprendido mejor las necesidades humanitarias de la población de la República. Cientos de pueblos han sido destruidos y miles de personas viven ocultas

en el bosque, temerosas de volver a casa. En marzo de 2007, el equipo de las Naciones Unidas que visitó Biraó, la ciudad principal en la región de Vakaga, cerca de Darfur, descubrió que el 70% de las casas habían sido quemadas y en el lugar no quedaba nadie. El conflicto y la anarquía afectan a un millón de personas. Las Naciones Unidas y las ONG deben suministrar urgentemente alimentos, agua, ropa, semillas, herramientas, cobijo, servicios sanitarios y educativos.

Los problemas provocados por décadas de olvido no van a resolverse en cuestión de meses. La crisis que asola la República Centroafricana no es resultado, únicamente, de la insurgencia y los saqueos, sino también de la pobreza crónica y el subdesarrollo. La República es el séptimo país del mundo con menor índice de desarrollo. Más de la mitad de la población no dispone de agua potable. Más de un tercio de los menores de cinco años sufren desnutrición crónica. La esperanza de vida se sitúa tan sólo en 42 años. El 73% de la población vive con menos de un dólar al día. Los índices de mortalidad entre madres y menores de cinco años, ya de por sí altos, siguen aumentando. Las distancias largas con respecto a la base central de los organismos complican la distribución de ayuda humanitaria, la coordinación y la recopilación de información. El mal tiempo y la ausencia de carreteras impiden acceder a gran parte del país durante seis meses al año.

El verdadero reto para los profesionales humanitarios y de desarrollo que trabajan en el país es aprovechar el apoyo de que disfrutaban en la actualidad, así como crear proyectos y establecer colaboraciones que perduren incluso después de que la zona deje de suscitar interés. Será esencial colaborar con el gobierno de la República que, como ahora, debe seguir demostrando su voluntad por mejorar la suerte de su población. Si bien es positivo que la crisis de la República Centroafricana ya no está sumida en el olvido, el objetivo debería ser que en dos o tres años la situación de emergencia haya desaparecido.

Toby Lanzer (lanzer@un.org) es el Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Amanda Weyler (amanda.weyler@undp.org) es su Ayudante Especial.

1. www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EGUA-6YPS53?OpenDocument

La lucha contra la impunidad: la asistencia letrada en Darfur

por Maarten Barends

El vacío del Estado de derecho en Darfur es mayor que en cualquier otra región de Sudán. El Programa de PNUD para el Estado de Derecho ayuda a los funcionarios judiciales y a los encargados de velar por el cumplimiento de la ley en el ejercicio de sus responsabilidades conforme al derecho nacional e internacional, al mismo tiempo que trabaja con ellos para acabar con el actual clima de impunidad.

Durante el conflicto armado de Darfur se han producido violaciones sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional sobre asistencia humanitaria que han contribuido al desmoronamiento de la ley y el orden. Las comunidades locales son presas del miedo. Pese a que la intervención humanitaria ha alcanzado enormes proporciones, la seguridad y la protección humanas siguen siendo fuente de serias preocupaciones para las poblaciones afectadas por la guerra. Los ataques directos a civiles continúan siendo habituales e incluyen asesinatos arbitrarios, violaciones, pillajes y graves obstáculos a la libertad de movimiento.

Como los funcionarios judiciales y los encargados del cumplimiento de la ley en Darfur carecen de la capacidad y los incentivos para defender y proteger los derechos humanos, las poblaciones afectadas por la guerra siguen siendo vulnerables a la violencia arbitraria y la privación de seguridad física, material y jurídica. Debido a la falta de un cumplimiento de la ley adecuado y receptivo, y a pesar de la amplia violencia sexual y por motivos de género que existe, las mujeres, sobre todo, se muestran reacias a buscar el amparo de la justicia y presentar denuncias contra sus agresores.

PNUD Sudán, en asociación con el Comité Internacional de Rescate (CIR) y varias organizaciones sudanesas de derechos humanos, se ha embarcado en un ambicioso Programa para el Estado de Derecho en Darfur. El programa intenta aumentar la concienciación sobre derechos humanos y el Estado de derecho, capacitar a los agentes locales para que se involucren de manera activa en prevenir y acabar con las violaciones existentes de las normas internacionales, devolver la confianza en las instituciones oficiales

y no oficiales del Estado de derecho y construir gradualmente una cultura



de la justicia, cultura que responda al desarrollo de la capacidad y al desarrollo humano sostenible a largo plazo.

La sensibilización de la opinión pública

En septiembre de 2004, se estrenó en Darfur el Programa para el Estado de Derecho, de PNUD, con todo el respaldo de las autoridades federales y locales y el apoyo activo de las comunidades de la zona. A finales de 2006, nuestra formación sobre derechos humanos había atraído a 25.000 personas de todo Darfur, entre los que se encontraban miembros de las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF, por sus siglas en inglés), Fuerzas de Defensa Popular (PDF, por sus siglas en inglés),

Fuerzas Policiales Sudanesas (SPF, por sus siglas en inglés), Seguridad Nacional (NS, por sus siglas en inglés), grupos armados no estatales (NSAG, por sus siglas en inglés), milicias y comunidades locales cercanas a las facciones enfrentadas. A través de sus esfuerzos por concienciar a la opinión pública, PNUD intenta transmitir el mensaje clave de que los derechos humanos abarcan todas las regiones y todas las religiones. Los derechos humanos nos pertenecen a todos.

La formación también se extiende a las poblaciones afectadas por la guerra. Es importante que tanto los desplazados y demás poblaciones afectadas por la guerra como las autoridades locales y los líderes tribales sean conscientes y desempeñen sus responsabilidades conforme al derecho nacional e internacional. Al implicar a todas las partes interesadas de Darfur en una discusión abierta en terreno neutral, la formación brinda la oportunidad de empezar a abordar las causas originarias del conflicto. Por lo tanto, el objetivo no es sólo concienciar a la opinión pública sobre el Estado de derecho y los derechos humanos, sino también cambiar actitudes y mentalidades, crear confianza y promover la reconciliación, así como reintroducir en Darfur el sentido de lo que está bien, basado en las costumbres locales, las normas internacionales y la ética universal.

El desarrollo de las capacidades locales

Sin embargo, la formación no constituye un fin en sí mismo. La concienciación debe complementarse y reforzarse con esfuerzos paralelos para garantizar la protección mediante el desarrollo de la capacidad de los grupos locales de derechos y el tutelaje y la supervisión constantes de todas las partes interesadas, sobre todo los perpetradores potenciales de violaciones de los derechos humanos. El Programa de PNUD para el Estado de Derecho en Darfur ha establecido, por lo tanto, Centros de Asistencia Letrada y grupos de asistentes jurídicos, así como la Red de Asistencia Letrada de abogados de Darfur, con el fin de capacitar a las comunidades locales y mejorar el acceso a la justicia.

Formación sobre el Estado de Derecho a cargo de PNUD-CIR en El Geneina, Darfur Occidental



Soldados de la UA, Darfur del Norte

DeH Segaar/IRIN

Además, PNUD ha empezado a celebrar una serie de seminarios sobre el Estado de derecho en estrecha colaboración con las universidades estatales de Darfur. Estos seminarios, que reunirán a académicos locales, autoridades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la comunidad, suponen una plataforma para concienciar a la opinión pública sobre el Estado de derecho y los derechos humanos. Su objetivo es fomentar el diálogo entre las partes, promover la libertad de expresión y de reunión y, también, crear confianza y fomentar la reconciliación. Desde marzo de 2005, hemos organizado más de cien seminarios sobre el Estado de derecho, que han atraído a cientos de personas y han albergado debates cada vez más abiertos y francos.

Pese a que se ha tenido cierto éxito en las zonas en las que se han desplegado las tropas de la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS, por sus siglas en inglés)¹, existe una evidente necesidad de fortalecer más las capacidades para que las fuerzas de AMIS en Darfur sean más eficaces. Tras las peticiones de estas fuerzas y de la comunidad de ayuda humanitaria en general, PNUD, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) y UNICEF han desarrollado un programa conjunto para apoyar la capacidad de las fuerzas AMIS para

proteger a la población civil de Darfur y para contribuir en el desarrollo de un entorno que favorezca la restauración de la seguridad humana y el pleno respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho.

Dada la alta incidencia de la violencia sexual y por motivos de género en Darfur, la falta de acceso a la justicia y la estigmatización social que se asocia con ella, el Programa de PNUD para el Estado de Derecho en Darfur presta particular atención a la violencia sexual y por motivos de género mediante la puesta en marcha de actividades de prevención, protección y respuesta en lugares donde antes no se había emprendido ninguna acción. Las actividades incluyen la defensa de los derechos de las mujeres, el asesoramiento a los Estados sobre cómo adaptar la legislación y las políticas para que se ajusten a las normas internacionales y algunas actuaciones para reducir el aumento de los riesgos que surgen cuando los individuos o grupos se ven afectados por un conflicto armado. Entre las actividades se puede encontrar el desarrollo de la capacidad de los sistemas de justicia oficial y no oficial, como la formación de jueces y fiscales, y la garantía de que las sobrevivientes se vean respaldadas en su intento de conseguir reparación legal.

El Programa de PNUD para el Estado de Derecho en Darfur, que se está llevando a cabo junto con otras acciones humanitarias, también tiene el objetivo

de establecer los cimientos para una recuperación plena cuando se establezca la situación política y se recupere la seguridad. Basándose en principios de capacitación, inclusión y participación en un marco de recuperación temprana,² la programación para el Estado de derecho en medio de un conflicto armado debe tener en cuenta la falta de seguridad, la inestabilidad política continua y la posibilidad de un rebrote del conflicto. Para abordar estos problemas es necesario adoptar un planteamiento práctico, flexible y en constante evolución que sea dirigido localmente.

La Red de Asistencia Letrada de PNUD

Como parte del esfuerzo por capacitar a las comunidades locales y promover el acceso a la justicia en Darfur, PNUD ha establecido la Red de Asistencia Letrada: se trata de una red de 61 abogados de Darfur, que aceptan casos que les derivan los Centros de Asistencia Letrada de PNUD³ y grupos de asistentes jurídicos, así como distintos actores de Naciones Unidas (como UNMIS, UNFPA, UNICEF y ACNUR), ONG internacionales y organizaciones de la sociedad civil sudanesa. La Red se creó en agosto de 2005, cuando tres abogados de Darfur del Norte aceptaron defender casos que les habían sido remitidos por PNUD. Desde entonces, se ha expandido de manera considerable con la firma de acuerdos de cooperación con Goodwill Organisation y Amel Centre, una filial de la Organización

Sudanesa contra la Tortura con sede en Londres (SOAT, por sus siglas en inglés)⁴. Estos abogados no se limitan a ayudar a las personas concretas que necesitan asistencia letrada y representación, sino que también contribuyen a luchar contra la impunidad al reforzar el sistema judicial de Darfur y al garantizar que cumple las normas básicas nacionales e internacionales. Los funcionarios de PNUD del Estado de Derecho que trabajan en el terreno realizan un seguimiento constante de la derivación de casos y la calidad de la representación en los tribunales, además de proporcionar asesoramiento y orientación técnica en colaboración con asociaciones como UNMIS y el Comité Internacional de Rescate.

Si bien PNUD procura fortalecer el sistema jurídico sudanés (tanto el oficial como el no oficial), así como hacer frente a la impunidad garantizando el cumplimiento de la legislación nacional sudanesa, no justifica determinadas penas, que han de ser consideradas como torturas o crueles, tratos o castigos inhumanos o degradantes. Por lo tanto, los abogados de la Red de PNUD de Asistencia Letrada intentan por todos los medios evitar estas prácticas y abogan por que se dicten sentencias distintas, estableciendo así precedentes para la reforma de la legislación. Además, es preciso aumentar los esfuerzos diplomáticos para fomentar la reforma judicial a nivel nacional y para garantizar la ratificación por Sudán de varios instrumentos internacionales fundamentales, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979, por sus siglas en inglés)⁵ y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CAT, 1984, por sus siglas en inglés)⁶.

En la actualidad, el acceso a la justicia en Darfur está sembrado de obstáculos, entre los que se encuentran la profunda desconfianza por parte de la población hacia las mismas instituciones que deben salvaguardar su seguridad, acoso y violencia continuos, graves déficit de capacidad, trámites burocráticos extremadamente complejos, altos costes y corrupción omnipresente. La prestación de asistencia letrada mejora la capacidad de las personas de afrontar estas limitaciones. Indirectamente, también mejora el potencial de que la justicia se administre de forma rápida, justa e imparcial, además de que se resuelvan los conflictos de forma pacífica.

Maarten Barends (maarten.barends@undp.org) está a cargo del Programa de PNUD para el Estado de Derecho en Darfur. Si desea más información, también puede ponerse en contacto con Yasmine Sherif (yasmine.sherif@undp.org), Asesora Superior en cuestiones de Justicia y Seguridad en la Oficina de PNUD de Prevención y Recuperación de Crisis, sita en Ginebra.

El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas.

1. www.amis-sudan.org
2. La Recuperación Temprana tiene como fin generar procesos autosuficientes, resistentes y nacionales que favorezcan la recuperación tras las crisis y que abarquen la subsistencia, el refugio, el gobierno, el entorno y dimensiones sociales, incluida la reintegración de las poblaciones desplazadas.
3. En la actualidad, PNUD tiene siete Centros de Asistencia Letrada en funcionamiento en todo Darfur, cada uno atendido por unos 25 asesores jurídicos.
4. www.soatsudan.org
5. www.unhchr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm
6. www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm

Matrimonio forzado

En febrero de 2004, una niña de 14 años de edad fue forzada por su padre a casarse con un soldado. Su padre le amenazó con matarla si se negaba. En enero de 2006, el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) se dirigió a PNUD para obtener asesoramiento jurídico y una abogada. Esta abogada presentó la demanda en representación de la chica solicitando al tribunal la disolución del matrimonio, debido a que la joven era menor cuando contrajo matrimonio y a que su padre la había forzado a hacerlo bajo amenaza de muerte. En el tribunal, el padre confesó que, efectivamente, había obligado a su hija a casarse. Su esposo aceptaba el divorcio si se le reembolsaban los gastos de la boda. El padre de la joven accedió y el matrimonio fue disuelto.

Acusada de adulterio

En primavera de 2006, se encontró un recién nacido escondido en una letrina del campo de desplazados internos de Abu Shouk. Se informó al Centro local de Asistencia Letrada de PNUD. Los asesores jurídicos llevaron al bebé a una clínica del campo de desplazados e informaron del incidente a la policía. Se localizó a la madre y se la acusó de mantener relaciones sexuales ilícitas (zina) e intento de homicidio. En ese

momento, los asesores jurídicos derivaron el caso a la Red de Asistencia Letrada de PNUD. Cuando los abogados entrevistaron a la acusada, esta declaró que había sido violada por un soldado desconocido pero que se sentía aterrorizada y demasiado avergonzada como para contárselo a nadie. Su marido llevaba ausente más de dos años; cuando regresó, los abogados le persuadieron de que su mujer había sido víctima de una violación. Él, el hijastro de la mujer y su abuela declararon en el tribunal que su comportamiento tras el nacimiento del niño no había sido normal. Los abogados de la Red de Asistencia Letrada de PNUD representaron a la acusada en el tribunal y convencieron a los jueces de que, en circunstancias normales, ninguna mujer intentaría matar a un bebé de 14 días. El tribunal estuvo de acuerdo y absolvió a la mujer de todos los cargos, con lo que fue puesta en libertad inmediatamente. Recibió tratamiento psicosocial por SOAT/Amel Centre y, finalmente, el bebé fue reagrupado con su madre y el marido de ésta.

Condena por violación

En febrero de 2006, una mujer de 26 años de edad con problemas psiquiátricos, perteneciente a la tribu de Zaghawa, fue violada por un policía en el área de Golo. Cuatro personas presenciaron la violación. El hermano de la mujer, también policía, la llevó al hospital de El Fasher donde quedó constancia oficial de la violación. Solicitó asistencia en la Red de Asistencia Letrada de PNUD, cuyos abogados presentaron una denuncia ante la policía. Un investigador de la policía se entrevistó con los cuatro testigos y detuvo al sospechoso. Conforme a la ley sudanesa, los miembros de la Fuerza de Policía Sudanesa gozan de inmunidad procesal. No obstante, en mayo de 2006, se le expulsó del cuerpo policial, de modo que los abogados pudieron incoar una causa penal contra él. Los abogados presentaron una petición de acusación privada, junto con un informe psiquiátrico que documentaba que la víctima de la violación sufría graves problemas mentales y precisaba tratamiento psiquiátrico. SOAT/Amel Centre facilitó el tratamiento para la mujer. El tribunal halló culpable al acusado y lo condenó a cuatro años de cárcel.

Proteger a los niños en Sudán

por Julia Freedson, Simar Singh y Sarah W. Spencer

La seguridad y el bienestar de los niños en Sudán está en una encrucijada. Mientras que en el Sur los niños disfrutaban de mejor seguridad y disponibilidad de servicios, en Darfur continúan sufriendo la extrema violencia y no tienen acceso a los servicios básicos. La protección de los niños debe ser una prioridad en el esfuerzo por traer la paz y estabilidad a Sudán.

En su último informe, Sudan's Children at a Crossroads: An Urgent Need for Protection (Los niños de Sudán en la encrucijada: necesidad de protección urgente), la red de organismos Alerta sobre Niños y Conflictos Armados (Watchlist on Children and Armed Conflict)¹ documenta violaciones de los derechos de los niños continuas y generales por parte de todas las fuerzas y grupos armados de Sudán y urge a que se tomen medidas urgentes para proteger a los menores sudaneses. El informe divide las vulneraciones contra los niños de Sudán en las seis categorías principales identificadas por la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados²: asesinato y mutilación, violación y otras formas de violencia sexual, raptos, denegación de asistencia humanitaria, ataques a escuelas

y hospitales y reclutamiento y utilización de los niños por las fuerzas armadas.

Desde la firma del Acuerdo Integral de Paz (AIP)³ existe una calma relativa en gran parte del sur del país. El AIP dispuso una reestructuración del Gobierno de Sudán, que incluía la adopción de una constitución nacional provisional, así como el establecimiento de un Gobierno de Unidad Nacional y de una autoridad semiautónoma en el sur denominada Gobierno de Sudán del Sur. Sin embargo, la aplicación del AIP ha sido extremadamente lenta y complicada. Aunque el acuerdo acabó con una de las guerras más prolongadas de África, sólo implicaba a dos de las partes en el conflicto, por lo que carecía de un amplio apoyo a lo largo y ancho del país. Al haber desplazado su atención al conflicto de Darfur, la comunidad internacional

no se ha implicado profundamente en la aplicación del AIP. A pesar de la existencia de un marco internacional de apoyo al retorno y reintegración de los desplazados internos y refugiados, y de que Sudán y otros países de acogida de refugiados han firmado acuerdos de repatriación respaldados por ACNUR, los retornos se han producido a menudo sin ayuda alguna. Las largas distancias, los altos costes de transporte, las minas y las carreteras inundadas han supuesto obstáculos logísticos de gran importancia. A menudo, el viaje a casa ha sido peligroso y plagado de riesgos. Las personas que han regresado al Sur de Sudán han denunciado que han visto actividad miliciana, civiles armados, minas antipersona y reclutamiento forzado de menores y que han padecido la escasez de comida y agua. En algunos casos, a los que regresan les han robado, agredido, secuestrado, violado o cobrado impuestos ilegalmente.

La violencia y la inseguridad crónicas de algunas zonas de Sudán, sobre todo en Darfur y el este, han reducido considerablemente la posibilidad de obtener información sobre los abusos cometidos contra los niños sudaneses. Muchos expertos en la

Familias desplazadas internas llegan a Kuajok, estado de Warrap, Sudán del Sur, en mayo de 2007, en el camino de regreso a sus aldeas.



zona destacaron que compartir dicha información aumentaría el riesgo de ataques o amenazas en represalia contra civiles y el personal que les asiste. El acceso a la información también se ha visto obstaculizado por políticas gubernamentales y procedimientos administrativos restrictivos. La red Alerta sobre Niños y Conflictos Armados está preocupada por los esfuerzos aparentemente deliberados del Gobierno de Unidad Nacional por impedir que se recoja y difunda información sobre las agresiones a menores.

Las fuerzas y cuerpos armados que operan en Darfur continúan asesinando y mutilando a niños y jóvenes, y los agentes humanitarios y otros expertos en la región han documentado casos de grupos armados que acribillan, mutilan y torturan a menores. Debido al temor y estigma general que rodea al hecho de denunciar, las represalias tomadas contra mujeres y niñas que denuncian, las leyes estatutarias y costumbres que castigan a las sobrevivientes y el escaso acceso a los servicios por parte de estas, es difícil determinar la incidencia de las violaciones y otras formas de violencia sexual en Sudán. Sin embargo, la mayoría de los expertos creen que los índices de violencia sexual son altos en todo el país. Según los informes, en Darfur la violencia sexual la provocan todos los grupos armados y suele ser brutal. Las milicias árabes utilizan la violencia sexual en Darfur como modo de subyugar y humillar a las mujeres y niñas que no son árabes, y a menudo les dedican epítetos con connotaciones raciales y otros comentarios degradantes. A muchas niñas se las secuestra en Darfur durante los ataques a los pueblos y, una vez raptadas, a veces las viola todo un grupo de personas (a menudo, cada uno de los perpetradores abusa de la menor en múltiples ocasiones).

Aunque los ataques a las escuelas han remitido en Sudán del Sur, la zona sigue teniendo la tasa más baja de escolarización del mundo, con un 25 por ciento aproximado de inscritos entre los niños en edad de cursar primaria. Las escuelas, los estudiantes y los profesores de Darfur han sufrido un aumento de los ataques por parte de los grupos armados, lo cual ha reducido las posibilidades educativas de los niños. A pesar de la reducción relativa de los ataques en hospitales e instalaciones sanitarias, Sudán del Sur carece de una infraestructura sanitaria adecuada y de personal médico cualificado. Sólo hay un doctor por cada 100.000 pacientes y un centro de atención

primaria por cada 79.000. Los ataques contra hospitales, instalaciones sanitarias, personal médico y agencias humanitarias son frecuentes en Darfur. Estos ataques han limitado gravemente el acceso a los servicios de salud: los organismos humanitarios calculan que sólo el 40 o el 50 por ciento de los habitantes de Darfur tienen acceso a los servicios médicos.

Los informes indican que la mayoría de los grupos armados de Sudán reclutan y utilizan a los niños. Mientras que las Fuerzas Armadas de Sudán (SAF, por sus siglas en inglés) continúan negando la presencia de menores en sus unidades, sus representantes han reconocido que hay niños en otros grupos armados que se han incorporado a las Fuerzas recientemente. El reclutamiento de menores se ha reducido en el Sur de Sudán, aunque los grupos armados que no formaban parte del AIP iniciaron un periodo de reclutamiento antes de incorporarse al Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLA, por sus siglas en inglés) o a las Fuerzas Armadas de Sudán para incrementar su poder de negociación. Las milicias sudanesas también han reclutado a menores y otros civiles entre la población refugiada en Chad.

Los últimos acontecimientos ofrecen un rayo de esperanza en la mejora de la seguridad en Sudán. Pero el Gobierno de Unidad Nacional y el de Sudán del Sur deben esforzarse más para garantizar la seguridad de niños y jóvenes. Un paso importante sería aumentar el gasto social en Darfur y en Sudán del Sur, utilizando para ello los ingresos del petróleo, con el fin de sustentar la educación y otros servicios sociales para niños y jóvenes. El Gobierno de Unidad Nacional debe garantizar también a los organismos humanitarios el acceso seguro e ilimitado a todas las zonas del país y los Estados miembros de las Naciones Unidas deben continuar trabajando con los dos gobiernos de Sudán para garantizar que ambos cumplen sus compromisos y obligaciones según lo estipulado en el AIP, las resoluciones del Consejo de Seguridad y la legislación internacional.

A continuación, subrayamos otras recomendaciones importantes para ayudar y asistir a los niños en Sudán:

- las autoridades del Gobierno de Unidad Nacional deben parar inmediatamente todos los reasentamientos forzados de los desplazados internos, especialmente los que viven en Jartum y alrededores

- el Gobierno de Unidad Nacional y el Gobierno de Sudán del Sur deben garantizar que todos los niños, entre ellos los refugiados y desplazados internos, tengan acceso gratuito y seguro a la educación primaria y secundaria, garantizada por profesores que reciban un salario regular, en consonancia con las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia de la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, por sus siglas en inglés)⁴
- los miembros de la comunidad humanitaria, entre ellos los donantes, deberían reforzar y expandir los programas de protección y asistencia para los niños en Sudán, especialmente para los no acompañados, los que hayan perdido a su familia, los que no estén escolarizados, las niñas, y otros grupos que puedan sufrir en mayor medida la violencia, la explotación, los abusos y el abandono
- los donantes y los organismos deberían incrementar y mantener los recursos humanos y económicos para proteger adecuadamente a los niños en todas las zonas del país
- los socios comerciales y aliados de Sudán más importantes, especialmente la República Popular China y los países de la Liga Árabe, deberían emplear todos los medios disponibles para garantizar que el Gobierno de Unidad Nacional cumple sus compromisos y obligaciones, según se establece en las resoluciones del Consejo de Seguridad pertinentes y la legislación internacional.

Julia Freedson (juliaf@womenscommission.org) es Directora; Sarah Spencer (sarahsp@womenscommission.org), Responsable; y Simar Singh (simars@womenscommission.org), Especialista en Programas de la red Alerta sobre Niños y Conflictos Armados. El informe Sudan's Children at a Crossroads se encuentra online en: www.watchlist.org/reports/sudan.php

1. La red Alerta sobre Niños y Conflictos Armados trabaja por erradicar las vulneraciones de los derechos de los niños durante los conflictos armados y en defensa de sus derechos. www.watchlist.org
 2. Aprobada por unanimidad en julio de 2005, la Resolución 1612 estableció un mecanismo de denuncia y seguimiento global que garantizara la protección de los niños expuestos a los conflictos armados. Véase: www.un.org/cr/press/docs/2005/20050712.html
 3. Acuerdo norte-sur que acabó con el conflicto entre el gobierno con base en Jartum y las fuerzas de la oposición en el sur. Firmado en enero de 2005. Véase RMF 24 www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF24/RMF24.pdf
 4. www.ineesite.org/page.asp?pid=1240 y www.fmreview.org/FMRpdfs/EducationSupplement/19.pdf

El lento retorno de los desplazados de Sudán del Sur

por Tim Morris

El ritmo de la repatriación de los refugiados sudaneses y el retorno de los desplazados internos al sur de Sudán ha aumentado, pero todavía tienen que materializarse las expectativas surgidas con la firma del Acuerdo Integral de Paz (AIP) en enero de 2005. Con todas las miradas puestas en Darfur, la asistencia para sostener los retornos a Sudán del Sur sigue siendo inadecuada.

El AIP, que puso fin al conflicto entre el gobierno de Jartum y el principal grupo rebelde del sur,¹ allanó el camino para el retorno de los que habían huido de sus hogares en el sur. Según las disposiciones del acuerdo,

las últimas tropas del norte destacadas en el sur deben abandonar la zona, que se está preparando para su primer censo. Sudán del Sur está pasando, lenta y gradualmente, de la ayuda humanitaria a la recuperación y al desarrollo. Todavía existen núcleos de conflicto y pillaje, pero las conversaciones de paz entre el gobierno de Uganda y el Ejército de Resistencia del Señor han mejorado la seguridad. No obstante, persisten enormes necesidades humanitarias en los diez estados de la región. La ONU informa de que, durante el primer trimestre de 2007, más de 630 personas murieron de meningitis y 340 de diarrea acuosa aguda. Las minas y el armamento sin explotar impiden retomar la agricultura en muchas zonas.

La abrumadora mayoría de los cerca de 1,2 millones de desplazados internos que han regresado desde la firma del AIP lo han hecho sin ayuda de la comunidad internacional. Sigue sin emplearse, en su mayor parte, el marco institucional para facilitar el regreso y la reintegración de los desplazados internos y los refugiados, ya que la falta de infraestructuras y de oportunidades de subsistencia impiden a la ONU promover el retorno a gran escala de los desplazados y refugiados. Unos dos millones de desplazados internos del sur

permanecen en la capital, Jartum, donde siguen expuestos a reubicaciones forzosas.

ACNUR se ha fijado el objetivo para 2007 de devolver a casa a 102.000 refugiados



sudaneses que se encuentran en países vecinos, por carretera y por aire, así como proporcionarles paquetes individuales de repatriación y apoyo de reintegración comunitaria. En 2007, hasta la fecha, han regresado 53.585 refugiados. En abril, los últimos refugiados retornaron de la República Democrática del Congo y de la República Centroafricana (RCA), 17 años después de que se abrieran los primeros campos para refugiados sudaneses en la RCA. Se calcula que todavía hay unos 350.000 refugiados del sur de Sudán en los países vecinos. ACNUR ha dirigido su atención a los campos de Uganda y Kenia, donde se ha producido un registro masivo a fin de preparar la repatriación al sur de Sudán.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, António

Guterres, ha alabado la repatriación al sur de Sudán como un rayo de esperanza en una región que ha sufrido demasiados desplazamientos. En una visita a la capital del Sur, Juba, en el Día Mundial del Refugiado, manifestó a los refugiados que regresaban de Uganda que la comunidad internacional “necesita expresar solidaridad con Sudán del Sur [...] Regresáis a casa y necesitáis tener educación para vuestros hijos, atención sanitaria para vuestras familias, tierra agrícola para su cultivo y otro apoyo. Todo esto sólo será posible si se da una fuerte solidaridad por parte de la comunidad internacional”.

Desde 2005, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha ayudado a más de 110.000 sudaneses del sur a regresar a casa desde Jartum. Repitiendo el llamamiento de ACNUR para reclamar mayor asistencia coordinada, el director general de la OIM, Brusnon McKinley, ha requerido la prestación de servicios básicos e infraestructuras para ayudar a los desplazados internos a regresar. En una reciente visita a Juba, declaró: “La gente debe poder mantenerse a sí misma y a su familia. Saber que es poco lo que les espera al otro lado va a convertirse en una traba”.

Según los términos del AIP, Sudán del Sur debería obtener el 50% de los ingresos procedentes del petróleo de los pozos del sur. Asimismo, los donantes han prometido 4.500 millones de dólares y parte de estos fondos están ya comprometidos para la reconstrucción de las infraestructuras destrozadas. El gobierno de Sudán del Sur afirma que todavía está por ver la mayor parte de los fondos.

Tim Morris es co-editor (fmr@qeh.ox.ac.uk) de la Revista Migraciones Forzadas.

1. Véase RMF 24 www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF24/RMF24.pdf

Detenciones familiares en Estados Unidos

por Michelle Brané

Un informe reciente de la Comisión de Mujeres para las Mujeres y las Niñas Refugiadas y el Servicio Luterano de Inmigración y Refugiados¹ pone en entredicho el creciente planteamiento penal estadounidense sobre detenciones familiares.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, el Congreso aprobó la Ley de Protección del Territorio Nacional, que dividió las funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) en tres organismos autónomos, dependientes en todos los casos de la jurisdicción del recién creado Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés). Asimismo, se han dado otros cambios en la legislación sobre inmigración con posterioridad al 11 de septiembre, como una aplicación más amplia de la política de inmigración, el refuerzo de las restricciones e incluso la creciente aplicación de la expulsión rápida.

Ahora, las familias pueden ser objeto de detención en instalaciones parecidas a las cárceles. Cada día, el Gobierno de Estados Unidos puede detener a más de

600 hombres, mujeres y niños retenidos en unidades familiares a lo largo de la frontera estadounidense y en el interior del país. La detención de familias aumentó alarmantemente en 2006 tras la apertura del nuevo Centro Residencial T. Don Hutto en Taylor, Texas, instalación que dispone de 512 camas. Hutto se ha convertido en foco central de la gran expansión de detenciones de inmigrantes en Estados Unidos. Antes de su apertura, a la mayoría de familias se las liberaba juntas o se separaba a sus miembros, que eran detenidos por separado. En la actualidad, la Oficina de Ejecución de las Leyes de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos (ICE, por sus siglas en inglés) aplica un modelo de detención penal que es esencialmente contrario a la familia, al espíritu americano y al objetivo expreso del Congreso de Estados Unidos.

Algunas entrevistas que se realizaron a personas detenidas en la actualidad y en el pasado en Hutto revelan que se producen graves negligencias a la hora de proteger los intereses de los niños y las familias. Dirigido por Corrections Corporation of America (CCA), uno de los mayores gestores privados de prisiones en Estados Unidos, Hutto es un antiguo centro penitenciario que todavía tiene el aspecto de una prisión, con su alambrada y celdas. Al parecer, la mayoría de los niños detenidos tienen menos de 12 años de edad y, entre ellos, también hay bebés. Las separaciones y las amenazas de separación se utilizan como medida disciplinaria y por la noche los niños, incluso de tan solo 6 años de edad, son separados de sus padres. Las personas detenidas muestran signos amplios y obvios de padecer traumas psicológicos. Todas las mujeres entrevistadas en privado lloraron. Cuando la Comisión de Mujeres visitó el centro, las embarazadas no recibían cuidados prenatales adecuados y los niños sólo tenían una hora de clase al día. En Hutto las familias apenas disponen de veinte minutos para recorrer la cantina y llenar



la bandeja, dar de comer a sus hijos y comer. A los niños a menudo les sienta mal la comida y están perdiendo peso. Las familias tienen un tiempo de recreo interior y exterior muy limitado y los niños no tenían peluches cuando los visitamos.

Las condiciones de vida son un poco mejores en el centro más antiguo de Pennsylvania, pero, en general, ambas instituciones son totalmente inadecuadas para las familias. En los dos sitios se despoja a los progenitores de su papel de árbitros y arquitectos de la unidad familiar y se sitúa a las familias en un contexto similar al del sistema penal.

No existen requisitos para obtener licencia para centros de detención familiar porque no hay precedentes sobre la materia en Estados Unidos. La falta de un procedimiento de valoración de la aplicación de estándares correctivos y de inspección de los centros de detención familiar otorga a la ICE gran independencia a la hora de determinar cómo se debe tratar a las familias detenidas. Ambos centros vulneran las normas existentes para los procedimientos de inmigración sobre el tratamiento que deben recibir los adultos y los menores no acompañados. La Unión Americana de Libertades Civiles ha incoado causas en representación de menores detenidos en Hutto.²

El Departamento de Seguridad Nacional detuvo a Luz, una mujer ecuatoriana, y a su hijo de 15 años. “Llevo viviendo en Estados Unidos más de cuatro años. Tengo una hija de nacionalidad estadounidense que tiene ahora casi dos años. Intenté que viniera mi hijo, que tiene 15 años. Cruzó la frontera desde México, pero le detuvieron. Me llamaron para que viniera a recogerlo, así que dejé a mi hija con una vecina amiga mía y cogí un autobús a Arizona para reunirme con él. Encontré a mi hijo y fuimos directamente al autobús. En la estación, se me acercaron unos agentes y nos detuvieron a los dos. He estado aquí nueve meses sin ver a mi hija. Sólo tenía un año cuando la dejé con mi vecina. No sé cómo está”.

Recomendamos que se apliquen las siguientes modificaciones sistemáticas al tratamiento que las familias reciben por parte del Gobierno de Estados Unidos en procedimientos de inmigración:

- suspender la detención de familias en instituciones de tipo carcelario
- conceder la libertad condicional a los solicitantes de asilo político de acuerdo con la normativa internacional y la política del Departamento de Seguridad Nacional



- ampliar las opciones de libertad y libertad condicional de las familias detenidas
- aplicar alternativas a la detención para las familias que no cumplan los requisitos para ser liberadas o acceder a la libertad condicional
- alojar a las familias que no reúnan los requisitos para ser liberadas o acceder a la libertad condicional en instalaciones adecuadas, no penales y hospitalarias
- ampliar las colaboraciones público-privadas que ofrezcan información legal y asesoramiento jurídico gratuito a todas las familias detenidas.

Michelle Brané (michelleb@womenscommission.org) es directora del Programa de Detención y Asilo Político de la Comisión de Mujeres para las Mujeres y las Niñas Refugiadas.

1. Poner los valores familiares entre rejas: la detención de familias inmigrantes (Locking Up Family Values: The Detention of Immigrant Families) www.womenscommission.org/pdf/famdeten.pdf
2. www.aclu.org/immigrants/detention/hutto.html

La calificación kafkiana de los combatientes pro Estados Unidos como terroristas

por Benjamin Zawacki

Durante la guerra de Indochina, Estados Unidos reclutó combatientes entre la etnia Hmong de Laos para interrumpir el suministro norvietnamita y el movimiento de tropas por la ruta de Ho Chi Minh. Se calcula que 170.000 excombatientes hmong y sus familiares viven en la actualidad en Estados Unidos, pero otros que solicitan asilo incumplen, de manera extraña, la ley Patriótica aprobada tras el 11 de septiembre.

“Por favor, ayúdenos, vienen los comunistas”. El relato de la revista Time sobre la persecución al ejército rebelde hmong emprendida por el gobierno de Laos no es menos angustiante hoy que cuando fue publicado. La única trampa

es que ‘Bienvenidos a la Jungla’¹ no data de hace décadas, sino del 28 de abril de 2003, exactamente 28 años después de que los norvietnamitas capturaran Saigón. Cuando leí esa historia por primera vez, era el Delegado Jurídico

del Servicio Jesuita para los Refugiados en Bangkok, Tailandia. A pesar de haber estudiado la guerra de Vietnam en una universidad estadounidense, nunca había oído nada del ejército hmong.

Originarios del Sur de China, los hmong son una minoría étnica en Vietnam, Laos, Tailandia y Birmania. Constituyen el tercer grupo étnico más grande de Laos. En 1961, la CIA identificó a los laosianos como fuente de asistencia al esfuerzo bélico de América. La CIA reclutó, financió y entrenó a un ejército de aproximadamente 40.000 personas, la mitad de las cuales perdieron la vida antes de que Estados

Unidos retirara sus tropas de Laos y abandonara al Ejército hmong. Los hmong pasaron a ser objeto de represalias y persecución, y el victorioso Pathet Lao envió a miles de ellos a campos de 'reeducación'. Algunos hmong regresaron a sus aldeas e intentaron reanudar su vida bajo el nuevo régimen, pero otros huyeron atravesando el río Mekong hasta Tailandia. Durante los años noventa, miles de refugiados hmong que vivían en Tailandia fueron repatriados a Laos a la fuerza por el gobierno tailandés.

Un número desconocido de desplazados internos hmong siguió buscando refugio en zonas inaccesibles de Laos. Aunque el acceso está restringido para las organizaciones de derechos humanos, Amnistía Internacional informa de que miles de mujeres, hombres y niños de etnia hmong viven en grupos dispersos en las selvas de Laos, huyendo de las autoridades, que atacan de manera periódica sus asentamientos temporales, matándolos e hiriéndolos, perpetuando así su vida en fuga permanente.² Human Rights Watch confirma que la detención arbitraria, la tortura y el maltrato siguen siendo habituales en los campos de 'reeducación'.³

Poco se sabía del destino de los hmong desplazados hasta que Time desveló su historia, evadiendo patrullas del gobierno laosiano para informar de la red clandestina de personas en Laos que pasa comida y suministros de contrabando a los remanentes del ejército hmong y a sus descendientes. Otro artículo de Time, publicado en 2004 ('Canción de un mirlo'⁴), sentó la base para la aceptación de las solicitudes de asilo político que tramité con ACNUR en Bangkok. En cuestión de meses, seis personas y sus familias respectivas fueron reconocidas como refugiadas por la ONU y reasentadas en comunidades hmong de Estados Unidos. En 2000, en reconocimiento a su ayuda, el Congreso aprobó la Ley de Naturalización de los Veteranos hmong, que les exoneraba del cumplimiento de algunos requisitos para que se pudieran reasentar y adquirir la ciudadanía estadounidense. Como ciudadano de Estados Unidos, sentí cierto orgullo en haber defendido su causa ante ACNUR y deseaba seguir ayudando al creciente número de hmong en Tailandia. Los artículos de Time y la presión que estos ejercieron en el gobierno laosiano indujeron a muchos a cruzar la frontera. La mayoría de los 6.000 hmong laosianos que, en la actualidad, viven en Tailandia llegaron durante 2004 y 2005.

No obstante, estas seis familias se encontraban entre los últimos en partir hacia Estados Unidos. A los antiguos aliados de América contra el comunismo – así como a los que continúan apoyando a los remanentes de las selvas montañosas del norte de Laos – se les ha calificado como 'terroristas'. Inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley para Unir y Fortalecer EE.UU. mediante Instrumentos Adecuados Requeridos para Interceptar y Obstruir el Terrorismo. Esta Ley Patriótica⁵ ampliaba los motivos por los que se podía denegar la entrada o deportar a una persona. Si una persona forma parte de una organización terrorista o si ha proporcionado 'apoyo material' a una organización terrorista – aunque este se limite a dar un vaso de agua a un soldado que le apunta en la cabeza con su pistola – no será admitida en EE.UU. o podrá ser deportada si ya se encuentra en el país. Esta ley no afectaba a los hmong hasta 2005, cuando la Ley de Identificación Genuina amplió la definición de organización terrorista e incluyó a los que quedaban del ejército rebelde hmong, junto con su red clandestina de 'ayudantes materiales', los Mirlos.

Se calcula que, desde entonces, se ha denegado la entrada a EE.UU. a unas 10.000 personas, entre las que se encuentran no sólo hmong laosianos, sino también refugiados procedentes de Birmania, Colombia, Cuba, Vietnam y otros lugares. La inclusión del ejército rebelde hmong es extraña porque fue EE.UU. quien creó y sustentó al ejército, y haber pertenecido a él hace que sus excombatientes y descendientes necesiten protección. Además, a diferencia de otros ocho grupos de refugiados para los cuales el Congreso ha dispensado la aplicación de las leyes – tres de Birmania, entre otros, para los cuales trabajo en la actualidad –, los hmong no se encontraban entre ellos, según anunció la Administración Bush en enero de 2007. En cualquier caso, esas dispensas son sólo de aplicación a aquellos que proporcionan 'apoyo material', como los Mirlos, y no a las propias organizaciones. Llevados hasta su conclusión lógica, estos hechos conducen de manera peligrosa a casi implicar que la propia CIA es una organización terrorista. No se trata de una interferencia que EE.UU. parezca estar dispuesto a aclarar o corregir.

Estos efectos repercuten no sólo en los que solicitan asilo en EE.UU., sino también en los que ya viven ahí.

Aunque seis familias a las que asistí en Bangkok fueron afortunadas y lograron su admisión en EE.UU. en 2004, tres años después están más cerca de ser deportadas que de convertirse en ciudadanos estadounidenses. La Ley de 2000 sobre Naturalización de los Veteranos hmong, concebida para recompensar de manera activa a los hmong por su ayuda a EE.UU., fue sustituida por la Ley de Identificación Genuina, punitiva y con efectos retroactivos, que amenaza con convertir en personas non gratas a miles de hmong en EE.UU.

Funcionarios de la Embajada estadounidense de Bangkok, me dijeron expresamente a mediados de 2004 que, sin la ayuda de los hmong, jamás se habrían encontrado los restos de muchos pilotos estadounidenses derribados en Laos – como los traídos por las familias a las que yo ayudaba en aquel momento –. El hecho de que, en enero de 2007, la embajada estadounidense se uniera a ACNUR para presionar al gobierno tailandés contra la deportación de 153 refugiados indica que EE.UU. sigue reconociendo la persecución sufrida por los hmong laosianos. Lo que este país no quiere reconocer desde 2005 es la relación causal entre las dos declaraciones de su embajada. El gobierno laosiano sigue persiguiendo a los hmong debido a la ayuda que éstos prestaron a EE.UU. y sus pilotos en Laos durante la guerra de Vietnam. En 2003, el artículo de Time terminaba con una advertencia de un excombatiente: "Derramamos sangre junto con EE.UU. Deben recordarlo. Deberían encontrarnos una tierra donde estemos seguros". En 2004, confiaba plenamente en lo que les decía, que EE.UU. – mi país de origen – haría precisamente eso. ¿Qué les diría ahora?

Desde 2002 hasta 2004, Benjamin Zawacki (BZawacki@alumni.holycross.edu) trabajó con el Servicio Jesuita para Refugiados en Bangkok y, desde enero de 2006, trabaja con ACNUR, Tailandia. El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de JRS ni de ACNUR.

1. www.time.com/time/magazine/article/0,9171,501030505-447253,00.html
2. <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA260032007>
3. <http://hrw.org/english/docs/2006/12/12/thaila14822.htm>
4. www.time.com/time/magazine/article/0,9171,695913,00.html
5. <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.R.3162.ENR>

Las voces de la valentía

En mayo de 2007, la Comisión de Mujeres para las Mujeres y las Niñas Refugiadas¹ galardonó con su premio anual Voices of Courage a tres personas desplazadas que han dedicado su vida a crear oportunidades económicas para mujeres y jóvenes refugiados y desplazados. Éstos son sus testimonios editados.

“Procedo de la provincia de Maguindanao, en la zona conflictiva de Mindanao, al sur de Filipinas. Aquí ha habido violencia durante más de 30 años. Todavía puedo ver muy bien a nuestra familia huyendo a la fuerza de un sitio a otro, siempre en busca de seguridad. Se puede decir que crecí en un centro de evacuación. Es más duro de lo que nadie que no lo haya vivido podrá imaginarse nunca. Los que van a un sitio así no tienen elección. Odiaba la situación en la que nos encontrábamos

pagué mi educación. Me licencié en trabajo social. Varios años después, Community and Family Services International me contrató. Al haber crecido en medio de un constante conflicto armado, me convertí en una persona insegura. CFSI vio algo en mí que yo misma no percibí: el potencial para fomentar cambios positivos en la vida de los demás.

Hacer que aumente la confianza es uno de los principales desafíos de Mindanao.

Muchos de nosotros somos recelosos y siempre pensamos que se nos está utilizando, arrinconando o marginando. Siempre nos hemos sentido traicionados, porque se nos han hecho muchas promesas que se han quebrantado al día siguiente. Hemos visto cómo se alcanzaban acuerdos de paz que se incumplían por parte de todos. He aprendido que se puede incrementar la

confianza siendo honesto, esforzándose por demostrar la sinceridad de uno al trabajar con la comunidad, favoreciendo actividades que reduzcan el sentimiento de marginación y compartiendo los pesares de la gente.

Cuando CFSI empezó a trabajar con personas de Inug-ug en 2001, casi toda la población de este pequeño pueblo agrícola y pesquero vivía en centros de evacuación y había huido en varias ocasiones de la violencia y los conflictos armados. No confiaban entre sí ni tampoco en la gente de fuera. Los índices de mortalidad materna e infantil eran altos. Muchos

padres habían recibido menos de seis años de educación y no había escuelas en el pueblo. CFSI ayudó a estas personas a organizarse. Durante los últimos cinco años, la gente de Inug-ug ha construido, mediante el trabajo voluntario y el intercambio de comida por trabajo, 12 aulas permanentes que ahora acogen a casi 700 estudiantes, dirigidos por doce profesores y un director, que trabajan en su mayoría a tiempo completo a cambio de un pequeño salario. Este éxito me da energía para continuar trabajando”.

Noraida Abdullah Karim (nakarim@cfsi.ph) dirige las operaciones de Community and Family Services International en Mindanao.²

“Las mujeres y los niños son como basura en los campos de refugiados y hace falta valor para sobrevivir siendo refugiado. Yo soy testimonio de ello. Los hombres me explotaron sexualmente y abusaron de mí. Hay personas crueles que se aprovechan de la guerra y los conflictos para poner en peligro a mujeres y niños. Yo me resistí y reuní el valor suficiente para luchar por la total libertad, el respeto a la dignidad humana y la autonomía de mujeres y niños. Huí de Liberia en 1990, el año en que comenzó la guerra civil, y fui a Guinea, donde colaboré en la construcción de escuelas para los refugiados. La persona que había sido mi pareja durante 13 años me dejó y me quedé sola con siete hijos que criar. Con un pequeño salario podía pagar el alquiler y cuidar de mis hijos, pero tenía que utilizar créditos para cubrir mis necesidades diarias. A finales de mes no me quedaba nada, porque los intereses eran muy altos. Me dije que me estaban explotando otra vez. Así que hablé con algunas profesoras. Organizamos una pequeña cooperativa de crédito llamada Club de Autoayuda para Mujeres Refugiadas (Refugee Women Self-Help Club), que prestaba dinero a bajo interés. Con un préstamo, utilicé mis dotes culinarias para hacer pasteles, pastas y pan, que vendía a la comunidad. Descubrí que había muchas refugiadas más que habían sido abandonadas con sus hijos. Algunas jóvenes y niñas se vieron forzadas a prostituirse para sobrevivir. Se las violaba, abandonaba, oprimía y se les negaban sus derechos. Muchas mujeres y niñas morían a causa del VIH/SIDA y de embarazos no deseados. Decidí asesorar



Noraida Abdullah Karim

pero no sabía a quién culpar. Estaba furiosa, confundida y dolida. A pesar de la desesperanzadora realidad de aquel tiempo, no quería fracasar ni convertirme en una inútil. Me propuse acabar la educación básica y secundaria. Vendía en la calle comida que había preparado mi familia y utilizaba las pocas ganancias que conseguía para ayudarles y pagar mis gastos escolares. Tras pasar varios años ayudando a mis compatriotas musulmanes a organizarse, defender la paz y cubrir sus necesidades, decidí que me iba a poner manos a la obra para cumplir mi sueño. Trabajé como asistente doméstica para algunos familiares y me



Emily Sloboh

a algunas de ellas sobre el orgullo y la dignidad de la mujer. Utilicé mi caso como ejemplo. Me dijeron: “Bueno, Emily, tú tienes trabajo. Nosotras no tenemos educación ni profesión alguna”.

Eso me llamó la atención. Decían que estaban dispuestas a aprender cualquier oficio que les permitiera cuidar de sus hijos. Formamos una organización que se ha convertido en la Red Internacional de Mujeres de Hoy (Today's Women International Network TWIN). Esta Red organiza actividades sobre protección y empoderamiento en Liberia y Guinea, y pronto empezaremos a trabajar en Sierra Leona. Hemos ofrecido formación en oficios rentables a 5.000 mujeres y niñas, desde costura, panadería y fabricación de jabón, hasta informática, peluquería, carpintería, bordado y técnicas batik de teñido de tejidos. TWIN continuará trabajando para ver cumplido su objetivo de que mujeres y niñas vivan en un lugar pacífico e igualitario”.

Emily Sloboh (ewasloboh@yahoo.com) es la Coordinadora de TWIN.

“Una tarde, mi hermano pequeño y yo estábamos jugando en la orilla del Lago Tanganika. De pronto, vimos a cientos de personas que corrían para ponerse a salvo. Se estaban subiendo a un barco, empujándose y dándose codazos para alcanzarlo. Habíamos oído que se habían producido torturas y matanzas en nuestro país, Zaire, que ahora se llama República Democrática del Congo. La guerra se había desatado en la zona. Temí por

nuestra vida, así que cogí de la mano a mi hermano y corrí hacia el barco. Cruzamos el lago y llegamos a Tanzania con lo puesto. De esto, que sucedió en 1996, hace ahora 11 años. Yo tenía 15 años y mi hermano pequeño Msimbe tenía 11. Estábamos solos. Vivimos y dormimos bajo los árboles durante unos meses hasta que alguien nos llevó al campo de refugiados de Lugufu. Allí encontramos un día a nuestros padres, a nuestra abuela y a nuestros hermanos. El campo de Lugufu es enorme; tiene 32 pueblos. La gente sobrevive con las raciones que le ofrece el Programa Mundial de Alimentos.

Algunos tanzanos nos llamaban guerrilleros, ladrones y devoradores de hombres. Pensaban que éramos inútiles y que no valíamos nada. Poco después de llegar, supe que tenía que seguir estudiando. Pero durante mucho tiempo en el campo no había nada, ni material didáctico ni escuela. Estudiábamos debajo de los árboles. Recuerdo cómo escribía en la cubierta de un paquete de harina de maíz. Para pagar los gastos escolares, tenía que vender parte de la comida que recibíamos del PMA, a pesar de que no era suficiente para subsistir. Al principio, mucha gente no quería ir al colegio porque esperaban marcharse pronto de Tanzania. Pensaban que estudiar en un campo de refugiados no tenía sentido porque nadie les reconocería esos estudios. Asistí a las clases de inglés que los refugiados organizaban por la tarde. Mucha gente creía que aprender inglés era una pérdida de tiempo porque no hablamos este idioma en la República Democrática del Congo. Pero en 1999, miles de personas llegaron a Lugufu. La gente se dio cuenta de que era importante estudiar inglés para poder comunicarse con los trabajadores de las organizaciones internacionales. Mis compañeros de clase me pidieron que les enseñara inglés, así que empecé a dar clase por la tarde y tuve mucho éxito.

Decidí formar una nueva organización que hiciera algo más que enseñar inglés. Mientras continuaba con mis estudios de secundaria, fundé CELA, Centro para el Desarrollo de los Jóvenes y la Educación para Adultos, en mi nativa Kiswahili, Kituo cha Maendeleo ya Vijana na Elimu ya Watu Wazima. Nuestra oficina central está en el campo de Lugufu pero estamos pensando en irnos al Congo, a trabajar con la gente que ha visto su vida destrozada por la guerra. Luchamos contra la pobreza y la ignorancia. Aumentamos las posibilidades de trabajo. Desarrollamos programas para mujeres y niños y ofrecemos formación

lingüística. Empezamos con unos pocos voluntarios, amigos míos. Ahora nuestro personal está formado por 44 hombres y mujeres. Hemos ayudado a huérfanos para que puedan continuar sus estudios secundarios. Hemos elaborado una campaña para informar a la gente sobre el VIH/AIDS. Las mujeres aprenden a coser, hacer jabón, tejer e informática para encontrar trabajo y tener un medio de vida. Queremos que las mujeres solucionen sus problemas por sí mismas y desarrollen su confianza. Queremos que vivan sin miedo. Queremos que participen de las decisiones que atañen a su vida. Una mujer refugiada lo es todo: es la fuente de todo lo que hay en su familia u hogar. Las niñas del campo de refugiados de Lugufu han sido violadas y obligadas a casarse muy jóvenes. No han ido a clase, a veces porque se convierten en niñas soldado.



Atuu Waonaje

Estamos orgullosos de nuestros logros. El centro ha recibido el reconocimiento local e internacional. Hemos conseguido apoyo económico por parte de particulares y organizaciones. Gracias a nuestro trabajo, todo el mundo en Lugufu conoce el SIDA y su mentalidad ha cambiado. El 80% de los jóvenes del campo que hablan inglés lo han aprendido en nuestro centro. Gracias a nuestros programas, las mujeres consiguen trabajo”.

Atuu Waonaje (atuuwakonaje@yahoo.com) ha sido refugiado del campo de Lugufu en Tanzania en los últimos 11 años.

1. www.womenscommission.org
2. www.cfsi.ph

Dos sentencias colombianas refuerzan la protección de los desplazados internos

por María Beatriz Nogueira y Charalampos Efsthathopoulos

Dos sentencias sin precedentes de sendas causas incoadas contra el Estado colombiano han demostrado el potencial que tiene la jurisprudencia en materia de derechos humanos para definir mejor los derechos de los desplazados internos y establecer nuevos mecanismos y medidas de protección nacional e internacional.

Los sistemas de derechos humanos regionales siempre han desempeñado un papel significativo a la hora de subrayar que la protección de los desplazados internos debe basarse en los derechos. Dicho énfasis se ha demostrado mediante actividades de denuncia, misiones de investigación y seguimiento de determinadas crisis de desplazamiento interno. El volumen real de jurisprudencia que han elaborado los tribunales regionales de derechos humanos sobre los derechos de los desplazados internos ha sido modesto. Sin embargo, se han producido ciertos avances como consecuencia de dos causas presentadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹ contra el Estado colombiano: el juicio de la Masacre de Mapiripán contra el Estado colombiano, de septiembre de 2005, y el juicio de la Masacre de Ituango contra el Estado colombiano, de julio de 2006.

Ambas causas trataban esencialmente de la privación de libertad, torturas y masacre de civiles perpetradas por el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia en los municipios colombianos de Ituango en 1996 y Mapiripán en 1997. El reconocimiento de la colaboración, por acción u omisión, de los miembros del Ejército Nacional de Colombia en estas incursiones armadas subraya la responsabilidad del Estado en la vulneración de los derechos humanos en ambos casos.

Las amenazas de los paramilitares, los daños físicos y psicológicos y la destrucción de las propiedades y medios de subsistencia obligaron a varias familias a huir de su hogar. Las múltiples violaciones de los derechos humanos y privaciones que sufrían hicieron que el desplazamiento interno se convirtiera en un importante tema de deliberación en ambos casos. La vulneración del derecho

a la vida, a la integridad personal, a un juicio justo, a la libertad de movimiento y residencia, a las garantías judiciales, a la propiedad privada y a los derechos de los menores fue considerada por la Corte en el contexto de las disposiciones consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.² Finalmente, la Corte declaró al Estado colombiano responsable de tales vulneraciones de los derechos humanos. Se reclamaron al Gobierno colombiano indemnizaciones pecuniarias y no pecuniarias bajo diversas formas, inclusive la necesidad de garantizar el retorno seguro y digno de las personas desplazadas que lo deseasen.

Impulso a los derechos de los desplazados internos

Éstos fueron los primeros casos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estudió de forma sistemática el desplazamiento interno bajo la perspectiva de los derechos humanos. Este hecho ha afirmado la competencia de la Corte en cuanto a desarrollo y clarificación de la normativa legal de protección de los desplazados internos y refuerza el seguimiento de las situaciones de derechos humanos internacionales en torno a ellos en la región. La Corte no sólo ha ampliado la interpretación de los derechos de los desplazados internos, sino que también ha establecido recomendaciones para políticas concretas que garanticen una protección inmediata en Colombia. Así, las sentencias subrayan tanto la protección internacional global de los desplazados internos como la responsabilidad del Estado colombiano en la protección nacional.

La protección internacional se ve reforzada gracias al reconocimiento del desplazamiento interno como un tipo particular de problema. Según la Corte, la mayor exposición a la violencia, abusos y trabajo forzado, así como la

marginalización, empobrecimiento y desintegración social provocados por la pérdida de residencia, propiedades o medios de vida hacen que los desplazados internos sean más vulnerables. La “crisis de seguridad” creada por los desplazamientos internos forzados deja desprotegidas a las personas que huyen de su hogar. En proporción, son las mujeres y los niños quienes más sufren.

Esta especial vulnerabilidad, según las sentencias, obliga a los Estados a adoptar las medidas positivas necesarias que garanticen la seguridad de los desplazados internos, incluso cuando son las actividades de terceros las que motivan los desplazamientos. Con esta declaración, la Corte promueve una interpretación de la seguridad de los desplazados internos que se niega a limitarse a aceptar la ayuda humanitaria de la comunidad internacional. A los Estados se les conmina a tomar medidas administrativas, legislativas y/o judiciales para proteger, ayudar y desarrollar las capacidades de los desplazados internos. La Corte exigirá el cumplimiento de dichas obligaciones en las causas futuras que giren en torno a los desplazados internos.

La interpretación basada en los derechos que hace la Corte de la seguridad de los desplazados internos contribuye significativamente a los esfuerzos de protección en el ámbito internacional. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos³ fueron no sólo respaldados por la Corte, sino también aplicados para clarificar el contenido y alcance de algunos derechos humanos recogidos en la Convención Americana. El derecho a no ser obligado a abandonar el hogar a la fuerza fue reconocido oficialmente como componente del derecho a la libertad de movimiento y residencia. La situación de vulnerabilidad de los desplazados internos fue considerada como una violación del derecho a la integridad personal. Las sentencias subrayan que el desplazamiento interno implica una vulneración masiva, sistemática y prolongada de varios derechos humanos, por lo que impide que los desplazados lleven una “vida digna”. Ello supone que

se amplía la interpretación del “derecho a la vida”, por lo que se expande la naturaleza de la protección, que pasa de mera asistencia a la promoción y respeto de los derechos humanos.

En relación con la protección nacional, la Corte no restringió el análisis del desplazamiento interno colombiano a las circunstancias específicas de ambas causas. Estudió los orígenes, complejidad y manifestaciones de la crisis de desplazamiento interno en Colombia en un intento de ubicar ambos casos en el contexto de un problema de derechos humanos de mayor alcance. Se puso especial énfasis en los problemas de derechos humanos planteados por los desplazamientos internos en Colombia y en las obligaciones estatales concretas. Al revisar y evaluar la política de desplazamiento interno del Gobierno colombiano, la Corte descubrió que los recursos asignados a la seguridad de los desplazados no se equiparaban a la magnitud del problema. Suscribió varias sentencias previas de la Corte Constitucional de Colombia que consideraban “inconstitucionales” las condiciones inhumanas que afrontaban los desplazados.

Estas decisiones no sólo han beneficiado directamente a cientos de desplazados internos, sino que también han favorecido

la definición de la política gubernamental en la materia.⁴ Al apoyar y elevar estas decisiones al ámbito regional, la Corte Interamericana anima a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil, en Colombia y en toda Latinoamérica, a promover la responsabilidad política y exigir el respeto y el cumplimiento de los derechos de los desplazados internos.

La Corte exige, como indemnización a las familias de desplazados y a los antiguos residentes de Mapiripán e Ituango, que el Estado garantice su retorno seguro y voluntario en un plazo de seis meses. Así, el Estado colombiano es responsable de garantizar la seguridad a los retornados voluntarios en ambos municipios. Si no fuera posible en el periodo indicado, “el Estado deberá ofrecer los recursos necesarios y suficientes a las víctimas de los desplazamientos para que se reasienten en condiciones similares a las previas a los hechos de la causa en el lugar que elijan libre y voluntariamente”. No se trata de una simple recomendación política, sino una exigencia que el Estado colombiano debe cumplir.

La Corte Interamericana es conocida por dictar órdenes de indemnización no pecuniarias y por atender especialmente a la rehabilitación de los sobrevivientes y sus familiares. Sin embargo, nunca antes un tribunal de derechos humanos había

reconocido judicialmente las soluciones duraderas a las crisis de migraciones forzadas como remedio o forma de reparación. La Corte ha sido pionera al adoptar medidas que consolidan el seguimiento de las cuestiones de derechos humanos en torno a los desplazados internos, que permiten presentar ante los tribunales de derechos humanos otras causas relacionadas con el desplazamiento interno y que desarrollan y clarifican nuevas normativas legales.

María Beatriz Nogueira (mb_nogueira@yahoo.com) es investigadora asociada en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (www.unb.br/irel), Brasil. Charalampos Efstathopoulos (haris8480@hotmail.com) ha terminado recientemente un máster de dos años de duración en Estudios sobre el Desarrollo, Departamento de Desarrollo Internacional, (www.qeh.ox.ac.uk), Universidad de Oxford.

1. www.oas.org/OASpage/humanrights.htm
2. www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html
3. www.brook.edu/fp/projects/idp/gp_page.htm
4. Véase el artículo de Manuel José Cepeda-Espinosa, ¿Hasta qué punto se involucrará la Corte Constitucional de Colombia en la protección de los derechos de los desplazados internos? (How far may Colombia's Constitutional Court go to protect IDP rights?), suplemento de la RMF Ubicar a los desplazados internos en el mapa: logros y desafíos (Putting IDPs on the map: achievements and challenges), diciembre de 2006: www.fmreview.org/FMRpdfs/BrookingsSpecial/13.pdf

El desplazamiento interno en Birmania oriental

por Heather Rae

La historia de Birmania tras la independencia se caracteriza por numerosos conflictos en este país extraordinariamente heterogéneo. Desde que comenzó el régimen militar en 1962, Birmania ha sufrido graves abusos de derechos humanos y un desplazamiento masivo.

Alrededor del 60% de la población birmana, estimada en 50 millones, es de etnia birmana. El resto pertenece a un gran número de grupos étnicos que son denominados ‘minorías nacionales’, en general. Aunque el país está conformado administrativamente por siete divisiones y siete estados de minoría nacional, en la práctica existe una gran diversidad en cada uno de ellos. Los civiles de las zonas de minorías étnicas llevan sufriendo, desde

hace mucho tiempo, una gran variedad de abusos, como el desplazamiento forzado (a menudo repetidamente), además de trabajos forzosos, extorsiones, castigos arbitrarios, torturas, ejecuciones sumarias y violencia sistemática contra las mujeres y niñas. Por ejemplo, entre 1996 y 2000, se calcula que 300.000 aldeanos de Shan fueron reubicados en el estado de Shan a la fuerza. La comunidad musulmana rohingya del estado de Arakan (Rakhine),

en Birmania occidental, sigue sufriendo discriminaciones y abusos tras las expulsiones en masa de 1978 y 1991-92 a Bangladesh, desde donde muchos han sido repatriados en condiciones que están muy lejos de ser idóneas.

El Consejo Estatal de Paz y Desarrollo (SPDC, por sus siglas en inglés) —el nombre oficial de la junta militar que tomó el poder en 1990 y anuló los resultados de las elecciones, que ganó la Liga Nacional para la Democracia, liderada por Aung San Suu Kyi— aplica sin piedad una política de ‘cuatro recortes’. Concebida para negar a los insurgentes el acceso a alimentos, fondos, empleo e información, ha tenido grandes secuelas en los civiles

Cuando el Batallón de Infantería Ligera 501 SPDC atacó el pueblo de Th'Dah Der (Lu Thau, distrito de Papun) en marzo de 2007, la población huyó con las pertenencias y alimentos que pudieron cargar



de las zonas de minorías étnicas que rodean el centro de Birmania. Las fuerzas armadas birmanas han atacado aldeas y destruido sus medios de subsistencia durante las operaciones de contra-insurgencia, justificadas en aras de la unidad nacional.

Birmania oriental

El Consorcio Fronterizo Tailandia-Birmania¹ una alianza de ONG que trabajan con desplazados de Birmania para cubrir sus necesidades humanitarias, calcula que, en Birmania oriental, un millón de personas han sido desplazadas internamente en la última década. De los 350.000 refugiados que se piensa que existen en Tailandia, alrededor de 150.000 se encuentran en campos de refugiados. El gobierno tailandés no reconoce el estatus de refugiado de más de 200.000 refugiados shan en Tailandia. Además, se estima que alrededor de un millón de trabajadores birmanos emigrantes viven en Tailandia.

Entre 2005 y 2006, unas 82.000 personas se vieron obligadas a huir de sus hogares debido a las ofensivas militares lanzadas por el ejército birmano, las mayores desde 1997. Estas ofensivas han afectado a las etnias karen, shan, mon y, en concreto, a los karen del estado de Karen y la división oriental de Pegu. Las ofensivas contra los karen se produjeron cuando las tropas del SPDC se aprovecharon de un alto el fuego no oficial acordado en 2004 entre el SPDC y la Unión Nacional Karen (KNU, por sus siglas en inglés) para adentrarse aún más

armado de la KNU. Las tropas del SPDC impiden al KNLA acercarse a los civiles al forzar a los aldeanos a marcharse a lugares de reubicación bajo control militar.

El Grupo Karen por los Derechos Humanos² (KHRG, por sus siglas en inglés) argumenta que la etiqueta de 'desplazamiento inducido por el conflicto' no es exacta. El desplazamiento no es simplemente el resultado de que los civiles estén atrapados entre fuerzas militares en lucha. Los lugareños representan un objetivo deliberado y sus huertos, arrozales, graneros de almacenamiento de arroz y ganado son destruidos de manera sistemática. En 2006, el 40% de las tropas del frente de Birmania se desplegaron en Birmania oriental y dos divisiones de infantería ligera fueron encomendadas con la misión de impedir que los civiles cosecharan sus cultivos. El número de soldados del KNLA es muy inferior y es más probable que sus tropas se dediquen a ayudar a los lugareños a intentar escapar del ejército birmano que a atacar directamente a las tropas de éste. El KHRG afirma que el Estado militarizado está realizando una cruda campaña para controlar, desde el Estado, a las personas de origen rural, muchas de las cuales vivían su vida prácticamente fuera del dominio de toda autoridad estatal.

Las dos visiones de lo que está sucediendo ('el desplazamiento inducido por el conflicto' y 'actuaciones directas contra los aldeanos') no son necesariamente excluyentes. Reflejan un énfasis en aspectos distintos, aunque estrechamente relacionados, de un Estado coercitivo y un proyecto de construcción de la nación en el que el régimen considera a los grupos de oposición armados (por muy debilitados que estén) y a cualquier civil que no esté sometido al control directo de los militares o sus representantes como un desafío a su autoridad. Con frecuencia, los aldeanos intentan resistirse al control estatal, pero a un coste altísimo. Muchos civiles quedan atrapados en un ciclo de desplazamiento constante.

Su vulnerabilidad se ve reflejada en las terribles estadísticas de salud. En 2004, la Organización Mundial de la Salud colocó a Birmania en el puesto 190 de los 191 Estados clasificados según su prestación de asistencia sanitaria. Menos del 3% del presupuesto nacional está destinado a la salud (menos de 1 dólar por persona por año), mientras el 40% se gasta en el ejército. Las estadísticas para Birmania oriental son aún peores. Back Pack Health Workers Team (BPHWT)

calcula que la tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años de edad) es de 221/1.000 (comparada con los 106/1.000 de Birmania y los 21/1.000 de Tailandia). En Birmania oriental, se estima que la tasa de mortalidad materna llega a ser de una de cada 12 mujeres. Estos espantosos índices equivalen a los que se dan en países como Sierra Leona o la República Democrática del Congo. En gran medida, estos problemas están creados porque el SPDC concibe el suministro de asistencia médica y la posesión de medicinas por los aldeanos como actos hostiles. Esta crisis humanitaria se ve exacerbada por la extrema dificultad que afrontan las pocas agencias humanitarias que intentan prestar asistencia a las comunidades desplazadas escondidas en la selva. Varios médicos de BPHWT han perdido la vida en fuegos cruzados o debido a minas terrestres.

Los que buscan refugio en zonas recónditas afrontan graves peligros y sobreviven con una dieta a base de arroz y vegetales silvestres. Al buscar vegetales en la selva o al regresar a aldeas destruidas para recuperar arroz o cazos de cocina, quedan expuestos a las minas plantadas por las tropas del SPDC en los senderos de las aldeas o en arrozales. La malnutrición, la ausencia de cobijo (sobre todo durante la temporada de lluvias) y la falta de acceso a medicinas y asistencia médica originan altos índices de malaria, disentería y otras enfermedades. Los civiles que son encontrados en la selva también corren el riesgo de ser apaleados, violados y/o asesinados por las tropas del SPDC.

Los civiles que no escapan al control del SPDC y que viven en lugares de reubicación forzada también se enfrentan a numerosos peligros. A menudo, son trasladados a zonas donde no existen medios de subsistencia adecuados. Desde 1997, las tropas del frente deben ser 'autosuficientes'. Las tropas del SPDC piensan que los civiles en lugares de reubicación son prescindibles y, con frecuencia, les obligan a trabajar de porteadores, cultivar cosechas, construir carreteras y puentes, recoger leña y bambú para los edificios del ejército y eliminar minas terrestres. Además de los peligros evidentes inherentes a muchas de estas labores, a los aldeanos les queda muy poco tiempo para cuidar de sus propias cosechas, si es que las tienen. En muchos casos, se necesitan pases para viajar a campos que pueden estar demasiado lejos para que sea posible trabajar en ellos en el tiempo asignado. Ir y volver de los campos, cuando es posible, también aumenta la vulnerabilidad a las lesiones por minas terrestres, violaciones para las

Algunas personas durante su huida de los ataques del SPDC



en el territorio controlado por la KNU. La mayoría de los comentaristas califican los ataques como parte de una revitalizada política de 'cuatro recortes' dirigida a eliminar el apoyo de los lugareños al Ejército de Liberación Nacional Karen (KNLA, por sus siglas en inglés), el brazo



mujeres y las niñas y ejecuciones sumarias a manos de las fuerzas armadas.

Si bien es cierto que muchos aldeanos están claramente decididos a resistir los intentos del SPDC por controlarlos y a permanecer lo más cerca posible de sus tierras, otros, a menudo después de sobrevivir a múltiples desplazamientos, han huido a la frontera con la esperanza de conseguir entrar en los campos de refugiados de Tailandia. Una vez que la han cruzado, las organizaciones comunitarias, como el Comité Karen para Refugiados, procura ayudarlos para que lleguen a los campos de refugiados. No obstante, cada vez resulta más difícil cruzar a Tailandia debido a que se aplican controles fronterizos más estrictos. Desde abril de 2006, miles de desplazados internos se han reunido junto a Ei Htu Hta en el lado birmano del río Salween. En el campo de desplazados internos de Ei Htu Hta, aproximadamente 1.000 personas han recibido asistencia de las organizaciones comunitarias establecidas en la frontera y de donantes locales e internacionales. Sin embargo, es muy difícil obtener asistencia adecuada para los miles de personas que se esconden cerca de la zona e incluso más difícil es ayudar a los desplazados que se encuentran más hacia el interior de Birmania, aunque grupos con sede local, como BPLHWT, lo intentan.

La comunidad internacional

Los organismos internacionales, como el Comité Internacional de Cruz Roja (CICR), disponen de un acceso limitado a los civiles de Birmania oriental. Aun así, en noviembre de 2006, el gobierno birmano ordenó al CICR el cierre de sus oficinas en Birmania oriental, aunque más adelante se le permitió volver a abrir con operaciones reducidas. El CICR ha disminuido el número de sus trabajadores y se ha visto obligado a abandonar su programa de visitas a presos. Desde finales de 2004, cuando se efectuó la purga contra el General Khin Nyunt, la junta ha adoptado una línea más dura con las agencias internacionales situadas en el país y los organismos locales de

ayuda. Esta práctica ha ocasionado una mayor vigilancia e intentos de imponer requisitos administrativos para aumentar el control estatal sobre las agencias. En respuesta a las dificultades de trabajar en el país, en 2005, el Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, que había asignado 98,4 millones de dólares para un programa de cinco años de duración en Birmania, se retiró del país, al igual que MSF-Francia. Desde entonces, las promesas de ayuda por parte de la UE y otros han dado lugar a la planificación de un nuevo Fondo contra las Tres Enfermedades (3D Fund, por su acrónimo en inglés). Mientras prosigue el debate sobre las implicaciones políticas de la asistencia humanitaria, queda por ver hasta qué punto se cumplen las promesas y cómo estas se pueden poner en funcionamiento libres de un control gubernamental inaceptable. Sin embargo, está claro que, en las condiciones actuales, cualquiera que sea la ayuda que llega a la población de Birmania mediante estos canales, los desplazados son los que tienen menos probabilidades de acceder a ella, ya estén escondidos en la selva o vivan en lugares de reubicación forzosa.

En esta situación, el problema de cómo proporcionar asistencia a estas personas con la cooperación de un Estado que se dirige contra esas mismas personas sigue siendo crucial, sobre todo cuando esa asistencia es vista como un desafío a la integridad soberana del Estado. Las dificultades que surgen del desplazamiento forzado, descritas anteriormente, son resultado de una agresión perpetrada por un régimen que considera a todos sus ciudadanos como enemigos en potencia y que ve a los miembros de las minorías étnicas como enemigos confirmados, si no están sometidos al control del Estado o de una de las distintas milicias delegadas que éste controla. Cuando un gobierno fracasa tan estrepitosamente en sus responsabilidades, la protección debe adquirir la máxima prioridad para la comunidad internacional. No obstante, la soberanía sigue siendo una barrera, pese al abismo que existe entre la noción que tiene el SPDC de 'soberanía' como autoridad absoluta y el concepto emergente de la soberanía como responsabilidad que respetaría las normas establecidas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Este problema se ha complicado aún más con el veto emitido en enero de 2007 por China y Rusia al borrador de una Resolución sobre Birmania presentado ante el Consejo de Seguridad de la

ONU por Estados Unidos y el Reino Unido. El veto podría llevar al SPDC a suponer que puede continuar cometiendo impunemente abusos sistemáticos de los derechos humanos en nombre de la 'unidad nacional'. En el ámbito regional, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), pese a su inquietud por la violaciones de los derechos humanos en Birmania, ha tenido un impacto escaso debido a su compromiso esencial de no intervención. Por lo tanto, al menos de momento, los desplazados internos de Birmania oriental, que luchan ante un empeoramiento de la crisis de emergencia humanitaria, deben seguir siendo autosuficientes en gran medida.

Heather Rae (heather.rae@anu.edu.au) es Profesora de Asuntos Internacionales, Departamento de Relaciones Internacionales, Escuela de Investigación de Estudios de Asia-Pacífico, Universidad Nacional de Australia.

Los informes de Amnistía Internacional sobre Birmania se encuentran disponibles en <http://web.amnesty.org/library/esl-mmnr/index> y los de Human Rights Watch en www.hrw.org/asia/burma.php

1. www.tbcc.org
2. www.khr.org

Back Pack Health Worker Team (BPHWT)

Back Pack Health Worker Team (BPHWT), una organización comunitaria fundada en 1998 por médicos y trabajadores sanitarios de los estados de Karen, Karenni y Mon, presta asistencia sanitaria primaria en áreas de conflicto armado étnico y zonas rurales, donde el acceso a la atención sanitaria sería imposible. BPHWT cuenta con 70 equipos, de dos a cinco trabajadores sanitarios cada uno, que disponen de varios programas de asistencia sanitaria para una población de 140.000 desplazados. El objetivo de BPHWT es dotar a las personas de las habilidades y el conocimiento necesarios para gestionar y abordar sus propios problemas de salud, al mismo tiempo que trabaja por un desarrollo sostenible a largo plazo.

El informe realizado en 2006 por BPHWT sobre 'Emergencia crónica: salud y derechos humanos en Birmania oriental' se encuentra disponible en www.geocities.com/maesothtml/bphwt/

Las escuelas tenían que ser móviles. Cerraban siempre que el SPDC se acercaba o cuando los profesores y alumnos se veían obligados a huir con sus familias, pero en cuanto era posible se volvían a abrir

El derecho a voto de los desplazados internos en Nepal

por Anita Ghimire

Nepal está saliendo de un conflicto y debatiendo el calendario electoral. Los rebeldes maoístas han depuesto las armas y se han unido a la coalición gubernamental. Pero, ¿tendrán las elecciones algún tipo de credibilidad si un gran número de desplazados no puede votar? ¿Qué puede aprender Nepal de las experiencias en otros lugares?

La década de conflicto armado que ha asolado Nepal ha dejado alrededor de 200.000 desplazados internos en el país. Según el artículo 8.1.11 de la recién instaurada política sobre desplazados internos, todos los desplazados tienen por ley derecho a votar. Sin embargo, esta política no aclara si los desplazados tienen derecho a presentarse como candidatos o si deben votar en su lugar de procedencia o en su lugar de residencia actual. Es preocupante que, en la mayoría de los distritos de Nepal, el proceso de elaboración del censo electoral ya haya finalizado y sólo los residentes permanentes hayan quedado registrados.

Las elecciones constituyen un destacado medio por el cual los desplazados pueden hacerse oír en las decisiones políticas, económicas y sociales que afectan a su vida. Como ciudadanos del país en el que se encuentran desarraigados, estas personas tienen derecho a votar y a participar en los asuntos públicos, un derecho ratificado en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.¹

Es importante que Nepal aprenda de la experiencia y el conocimiento que posee la comunidad internacional en la realización y supervisión de procesos electorales en los que participan votantes desplazados. Según su propia y amplia experiencia, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)² ha identificado seis grupos de obstáculos para la concesión del derecho a voto a los desplazados internos: falta de documentación; prácticas discriminatorias; requisitos de residencia obsoletos y restrictivos; organización inadecuada de la votación; falta de información clara, adecuada y puntual; e inseguridad y actos de intimidación. Todos estos obstáculos se manifiestan en Nepal.

Muchos desplazados internos han perdido sus documentos o se los han confiscado durante el proceso de desplazamiento. En muchas áreas, el propio gobierno ha estado desplazado durante muchos años, incapaz de proporcionar documentación o prueba de ciudadanía a los residentes locales, que pueden haber sufrido el desplazamiento posteriormente. Hace poco, se ha producido una situación de caos en algunas zonas rurales, donde la gente se ha agolpado para poder recibir el título formal de ciudadanía. Incluso si los desplazados internos poseen documentos, se les prohíbe votar, a menos que sea en su lugar originario de residencia. Como la mayoría de ellos proceden de zonas rurales y muchos son semianalfabetos, son objeto de discriminación y se enfrentan a grandes dificultades a la hora de comprender y acceder a las tramitaciones burocráticas formales. La mayoría de los desplazados internos no podrán regresar a casa para votar. Cabe la posibilidad de que se desaten más conflictos entre los que vuelven a sus hogares y aquellos que han ocupado sus tierras. No existen planes específicos para retirar el gran número de minas terrestres que impiden a las familias desplazadas retornar a sus casas y reanudar su vida.

Por si esto fuera poco, los maoístas siguen ejerciendo su propio sistema judicial paralelo al gobierno en algunos lugares y establecen sus propias reglas sobre quién puede regresar y en qué circunstancias. Los maoístas han proclamado que existen tres clases de desplazados internos. Un grupo tiene prohibido volver permanentemente y a otro se le permite este derecho únicamente previo pago de una multa. Asimismo, los maoístas han anunciado que sólo devolverán una parte de la tierra confiscada a cada desplazado interno. En la actualidad, los maoístas forman parte del gobierno y deberían cumplir las leyes nacionales,

no las impuestas por ellos mismos. Sus acciones constituyen una clara violación tanto de los Principios Rectores, en los que se basa la política sobre desplazados internos de Nepal, como del Acuerdo Integral de Paz, según el cual los maoístas accedieron a colaborar en la devolución de las propiedades y facilitar el regreso y la reintegración de los desplazados.

Una de las condiciones más importantes para que las elecciones sean libres y justas consiste en que el electorado tenga acceso a información correcta y puntual sobre los procesos electorales. Los funcionarios electorales deben contar con una información clara y concisa que transmitir a todos aquellos con derecho al voto. Es preciso tomar precauciones para garantizar que toda la información sea comprensible para aquellos que tengan pocos estudios o sean analfabetos. A medida que se acerca el histórico día de las elecciones en Nepal, nada de esto se ha hecho.

Conclusión

La privación del derecho al voto a los desplazados internos plantea dudas sobre la legitimidad de las próximas elecciones. Es vital que:

- organizaciones con experiencia internacional se involucren en ofrecer asesoramiento y supervisar todas las fases de las elecciones: censo de votantes, difusión de la información, organización electoral y recuento de votos
- la sociedad civil de Nepal se implique en todas las etapas de la participación de los desplazados internos en el proceso electoral
- se sensibilice a todas las autoridades nacionales y locales que tengan responsabilidad en el proceso electoral sobre los retos a los que se enfrentan los desplazados internos y otras poblaciones vulnerables a la hora de ejercer su derecho al voto. Deberían recibir formación sobre la mejor manera de abordar estos problemas
- se subsanen urgentemente los fallos en la legislación electoral nacional para asegurar que ésta cumple las normas internacionales sobre derechos humanos internacionales y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

- se elimine el requisito que obliga a votar a los desplazados internos en su lugar de origen
- se elaboren procedimientos que garanticen que los desplazados internos puedan votar fuera de su lugar originario de residencia. Este derecho también debería extenderse a aquellos que se encuentren hospitalizados, en campamentos militares y en prisiones
- se involucre a los desplazados internos – y, de manera específica, a grupos marginados como mujeres y discapacitados – en el diseño de los procesos, para garantizar así su derecho democrático a una participación igualitaria en el proceso electoral
- la información electoral sea transparente y adaptada al destinatario final: deben tenerse en cuenta los bajos niveles de alfabetización y el origen rural de la mayoría de los desplazados internos

El proceso electoral de Nepal podría ayudar en la urgente tarea de devolver la seguridad al país y legitimar el gobierno. Sólo si se asegura la participación de los desplazados internos, las autoridades podrán transmitir un mensaje claro

de que están comprometidas con la creación de un nuevo Nepal.

Anita Ghimire (bhattaraianita@yahoo.com) es estudiante de doctorado en la Universidad de Katmandú e investiga cuáles son las repercusiones del conflicto armado en el desplazamiento interno de Nepal.

1. Véase Erin Mooney y Balkees Jarrah, RMF 23 'Salvaguardando el derecho a voto de los desplazados' www.migracionesforzadas.org/pdf/rmf23/page44.pdf
2. www.osce.org

Los solicitantes de asilo y refugiados urbanos en Tailandia

por Vera den Otter

Las dificultades a las que se enfrentan los refugiados en las ciudades suelen ser diferentes a las que tendrían en un campo de refugiados, pero de todos modos no dejan de ser graves. El Servicio Jesuita para Refugiados (JRS, por sus siglas en inglés) de Bangkok trata de asistir al creciente número de refugiados urbanos existente en Tailandia.

Tailandia alberga a unos 477.000 solicitantes de asilo y refugiados. En 2006, fueron 10.000 los recién llegados.¹ La mayoría proviene de Birmania y vive en nueve campos de refugiados ubicados a lo largo de la frontera entre Tailandia y Birmania. Los refugiados de las ciudades suelen proceder de Laos, Nepal y Sri Lanka, mientras que otros vienen principalmente de Camboya, Vietnam, Irán, Palestina y la República Democrática del Congo. Los requisitos del país con respecto a la obtención de visados son relativamente fáciles de cumplir, lo cual permite a los solicitantes de asilo entrar en el país para buscar, posteriormente, asistencia jurídica. Sin embargo, Tailandia no reconoce a los birmanos ni a los laosianos de etnia Hmong como refugiados (urbanos) y no permite que ACNUR aplique en esos casos las Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado.

Aunque Tailandia ofrece cierta protección a la mayoría de los refugiados y solicitantes de asilo, la vida de estas personas está lejos de ser fácil. Tailandia no firmó la Convención sobre los Refugiados de 1951 ni el Protocolo de 1967. Sobre

los solicitantes de asilo y los refugiados urbanos pende constantemente la amenaza de la detención o el arresto. Los refugiados urbanos no tienen derecho a trabajar, pero, aunque algunos de ellos (principalmente asiáticos) consiguen trabajo, a los que proceden de África les resulta prácticamente imposible. Suelen vivir en condiciones de hacinamiento, lo cual incrementa el riesgo de sufrir la violencia sexual o por motivos de género, ya que a menudo hombres y mujeres que no se conocen comparten una misma habitación. La dieta de los refugiados consiste principalmente en arroz y en ella no abundan los alimentos ricos en proteínas. Para la mayoría de los refugiados urbanos en Tailandia, la única solución duradera es volver a establecerse en un tercer país. De hecho, Tailandia no permite su integración en el ámbito local y probablemente esta política no vaya a cambiar. Aun así, el reasentamiento suele ser un proceso largo, por lo que muchos refugiados tailandeses pasan varios años en un vacío legal.

Necesidad de apoyo psicológico y asesoramiento jurídico

Una vez que los solicitantes de asilo se han registrado en ACNUR, normalmente se les



Refugiado birmano en Tailandia.

transfiere a la oficina del Servicio Jesuita para los Refugiados con el fin de ofrecerles apoyo psicológico antes de entrevistarlos para determinar su condición de refugiado (Refugee Status Determination, RSD). A todos los nuevos solicitantes que visitan el Servicio Jesuita les atiende un asistente social y, en él, reciben durante un máximo de tres meses apoyo social, emocional y psicológico. A los que se considera que están en una situación de alto riesgo o que han sobrevivido a la violencia sexual o por motivos de género se les remite de nuevo a ACNUR.

El personal del Servicio Jesuita para los Refugiados da a conocer los derechos de los refugiados en Tailandia y lo que implica esta condición. A veces, estas personas no aceptan haber perdido la condición que tenían en el pasado, fuera

cual fuera, y que su vida va a ser, en muchos sentidos, más dura que antes. El Servicio ayuda a los solicitantes de asilo a preparar y presentar su solicitud inicial ante ACNUR. Para ello, pueden necesitarse largas reuniones donde se debe analizar toda la información relevante del caso. El asesor jurídico del Servicio prepara entrevistas que imitan a las del RSD para ejemplificar cómo se desarrollará la reunión con ACNUR y qué tipo de preguntas pueden esperarse. El nerviosismo durante la entrevista o desconocer la importancia de aportar un dato relevante en el momento oportuno puede dar lugar al rechazo de la solicitud. Los solicitantes descubren cómo funciona el procedimiento RSD, cuánto dura, qué pueden hacer mientras esperan a que se celebre la entrevista y cuándo pueden obtener los resultados.

El personal también hace saber a los solicitantes que siempre existe la posibilidad de que se deniegue su solicitud y les informa sobre las consecuencias. Todas las personas que han visto rechazada su solicitud tienen derecho a apelar. El asesor jurídico del Servicio hace un seguimiento y les asiste en el proceso

de apelación si cree que deberían haber obtenido la condición de refugiado.

Los refugiados urbanos deberían tener permiso para vivir en Bangkok sin temor que les arresten o detengan mientras esperan ser reasentados. Se deberían respetar sus derechos en virtud de la legislación internacional. Además, los países de reasentamiento deberían ampliar su cupo para admitir a refugiados urbanos. El Servicio Jesuita para los Refugiados recomienda que:

- ACNUR aumente su financiación y personal para proyectos relacionados con refugiados urbanos en Tailandia
- el Gobierno tailandés dé a los refugiados urbanos un estatus legal temporal para que no se les pueda detener ni arrestar
- ACNUR permita registrarse a todos los solicitantes que reclamen protección y conceda a todos el derecho a que se les aplique el procedimiento RSD
- la comunidad internacional reconozca a los refugiados urbanos como un grupo de personas en situación de riesgo
- los países de reasentamiento acojan a más refugiados urbanos

- las ONG nacionales e internacionales amplíen su programa de apoyo a este grupo vulnerable, en colaboración con aquellas ONG que ya ofrezcan ayuda

El 8 de mayo de 2007, la oficina de ACNUR en Bangkok dejó de admitir a más recién llegados, ni entrevistas del RSD, ni apelaciones. No está garantizado que ACNUR vaya a continuar ofreciendo sus servicios a los solicitantes urbanos, y en caso afirmativo, no se sabe cuándo los reanudaría. El Servicio Jesuita para los Refugiados teme que, si el Gobierno tailandés prohíbe a ACNUR realizar entrevistas para la determinación de la condición de refugiado, otros países de la región hagan lo mismo. La situación ya es difícil en Camboya y Malasia: se acusa a los gobiernos de estos dos países de deportar a los refugiados de vuelta a su país de origen.

Vera den Otter (veradenotter@gmail.com) es la Responsable de Información y Apoyo del Servicio Jesuita para los Refugiados en Tailandia (www.jrs.or.th).

1. Véase www.refugees.org/countryreports.aspx?subm=&ssm=&cid=1605

Las prácticas del Estado y la unidad familiar de los refugiados africanos

por Esther Sample

Conforme los Estados africanos y los del Norte conceden cada vez más prioridad al control de la inmigración y a las consideraciones económicas y de seguridad, las familias se van separando. En el Reino Unido, la detención y la deportación impiden la reunificación y obstaculizan de manera activa la unidad familiar.

Para los refugiados africanos, la separación familiar suele ser una consecuencia indeseada de la migración forzada por la que miembros de una familia se ven obligados a seguir rutas diferentes o a huir conforme a las oportunidades o a los recursos disponibles. Sin embargo, también puede tratarse de una estrategia provisional deliberada, como ayudar a un niño a escapar del reclutamiento militar o enviar a un miembro políticamente activo a la clandestinidad. Rara vez se pretende que la separación familiar sea permanente

y normalmente se realizan enormes esfuerzos para reunificar a los familiares. Como las vías legítimas hacia la seguridad están limitadas, las familias africanas desplazadas se unen cada vez más a fin de pagar a un agente ilegal para que falsifique documentos y transporte a un miembro de la familia a pesar de los riesgos de este tráfico y la posibilidad de la separación a largo plazo. En el contexto del trauma extremo de la persecución y el exilio, el apoyo social, psicológico y material de la familia es de suma importancia.

Por lo general, algunos miembros de una familia cruzan las fronteras hacia campos de refugiados o países del norte que ofrecen asilo, mientras otros se quedan como desplazados internos debido a restricciones de movimiento controladas por combatientes o por otros obstáculos físicos o materiales. La Convención de 1969 de la Organización de la Unión Africana, que 'Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África', establece que a priori que debería ampliarse el reconocimiento de la condición de refugiado a todos los miembros de una familia. No se contempla la determinación individual de esta condición porque, en situaciones de afluencia masiva, la necesidad de protección es evidente y sería inviable efectuar los numerosos exámenes requeridos. Esta disposición significa que todas las familias que consiguen cruzar las fronteras unidas

obtienen protección y no son interrogadas por separado como sucede en el Reino Unido. En teoría, las familias también pueden cruzar una frontera separadas y reagruparse posteriormente. Sin embargo, si no se invierten más recursos de gobiernos y donantes en la búsqueda y localización de refugiados para apoyar el trabajo de agencias como el CICR, las posibilidades de reagrupación son escasas entre el caos de las comunidades dispersas en campos de refugiados.

Los proyectos que generan ingresos para la comunidad pueden proporcionar bienestar psicológico y protección social. Los gobiernos de Uganda y Zambia, con el respaldo de ACNUR, han transformado algunos campos de refugiados en campos de reasentamiento facilitando tierras cultivables y acceso a mercados y servicios locales.¹ En estas circunstancias, las familias y las comunidades pueden mantenerse unidas en mayor medida.

Sin embargo, por desgracia, la mayoría de los Estados africanos – molestos por la falta de asistencia internacional y por el escaso reparto global de las responsabilidades – están siguiendo el ejemplo del norte, endureciendo los controles fronterizos. Como en el Reino Unido, estas prácticas se traducen en que es posible que algunos miembros de una familia sean admitidos y otros no, según cambian las políticas o se interroga a los individuos. Tanzania, que solía ser famosa por su ‘política de puertas abiertas’ hacia los ruandeses, ha cambiado ahora hacia una postura de repatriación de todos los refugiados y cierre de sus fronteras, a causa de la alta afluencia, la crisis económica, la disminución del apoyo internacional y por motivos de seguridad.

El riesgo de detención y separación en el Reino Unido

Aquellos que consiguen llegar al Reino Unido pueden ser interrogados, detenidos o separados. Sin permiso para trabajar, los solicitantes de asilo no tienen vía alguna para alcanzar la estabilidad o la autosuficiencia que buscan. La Ley británica de 2004 sobre Asilo e Inmigración permite la retirada de todo apoyo a las familias solicitantes a las que se les ha denegado el asilo. Si la familia no está dispuesta a firmar el ‘retorno voluntario’ para recibir así asistencia conforme al Artículo 4, pueden caer en la indigencia, lo cual podría ocasionar que los menores sean puestos bajo la tutela del Estado. Los centros de detención también pueden separar a los miembros de las familias solicitantes de asilo. Respecto a

la deportación, la ‘seguridad nacional’ es la consideración primordial del gobierno y los delitos menores pueden provocar que el miembro de una familia sea deportado solo a una zona de conflicto.

En el ámbito europeo, aquellos que gozan de Protección Subsidiaria (medidas complementarias al régimen de protección consagrado por la Convención de Ginebra y su Protocolo de 1967) quedan fuera de la directiva de la CE sobre Reagrupación Familiar. De igual modo, el Reglamento de Dublín (el reglamento de 2003 que establece que las personas sólo pueden

residencia. El Reino Unido se ha desviado de manera oficial del Artículo 22 (2) de la Convención de 1989 de la ONU sobre los Derechos del Niño³ por este motivo. Este artículo obliga a los Estados a ‘localizar a los padres o a otros miembros de la familia de cualquier niño refugiado a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá a los niños la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar por cualquier motivo’.



Niño refugiado liberiano recién llegado a Sheffield, R.U.

solicitar asilo en un único Estado de la Unión Europea) no llega a garantizar la unidad familiar, excepto en circunstancias limitadas, si los miembros de la familia se separan durante su migración forzada y se ven obligados a solicitar asilo en distintos países europeos.² Los Estados pueden burlar sus obligaciones de preservar la unidad familiar de los refugiados dado que no existe una definición de ‘familia’ en el derecho internacional. La sociedad africana tradicional es mucho más comunitaria, sus ‘mayores’ desempeñan numerosos papeles y se incluye en la familia a parientes más lejanos y a amigos. A consecuencia de la alta mortandad, con mucha frecuencia las agrupaciones familiares no son ‘nucleares’. La experiencia de ser refugiado hace que se formen muchas familias por elección o por circunstancias. Los lazos económicos y emocionales deberían tener, en algunos casos, el mismo peso que los lazos de sangre o de matrimonio.

Los Estados occidentales recelan cada vez más de los niños que son enviados por sus progenitores como ‘anclas’, para que la familia pueda seguirles y obtener la

Los menores refugiados en el Reino Unido se enfrentan a interrogatorios prolongados y suelen ser detenidos por disputas de edad, que conducen a un interminable procedimiento de entrevistas e incómodos exámenes pediátricos, mientras siguen detenidos con adultos.

La incompatibilidad entre el control de la inmigración y las políticas de protección a menores se traduce en que los niños sin acompañante tienen menos probabilidades de obtener la condición de refugiado pero, al mismo tiempo, tienen menos posibilidades de expulsión y devolución, por lo menos hasta que alcancen los 18 años de edad. Esta incoherencia política deja a los niños solicitantes de asilo atrapados en una situación marginada o ilegal y se suma a su situación ya traumática de por sí.

Los gobiernos deben reconocer que, mediante el apoyo a la unidad familiar, se puede reducir la ‘carga económica’ que temen signifique la llegada de refugiados: un grupo familiar dependerá en menor medida de los proveedores externos de asistencia y protección, y la existencia de

testigos puede agilizar el procedimiento de asilo. El problema de la unidad familiar de los refugiados va cobrando mayor relevancia conforme aumenta el número de refugiados y desplazados internos y los Estados amplían sus controles de inmigración, restringen la entrada para la reagrupación familiar y dificultan ésta. Existe la posibilidad de que los refugiados queden aislados y con una necesidad desesperada de asistencia. La mejor manera de aliviar este problema, tanto para los gobiernos como para los refugiados, es fomentar la autosuficiencia de las familias y los grupos comunitarios de refugiados.

Esther Sample (esthersample@hotmail.co.uk) es voluntaria para la Localización y Servicio de Mensajes para Refugiados y Solicitantes de Asilo de Cruz Roja Internacional y, en la actualidad,

trabaja en Malawi para una ONG de desarrollo de los jóvenes, 'AYISE'.

1. Ana Low, 'Integración local: ¿una solución duradera para los refugiados?' RMF 25 www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25_64_65.pdf
2. 'El Reglamento de Dublín: Veinte Voces – Veinte Razones para Cambiar' ('The Dublin Regulation: Twenty Voices – Twenty Reasons for Change') www.ecre.org/resources/responses_recommendations/798
3. www.ohchr.org/spanish/law/crc.htm

Boletín ACNUR África

La Oficina de ACNUR en África publica regularmente un boletín de noticias disponible en papel y en línea en www.unhcr.org/doclist/news/42c3b1b22.html. Para más información puede contactar con Héléne Daubelcour (daubelco@unhcr.org), Africa Bureau, UNHCR, PO BOX 2500, Ginebra, Suiza.

ninemillion.org

**Nueve millones de caras
Nueve millones de nombres
Nueve millones de historias**

**Nueve millones de niños
son refugiados en estos momentos**

Ninemillion.org es una campaña liderada por ACNUR con la finalidad de concienciar y conseguir fondos para un programa de educación y deportes dirigido a jóvenes refugiados, muchos de los cuales se ven obligados a pasar bastantes años de sus vidas lejos de sus hogares y con pocas esperanzas de regresar. Nosotros podemos tener la palabra sobre los que les sucede ahora, en sus años como refugiados. www.ninemillion.org

Errores en materia de protección: lecciones de la red de desplazados internos de Kenia

por Prisca Kamungi y Jacqueline M. Klopp

La violencia instigada por el Estado en la década de los noventa provocó miles de muertos en Kenia y cientos de miles de desplazados. En la actualidad, unos 430.000 desplazados internos¹ sobreviven en condiciones infrahumanas. Y todo ello, a pesar de que Kenia cuenta con una red de apoyo a los desplazados internos, una sociedad civil dinámica y, desde las elecciones históricas de 2002, el reconocimiento de la libertad política de asociación. ¿Qué es lo que ha fallado?

A pesar de todas sus ventajas en comparación con muchos de sus vecinos y de los avances que se están produciendo hacia el compromiso formal con los Principios Rectores, Kenia todavía no garantiza adecuadamente la seguridad de sus desplazados internos. A tenor de nuestra experiencia de trabajo con la red sobre el desplazamiento interno de Kenia, analizamos algunos de los grandes obstáculos políticos que reducen la posibilidad de que el Estado y la sociedad civil actúen eficazmente en beneficio de los desplazados internos.

A lo largo de la década de los 90, el gobierno de la Unión Nacional Africana de Kenia (KANU, por sus siglas en inglés) financió y orquestó actos violentos para eliminar a los votantes de la oposición en distritos electorales clave.² En la carrera

hacia las elecciones de 2002, que acabaron con 24 años de régimen autocrático dirigido por Daniel Arap Moi, la Coalición Nacional Arco Iris (NARC, por sus siglas en inglés), de la oposición, decidió acoger a muchos de los antiguos políticos del KANU que habían sido responsables de la violencia. Como estos políticos podían atraer votos, también se les incluyó en el gobierno de la NARC tras las elecciones. Algunos incluso ascendieron a puestos más elevados. Esta situación hizo que el tema de los desplazados internos se volviera espinoso desde el punto de vista político, lo cual llevó al nuevo presidente, Mwai Kibaki, a dar carpetazo a la posibilidad de iniciar un proceso de Verdad, Justicia y Reconciliación. El hecho de que el gobierno sigue necesitando a algunos de los perpetradores de la violencia y a sus cómplices provinciales

para sobrevivir políticamente es uno de los grandes escollos para el cambio.

La Red sobre Desplazamiento Interno de Kenia se formó en 2003 con apoyo de diversos agentes de la sociedad civil, que trabajaron en pro de los desplazados durante los episodios de violencia: el Consejo Nacional de Iglesias de Kenia (NCCK, por sus siglas en inglés)³, la Diócesis Católica de Nakuru y la Comisión de Derechos Humanos de Kenia (KHRC, por sus siglas en inglés).⁴ La red representa a los desplazados de la mayoría de regiones del país, excepto de la zona norte, donde la gente huyó de su casa debido a la violencia. Conforme ha ido trabajando para ganar en reconocimiento público, ha sentido la necesidad de independizarse de sus colaboradores de la sociedad civil, por quienes muchos desplazados internos se han sentido defraudados. Los desplazados también sienten gran frustración ante la aparente postura negativa y los retrasos del Estado. Aparte de favorecer algunos reasentamientos y de distribuir alimentos de emergencia en algunos sitios, el gobierno y la sociedad civil no han hecho mucho por los desplazados internos keniatass.

Otro problema importante es la tierra, cuestión que constituye tanto una causa

subyacente como una consecuencia de la violencia. El gobierno ha fracasado en la reforma de su sistema de gestión de la tierra. Como hiciera el anterior gobierno de la KANU, la actual hornada de políticos manipula la tierra con fines partidistas. En 2006, el muy anunciado plan de reasentamiento de desplazados internos no hizo más que beneficiar a cientos de familias que no habían abandonado su hogar. El gobierno creó una Fuerza de Trabajo en pro de los Desplazados Internos, pero no se le dio mucha publicidad, sus tareas no estaban bien gestionadas y no se publicó ningún informe. Protegidos por el hecho de que los causantes de la violencia electoral no han recibido castigo alguno, algunos miembros del parlamento se preparan para utilizar el desplazamiento interno como forma de manipular las divisiones territoriales para obtener beneficios políticos.

Kenia carece de un marco de referencia legal e institucional que defina y reconozca el desplazamiento interno. Aunque el gobierno keniano no ha aprobado la transposición de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos a la legislación nacional, sí que ha firmado, junto a otros diez gobiernos regionales, el Pacto de Seguridad, Estabilidad y Desarrollo de la Región de los Grandes Lagos, que incluye un protocolo para proteger y ayudar a los desplazados internos. Dicho documento constituye el primer instrumento vinculante desde el punto de vista legal que aborda específicamente la situación de los desplazados.⁵ Se necesita mucho apoyo local e internacional para convencer a la población y a los políticos kenianos de que lo apliquen. Si no se ejerce presión, el Pacto se convertirá en papel mojado.

Invisibilidad de los desplazados internos

El desinterés de la sociedad civil por los desplazados internos es también una consecuencia de su poca visibilidad tras 15 años de desplazamiento. Muchos desplazados internos se han desperdigado en busca de un medio de vida o se han mezclado entre la población pobre u olvidada de las ciudades, por lo que no son "visibles" en campos de desplazados al uso. No existen ONG que se centren exclusivamente en ellos y los donantes no los tienen en cuenta. Tampoco existe apenas apoyo internacional, aparte del que ofrece el Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados. La comunidad internacional parece creer que la crisis humanitaria

de Kenia ha finalizado, y que, como ahora hay un gobierno democrático, el problema del desplazamiento interno se solucionará automáticamente. Las ONG humanitarias que trabajan en la región se centran en los conflictos, más visibles y graves, de las vecinas Somalia, Sudán y Uganda. Por su parte, Naciones Unidas no ha aceptado que la protección de los desplazados internos en Kenia recaiga bajo su mandato. Los responsables de zona y de las oficinas centrales de la OCAH, el PNUD y ACNUR no han defendido los derechos de los desplazados de una forma eficaz y rotunda. Kenia es un punto de apoyo clave para las operaciones de emergencia y, como el tema del desplazamiento interno es espinoso desde el punto de vista político, parece que Naciones Unidas prefiere evitar cualquier tipo de problema con el gobierno keniano.

Esta situación empuja a la Red sobre el Desplazamiento Interno a convertirse en la organización más importante de apoyo en Kenia. Sus mayores colaboradores han sido los desplazados internos más pobres, que necesitan ayuda y asistencia desesperadamente para retomar sus propiedades, recibir compensaciones o sentirse lo suficientemente seguros como para volver a sus tierras. Los desplazados internos de las clases medias que han encontrado el modo de reconstruir su vida casi no se han sumado a la lucha. La Red sobre Desplazamiento Interno carece de apoyo y recursos locales y de un liderazgo fuerte. Los objetivos claros de cohesión son difíciles de cumplir cuando se tiene que afrontar una tarea de apoyo complicada y cargada desde el punto de vista político. La Red sobre Desplazamiento Interno ha intentado ser representativa y multiétnica y sus miembros se localizan en muchos sitios del país, pero los problemas de coordinación son abrumadores y los recursos, limitados. Sin un apoyo más coordinado, la red probablemente se desmembrará y los políticos que desean acallar el programa en pro de los desplazados internos encontrarán el modo de avivar las disensiones en su interior.

¿Qué se debe hacer?

El desplazamiento interno está vinculado a una mala gestión política. La irresolución de la difícil situación de los desplazados internos favorece el uso continuado del problema como táctica política, en obvio detrimento de la democracia. Dado que no se han cubierto las necesidades de los desplazados kenianos, amplias zonas de las antiguas regiones de asentamiento de desplazados, entre las que se encuentran algunas de las tierras más fértiles de

Kenia, seguirán siendo inestables e improductivas, con las repercusiones obvias que ello supone para la seguridad alimentaria. Asimismo, dichas zonas seguirán tendiendo a la violencia y es probable que en ellas aumente el número de desplazados, cosa que ya está ocurriendo como consecuencia del crecimiento natural de la población y de los nuevos desplazamientos que se están produciendo en el oeste de Kenia y entre las comunidades ganaderas. El problema no sólo no va a desaparecer, sino que tiende a empeorar.

Es necesario comprender mejor y clarificar en debates públicos las repercusiones futuras de la desatención continuada al problema de los desplazados internos. Se deben favorecer y apoyar localmente la capacidad y el análisis político continuado y metódico. Si el problema de la tierra es tan controvertido e irresoluble desde el punto de vista político, ¿se podría indemnizar a los desplazados internos de otra forma por la pérdida de sus tierras? ¿Cuál es el mejor modo de afrontar la reconciliación, dadas las limitaciones políticas actuales? ¿Dónde se encuentran las posibilidades de cambio? El liderazgo de las Naciones Unidas será importante para crear oportunidades de diálogo y diplomacia y hacer que Kenia cumpla sus compromisos internacionales. Es alentador ver que, con el apoyo del Observatorio de Desplazamiento Interno, los organismos pertinentes de las Naciones Unidas están empezando al menos a debatir el tema.

Los agentes de la sociedad civil keniana que han participado activamente en la protección y defensa de los desplazados internos necesitan un apoyo y asistencia continuados en su larga y difícil lucha. Será esencial encontrar el modo de crear una red más eficaz con vínculos asistenciales con las Naciones Unidas y el gobierno. El único órgano gubernamental que está especialmente concebido para liderar el apoyo y estrategias necesarios para realizar este trabajo es el organismo de control de los derechos humanos del propio gobierno keniano.⁶ La Red sobre Desplazamiento Interno necesita ayuda directa tanto en término de recursos, como en materia de defensa de sus objetivos. Kenia y la comunidad internacional deben reconocer los esfuerzos organizativos de este grupo de personas valientes y vulnerables, que se encuentran cada vez más desesperanzadas.

Prisca Kamungi (kamungi@yahoo.com) es estudiante de doctorado en la Universidad de Witwatersrand y asesora

en cuestiones de desplazamiento interno en Kenia. Jacqueline M. Klopp (jk2002@columbia.edu) es profesora ayudante de Relaciones Internacionales Públicas en la Escuela de Relaciones Internacionales Públicas de la Universidad de Columbia. Ambas ofrecen apoyo gratuito a la

Red de Desplazamiento Interno. Para obtener más información sobre el desplazamiento interno en Kenia, visite el sitio www.internal-displacement.org

1. Según el Observatorio de Desplazamiento Interno www.internal-displacement.org
2. Jacqueline M. Klopp, "Conflictos étnicos y victoria

- electoral" ("Ethnic Clashes and Winning Elections"), Revista canadiense de estudios africanos (Canadian Journal of African Studies), 35 (2) 2001: 473-517.
3. www.nckc.org
4. www.khrc.or.ke
5. www.irinnews.org/report.aspx?reportid=62757, www.un.org/News/Press/docs/2007/sc8968.doc.htm
6. www.knchr.org

Las dimensiones olímpicas del desplazamiento inducido por el deporte

por Jean du Plessis

Los Juegos Olímpicos han desplazado a más de dos millones de personas en los últimos 20 años, afectando de manera desproporcionada a grupos concretos, como los sin techo, los pobres, los romaníes y los afro-americanos. Los mega-eventos como los Juegos Olímpicos suelen dejar un legado inmobiliario negativo para las poblaciones autóctonas.

Los investigadores del Centro sobre el Derecho a la Vivienda y los Desalojos (COHRE, por sus siglas en inglés), con sede en Ginebra y respaldado por la Red Internacional Universitaria de Ginebra (RIUG/GIAN),¹ han estudiado siete ciudades que han sido o serán sede de unos Juegos Olímpicos. Su informe muestra que poco ha cambiado desde que 720.000 personas fueron desplazadas a la fuerza en Seúl, Corea del Sur, en los preparativos de los Juegos Olímpicos de Verano de 1988.

En Beijing, las autoridades están despejando grandes áreas de distritos residenciales ante la celebración de los Juegos de 2008. 1,25 millones de personas ya han sido apartadas de sus hogares y se calcula que otras 250.000 estarán desplazadas para cuando comiencen los Juegos en agosto de 2008. Estas cifras no incluyen los 400.000 inmigrantes, aproximadamente, que viven "temporalmente" en 171 barrios en condiciones de extrema inseguridad, llegados a Beijing por la falta de oportunidades de subsistencia en las zonas rurales. Los representantes legales y los defensores del derecho a la vivienda que se oponen o cuestionan los desalojos forzosos están sujetos a intimidaciones constantes, acoso y, en algunos casos, encarcelamiento por su activismo. Los desahucios de Beijing suelen incluir la demolición total de las viviendas de personas pobres. Así, se obliga a los habitantes a reubicarse lejos

de sus comunidades y lugares de trabajo con redes de transporte inadecuadas, lo que incrementa de manera significativa su coste de vida. En Beijing, y en China en general, el proceso de demolición y desalojo se caracteriza por la arbitrariedad y la falta de garantías legales. En muchos casos, los inquilinos no reciben notificación de su desahucio o la reciben con muy poca antelación y tampoco perciben la indemnización prometida. En ocasiones, esta falta de indemnización adecuada (o de indemnización simplemente) pone a los desahuciados en riesgo de no tener vivienda y de sufrir una pobreza rampante. A menudo, los desalojos forzosos son violentos y se ha multiplicado el número de abusos cometidos durante los procesos de desahucio.

El informe también aborda el impacto sobre la vivienda que tienen otros mega-eventos como la Copa Mundial de la FIFA, Expos mundiales, conferencias del FMI/Banco Mundial e incluso concursos de belleza, como los de Miss Mundo y Miss Universo. Muestra cómo causan, directa e indirectamente, varias violaciones del derecho a la vivienda (como los desalojos forzosos); el aumento del coste de la vivienda (que lleva a la imposibilidad de adquirirla); reducciones en el número ofrecido de viviendas sociales, estatales y de bajo coste; la discriminación contra minorías y los pobres; la tipificación como delito de la carencia de vivienda; la expropiación de la propiedad

privada y la falta de transparencia y la exclusión de los residentes indígenas en la toma de decisiones.

Ahora, cinco años antes de que Londres acoja los Juegos Olímpicos de 2012, más de 1.000 personas ya se enfrentan a la amenaza del desplazamiento fuera de sus hogares y los precios de la vivienda están subiendo vertiginosamente. Es evidente, incluso en esta fase temprana, que la construcción de los locales y las instalaciones para los Juegos afectarán de manera desproporcionada a los pobres, los que tienen escasos ingresos, los residentes en viviendas del Estado y las minorías étnicas, como los gitanos y los neo-hippies que viven en caravanas.

Unos 2.700 romaníes se vieron directamente perjudicados por la preparación y la celebración de los Juegos Olímpicos en Atenas. Para los romaníes, los Juegos Olímpicos sirvieron para agravar la discriminación y la marginalización que ya sufrían, ocasionando más segregación, desalojos forzosos violentos y dificultades para gozar de condiciones de vida adecuadas y dignas.

Aproximadamente 30.000 residentes pobres fueron apartados de sus hogares en Atlanta por el aburguesamiento de los barrios, la demolición de las viviendas estatales, la especulación con los alquileres y los proyectos de renovación urbana asociados con los Juegos Olímpicos. Alrededor de 2.000 casas estatales fueron derribadas y casi 6.000 residentes quedaron desplazados. Los afro-americanos se vieron afectados de manera desproporcionada por los desplazamientos. Además, la tipificación como delito de la carencia



de vivienda fue una característica clave de los Juegos de Atlanta en 1996.

COHRE insta al Comité Olímpico Internacional (COI) y otros organismos que regulan mega-eventos a que integren plenamente los factores del derecho a la vivienda en los criterios de selección a la hora de evaluar las candidaturas para albergar un mega-evento. Los

organizadores deben incorporar, de manera transparente, consideraciones sobre el derecho a la vivienda en todos los aspectos de la preparación y la celebración de los eventos. Las directrices que hemos preparado esbozan las oportunidades para promover legados inmobiliarios positivos que puedan disfrutarse mucho después de que hayan terminado los eventos. Estas directrices exhortan a los gobiernos, las autoridades municipales, los organizadores, los comités de candidaturas e incluso los patrocinadores corporativos a:

- estudiar, controlar y evaluar las repercusiones en la vivienda, posibles y reales, de los mega-eventos
- evitar que las poblaciones existentes de personas sin techo se vean afectadas
- garantizar que la celebración de un mega-evento contribuye a la existencia

de mercados inmobiliarios estables y al suministro de viviendas asequibles

- utilizar los mega-eventos como una oportunidad para proporcionar viviendas sociales, estatales y de bajo coste y para mejorar el número de viviendas existentes
- hacer que los violadores del derecho a la vivienda rindan cuentas y asegurar la disponibilidad de recursos para las víctimas

Jean du Pressis es el Director Ejecutivo en funciones de COHRE. Si desea obtener más información, póngase en contacto con la Directora de Prensa de COHRE, Radhika Satkunanathan (media@cohre.org). El informe, las directrices y el material de referencia de 'Juego limpio por el derecho a la vivienda' sobre las ciudades olímpicas estudiadas se encuentran disponibles en www.cohre.org/mega-events

1. www.ruig-gian.org

Pancarta gigante colgada en las casas ocupadas de Broadway en Sidney, Australia.

Un extraño intercambio de refugiados entre Australia y EE.UU.

por David Holdcroft

En abril, el ministro de inmigración australiano, Kevin Andrews, anunció que, en un acuerdo alcanzado con los Estados Unidos, Australia 'intercambiaría' hasta 200 refugiados cada año.

Según el plan, los solicitantes de asilo que se encuentren actualmente en la isla de Nauru pueden optar al reasentamiento en EE.UU. si se les reconoce como refugiados. Al mismo tiempo, los refugiados cubanos y haitianos que, en la actualidad, se hallan retenidos en la bahía de Guantánamo serán realojados en Australia. El gobierno estadounidense es el primero en haber emprendido el reasentamiento de un gran número de refugiados de Nauru. Kevin Andrews describió la decisión como disuasoria, argumentando que "el posible reasentamiento en EE.UU. constituirá un freno a aquellos que quieren venir a Australia ilegalmente porque tienen amigos aquí".

Según la 'solución del Pacífico', los solicitantes de asilo que viajen por mar, pero no alcancen tierra firme australiana, son conducidos a centros de

detención dirigidos por la Organización Internacional para las Migraciones, contratada por el gobierno australiano, en la isla de Nauru y en la de Manus en Papua Nueva Guinea. Concebidos para evitar que los solicitantes de asilo realicen peticiones en tierra firme, los centros niegan a los refugiados el acceso al sistema judicial australiano. Si bien el gobierno australiano ha repetido que no permitiría entrar en Australia a estas personas, aproximadamente el 96% de los refugiados que han sido sometidos a este método han acabado en dicho país o en Nueva Zelanda. Es evidente que se trata de una forma de tramitar las solicitudes de asilo enrevesada, potencialmente perjudicial y extremadamente cara.

Es difícil entender la lógica del comunicado entre EE.UU. y Australia desde cualquier punto de vista. El objetivo

principal de la política de refugiados parece ser el control de las fronteras, más que la preocupación por la protección de los que llegan sin papeles. Si esta práctica se produce a costa del debido proceso jurídico y de los derechos humanos, acabará por ser contraproducente. El sistema de protección de los refugiados puede y debe tener en cuenta los movimientos no regulados a través de las fronteras de las personas que buscan asilo. Adoptar estas medidas extraordinarias por un reducido grupo de solicitantes de asilo es indigno y completamente injustificado. Uno no puede sino pensar que esta política también está diseñada para 'dividir a la fuerza' al lobby de los refugiados en Australia, al presentar a EE.UU. como un destino aceptable para el reasentamiento; no obstante, es el proceso por el cual Australia llega a esta conclusión lo que resulta pernicioso. Debemos comenzar a buscar otras opciones más sensatas y humanas.

David Holdcroft (davidhsj@zipworld.com.au) es el director del Servicio Jesuita para Refugiados, Australia.

Dubai: ¿ciudad de esperanza?

por Lina Abirafeh

La Ciudad de la Esperanza es una organización que ofrece refugio a mujeres que han sufrido abusos en Dubai, la ciudad más grande de los Emiratos Árabes Unidos. Dubai ha empezado a reconocer los problemas sociales que acompañan a su extraordinario crecimiento económico, ¿pero hace lo suficiente para afrontar la terrible incidencia de la trata de personas?

Sharla Musabih llegó a los EAU procedente de Estados Unidos en 1983 para estar con su marido emiratounidense. En 1991 ofreció cobijo a una mujer que fue víctima de la violencia doméstica. Lo que pareció ser en un principio un caso aislado, se convirtió en una epidemia. A la vez que crecía la población de los EAU en número y nacionalidades de origen, los problemas sociales (y su visibilidad) también aumentaban.

“Me di cuenta de que había gente necesitada de refugio”, dice Musabih. “Quería ofrecerles a aquellas personas que lo necesitaran un lugar temporal en el que pudieran respirar mientras resolvían sus problemas”. Así que abrió un refugio, la Ciudad de la Esperanza, mientras se esforzaba por rescatar a menores que trabajaban como jinetes de camello y concienciar al gobierno de estos problemas. Afirma que el gobierno se ha mostrado muy receptivo ante la idea de un refugio para mujeres. “Me he quedado impresionada ante la cooperación y respeto que he recibido de parte de las esferas más altas del gobierno de los EAU. Trabajar con ellos en estos temas tan delicados ha sido como disponer de una varita mágica. Mis deseos se convierten en sus órdenes”.

La Ciudad de la Esperanza ayuda a mujeres de cualquier nacionalidad y edad. El refugio acoge a un total de 50 e incluye a víctimas de la violencia doméstica, la trata y otras formas de discriminación. En el centro de acogida, las mujeres encuentran un lugar seguro para vivir, así como orientación, programas de formación, educación, atención sanitaria y asistencia legal. A estas personas se les facilita ayuda para que lleguen a ser autosuficientes. Musabih explica que algunas mujeres se han casado o han encontrado un trabajo y han permanecido en los EAU, mientras que a otras se las ha

repatriado a su país de origen. “Tratamos de ayudarlas con lo que quieren hacer”, afirma. Las mujeres se enteran de la existencia del refugio a través de las instituciones policiales, organismos de inmigración, embajadas, medios de comunicación y por el boca a boca. Debido a la popularidad de la Ciudad de la Esperanza y al aumento de la demanda, se está abriendo un segundo centro en el emirato vecino de Ras al Jaima.

Elena (nombre ficticio) es una chica uzbeka de 16 años de edad que fue atraída a los EAU con la promesa de un trabajo lucrativo en una boutique. En lugar de eso, la encerraron en una casa con otras mujeres y la forzaron a prostituirse. Para evitar que su familia en Uzbekistán la buscara, los tratantes (hombres uzbekos) la obligaron a que les llamase y les dijera que había huido con un chico. Como su familia y su comunidad se creyeron la historia, ahora se encuentra asilada y estigmatizada. Elena perdió la esperanza y empezó a temer que, como muchas otras mujeres víctimas de la trata en Dubai, estuviera condenada a ejercer la prostitución de por vida. Afortunadamente, la policía la encontró y ahora vive en un refugio de la Ciudad de la Esperanza. Está aprendiendo inglés y espera volver pronto a Uzbekistán. Algunos asesores psicológicos están colaborando con trabajadores sociales en Uzbekistán para explicarle la situación a su familia y facilitarle el regreso a casa.

¿Refugio o burdel?

Por desgracia, otros segmentos de la población local no se han mostrado tan receptivos. Los maridos de las mujeres del refugio han lanzado una campaña de difamación contra Musabih y la acusan de regentar un burdel. Musabih se defiende

de las críticas y de las acusaciones sin fundamento. “Llaman a la policía y dicen que las casas son burdeles. La policía cumple su obligación de investigar y, al final, ven exactamente lo que hacemos y que todo está correcto. Pero al difundir estos rumores horribles, esa gente hace mucho daño”. A algunos agentes de policía de rango inferior se les persuadió para que refrendaran las alegaciones, pero afortunadamente existe un apoyo constante por parte de las autoridades policiales y el gobierno. El concepto de refugio también se contempla en el Islam.

En octubre de 2004, los EAU ratificaron la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).¹ El artículo 6 obliga a los signatarios a que tomen “todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”. Sin embargo, los EAU no cumplen totalmente las normas reconocidas internacionalmente para la erradicación de la trata de personas. Según el Departamento de Estado de Estados Unidos, los EAU son un “destino para hombres, mujeres y niños víctimas de la trata procedentes del sur y este de Asia, Europa del Este, África y Oriente Medio que se convierten en esclavos en contra de su voluntad y sufren la explotación sexual. Se calcula que unas 10.000 mujeres procedentes del África subsahariana, Europa del Este, sur y este de Asia, Iraq, Irán y Marruecos son víctimas de la trata sexual en los EAU”. Los Estados Unidos indican que los EAU no comprueban si las prostitutas han sido víctimas de la trata. En su lugar, detienen y deportan a estas mujeres. El enjuiciamiento de los tratantes sexuales no es habitual, aunque está aumentando. En 2005, sólo 22 de las 100 denuncias interpuestas resultó en condena.²

En los últimos tiempos, los EAU han dado grandes pasos para combatir la trata de personas. La policía de Dubai abrió un departamento especializado en la trata para controlar el problema de cerca. Este departamento mantiene un sitio web y una línea telefónica de atención durante las 24 horas, y recientemente ha lanzado una campaña de concienciación que

informa a la gente sobre sus derechos y sobre los recursos disponibles. A pesar de la mayor concienciación social existente en la ciudad, las mujeres continúan sintiéndose estigmatizadas, especialmente cuando los perpetradores son hombres procedentes de su país de origen. Por eso, muchas víctimas temen represalias por parte de los tratantes o proxenetas si denuncian estos delitos.

A finales de 2006, se aprobó una nueva legislación a tenor de la cual los tratantes se enfrentan a la cadena perpetua y a multas de hasta un millón de dirhams (275.000 dólares, aproximadamente). El código penal emiratounidense tipifica la prostitución y la incitación a la prostitución. Asimismo, prohíbe abrir un establecimiento donde se ejerza la prostitución. Además, existe una ley especial que impide a las mujeres de varios países de Asia Central entrar en los EAU a menos que sean mayores de 31 años y vayan acompañadas de un familiar varón o estén de viaje de negocios oficial.

Noora (nombre ficticio), una mujer emiratounidense que trabaja en cuestiones de género locales, explicaba que existen otros refugios para mujeres en el país. Hay dos en Abu Dhabi que operan en secreto, pero cuentan con el beneplácito y apoyo del gobierno. Noora explica que la Ciudad de la Esperanza ha sido un proyecto controvertido, debido en parte al hecho de que Musabih no es emiratounidense. Ser una extranjera informada a veces parece ir en su contra, a pesar de que conoce el islam y los Emiratos. Noora indicó que la Ciudad de la Esperanza se beneficia de la aprobación del gobierno, pero que no es oficial o necesariamente legal. El concepto de organización no gubernamental es nuevo en los Emiratos y la legislación sobre ONG y procedimientos operativos es aún inexistente.

La reputación de Dubai

Trabajé como cooperante internacional y pasé cuatro años en la comunidad humanitaria de Afganistán, donde predominaban los hombres. Fui testigo de conversaciones secretas en las que se planeaban escapadas de fin de semana a Dubai. Para muchos hombres expatriados, Dubai se ha convertido en sinónimo de prostitución. Varios sitios web y blogs describen cómo encontrar prostitutas en Dubai, “la ciudad del ocio en Oriente Medio”. Un participante anónimo declaraba: “Estoy contento de decir que la prostitución en Dubai goza de buena salud”. Otro indicaba que “la

prostitución es habitual en Dubai. La prostitución es un complemento de la economía ya que favorece la hostelería, que casi en su totalidad está regentada o patrocinada por la población local”. La reseña continúa con una lista de varias mujeres disponibles, ordenadas por nacionalidad, disponibilidad, ubicación y precio. Un club nocturno/burdel muy conocido se autoproclama “las Naciones Unidas de la Prostitución”.

Los tratantes suelen proceder de los países de origen de las víctimas (no suelen ser emiratounidenses). Muchos de los proxenetas que operan en Dubai son mujeres procedentes de la antigua Unión Soviética y se sospecha que tienen vínculos con la mafia. Cuando llegan a los EAU, a las mujeres que han sido víctimas de la trata se les retira el pasaporte y pertenencias y se las obliga a prostituirse para pagar su viaje y gastos diarios. Es más difícil, incluso, controlar estas importantes deudas ya que las mujeres apenas reciben remuneración alguna por su trabajo, si es que obtienen algo. Los tratantes también venden sus víctimas a otros tratantes. Y la deuda de las víctimas continúa en aumento.

El compromiso del gobierno en tratar estas cuestiones sociales se ha plasmado en la contratación de asesores independientes, que forman a trabajadores sociales para atender a las víctimas de los abusos. Los EAU siguen avanzando en muchos frentes y algunas batallas que continúan librándose en otros países ya se han vencido aquí. La constitución de 1971 estipulaba claramente que las mujeres y los hombres percibirían los mismos ingresos por el mismo trabajo, batalla que todavía queda por ganar en muchos países aparentemente liberales.

Conscientes de las críticas exteriores, los Emiratos Árabes Unidos han resuelto el problema de los menores de edad que trabajan como jinetes de camello. En un acuerdo de 2005 con UNICEF, los EAU se comprometieron a devolver a estos niños, muchos de ellos menores de 10 años, a su país de origen. En la actualidad, la ley prohíbe utilizar a niños menores de 18 años, por lo que en su lugar se emplean robots por control remoto. Sin embargo, la sangría de la trata de mujeres todavía está pendiente.

A Noora, como a otras muchas mujeres emiratounidenses, le preocupa lo que el mundo exterior piense de los EAU, pero también le inquietan los dobles raseros.

“Hay prostitución y trata en todas partes. Pero los Estados Unidos piensan que pueden criticar a otros sin barrer su propia casa, por así decir”. A Noora le preocupa que esta publicidad negativa no haga más que alimentar la psicosis contra los árabes y el mundo islámico. “A todos los medios de comunicación estadounidenses les interesa lo oprimidas que están las mujeres en el mundo árabe. Por su parte, las emiratounidenses son bastante progresistas y, de hecho, piensan que las mujeres occidentales no son capaces de reconocer su propia opresión. El mundo busca la controversia, especialmente si afecta a las mujeres. Esto incrementa el miedo y los equívocos, que en absoluto favorecen que se comprendan las cosas según la verdad y los hechos. Los cambios sociales son un proceso que lleva tiempo. Deberíamos trabajar juntos para fortalecer las capacidades y solucionar los problemas sociales. Al mundo occidental le sería provechoso dedicar más tiempo a comprender las sociedades islámicas y pasar menos tiempo temiendo. No necesitamos más ‘invasión’ ni ‘liberación’”, concluye Noora.

Al convertirse en capital mundial, Dubai se sitúa en la encrucijada: ¿se convertirá en una ciudad donde la trata se tolere silenciosamente para cubrir la demanda internacional? ¿O afrontará los problemas sociales abierta y directamente, y aceptará que puede perder parte de su atractivo turístico como consecuencia de ello? Está claro que los EAU están trabajando para solucionar los problemas sociales y que se están produciendo cambios de forma gradual. Está surgiendo un nuevo clima de debate y análisis. ¿Se ganará Dubai su reputación como verdadera “ciudad de la esperanza”?

Para solicitar más información sobre la Ciudad de la Esperanza, escriba a cityofhope18@gmail.com o a City of Hope, PO Box 75193, Dubai, EAU o llame al número de teléfono +971(0)50.651.6511

Lina Abirafeh es asesora independiente en cuestiones de género y desarrollo. En la actualidad, su trabajo se centra en la violencia por motivos de género en Sierra Leona, pero pronto se trasladará a Papúa Nueva Guinea. Está terminando el doctorado en la Escuela de Economía de Londres sobre los efectos de la ayuda internacional para cuestiones de género en situaciones de posguerra. Correo electrónico: safarlina@gmail.com

1. www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm

2. www.state.gov/g/tip/irls/tiprpt/2006

Las agencias de refugiados más responsables podrían recibir una certificación

por Andrew Lawday

Un nuevo sistema de certificación podría ayudar a que las agencias de asistencia humanitaria sean más responsables ante los refugiados y desplazados. Desde que se evaluara de forma decisiva la respuesta a la situación de emergencia en Ruanda en la década de los noventa, las agencias han reconocido puntos débiles, tanto en la responsabilidad como en la calidad de los programas humanitarios. Sin embargo, la ayuda internacional ante emergencias sigue siendo, en gran medida, poco responsable.

Si nos fijamos en las evaluaciones publicadas en 2005 y 2006, queda claro que las agencias humanitarias siguen reconociendo que existe un 'déficit de responsabilidad' significativo. Las ONG internacionales aceptaron nuevas críticas por sus actuaciones en respuesta al tsunami asiático, a pesar del esfuerzo que hicieron por resolver algunos puntos débiles que se habían prolongado en el tiempo. No obstante, la importante reforma humanitaria dirigida por Naciones Unidas apenas mencionaba el concepto de la responsabilidad ante las personas afectadas. Los donantes no se responsabilizaban ante los beneficiarios de un modo claro y las víctimas de los desastres carecían de medios para exigir el cumplimiento de sus responsabilidades a las agencias de ayuda o a los donantes.

Una reciente encuesta de la Asociación Internacional para la Responsabilidad en el Ámbito Humanitario (HAP, por sus siglas en inglés) reveló que los altos directivos, los directores de programas y los asesores de políticas percibían que la responsabilidad ante los sobrevivientes de desastres seguía siendo inadecuada en gran medida, aunque quizá estuviera mejorando.

Según declaró António Guterres, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, a los directivos de ACNUR en 2005 "La responsabilidad adquiere muchas formas diferentes, pero en primer lugar tenemos que rendir cuentas ante los refugiados, los apátridas y los desplazados internos, naturalmente". En el informe la Situación de los Refugiados en el Mundo, de 2006, ACNUR reconoció que había que reforzar los mecanismos de responsabilidad para los desplazados. Los mecanismos de ACNUR no garantizaban ni sanciones adecuadas ni

indemnizaciones cuando se vulneraban directamente los derechos fundamentales de los refugiados y los apátridas.

Parece evidente que la escasa rendición de cuentas ante las víctimas de los desastres lleva aparejada la mala calidad de los servicios prestados. De hecho, cualquier servicio corre el riesgo de resultar tan ineficaz como inútil cuando existe un desequilibrio de poder entre el proveedor y el receptor.

"Veo a Khawajas (personas blancas) que vienen al campo y se van. También viene el personal de las ONG. Pero raras veces nos dicen lo que están haciendo. Siento que no somos importantes; por eso no trabajamos estrechamente con estas personas".

Fatima Abdul Mageed
(desplazada interna en Darfur,
de 65 años de edad)

Es inquietante que muchas agencias rindan cuentas a los donantes a expensas de los beneficiarios. Puede que sea consecuencia del aumento que han experimentado los presupuestos de ayuda. La asistencia humanitaria bilateral de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (DAC/OCDE)¹ pasó de 7.300 millones de dólares en 2004 a 8.400 millones de dólares en 2005, un aumento del 15% en términos reales, mientras que las promesas de contribuciones a los países afectados por el tsunami ascendieron a 14 mil millones de dólares. Más de 50 donantes han dedicado 272 millones de dólares al recién expandido Fondo Central de Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés).²

Por supuesto, los retos relacionados con la responsabilidad humanitaria no deben oscurecer los logros. La mayoría de los encuestados en el estudio de HAP notaron algunas mejoras en este ámbito. Los asesores de HAP en el terreno han informado de que se aplican buenas prácticas en la responsabilidad, la transparencia y los mecanismos de quejas en Pakistán, Sudán, Aceh y otros lugares. Por ejemplo, el Consejo Danés para los Refugiados ha desarrollado un sistema de gestión de quejas en el Cáucaso del Norte, donde esta agencia proporcionó ayuda alimentaria a más de 200.000 personas, en su mayoría desplazados, en Ingushetia, Chechenia y Daguestán. El sistema logró mejorar la distribución de alimentos e incrementó la dignidad, la confianza y la seguridad. El Comité Internacional de Rescate, en colaboración con el gobierno keniano y las agencias de ayuda, estableció un mecanismo de quejas para prevenir la explotación sexual de los refugiados. Medair creó instrumentos de información de los beneficiarios en Darfur, mediante encuestas para familias, entrevistas individuales y encuestas de opinión para pacientes con objeto de identificar problemas y valorar los resultados. ACNUR elaboró un sistema para la participación de los refugiados en los campos de refugiados de Sierra Leona y ha desarrollado un Instrumento de Evaluación Participativa para involucrar a las comunidades y a los individuos en actividades de evaluación.

Estas buenas prácticas parecen ser la excepción que confirma la regla: las agencias no ponen en práctica la responsabilidad humanitaria de manera sistemática y todavía no existe un requisito estándar en funcionamiento.

Una nueva iniciativa para medir la responsabilidad

Esta situación puede cambiar próximamente. El Estándar de HAP sobre Responsabilidad Humanitaria y Gestión de Calidad, lanzado en Ginebra en abril de 2007, ha sido diseñado para ayudar a las agencias a reforzar, de manera sistemática, sus mecanismos de responsabilidad ante las víctimas de desastres. HAP concibió el estándar con el asesoramiento de trabajadores humanitarios, sobrevivientes de desastres

y asesores de responsabilidad, y trabajó para garantizar su aplicación universal.

Un elemento importante del Estándar es su programa de certificación, que brinda a las agencias responsables la oportunidad de someterse a una auditoría formal sobre la rendición de cuentas realizada por un auditor registrado en HAP. Las dos primeras agencias certificadas – el Consejo Danés para los Refugiados³ y la Oficina Africana para el Desarrollo y la Cooperación (OFADEC, por sus siglas en francés)⁴, con sede en Dakar – recibieron el Certificado de HAP en la asamblea de los 17 miembros de HAP celebrada en abril en Ginebra. Se espera que otros socios de HAP procuren obtener el certificado también.

El propio intento de obtener el certificado es un medio eficaz y un incentivo positivo para que la agencia ponga en práctica el Estándar en toda su organización.

“La obtención del certificado ha supuesto reto, un proceso que ha valido la pena, pues ha hecho que OFADEC mejore su calidad y responsabilidad. La agencia invirtió bastante trabajo y formación en su conjunto. Al final del proceso, vimos que el esfuerzo por llevar a la práctica nuestros propios principios, normas y compromisos había valido la pena. Además, el proceso en sí contribuyó a aumentar nuestra confianza”.

Mamadou Ndiaye, Director Ejecutivo de OFADEC

Andrew Lawday (alawday@hapinternational.org) es asesor de la Asociación Internacional para el Ámbito Humanitario. HAP es una asociación con sede en Ginebra cuyo objetivo es conseguir que la acción humanitaria rinda cuentas ante los beneficiarios. Se puede

descargar el Estándar en Responsabilidad Humanitaria y Gestión de Calidad en: www.hapinternational.org. Se anima a las agencias de ayuda que estén interesadas en la responsabilidad y la calidad a que se pongan en contacto con Sheryl Haw (shaw@hapinternational.org), directora de Certificación de HAP, para obtener más información.

La marca de certificación de HAP ofrece una garantía de responsabilidad y calidad humanitarias. Su empleo queda sujeto a sus términos y condiciones.



1. www.oecd.org/dac
2. www.unfoundation.org/certif/index.asp
3. www.drc.dk
4. <http://membres.lycos.fr/ofadec>

Consejo Editorial de RMF

A continuación se detalla la afiliación institucional de los miembros del Consejo Editorial. No obstante, éstos actúan a título personal y sus opiniones no representan necesariamente las de sus instituciones.

Paula Banerjee
Calcutta Research Group

Amelia Bookstein
Save the Children UK

Nina Birkeland
Consejo Noruego para los Refugiados

Mark Cutts
OCAH

Jens-Hagen Eschenbächer
Observatorio de Desplazamiento Interno

Rachel Hastie
Oxfam, Gran Bretaña

Arjun Jain
ACNUR

Khalid Koser
Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno

Erin Mooney
ProCap/ACNUR

Bahame Tom Nyanduga
Relator Especial sobre Refugiados,

Desplazados Internos y Solicitantes de Asilo en África

Dan Seymour
UNICEF

Jeremy Stickings
DFID

Richard Williams
ECRE

Roger Zetter
Centro de Estudios sobre Refugiados

Red de Migraciones Forzadas de ACNUR y RSC

El Centro de Estudios sobre Refugiados (RSC, por sus siglas en inglés), con apoyo de ACNUR, está trazando un mapa mundial en el que ubica a investigadores, académicos, profesores, defensores y profesionales asociados con diversas instituciones o que trabajan de forma independiente para proteger los derechos y la vida de las personas desplazadas. Esperamos que cuando esté terminado, el mapa

ayude a mejorar las conexiones de colaboración entre instituciones académicas, trabajadores en el ámbito humanitario, responsables del desarrollo de políticas y defensores de los derechos humanos que tratan cuestiones relativas a las migraciones forzadas en el mundo entero.

Quisiéramos saber más de Ud., su organización y su trabajo.

Incluiremos esta información en una base de datos mundial que constituirá los cimientos de esta iniciativa. Le estaríamos muy agradecidos si contesta el cuestionario disponible en la red en: www.rsc.ox.ac.uk/mapping.html Para obtener más información, póngase en contacto con Simon Addison

(simon.addison@qeh.ox.ac.uk).

Acceso a la salud reproductiva, información y servicios durante emergencias

RAISE

La Iniciativa RAISE: el desarrollo de la salud reproductiva mediante la colaboración

por Diana Barnes-Brown y Janet Butler-McPhee

El fortalecimiento de las capacidades para garantizar que se prestan servicios de salud reproductiva y sexual de calidad durante las emergencias constituye un componente clave de la Iniciativa RAISE.¹

A medida que las emergencias adquieren una naturaleza más duradera, es vital que, junto con la respuesta inicial de emergencia, las agencias planifiquen una dedicación a más largo plazo. Este planteamiento requiere, con frecuencia, una cooperación más estrecha entre las agencias de ayuda y las de desarrollo, ya que suele existir una necesidad de permanencia en el terreno durante años, posiblemente décadas, conforme los campos, las zonas urbanas deprimidas, los asentamientos empobrecidos y otros lugares 'temporales' donde emigran los refugiados y los desplazados internos se convierten en las únicas opciones disponibles para un asentamiento por largo tiempo o permanente.

RAISE (acceso a la salud reproductiva, información y servicios durante emergencias, por sus siglas en inglés) trabaja en varios lugares, entre los que se encuentran Darfur, Sudán del Sur, el norte de Uganda y la República Democrática del Congo. En estos contextos, RAISE trabaja con socios de ayuda y de desarrollo a fin de facilitar que desarrollen su capacidad para garantizar un mayor acceso a una salud reproductiva integral. Con la naturaleza cambiante del conflicto, las estrategias de ayuda de las agencias sobre la prestación de servicios de salud reproductiva también cambian. Se han producido y distribuido manuales y recursos para facilitar a estas agencias que proporcionen servicios de salud reproductiva. Lo que se requiere ahora es el respaldo a las agencias para que refuercen su capacidad de llevar a cabo las actividades del programa con eficacia.

El trabajo de RAISE se suma al del Consorcio para la Respuesta de Salud Reproductiva en situaciones de Conflicto (RHRC, por sus siglas en inglés) y al de otras organizaciones con el objetivo de asistir a las agencias de ayuda y de desarrollo a asegurar servicios de calidad en materia de salud reproductiva



en situaciones de emergencia y el fin de desarrollar las capacidades locales de responder a las necesidades humanitarias. Durante mucho tiempo, el RHRC ha dirigido un programa que ofrece asistencia en materia de desarrollo organizativo y técnico a las organizaciones locales y nacionales. Este programa también ha desempeñado un papel clave para facilitar vínculos de mejora de capacidades entre agencias locales, nacionales e internacionales.

En 2003, el RHRC publicó 'Refugiados y Asistencia de Salud Reproductiva: Informe Global de la Década' (GDR, por sus siglas en inglés). En el informe, el RHRC señala que "la falta de asistencia técnica y de desarrollo de la capacidad continúa impidiendo la prestación de servicios integrales de salud reproductiva [...] Las agencias, a todos los niveles, precisan más asistencia técnica y de formación para desarrollar la capacidad institucional y el liderazgo".² Asimismo, el Informe Global de la Década exigía mejoras en las técnicas de evaluación y difusión para obtener modelos de prestación de servicios que pudieran reproducirse.

El año siguiente, el Grupo de Trabajo Interagencia sobre Salud Reproductiva en el ámbito de los Refugiados (IAWG, por sus siglas en inglés) publicó la Evaluación General Interagencia de los Servicios de Salud Reproductiva entre los Refugiados y los Desplazados Internos.³ Al haber empleado seis estudios complementarios y varios métodos de investigación para evaluar la situación de la salud reproductiva entre poblaciones desplazadas de todo el mundo, el informe presenta una revisión del tema en profundidad. El resultado es una evaluación valiosa e integral del estado de la salud reproductiva de estas poblaciones.

El informe de IAWG observó que se habían producido mejoras, aunque todavía quedaba mucho por hacer antes de que los servicios de salud reproductiva para los refugiados y los desplazados internos alcanzaran niveles aceptables en cuanto a disponibilidad y a calidad. Uno de los retos centrales señalados en el informe de IAWG es el de "mejorar la recopilación y el uso adecuado de datos [y] alimentar el aumento de la colaboración entre agencias". Todos los estudios identifican dificultades en la recogida de datos o

limitaciones en la disponibilidad y calidad de la información existente y destacan la necesidad de mejorar la toma de datos actuales y las prácticas de compilación.

Junto con la formación clínica y el seguimiento y el apoyo a la puesta en práctica de los proyectos, el perfeccionamiento del control y de la evaluación es uno de los métodos fundamentales de la Iniciativa RAISE, tanto para lograr mejoras en los servicios de salud reproductiva en situaciones de emergencia humanitaria, como para contribuir al desarrollo de médicos de salud reproductiva, presentes y futuros.

El taller de Nairobi marca el ritmo

Es necesario contar con datos de buena calidad para identificar las deficiencias en el equipamiento, los suministros y los recursos humanos; para distinguir los puntos fuertes y las oportunidades y para abogar por los cambios en las políticas a fin de mejorar el acceso a los servicios. Para medir la eficacia de los programas, es esencial recopilar esos datos de referencia al principio de los proyectos.

En febrero de 2007, RAISE concluyó un taller en Nairobi, Kenia, con socios de prestación de servicios. Los objetivos del taller eran introducir las técnicas de evaluación de referencia al personal, tanto de las sedes como destacado en el terreno, y desarrollar planes de trabajo detallados para los estudios de referencia. Se promovió el uso de dos métodos de recogida de datos para su empleo en las actividades de referencia: evaluaciones de las instalaciones y encuestas basadas en la población.

Entre los participantes, se encontraban socios del Comité Internacional de Rescate⁴ (CIR) en la República Democrática del Congo (RDC), el Comité Americano para los Refugiados⁵ (CAR) Darfur, CAR Sudán del Sur, Marie Stopes Uganda⁶ (MSU) y las sedes tanto del CIR como del CAR. Se seleccionó a los participantes atendiendo a sus funciones clave en las evaluaciones de referencia planeadas.

En el taller, los participantes aprendieron de la amplia experiencia y conocimientos tanto de los mediadores como de otros participantes. Cada sesión tenía un tema central y objetivos de aprendizaje definidos, pero concedía un tiempo de debate en grupos reducidos para que se compartieran las experiencias. Aunque el enfoque se centraba en los métodos de investigación, los participantes

también aprendieron más sobre los casos relacionados con los servicios de salud reproductiva, así como las experiencias de programas con distintos indicadores, como los Indicadores de Proceso de la ONU para la Atención Obstétrica de Emergencia.

Los participantes emprendieron sus propias actividades iniciales de referencia en el mes posterior a la celebración del taller. Para las evaluaciones de instalaciones, el equipo de RAISE recopiló datos utilizando un instrumento estandarizado, que constituía una adaptación del programa de Prevención de la Mortalidad y la Discapacidad Maternas (AMDD, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Columbia, y se adaptó también según el feedback aportado por los participantes del taller. Se han concluido las evaluaciones de las instalaciones en ocho centros del



ayuda técnica in situ como apoyo mediante conferencias a distancia durante el resto de la recogida de datos, así como durante el análisis, la difusión y la utilización de los hallazgos de las evaluaciones de las instalaciones. Este respaldo técnico y la naturaleza participativa del taller de Nairobi han resultado fundamentales para permitir un desarrollo positivo de la capacidad de los socios de prestación de servicios a la hora de poner en práctica evaluaciones de referencia. Los informes que llegan del terreno muestran que el taller ha sido eficaz en movilizar al personal local e iniciar la recopilación de datos.

Los trabajadores de RAISE esperan que la disponibilidad de asistencia técnica continua, tanto in situ como mediante conferencias a distancia, facilitará el éxito de la puesta en práctica de actividades de evaluaciones de las instalaciones y de encuestas basadas en la población. A su vez, el éxito en la realización de las dos partes de las evaluaciones de referencia proporcionará pruebas que se puedan aplicar a actividades de afinación de proyectos y constituyan una base sólida para su comparación con hallazgos posteriores.

Diana Barnes-Brown (db2472@columbia.edu) es la Escritora Técnica/Editora y Janet Butler-McPhee (jb2779@columbia.edu) la Directora de Comunicaciones de la Iniciativa RAISE (www.raiseinitiative.org). Si desea Ud. recibir correos electrónicos con actualizaciones sobre los nuevos recursos en salud reproductiva en situaciones de conflicto, visite la página web de la Iniciativa RAISE y suscríbase a la lista de correo, según se indica.

CIR y dos centros del CAR en Darfur, cinco centros del CIR en la RDC y diez centros de MSU en el norte de Uganda. Las evaluaciones de instalaciones empezarán en los centros del CAR en Sudán del Sur en un futuro cercano. Las encuestas basadas en la población, el siguiente paso para la finalización de las evaluaciones de referencia generales, ya han comenzado en centros del CIR en Darfur y la RDC, centros del CAR en Darfur y centros de MSU.

El personal del programa de la Iniciativa RAISE proporcionó asistencia técnica durante todo el proceso de recopilación de datos, trabajando de cerca con los participantes del taller en sus centros en el terreno para formar equipos de recopiladores de datos. Los trabajadores de RAISE seguirán brindando tanto

1. La Iniciativa RAISE, antes denominada CRHC (presentada en RMF 27 www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF27/70-71.pdf), es una iniciativa conjunta de la Universidad de Columbia y Marie Stopes International que trabaja con agencias destacadas de desarrollo y ayuda humanitaria para garantizar que la respuesta a la salud reproductiva en situaciones de crisis humanitarias es adecuada a las necesidades reales que se dan en el terreno.
2. Consorcio para la Respuesta de Salud Reproductiva en Situaciones de Conflicto (RHRC), Refugiados y asistencia de salud reproductiva: informe global de la década (Refugees and Reproductive Healthcare Global Decade Report), 2003, p.10 www.rhrc.org/pdf/Global_Decade_Report.pdf
3. Grupo de Trabajo Interagencia sobre Salud Reproductiva en Situaciones de Refugiados (IAWG), Evaluación general interagencia de los servicios de salud reproductiva entre los refugiados y los desplazados internos (Inter-agency Global Evaluation of Reproductive Health Services for Refugees and Internally Displaced Persons), 2004. www.rhrc.org/resources/iawg/
4. www.theirc.org/
5. www.arcrelief.org/
6. www.mariestopes.org.uk/wg/uganda/htm

La integración de los refugiados en la Unión Europea

por la Oficina Europea del ACNUR



El Artículo 34 de la Convención de 1951 insta a los Estados a facilitar la “asimilación y la naturalización” de los refugiados. Hace poco, ACNUR publicó unas recomendaciones sobre cómo podían mejorarla los miembros de la Unión Europea.¹

Como parte de su misión por ayudar a los países a cumplir sus obligaciones respecto a los solicitantes de asilo y a los refugiados, últimamente ACNUR ha realizado evaluaciones en varios Estados miembros de la Unión Europea para detectar los obstáculos a la integración de los refugiados y otras personas que necesitan protección internacional. Los hombres, mujeres, niños y niñas refugiados que participaron, revelaron lo que ellos mismos perciben como obstáculos fundamentales a su integración:

- dificultades debidas al desconocimiento de la lengua autóctona y de culturas distintas.
- discriminación y actitudes poco receptivas hacia los extranjeros
- falta de comprensión por parte de las sociedades de acogida de la situación específica de los refugiados
- impacto psicológico causado por la inactividad prolongada durante el procedimiento de solicitud de asilo
- acceso limitado a los derechos para las personas que necesitan protección subsidiaria

Un procedimiento largo para la obtención de asilo puede constituir uno de los principales obstáculos para una buena integración social, económica y cultural. Por lo general, el proceso de determinación del estatus se caracteriza por la inseguridad y la inactividad, las cuales pueden perjudicar la salud mental de los refugiados, provocando depresiones, síndrome de dependencia, apatía y falta de confianza en uno mismo bloqueando, de este modo, el acceso al empleo y el uso de habilidades sociales tras la concesión del estatus. Los procedimientos dilatados repercuten de manera específica en los niños.

Las políticas de recepción deben estar diseñadas para minimizar el aislamiento y la separación de las comunidades de acogida, así como facilitar el desarrollo eficaz de las habilidades lingüísticas y profesionales y la asistencia para conseguir empleo. En general, la enseñanza del

lenguaje debe impartirse al comienzo del procedimiento de solicitud de asilo y se debe transmitir información clave sobre la sociedad de acogida. ACNUR sugiere que se establezcan seis meses como el periodo máximo de prohibición de acceso al empleo para los solicitantes de asilo. Brindar acceso al mercado laboral y a la formación profesional puede reducir los costes de recepción, reducir el empleo sumergido y facilitar la reintegración en el país de origen, al permitir que los solicitantes de asilo que regresan a sus hogares lo hagan con un alto grado de independencia financiera o con competencias laborales adquiridas.

Para la integración futura, también es importante que el alojamiento posibilite la interacción con la comunidad de acogida. La detención, incluso si se produce por un breve periodo de tiempo, puede tener efectos duraderos en las personas y en su capacidad de adaptarse e integrarse, sobre todo en el caso de los niños y las personas traumatizadas.

La Directiva relativa al Estatus de los Nacionales de Terceros Países que sean Residentes de Larga Duración confiere un derecho condicional a la residencia permanente tras cinco años de residencia en el territorio de un Estado miembro de la UE. La Directiva no es de aplicación a los refugiados. Los refugiados y las personas a las que se ha concedido protección subsidiaria que residen legalmente y han contribuido a las comunidades de los Estados Miembros durante muchos años no disfrutan, según la legislación de la UE, de los mismos derechos que otros residentes legales nacionales de países terceros. En opinión de ACNUR, debería concederse la residencia permanente a aquellos a los que se ha otorgado protección subsidiaria, como máximo, a los tres años de residencia.

Una recepción inadecuada puede exacerbar o perpetuar los efectos de cualquier trauma existente antes del viaje. La separación continua de los familiares, la falta de trabajo, la exclusión social y la marginación, la inquietud sobre el

futuro y el encuentro con la ignorancia, la hostilidad y la humillación agravan el estado psicológico de la persona en cuestión. Es importante eliminar los obstáculos que perpetúan los efectos del trauma. Si no se tratan las consecuencias del trauma, los refugiados no podrán estar en disposición de participar plenamente en programas de integración y su capacidad de convertirse en miembros activos de la sociedad podrá verse gravemente mermada. Debe proporcionarse atención especializada, asesoramiento psicológico y otros tipos de servicios sanitarios (y también es posible que se necesiten intérpretes y mediadores interculturales).

La posibilidad de reagruparse con la familia es de vital importancia para el proceso de integración. Los miembros de la familia pueden reforzar el sistema de apoyo social a los refugiados y, al hacerlo, promueven la integración. En la Unión Europea, por lo general, los derechos de reagrupación familiar están limitados a los familiares centrales, a pesar de que en otras culturas los vínculos con los parientes lejanos pueden ser muy estrechos. ACNUR anima a los Estados Miembros a adoptar una estrategia pragmática y flexible para las solicitudes de reagrupación familiar de otros parientes dependientes que vivieran en la misma casa del refugiado antes de su viaje.

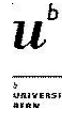
La naturalización cierra la dimensión legal del proceso de integración y origina el cese del estatus de refugiado. Varios Estados miembros de la UE han reducido los periodos de espera y los costes de naturalización o han eliminado los requisitos para renunciar a la ciudadanía del país de origen. ACNUR anima a los otros Estados Miembros a seguir el ejemplo y considerar la posibilidad de facilitar la adquisición de la ciudadanía para los refugiados.

Para obtener más información, póngase en contacto con Pirkko Kourula (kourula@unhcr.org) directora de la oficina de ACNUR para Europa.

1. Tras una reunión informal celebrada en mayo de 2007 por los ministros de la UE responsables de la integración, ACNUR publicó una Nota sobre la Integración de los Refugiados en la Unión Europea (Note on the Integration of Refugees in the European Union): www.unhcr.org/protect/PROTECTION/463b462c4.pdf



Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamientos Internos



La mejora de los datos de salud y mortandad entre los desplazados internos

por Robert Lidstone

Medir con precisión la tasa de mortandad y otros indicadores de la salud constituye un medio importante para fijar los objetivos de la asistencia a los desplazados internos y evaluar el impacto de la respuesta de ayuda humanitaria. Aun así, con frecuencia, los datos de salud y mortandad entre los desplazados internos son inexistentes, poco fiables e incompletos. Existen pocos datos que abarquen una gran extensión dentro de una región en conflicto, ya que, a menudo, se recaban en un solo lugar o en puntos dispersos. Muchos países con un gran número de desplazados internos no tienen publicado ningún dato específico de la salud y mortandad de estos desplazados. Los datos no son susceptibles de comparación debido a las diferencias metodológicas en el diseño de la investigación, la recopilación de datos y su análisis.

Los relativamente escasos estudios epidemiológicos realizados entre los desplazados internos documentan, de manera repetida, tasas de mortandad, morbilidad y privaciones muy por encima de los umbrales de emergencia. Por ejemplo, un informe de Médicos Sin Fronteras en los campos de desplazados internos de Katanga, en la República Democrática del Congo, calculaba una tasa bruta de mortandad de 4,3 muertes al día por cada 10.000 personas, cuatro veces por encima de la tasa del 1,0 establecida por ACNUR para declarar una situación de emergencia. Un estudio de 2005 en Birmania oriental, elaborado por Backpack Health Worker Team entre los desplazados internos, señalaba una fuerte conexión entre el desplazamiento forzado y los altos índices de malaria y lesiones a causa de minas antipersona. También estimaba una tasa de malnutrición infantil entre los desplazados internos 3,1 veces superior a la tasa nacional, lo que refleja una grave falta de seguridad alimentaria entre los desplazados después de haber sido separados de sus tierras y recursos. Los estudios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y Médicos Sin Fronteras en Darfur confirman que la diarrea es, por sí sola, la mayor causa de muerte. Un estudio de la OMS entre los desplazados internos en la zona Norte de Uganda reveló que la incidencia de la malaria está aumentando y que sólo el 28% de los niños menores de cinco años disponen de camas con mosquiteras

tratadas con insecticida, un medio esencial de protección contra esta enfermedad.

Es sabido que la migración forzosa repercute sobre la salud de distintas maneras fundamentales. Deteriora las redes sociales existentes y el acceso a recursos materiales, a las fuentes de ingresos y al empleo. El hacinamiento, el sistema sanitario deficiente, el desabastecimiento en cuanto a las necesidades básicas, la inseguridad continua y la exposición a entornos desconocidos también aumentan la posibilidad de muerte, lesiones y enfermedades. Para los desplazados internos, estos efectos sobre la salud pueden verse agravados por su falta de acceso a la ayuda y protección del exterior y a la incapacidad o reticencia de sus propios gobiernos de velar por su salud y su seguridad.

Basándose en una revisión de estudios previos sobre mortandad y otros indicadores de la salud de la población entre los desplazados internos, el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno ha formulado las siguientes recomendaciones para mejorar la recopilación de datos y la comprensión de las necesidades de salud de los desplazados internos:

- adoptar una definición operativa estándar de desplazado interno conforme a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹ que deberá utilizarse a la hora de recabar datos sobre la salud y mortandad
- ampliar el marco geográfico de los datos de mortandad y salud, mediante el desarrollo de evaluaciones para países poco estudiados con una población significativa de desplazados internos y mediante la recopilación de datos representativos de todas las áreas de un país afectado por este desplazamiento (en la medida en que las condiciones de seguridad lo permitan)
- recoger datos sobre la composición por edad y sexo de la población sometida a estudio
- diseñar una metodología de investigación estándar y coherente que permita la comparación de datos
- examinar cómo cambia la vulnerabilidad de las poblaciones de desplazados

internos a lo largo del tiempo y durante las distintas fases de la migración forzada, a través del establecimiento de periodos de reexaminación suficientes (intervalo de tiempo entre los estudios)

- contextualizar los datos sobre desplazados internos mediante la creación de los puntos de referencia adecuados: la mayoría de los informes existentes se refieren a los umbrales utilizados para definir una situación de 'emergencia' como una forma de indicar la gravedad de una crisis, pero la investigación posterior debería considerar otros puntos de referencia, como los datos nacionales compilados antes del comienzo de la crisis y los datos recabados sobre la población no desplazada y los refugiados
- realizar estudios para la población, sobre las causas violentas de muerte y las amenazas no mortales a la seguridad física, incluidas las lesiones por minas antipersona y otros accidentes, a fin de poder subrayar cuestiones de seguridad y protección
- recopilar datos por separado sobre violencia sexual y por motivos de género
- encuestar a las familias respecto a causas no violentas de muerte, como la malaria, fiebres, cólera, diarrea, meningitis, sarampión, infecciones respiratorias, SIDA y malnutrición aguda
- medir los indicadores de malnutrición para obtener una mejor idea de la seguridad alimentaria y los posibles factores que contribuyen a tasas de mortandad más altas en una población determinada

La identificación de los condicionantes de mortandad, morbilidad y malnutrición que afectan a los desplazados internos en cada contexto geográfico diferente facilitará el conocimiento imprescindible para determinar la respuesta humanitaria adecuada de manera más eficaz.

Robert Lidstone estuvo adscrito al Proyecto Brookings-Bern como asociado de la ONU en Canadá en calidad de Asesor Profesional Junior. El presente artículo es un resumen de un informe que se encuentra en la red en [/www.brookings.edu/fp/projects/idp/200705_health.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/200705_health.htm)

1. www.brook.edu/fp/projects/idp/gp_page.htm

Cuando 93.000 personas conocen tu nombre

por Alfredo Zamudio



**NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL**

“Norwejj, norwejj, bien, bien”. Así es como me saludaban caras sonrientes cada mañana durante casi dos años. Fui coordinador de campo del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés)¹ en el campo de desplazados internos de Kalma, al este de Nyala en Darfur del Sur.

En Kalma viven actualmente 93.000 desplazados internos, personas con habilidades, aspiraciones y esperanzas normales que, debido a la violencia y a la guerra, necesitan ayuda para sobrevivir.

El campo de Kalma tiene unos 7 km de largo y 1,5 km en su parte más ancha. Se abrió en febrero de 2004, cuando las autoridades reubicaron a los desplazados internos desde otro campo cerca de Nyala. En julio de 2004, cuando la Comisión de Asuntos Humanitarios de Sudán (HAC, por sus siglas en inglés) le pidió al Consejo Noruego para los Refugiados que coordinara el trabajo humanitario del campo, la población había aumentado y alcanzaba las 46.000 personas. Desde entonces, los habitantes de Kalma se han incrementado en más del doble.

El Consejo Noruego para los Refugiados participó en un acuerdo tripartito que involucraba a la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y a HAC. Esta última asumió el papel de director de campo, mientras que el Consejo Noruego para los Refugiados desempeñaría la función de coordinador de campo. El día a día del trabajo de coordinación consistía en establecer un diálogo diario y mediar entre los desplazados internos, los organismos participantes y asociados y los organismos internacionales, como la Policía Civil de la Unión Africana (AU CivPol, por su acrónimo en inglés), la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS)² y OCAH.

El trabajo del Consejo Noruego sigue los preceptos de la legislación humanitaria internacional (inclusive la idea de respetar y apoyar la creación de un espacio humanitario y el acceso al mismo por parte de los beneficiarios), la legislación internacional en materia de derechos humanos, los estándares SPHERE³ y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.⁴ El planteamiento del Consejo Noruego en Kalma contó con el refuerzo de sus propias Herramientas de

Gestión del Campo⁵, que ofrecen un marco de trabajo que permite identificar problemas, acciones posibles, socios/partes interesadas, dificultades, productividad y resultados.

El éxito de las tareas de coordinación depende en gran medida de la identificación y comprensión de las partes interesadas. En Kalma hay tres grupos interesados básicos:

- 93.000 desplazados internos, representados formalmente por 650 jeques
- el Gobierno de Sudán, representado básicamente por HAC y la policía
- las ONG nacionales e internacionales, además de organismos de la ONU

El Consejo Noruego para los Refugiados no disponía de acuerdos mutuos permanentes con los organismos asociados, aunque se redactaron algunos documentos dispositivos para proyectos específicos, como la distribución de artículos no alimenticios y las campañas de higiene. Todas las actividades de coordinación del campo sirven para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, pero el principal objetivo del coordinador de campo era ofrecer un espacio humanitario suficiente en él y garantizar la colaboración de los desplazados internos. Conseguimos nuestros objetivos mediante el establecimiento de una comunicación multidireccional entre todos los implicados. A veces, esta comunicación era muy tensa debido, especialmente, al alto nivel de inseguridad del campo.

Los trabajadores sociales recibieron formación en materia de protección, sobre todo en los temas que afectaban a las mujeres, como la recogida de leña, el acoso y los abusos sexuales, la violencia doméstica, los precios altos de los alimentos y los problemas de registro. Estas preocupaciones fueron transmitidas al equipo de coordinación. La normativa obligaba al Consejo Noruego a que al menos el 50% los trabajadores contratados para tareas diurnas fueran mujeres y que estas recibieran el mismo salario que los

hombres. Asimismo, el Consejo fue la primera ONG en contratar a guardianas.

Ofrecer asistencia humanitaria en un campo como el de Kalma es una tarea compleja, que requiere una gestión adecuada, una sólida financiación, capacidad de adaptación y habilidades diplomáticas, así como buena comprensión de los problemas humanitarios y de la legislación y estándares humanitarios internacionales.

Alfredo Zamudio (p-director@easttimor.nrc.no; Alfredo.Zamudio@netcom.no) fue coordinador de campo del Consejo Noruego para los Refugiados en el campo de desplazados internos de Kalma hasta finales de 2006.

1. Tarea que se denomina «director de campo» en las Herramientas de Gestión del Campo del Consejo Noruego para los Refugiados.
2. www.unmis.org
3. www.sphereproject.org
4. www.brook.edu/fp/projects/idp/gp_page.htm
5. www.nrc.no/camp (en la actualidad, en proceso de revisión)

El 3 de septiembre de 2006, se informó al Consejo Noruego para los Refugiados de la suspensión de su trabajo en el campo de desplazados internos de Kalma. El 9 de noviembre, tras 64 días de suspensión, el Consejo Noruego decidió abandonar Darfur del Sur. El 21 de noviembre, el Consejo fue expulsado oficialmente tras haber sido acusado de presentar denuncias falsas de violación y de fomentar la división entre la comunidad de desplazados internos y el gobierno.

El Consejo Noruego para los Refugiados trabaja para proporcionar asistencia y protección a los refugiados y desplazados de África, Asia, Europa y las Américas. www.nrc.no/engindex.htm.

El Centro de Seguimiento del Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) forma parte del NRC. Se trata de una organización internacional sin ánimo de lucro, dedicada a realizar el seguimiento de los desplazamientos internos causados por conflictos armados. www.internal-displacement.org

Contacto: IDMC, 7-9 Chemin de Balxert, 1219 Chatelaine, Ginebra, Suiza.
Correo electrónico: idmc@nrc.ch

El desplazamiento continuado en la RDC



por Greta Zeender

A pesar de las elecciones celebradas con éxito a finales de 2006 y del aumento general de la estabilidad, más de un millón de personas siguen desplazadas en el este de la República Democrática del Congo (RDC). La situación es especialmente preocupante en Kivu Norte, donde más de cien mil personas han sido desplazadas en los últimos meses.

En 1996 y, de nuevo, en 1998 y 2003, la RDC ha experimentado dos guerras considerables en las que grupos rebeldes con estrechos vínculos con los Estados vecinos luchaban por controlar grandes áreas del este del país. Los civiles han sufrido la mayor parte de la violencia, siendo, a menudo, objetivo por motivos étnicos o políticos. El desplazamiento alcanzó su punto más alto en 2003, cuando se calcula que 3,4 millones de personas fueron forzadas a dejar sus hogares, la mayoría de ellas en el este del país. Alrededor de cuatro millones perdieron la vida a causa del conflicto. En los últimos años, la escala y la intensidad del conflicto se han reducido de manera considerable, por lo que la cifra de las personas que regresan a casa es mayor que la de las personas que huyen, aunque el desplazamiento es constante y no se cubren las necesidades de los desplazados internos que retornan a sus lugares de origen. Las operaciones emprendidas por las fuerzas armadas congoleñas para desarmar a las milicias, así como las violaciones de los derechos humanos cometidas por el ejército y las milicias, siguen provocando frecuentes desplazamientos en las provincias del este.

Más de la mitad de la población actual de desplazados internos se encuentra en Kivu Norte, la provincia oriental limítrofe con Ruanda y Uganda, a los que se suman altas cifras en las provincias de Ituri, Kivu Sur y Katanga. La mayoría de los desplazados internos viven en comunidades de acogida o se esconden en los bosques. Tras una afluencia enorme de personas, también se han establecido campos para desplazados internos.

A mediados de 2003, se constituyó un gobierno de transición con poder compartido tras la retirada de los ejércitos

extranjeros. Formado por antiguos enemigos que no se entendían bien, el gobierno no fue capaz de llevar la seguridad al este de la RDC, donde las milicias locales seguían ocasionando un desplazamiento masivo. Los 17.000 soldados de MONUC, la Misión de la ONU en la República Democrática del Congo¹, han desempeñado un papel fundamental para proporcionar seguridad al país. En mayo de 2007, el Consejo de Seguridad de la ONU renovó el mandato de MONUC hasta finales del año. En 2006,



millones de votantes participaron en las primeras elecciones multipartidistas del país en 45 años, que ganó Joseph Kabila. Se ha denunciado que la mayoría de los desplazados internos no pudieron votar debido a la inseguridad, porque habían perdido sus tarjetas electorales o porque hombres armados se las habían confiscado. El hecho de que el principal candidato derrotado, Jean-Pierre Bemba, se marchara del país inadvertidamente en abril de 2007 tras producirse enfrentamientos violentos en la capital, Kinshasa, entre sus partidarios armados y las fuerzas de seguridad, ha supuesto una nube que ha oscurecido el horizonte.

Un desafío considerable para el gobierno congoleño es la necesidad de integrar más de 78.000 tropas de distintas facciones enfrentadas (en un proceso denominado 'brassage'), además de desarmar y repatriar a grupos armados foráneos. Hasta que no se complete la reforma del ejército, la RDC experimentará una paz frágil, en el mejor de los casos. El proceso de integración se ha visto empañado por la corrupción y los conflictos entre soldados, que, por lo general, reflejan las divisiones étnicas locales. Los fallos del programa de desarme y desmovilización, administrado por la Comisión Nacional de Desmovilización (CONADER, por sus siglas en francés), han producido un ejército nacional indisciplinado, que ha asumido las características de los grupos rebeldes que debía integrar. Con frecuencia, los soldados congoleños, mal equipados y sin haber cobrado ni comido, no están en situación de defenderse a sí mismos – ni a ningún civil bajo su custodia – frente a los grupos armados. Además, siguen acosando a los civiles y les extorsionan. En 2007, la situación de Kivu Norte se deterioró aún más. Se desplegaron brigadas formadas por las antiguas milicias tutsi leales al antiguo disidente, General Nkundwa, en la provincia, en lugar de ser enviadas a otras regiones e integrarse con otros soldados (un proceso denominado 'mixage'). Se ha denunciado que han cometido violaciones generalizadas de los derechos humanos, como el reclutamiento de unos 300 niños y el desplazamiento de más de 100.000 personas. También se habla de un aumento de las tensiones étnicas en la provincia. Asimismo, a consecuencia de los ataques y también del hecho de que los vehículos que entregan la ayuda humanitaria se han convertido en objetivo, el espacio abarcado por la asistencia humanitaria se ha reducido en varias zonas de la provincia.

Los grupos armados están cometiendo graves violaciones de los derechos humanos, como homicidios, violaciones, explotación sexual, secuestros, reclutamiento forzoso de menores, pillaje, robo de cosechas, aplicación de impuestos ilegales y acoso general a los civiles. La explotación ilegal de los recursos

Desplazados internos de camino a casa al anochecer, R.D.C.



Desplazados
internos,
R.D.C.

naturales (oro, coltán y diamantes) y el contrabando de artículos y armas se suman a la violencia. A pesar de todas las iniciativas emprendidas para combatir la violencia sexual y de la adopción de dos leyes sobre este tipo de violencia en julio de 2006, las violaciones siguen siendo generalizadas por todo el país. Los soldados y los combatientes rebeldes cometen actos de violencia sexual para atacar los valores fundamentales de la comunidad, para asustar a la población civil y someterla, para castigarla por respaldar supuestamente a las fuerzas enemigas o para proporcionar gratificación a los combatientes.

Muchos niños desplazados fueron obligados a unirse a las filas de los grupos armados y miles siguen en las milicias. Se ha denunciado que persiste el reclutamiento forzoso de niños soldado, sobre todo en Kivu Norte. En octubre de 2006, Amnistía Internacional informó de que unos 11.000 niños permanecían con las fuerzas o grupos armados o seguían sin reflejarse en el programa de desmovilización.

Los desplazados internos que regresan siguen sin recibir asistencia

La mayor parte de los desplazados internos que regresan a sus lugares de origen no reciben asistencia, a pesar de que la lucha y el pillaje han originado una desintegración de los servicios y una destrucción absoluta de las instalaciones. La inmensa mayoría de los desplazados internos y los repatriados carecen de acceso a centros de salud, escuelas, carreteras, agua potable, comida, semillas, herramientas, ropa y paja para construir casas. Los desplazados son particularmente vulnerables a las enfermedades infecciosas. Cada día, mueren 1.250 personas en la RDC: por encima de lo que se considera un 'nivel normal' para el país. Más del 70% de

estas muertes se debe a enfermedades que se pueden prevenir o tratar con facilidad. En 2006, entre los desplazados internos de Ituri, Kivu Norte y Sur, Katanga y Maniema han brotado epidemias de cólera, sarampión, peste bubónica y otras enfermedades, debido a sus precarias condiciones de vida y a la falta de acceso a agua potable. La malaria sigue constituyendo la primera causa de mortandad. Los desplazados también están expuestos a la infección de VIH/SIDA porque suelen carecer de medios para protegerse y tampoco tienen información sobre su transmisión. No hay datos disponibles, pero parece que están expuestos a un mayor riesgo de contraer el VIH que la población general.

En 2006 y a principios de 2007, mejoró el acceso a los desplazados internos y a otras poblaciones vulnerables en muchas zonas del este de la RDC. Sin embargo, en partes de las dos provincias Kivu, Katanga e Ituri, sigue siendo difícil llegar a ellos a causa de las operaciones militares contra grupos armados incontrolados y ataques relacionados contra civiles por milicias y tropas congoleñas indisciplinadas. Algunas áreas de Kivu Norte se han vuelto inaccesibles por la inseguridad. El PMA ha tenido que recurrir a dejar caer alimentos desde el aire y al transporte aéreo para llegar a los desplazados internos en zonas de Katanga, Maniema y Kivu Sur, donde el transporte por carretera y ferrocarril es prácticamente inexistente.

En 2006, la RDC fue seleccionada como uno de los países piloto en los que la ONU introdujo su nueva estrategia de 'células', cuyo objetivo es aumentar la responsabilidad y la fiabilidad mediante la designación de agencias líderes para los sectores de ayuda humanitaria. Es demasiado pronto para saber si la estrategia de células y los nuevos mecanismos de financiación han repercutido en los desplazados internos y otras personas vulnerables.

Hasta la fecha, el gobierno congoleño apenas ha intervenido en el ámbito provincial y nacional para responder a las necesidades de los desplazados internos y los repatriados. En teoría, el Ministerio de Solidaridad y Asuntos Humanitarios es el primer responsable de atender sus necesidades. Los Ministerios de Interior y Defensa también están involucrados, aunque su función no está clara. Se necesita urgentemente un marco o una estrategia nacionales para abordar el problema del desplazamiento.

Este marco requerirá:

- la identificación de los movimientos de retorno y el número de desplazados internos que regresan, en concreto en el este de la RDC
- el refuerzo de la coordinación sobre asuntos de retorno entre Kinshasa y los representantes del gobierno en las provincias
- el aumento de los fondos destinados a las actividades de retorno, incluido el desarrollo de infraestructuras en las localidades de origen
- el seguimiento de la situación de los repatriados en cuanto a derechos humanos.
- la garantía de que los desplazados regresan con seguridad y dignidad y obtienen información adecuada sobre las condiciones de las zonas de retorno

Greta Zeender (greta.zeender@nrc.ch) es Analista en el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés).

¹ www.monuc.org

Voces de desplazados

www.idpvoices.org

Esta página web facilita que los desplazados internos cuenten su historia, con sus propias palabras, por lo que constituye un complemento valioso a la información oficial sobre los conflictos ofrecida por gobiernos y organizaciones internacionales. Las historias tratan de la vida real de personas reales. Los narradores comparten sus experiencias personales, sus sentimientos, esperanzas y sueños, y los efectos que tiene en ellos el haber sido alejados de sus hogares a la fuerza.

El primer proyecto "Voces de los Desplazados Internos" basado en testimonios orales tuvo lugar en Colombia. Se irán añadiendo voces de desplazados internos procedentes de otros países conforme avance el proyecto.

Para obtener más información, póngase en contacto con: Anne-Sophie Lois, Coordinadora de Relaciones Externas, IDMC, Chemin de Balxert 7-9, 1219 Chatelaine, Ginebra, Suiza. anne-sophie.lois@nrc.ch Tel.: +41 (22) 799 07 06. Fax: +41 (22) 799 07 01.

Prácticas: ¿rito de iniciación para los estudiantes del fenómeno de las migraciones forzadas?



Centro de
Estudios sobre
Refugiados

25 Aniversario (1982 - 2007)

En la actualidad estamos cursando un Máster sobre Migraciones Forzadas. Provenimos de muchos países diferentes, pero nos une una disyuntiva parecida: nos encontramos a caballo entre un idealismo obstinado y un realismo profundamente arraigado. En nuestros respectivos ámbitos de investigación, reconocemos la humanidad de las personas que estudiamos, las consecuencias y el precio que pagan por estar lejos de casa, haberlo perdido todo y tener que luchar por la supervivencia. Sin embargo, a pesar de este realismo, y quizá por él, seguimos siendo idealistas en nuestro deseo de cambiar las cosas. No obstante, nuestro idealismo se basa en la creencia firme de que es imprescindible y muy valiosa la experiencia y práctica profesional y de campo, según empezamos a conformar nuestra carrera profesional. Las prácticas en ONG, organismos internacionales o gobiernos nos ofrecen un crisol donde nuestros ideales se encuentran con la realidad y donde nuestras habilidades, conocimiento y entusiasmo pueden plasmarse en contribuciones tangibles.

Las prácticas más valiosas son enriquecedoras, tanto para los antiguos y actuales estudiantes, como para las organizaciones. Los organismos influyen en la manera de pensar y en el planteamiento de las respuestas a las migraciones forzadas e introducen a los estudiantes en la lucha profesional, con sus complejidades inherentes. Las prácticas permiten a los estudiantes adquirir una experiencia laboral valiosa, comprender las estructuras de los organismos y exponerse a un entorno profesional de oficina o de campo. Las organizaciones comparten sus conocimientos y conceden responsabilidades y los estudiantes, a su vez, ofrecen una ayuda muy necesaria. Muchos de ellos regresan más tarde, incluso, para trabajar a largo plazo. El valor de la experiencia práctica es incalculable para multitud de estudiantes que se embarcan en una carrera profesional, ya sea académica, periodística, jurídica o en la administración pública.

Por eso, tenemos un gran interés en conseguir un puesto de prácticas y somos conscientes de las puertas que éstos nos pueden abrir. Sin embargo, existen muchos problemas y limitaciones que afectan a nuestra capacidad de ocupar uno de estos puestos. Las organizaciones buscan estudiantes en prácticas no remuneradas principalmente para que les ayudemos a aliviar la carga de trabajo y nosotros tenemos en cuenta que nos ofrecen conocimiento y experiencia en lugar de un salario. Sin embargo, muchos estudiantes están limitados desde el punto de vista económico. Muchas organizaciones están ubicadas en capitales donde los costes de vida, alojamiento y transporte público son exorbitantes. Otro obstáculo es la cobertura médica y por accidente. Muchos estudiantes que se acaban de licenciar suelen tener una edad en la que ya no están cubiertos por el seguro de sus padres pero, por otra parte, no pueden conseguir una cobertura propia, especialmente si no tienen la nacionalidad del país donde hacen las prácticas. Además, muchos estudiantes ya están endeudados porque han solicitado un préstamo para financiar sus estudios.

Mientras somos estudiantes universitarios, vemos las prácticas como una iniciación en nuestro campo de estudio, pero nos encontramos con que muchos de esos programas buscan solicitantes que ya tengan la tan codiciada experiencia: es la pescadilla que se muerde la cola. Por ello, muchas oportunidades de este estilo son casi inaccesibles para muchos. Con la limitación de los visados y la naturaleza no remunerada de las prácticas, adquirir dicha experiencia es especialmente difícil para los estudiantes de los países en desarrollo. Nos preocupa que el obstáculo de la nacionalidad siga perpetuando la división norte-sur, lo cual no deja de ser irónico, ya que en este ámbito se pretende trabajar sobre las desigualdades mundiales. Un campo tan exigente como el de las migraciones forzadas requiere las aportaciones de personas de procedencias diversas. Las organizaciones que buscan estudiantes

en prácticas no deberían centrarse sólo en captar licenciados, sino que deberían ampliar el tipo de solicitantes que aceptan para atraer a aquellos con experiencias vitales diferentes y con conocimiento de las repercusiones sobre el terreno de las migraciones forzadas. ¿No resulta paradójico que los medios económicos, la educación y las preferencias de nacionalidad influyan en la posibilidad de empezar a colaborar profesionalmente en la lucha en pro de los más desfavorecidos?

Las estancias en prácticas podrían ser más accesibles si los organismos ofrecieran apoyo con las solicitudes de visados y una ayuda financiera modesta, en forma de vales de transporte, seguros de bajo coste o subvencionados y asistencia en la búsqueda de alojamiento temporal asequible. No se trata de pagar a los estudiantes en prácticas, ya que apreciamos el beneficio que obtenemos en lugar de una compensación económica, sino que hablamos más bien de establecer una estructura que permita a los estudiantes dedicarse a tales proyectos sin aumentar su carga económica.

Para resolver estos problemas, es esencial que se incremente la cooperación entre los organismos, las instituciones académicas y los gobiernos. El empuje e iniciativa de los estudiantes debería unirse al compromiso interinstitucional por reducir los obstáculos y garantizar la entrada de ideas nuevas por parte de estudiantes comprometidos y preparados.

Los autores (Jenny Reid Austin, Agata Bialczyk, Maher Bitar, Justin Dubois, Annamaria Eneajor, Sara González, Patrice Holderbach, Pa-leum Kim, Katsu Koike, Seevun Kozar, Ah-jung Lee, Yara Romariz Maasri, Sara Parry, Andrea Purdekova y Namrita Singh) son estudiantes de posgrado del Centro de Estudios sobre Refugiados. Para obtener más información sobre el máster de dicho Centro, visite www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/MScLeaflet06.pdf



Dra. Hawa Abdi

El ejercicio de la medicina entre los desplazados internos de Somalia

En medio del caos y la violencia de Somalia, una mujer, en particular, está realizando una contribución positiva. Hawa Abdi es ginecóloga y tiene una consulta en un complejo de 26 hectáreas, convertido en un campo para los miles de desplazados residentes de Mogadiscio que huyen de las luchas entre las fuerzas gubernamentales respaldadas por Etiopía y sus oponentes.

Abdi era una de las pocas profesoras en la Escuela Médica de la Universidad de Somalia antes del desmoronamiento del Estado somalí en 1990. Su consulta, establecida en la década de los ochenta a unos 20 km al Sur de Mogadiscio, cuenta con instalaciones para pacientes ingresados y ambulatorios. Sin embargo, con la guerra civil de los años noventa, su exitosa consulta se desintegró. Abdi relata: “En aquella época, todas mis pacientes podían pagar los servicios. Ahora la historia es diferente”.

En la actualidad, asiste a miles de desplazadas internas, que no pueden permitirse pagar sus servicios. “La mayor parte de las personas de mi complejo no pueden pagarse la comida, así que ¿cómo puedo pedirles que me paguen por mis servicios? La mayoría de los días trabajo 15 horas y a veces más, pero estoy agradecida de que mi hija [médico también] esté conmigo y haya estado a mi lado todo el tiempo”.

Para Abdi, dirigir la consulta y ayudar a la gente, tanto personal como profesionalmente, es satisfactorio. Su complejo no ha sido objetivo de los combatientes y, según nos dice, es “respetado por todas las partes durante la guerra civil como zona neutral donde cualquiera puede buscar ayuda”.

El reto principal es encontrar suministros, ya sea medicinas, alimentos o agua. “Se trata de una lucha constante para proporcionar lo básico, incluso a mis trabajadores”. La mayoría de

los 72 trabajadores del complejo son voluntarios. ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos de la ONU prestan ayuda a los desplazados, pero “necesitamos que las agencias aumenten el radio de sus actividades muchísimo más, y que lo hagan pronto”, afirma Abdi, añadiendo que las agencias deberían concentrarse sobre todo en los niños, los más vulnerables.

A pesar de disfrutar de su trabajo, el cansancio físico y mental está haciendo mella en Abdi, que está perdiendo la esperanza de que mejore la situación. “Cuando uno tiene la esperanza de que las cosas mejoren, puede continuar, pero cuando uno pierde la esperanza, ya no puede seguir. No veo nada más que desesperanza en los rostros de las personas del complejo”.

Abdi no cree que la paz vaya a llegar jamás a Somalia. “Es casi como si la paz se alejara cada vez más de nosotros”.