

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 29
enero 2008

Reforma humanitaria: ¿promesas cumplidas?



También incluye artículos sobre:
Iraq, Darfur, Colombia, Bulgaria,
los refugiados butaneses, la
cuestión de la responsabilidad,
protección, clasificación de
población desplazada, el rol del
sector privado
y las contribuciones habituales:
RSC, NRC, IDMC, Brookings-Bern,
Iniciativa RAISE



Centro
de Estudios
sobre
Refugiados



Publicada 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 con la financiación de la
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

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 Maurice Herson

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:

Una refugiada sudanesa de Darfur lleva leña a su tienda en el campo de Oure Cassoni en Chad Oriental.
ACNUR/J. Clark



Del editor

Como en toda reforma, según afirma el Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas, John Holmes, en su artículo de la página 4, "están los que creen en ella, los escépticos y los detractores". Las tres perspectivas aparecen representadas en este número, dedicado a la reforma humanitaria, que esperamos fomente, a nivel mundial, un debate constructivo y provechoso.

Queremos expresar nuestros más sinceros agradecimientos a Concern Worldwide, la Unidad de Apoyo a la Reforma Humanitaria de OCAH, Save the Children Reino Unido, UNFPA, UNICEF y el PMA por su aportación económica en este número. Agradecer también al anterior coeditor de la Revista, Tim Morris, su inestimable ayuda en las tareas de edición.

Me complace anunciar el nombramiento del nuevo coeditor de la Revista: Maurice Herson, que se une al equipo de Revista de Migraciones Forzadas en enero. Maurice ha sido miembro activo del Consejo Editorial de RMF durante mucho tiempo y lo conocerán por sus años de colaboración con Oxfam Reino Unido y, más recientemente, con ALNAP (Red de aprendizaje activo para el fomento de la responsabilidad y eficacia de la acción humanitaria).

Una vez más, queremos invitar a escribir en la Revista a todos aquellos que deseen compartir sus experiencias o trabajos con nosotros, especialmente a las personas y comunidades directamente afectadas por el desplazamiento.

Les deseamos mucha suerte con su trabajo.

Marion Couldrey

Editora



Edición en español

Como responsables de la edición española deseamos comenzar estas líneas expresando nuestro sincero agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por la confianza depositada en el Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante y su apoyo económico a la Revista Migraciones Forzadas. Gracias a la financiación recibida podemos garantizar la continuidad de este proyecto y su expansión y consolidación en los países de habla hispana durante este nuevo año.

Entre los artículos que componen este número, podrán encontrar dos textos que abordan, específicamente, la cuestión del desplazamiento en Colombia. El primero de ellos, de Marco Alberto Romero, se centra en el Año de los Derechos de las Personas Desplazadas, celebrado durante 2007; por su parte, la contraportada está dedicada al impacto del cultivo de palma africana sobre comunidades indígenas y afrocolombianas.

La programación inicial de los dos próximos números se ha visto modificada por los últimos acontecimientos en Birmania. Así, el número 30 de la Revista, previsto para abril de 2008, se centrará en este tema. Puede encontrar más detalles en www.migracionesforzadas.org/birmania.htm. El número 31, incluirá una sección especial sobre el cambio climático y los desplazamientos medioambientales. El plazo para enviar artículos termina el 1er abril (véase www.migracionesforzadas.org/desplazamientoambiental.htm). Además, de los temas centrales, como viene siendo habitual, la Revista reserva un lugar para artículos generales que traten cualquier aspecto relacionado con las migraciones forzadas.

Si desean colaborar en alguno de estos números, le rogamos que se pongan en contacto con rmf@ua.es tan pronto como les sea posible.

Con nuestros mejores deseos para este nuevo año,

Eva Espinar y Maribel Hernández

En 2007 se ha celebrado el 25º aniversario de la fundación del Centro de Estudios sobre Refugiados. En su artículo de la página 74 de este número, el director del Centro, Roger Zetter, hace un repaso de estos 25 años y enfatiza el compromiso de la institución por vincular la investigación a la política y a la práctica.

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

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Agencia Austriaca para el Desarrollo

Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno

Catholic Relief Services

Concern Worldwide

DanChurchAid

Consejo Danés para los Refugiados

Department for International Development (DFID)

DFAIT Canadá

DHL

Feinstein International Centre, Tufos University

Gobierno de Qatar

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Organización Internacional para las Migraciones, Iraq

International Rescue Committee

Islamic Relief

Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega

Consejo Noruego para los Refugiados

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

Qatar Charity

RA International

Acceso a la Salud Reproductiva, la Información y los Servicios en situaciones de Emergencia (RAISE)

Save the Children UK

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC)

Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza

OCHA's Humanitarian Reform Support Unit

PNUD Sudán, Unidad de Gobierno y Estado de Derecho

UNFPA

ACNUR

UNICEF

Comisión de Mujeres para las Mujeres y las Niñas Refugiadas

Programa Mundial de Alimentos

World Vision Australia

World Vision International



Centro de Estudios sobre Refugiados

Reforma humanitaria: ¿promesas cumplidas?

La acción humanitaria: necesidades de cambio por John Holmes	4
La Plataforma Humanitaria Global: ¿una oportunidad para las ONG? por Elizabeth Ferris	6
Desafíos de la respuesta humanitaria colectiva en Sri Lanka por Firzan Hashim	9
Unidad en la diversidad: ‘Una sola ONU’, ACNUR y Ruanda por Tim Maurer.....	10
ACNUR, desplazados internos y reforma humanitaria por Jeff Crisp, Esther Kiragu y Vicky Tennant	12
La reforma humanitaria, ¿una mejora de la protección y la asistencia a los desplazados internos? por Anne Davies	15
Análisis de la Reforma: la perspectiva de la FICR por Robert Mister	17
Integración y reforma humanitaria por Eric Stobbaerts, Sarah Martin y Katharine Derderian	18
Entornos inseguros: ¿la pieza que falta? por Matthew Benson.....	20
Iraq: hacia una verdadera reforma humanitaria sobre el terreno por Cedric Turlan	22
Fortaleciendo el sistema de coordinadores humanitarios por Claire Messina	23
El refuerzo del tercer pilar por Manisha Thomas	24
La reforma humanitaria: una visión desde la República Centrafricana por Toby Lanzer	25
La reforma humanitaria: salvar y proteger vidas en la República Democrática del Congo por Ross Mountain	28
El impacto de la reforma humanitaria en la República Democrática del Congo por Nicki Bennett	30
El estado de la financiación humanitaria por Peter Walker y Kevin Pepper	33
¿Mundos separados? Los donantes musulmanes y el humanitarismo internacional por Mohammed R Kroessin	36
El enfoque sectorial: un instrumento crucial por Allan Jury y Giammichele De Maio	37
La recuperación urgente tras el desastre: el terremoto de Pakistán por Andrew MacLeod	38
El cluster educativo en Pakistán por Brenda Haiplik	40
Género y reforma: obtención de datos correctos de forma apropiada por Henia Dakkak, Lisa Eklund y Siri Tellier	42

Desafíos para la financiación del cluster de gestión y coordinación de campos por Jane Wanjiru Muigai	44
Cómo manejar las cuestiones medioambientales: en defensa de una reforma sustancial por Andrew Morton y David Jensen	46
Una verdad incómoda para la comunidad humanitaria por Tim Morris	48
Serios interrogantes sobre el futuro de la empresa humanitaria por Antonio Donini	49

Artículos generales

Iraq: necesidades crecientes en una situación continuada de desplazamiento por Andrew Harper	51
Refugiados iraquíes en Egipto por Lynn Yoshikawa.....	54
Darfur a debate por Roberta Cohen.....	55
El año de los derechos de las personas desplazadas en Colombia por Marco Alberto Romero	58
Reasentamiento de los refugiados butaneses por Christer Lænkholm	59
Solicitantes de asilo en Bulgaria por Valeria Ilareva	60
¿Necesita la asistencia internacional un organismo de control? por Asmita Naik	62
Más allá de la mera presencia: intervenciones de protección sobre el terreno por Rosa da Costa.....	64
La clasificación de la población desplazada: nuevas orientaciones por Jens-Hagen Eschenbächer y Tom Delrue	66
El papel del sector privado en la respuesta humanitaria por Soraya Narfeldt	67

Contribuciones habituales

RAISE - La compilación de datos en situaciones de emergencia por Jennifer Schlecht y Sara Casey	68
Brookings-Bern - Hacia una agenda en la investigación sobre el desplazamiento interno por Elizabeth Ferris	71
Consejo Noruego para los Refugiados - El sistema de coordinación sectorial en el norte de Uganda por Jessica Huber y Nina M Birkeland	72
IDMC - El proceso de los Grandes Lagos: nuevas oportunidades de protección por Jesse Bernstein y Olivia Bueno	73
RSC - El reto de la reforma humanitaria: interacción entre teoría, política y práctica por Roger Zetter	74
Contraportada - Resistir al desplazamiento: desplazados internos en Colombia.....	76

La acción humanitaria: necesidades de cambio

por John Holmes

El término “reforma” tiene múltiples connotaciones. No importa cuál sea la línea de trabajo ni si se aplica al sector público o privado. Esta palabra puede tener significados diferentes para cada persona.

Para los que creen en ella, significa corregir cosas y mejorarlas. Para los escépticos, se trata de cambiar cosas por el simple hecho de cambiarlas, o sustituir un sistema disfuncional en algunos aspectos por otro parecido. Para los que se oponen a ella, implica sustituir un sistema que funciona (a pesar de todos sus fallos y puntos débiles) por otro inapropiado, que está condenado a fracasar porque ha sido diseñado por gente en una torre de marfil que apenas entiende la situación real.

Así es la reforma humanitaria: están los que creen en ella, los escépticos y los detractores. Por fortuna, la gran mayoría de los trabajadores humanitarios creen en la necesidad de un cambio. Reconocen que es necesario mejorar la forma en que las organizaciones humanitarias llevan a cabo su tarea. Conocen bien la continua proliferación y, a veces, fragmentación de los agentes humanitarios y los problemas que surgen cuando falta capacidad operativa, planificación, previsión y coordinación. Han visto lo que ocurre cuando ciertos grupos de personas (como los desplazados internos) no son atendidos de forma sistemática o cuando ciertos sectores reciben un apoyo inadecuado. Por desgracia, son muy conscientes de los fracasos que se han producido en los últimos años en sitios como el Congo, Darfur, Liberia y el norte de Uganda.

El conjunto de reformas humanitarias propuesto por el Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés)¹ en 2005 y 2006 es ambicioso y de amplio alcance. Se centra en tres ámbitos principales: primero, conseguir una financiación para asuntos humanitarios más adecuada, flexible y puntual; segundo, reforzar el sistema de Coordinadores Humanitarios; y tercero, garantizar una atención más sistemática y certera a los principales sectores de ayuda mediante lo que se conoce como “enfoque sectorial”.² En la base de todo ello, se encuentra la

necesidad de reforzar nuestra interacción con los gobiernos y forjar una relación de colaboración más estrecha entre los agentes humanitarios, especialmente entre los que integran las Naciones Unidas y los que están fuera de ella.

Como ocurre con cualquier proceso de reforma, el movimiento se demuestra andando. Ahora, la pregunta es si los cambios funcionan o no. ¿Han mejorado las cosas? Actualmente, se está realizando una evaluación en profundidad, pero todavía no se dispone de resultados. Lo que se puede afirmar por el momento es que la aplicación de las reformas ha sido, en algunos aspectos, más lenta de lo esperado, aunque ya podemos ver ciertas mejoras en algunos ámbitos.

El nuevo Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés)³ ha aportado más de 500 millones de dólares estadounidenses durante sus primeros 18 meses para colaborar en el lanzamiento de programas en situaciones de emergencia nuevas y en la financiación de proyectos en operaciones humanitarias que contaban con escasos recursos económicos. También se están ensayando otros mecanismos de financiación innovadores, como los fondos centralizados locales. Además, se está desarrollando un nuevo programa de formación para los Coordinadores Humanitarios y se están reforzando las relaciones entre éstos y el Coordinador de Ayuda de Emergencia. Asimismo, estamos en vías de diversificar la bolsa de Coordinadores Humanitarios para incluir más mujeres, así como personas del Sur y responsables ajenos a las Naciones Unidas. Mientras, el enfoque sectorial ha ayudado a garantizar una respuesta más fiable y estándar en algunas emergencias. Por ejemplo, en la crisis del Líbano en 2006, se designaron organismos líder para cada sector en las primeras 48 horas posteriores al estallido de la crisis. En

muchas situaciones anteriores, se tardaron meses, si no años, para hacer lo mismo.

Aunque se ha avanzado en algunos ámbitos, todavía queda mucho por hacer. En algunos países, los agentes humanitarios siguen sin confiar lo suficiente en el Coordinador Humanitario que dirige las labores de ayuda. Sabemos que necesitamos mejores Coordinadores, pero esto nos va a llevar tiempo. En el caso del CERF, hay una serie de problemas administrativos que debemos resolver, como garantizar que las ONG cuenten con un acceso adecuado a esta financiación (aunque sea de forma indirecta) y reducir gastos cuando el dinero se canalice a través de los organismos de las Naciones Unidas. En el caso de la estrategia de colaboración, tenemos que asegurarnos de que los directores globales de las células⁴ cumplen los compromisos que adquirieron y que estas siguen aumentando su capacidad.

El enfoque sectorial

El enfoque sectorial quizá es, de entre todas, la reforma de mayor calado. Pretende aumentar los estándares aplicables y garantizar mayor previsión, responsabilidad y colaboración en todos los ámbitos. Exige evolucionar desde la estrechez de los mandatos de las organizaciones del pasado hacia una panorámica más amplia por sectores, con grupos cooperativos (“células”) que trabajan bajo el mando de directores de célula claramente elegidos. Este planteamiento más estructurado debería permitir a los agentes internacionales colaborar mejor con los gobiernos, que son los primeros responsables en dirigir la respuesta humanitaria en su país. Les ofrece un socio claro dentro de la comunidad humanitaria internacional en cada uno de los sectores principales o ámbitos de la respuesta humanitaria.

El enfoque sectorial exige una transformación fundamental de la mentalidad y los puntos de vista: los directores serían los “facilitadores” de cada célula y también estarían disponibles como “proveedores de último recurso”, siempre que fuera necesario. Todavía tenemos que invertir mucho tiempo y



Una familia de refugiados en Chad trasladan sus pertenencias tras inundarse su refugio

ACNUR/H. Caux

esfuerzo en formar a las organizaciones para que sean buenas directoras de célula, así como en formar al personal para que sean coordinadores de célula eficaces. Esto llevará su tiempo y no debemos impacientarnos por ver resultados rápidos. Pero tampoco debemos ser complacientes. No hay motivo alguno para dejar para mañana lo que podemos hacer hoy.

El enfoque sectorial no trata solamente de mejorar la coordinación del sector en el ámbito nacional, sino que también pretende desarrollar la capacidad global de respuesta humanitaria, especialmente en las zonas donde localizamos lagunas en el pasado. A consecuencia de esta estrategia, en la actualidad, existen reservas globalmente accesibles (que se gestionan de forma centralizada) y otros recursos que los gobiernos pueden solicitar para completar su propia labor humanitaria. Los recursos para un ámbito determinado (como los refugios de emergencia, por ejemplo) son gestionados de forma global por una organización concreta, elegida como directora global de célula. Durante los dos últimos años, estos directores han trabajado con sus socios para conseguir reservas y recursos centralizados globales, acordar estándares operativos y procedimientos comunes y ayudar a los gobiernos de los países afectados en la coordinación de la respuesta de emergencia dentro de su sector. Los gobiernos que han hecho aportaciones han invertido más de 50 millones de dólares durante los

dos últimos años para desarrollar una mayor capacidad de respuesta global.

Volviendo al principio, la palabra "reforma" tiene múltiples connotaciones. Transcurridos dos años del proceso de reforma humanitaria del Comité Permanente Interagencial, creo que ha llegado la hora de dejar de hablar de reformas y concentrarse exclusivamente en utilizar del modo más eficaz posible todos los instrumentos y mecanismos que ahora tenemos a nuestra disposición. Los Coordinadores Humanitarios tienen términos de referencia claros y debemos asegurarnos de que los cumplen adecuadamente. El CERF ofrece un excelente mecanismo de financiación de los programas esenciales al comienzo de una nueva emergencia y de las crisis olvidadas, y tenemos que seguir maximizando su uso. La amplia perspectiva de sectores y células, más que de los mandatos de cada organismo, ha llegado para quedarse y tenemos que seguir reforzando la capacidad de sus directores y de las células en general para que realicen su labor. Dicho de otro modo, el programa de reforma se ha convertido sencillamente en nuestro modo de trabajar. También tenemos que mirar más allá del conjunto de reformas que el IASC acordó en 2005-2006. La Evaluación Independiente de la Capacidad de Respuesta Humanitaria, llevada a cabo en 2005,⁵ realizó una serie de recomendaciones sobre las que todavía tenemos que trabajar y que no debemos perder de vista.

Por último, la Plataforma Humanitaria Global, que no constituye una iniciativa del Comité Permanente Interagencial por sí misma pero que cuenta con su apoyo incondicional, representa un foro útil donde se puede reexaminar la cuestión de la colaboración. La respuesta humanitaria internacional sigue siendo una empresa dominada por Occidente, que necesita adaptarse urgentemente a la realidad del siglo XXI. En concreto, debemos reconocer que ahora existen muchas ONG nuevas en el sur y que muchas ONG eclipsan a los organismos de las Naciones Unidas en cuestión de capacidad operativa, presupuesto y tamaño. La Plataforma Humanitaria Global, iniciativa surgida del diálogo que mantuvieron en julio de 2006 las Naciones Unidas y las ONG⁶, nos ofrece una oportunidad única para que un amplio espectro de agentes humanitarios sigan debatiendo juntos en profundidad estas y otras cuestiones.

John Holmes es el Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia.

1. El IASC es el mecanismo primordial para coordinar la ayuda humanitaria de forma interagencial. www.humanitarianinfo.org/iasc

2. Véanse los artículos anteriores de RMF www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25_54_55.pdf y www.fmreview.org/FMRpdfs/BrookingsSpecial/06.pdf

3. <http://cerf.un.org>

4. Para obtener una lista de los organismos que dirigen las células de forma global, véase <http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=217>

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

6. www.icva.ch/ghp.html

La Plataforma Humanitaria Global: ¿una oportunidad para las ONG?

por Elizabeth Ferris

La Plataforma Humanitaria Global se creó en julio de 2006 para reunir a las tres familias de la comunidad internacional -las ONG, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, así como las Naciones Unidas y organismos internacionales asociados- con el fin de incrementar la eficacia de la acción humanitaria.¹

Aunque a menudo se la confunde con un proceso más amplio de reforma humanitaria -caracterizado por sus células, su instrumento de financiación revisado y sus planes para reforzar el sistema del Coordinador Humanitario- la Plataforma constituye una iniciativa única que pretende afianzar las relaciones entre los principales agentes humanitarios. El desarrollo de la Plataforma hunde sus raíces en el reconocimiento de que los problemas a los que se enfrentan los agentes implicados en la acción humanitaria son demasiado amplios como para que los organismos los puedan afrontar de forma individual.

Hasta ahora, la comunidad humanitaria internacional se ha estructurado en torno a un núcleo de las Naciones Unidas, rodeado por agentes externos. Las Naciones Unidas han tomado la iniciativa y otros agentes se les han sumado, o se han desmarcado y han continuado desarrollando sus propios programas. El Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés)² está formado por todos los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el ámbito humanitario, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones, el Banco Mundial y tres consorcios de ONG: el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA, por sus siglas en inglés), con sede en Ginebra³; la coalición InterAction, con sede en Washington DC⁴; y el Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria (SCHR, por sus siglas en inglés), cuya sede se encuentra en Ginebra y Nueva York⁵. Aunque en el IASC se incluyen agentes que no forman parte de las Naciones Unidas, la programación

de las reuniones del Comité se centra principalmente en torno a la ONU.

La Plataforma parte de una premisa diferente: que la comunidad humanitaria internacional está formada por tres familias idénticas. El reconocimiento de este hecho significaría un cambio radical para el sistema de las Naciones Unidas y la confirmación de que, en realidad, las ONG y el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja movilizan más recursos humanitarios, disponen de mayor personal de campo y tienen mayor capacidad de apoyo que la propia ONU. Cada vez con más frecuencia, los donantes canalizan los fondos a través de las ONG, que se consideran más rentables y más flexibles que los organismos de las Naciones Unidas. Los dos organismos gubernamentales que hacen mayores aportaciones -la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea y la Agencia Norteamericana de Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés)- canalizan, cada uno, entre el 60% y el 70% de su ayuda a través de las ONG.⁶

En julio de 2007, los representantes de los organismos de las Naciones Unidas, ONG internacionales y consorcios, ONG nacionales y la Cruz Roja/Media Luna Roja se reunieron para aprobar los Principios de Colaboración⁷, que constituirán la base de las relaciones tanto dentro como entre las tres familias humanitarias. Acordaron basar su colaboración en los principios de igualdad, transparencia, consecución de resultados, responsabilidad y complementariedad. Asimismo, se comprometieron a aplicar estos principios dentro de su propia organización y en la relación que mantuvieran entre sí.

Las ONG están acostumbradas a criticar a los organismos de las Naciones Unidas por sus imperfecciones, pero el éxito de la Plataforma dependerá de que se reconozca que el mundo de las ONG también debe cambiar.

ONG internacionales

Las grandes ONG internacionales son los principales agentes humanitarios. El 90% de los fondos movilizados por la comunidad de ONG procede de una decena de ellas.⁸ Las cinco de mayor tamaño (CARE, Médecins sans Frontières, World Vision, Oxfam y Save the Children) son, de hecho, familias en sí mismas, con filiales en diversos países. La mayoría cuenta con presupuestos anuales más voluminosos que los de ACNUR. Aplican estándares muy profesionales y han impulsado los esfuerzos por incrementar la responsabilidad de las ONG, especialmente la responsabilidad ante los beneficiarios. Disponen de la experiencia y los recursos humanos para llevar a cabo investigaciones y desempeñar el papel de líder en el desarrollo de políticas. Asimismo, tienen la capacidad de generar noticias de primera plana en los periódicos occidentales. Las ONG internacionales ocupan un sitio en la mesa de la Plataforma por derecho propio⁹ y también con motivo de los cuatro consorcios de ONG en los que participan (InterAction, ICVA, Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria y la red de ONG europeas Voluntary Organisations In Cooperation In Emergencies -VOICE¹⁰-, con sede en Bruselas). Las ONG internacionales deben rendir cuentas ante diversas entidades, sus propios órganos directivos, los donantes y las coaliciones de las que forman parte.

¿Qué implican los principios de colaboración para estas ONG? En algunos ámbitos, funcionan muy bien de manera conjunta. El Comité Directivo para la acción humanitaria, por ejemplo, ha establecido un sistema de revisión de pares e InterAction realiza una labor admirable en el ámbito del apoyo colectivo. Sin embargo, también compiten entre sí por conseguir más fondos y presencia pública. Esta circunstancia puede dificultar la aplicación de los principios

de transparencia y responsabilidad. El principio de transparencia, por ejemplo, destaca la importancia que tienen las primeras consultas y el hecho de compartir información. Aunque es relativamente fácil compartir información sobre el desarrollo actual de las actividades o informar de los programas que se están llevando a cabo, resulta más difícil ascender al siguiente nivel, en el que se debería trabajar en común durante la fase de elaboración de planes y estrategias. Cada ONG internacional tiene sus propios planes estratégicos, a menudo tanto globales como nacionales y regionales. Si bien puede que compartan información entre sí, deben rendir cuentas ante sus propios órganos reguladores, lo cual dificulta las tareas de planificación en común. Debido a que cada una tiene un grado de responsabilidad diferente, ¿hasta qué punto podemos afirmar que las ONG internacionales deben rendir cuentas las unas a las otras? ¿Cómo pueden desarrollar su labor “a través de una coordinación orientada a los resultados y basada en capacidades operativas concretas” cuando necesitan destacar su identidad particular en el competitivo mercado de la financiación?

Conforme crecen y se hacen más profesionales, también corren el riesgo de parecerse cada vez más a los organismos de las Naciones Unidas. Como declaró el responsable de uno de ellos en la reunión sobre la Plataforma de julio de 2007: “Me preocupa oír hablar a las ONG: se parecen a nosotros. Por favor, no os convirtáis en nosotros. Necesitamos que sigáis siendo ONG”. De hecho, las grandes ONG internacionales seguramente tienen más en común con los organismos de las Naciones Unidas que con las ONG de los países del Sur. La relación entre ONG internacionales

y nacionales es el mayor desafío que las amenaza tanto a ellas mismas como al desarrollo futuro de la Plataforma.

ONG nacionales

Las ONG nacionales (aquellas que trabajan en un país determinado) suelen ser las primeras en actuar ante el desastre. Normalmente, son las que reparten alimentos y atienden a los supervivientes mientras las ONG internacionales logran acceder al terreno o consiguen suministros y personal para sus socios nacionales. Cuando las ONG internacionales deciden retirarse de un país porque han cambiado sus prioridades, las ONG nacionales suelen quedarse por más tiempo. El tamaño y la capacidad de las ONG nacionales varía mucho: mientras unas sólo cuentan con algunos empleados, otras emplean a cientos de personas y aplican estándares profesionales de alta categoría.

ACNUR realiza la mayor parte de su trabajo a través de ONG nacionales. En 2007, contaba con 550 acuerdos con 424 ONG nacionales por un valor total de 89,4 millones de dólares y 417 más con 151 ONG internacionales por un valor de 138 millones de dólares. Aunque ACNUR dispone de muchas más ONG asociadas nacionales, las internacionales reciben mucha más financiación. Trabajar con ONG nacionales constituye un desafío para ACNUR. Como me dijo un trabajador de la organización, “supone el mismo trabajo desarrollar y controlar un acuerdo de 10.000 dólares con una ONG nacional que uno de un millón de dólares con una ONG internacional. Y nuestra capacidad de seguimiento es limitada.”

Se reconoce que las ONG nacionales están desempeñando un papel importante en el sistema humanitario internacional y, a

lo largo de los años, se las ha intentado incluir en iniciativas humanitarias importantes, como el proceso PARINAC (Partnership in Action) de ACNUR, iniciado en 1994.¹¹ En 2006 y 2007, varias ONG nacionales participaron en las reuniones de la Plataforma, pero eran minoría en comparación con las ONG internacionales. Un participante africano en la reunión de la Plataforma de este año relataba que, en el debate que se celebró en su país para tratar los principios de colaboración, había 27 representantes de las Naciones Unidas, 26 de las ONG internacionales, 3 de la Cruz Roja/Media Luna Roja y tan sólo uno de una ONG nacional.

Si observamos la relación entre las ONG nacionales e internacionales, es evidente quién ejerce mayor poder, a pesar de la retórica existente sobre la solidaridad entre ONG. Las ONG internacionales cuentan con mayores recursos económicos y, a veces, subcontratan a ONG nacionales para la ejecución de ciertos proyectos. Pero las ONG internacionales también están aumentando su presencia en los países meridionales. El número de oficinas de estas organizaciones sobre el terreno aumentó un 31% (a 39.729 entre 1993 y 2003) y, desde entonces, seguramente esta cifra ha vuelto a incrementarse.¹² Actualmente, algunos donantes importantes exigen que una ONG internacional tenga presencia en el terreno para poder garantizarle recursos económicos. Las ONG nacionales se quejan de que, en algunos casos, las internacionales las están desplazando del trabajo que han realizado durante años y que atraen a sus mejores trabajadores con sueldos que no pueden igualar. Aunque existen numerosos casos en los que la relación entre las ONG

internacionales y las nacionales se funda en el respeto y la complementariedad mutuos, es evidente que, a menudo, nos encontramos ante una relación desequilibrada.

Como se indicaba en el número 28¹³, se ha hablado mucho sobre el desarrollo de las capacidades de las ONG nacionales, pero la gente utiliza el término con significados diferentes y su aplicación ha sido poco uniforme, en el mejor de los casos. Y este debate también tiene un lado más oscuro: puede que a las ONG internacionales les interese que las nacionales no tengan

Asistencia tras el tsunami de la Comisión Europea a través de ONG, Tamil Nadu, India



mucha capacidad, para así evitar más competencia a la hora de recabar fondos.

Una de las diferencias que separa a las ONG nacionales de las internacionales en cuanto a su participación en la Plataforma es que, mientras los participantes de las internacionales pueden hablar con conocimiento de causa sobre una decena de contextos nacionales, las ONG nacionales a menudo sólo conocen su propia situación. El personal de las ONG internacionales está familiarizado con el argot de las Naciones Unidas e incluye trabajadores especializados que se mantienen informados de la compleja reforma de las Naciones Unidas y estudian los cientos de documentos en línea e impresos que genera dicho proceso.

Empoderamiento de las ONG nacionales

¿Cómo pueden las ONG nacionales desempeñar un papel más importante en la Plataforma y en el esfuerzo de reforma humanitaria en general? Una posibilidad consistiría en ofrecer más apoyo a los responsables de estas organizaciones para que tengan tiempo de asistir a reuniones internacionales y leer toda la documentación. Estos representantes podrían participar en el proceso de planificación y recibir apoyo para que colaboren en los mecanismos de seguimiento de la Plataforma. Podría organizarse un curso acelerado para ONG nacionales sobre los procedimientos de las Naciones Unidas y, en último extremo, de la Plataforma, para que aquéllas puedan participar eficazmente. Se podrían desarrollar estructuras de coordinación de las ONG nacionales en aquellos países donde no existan con el fin de que sus miembros representen, en general, al conjunto de las ONG nacionales. No obstante, estas iniciativas no sólo serían costosas, sino que tampoco resolverían la cuestión de que las organizaciones del Norte siguen programando la agenda de la Plataforma.

La segunda opción sería modificar la Plataforma en sí misma. Se podrían transformar la agenda y el formato de las reuniones para que las ONG nacionales puedan hacer mayores aportaciones. Tales aportaciones podrían aumentar si la actividad se centrara en un país concreto o las reuniones se celebraran en uno de los países afectados por el conflicto. Sin embargo, reunirse fuera de Ginebra pondría en peligro la participación en la Plataforma de las grandes ONG internacionales y los organismos de las Naciones Unidas. Una cosa es esperar que

el representante de un gran organismo vaya a Ginebra para una reunión de un día y otra muy distinta es pedirle que viaje a Bogotá. Además, el trabajo en un solo país favorecería la participación activa de las ONG de dicha nación, pero no fomentaría necesariamente la colaboración de las ONG de otros países o regiones.

La tercera posibilidad sería desplazar el núcleo de la Plataforma de las reuniones de los responsables de los organismos a una perspectiva de campo y redefinir dicha perspectiva para garantizar que las ONG nacionales desempeñen el papel primordial. La coordinación se dinamizaría en el ámbito local y las ONG que estuvieran dispuestas a fueran capaces tendrían la iniciativa. En la reunión de la Plataforma de julio de 2007, se acordó establecer equipos de colaboración humanitaria de ámbito nacional con una representación de organismos más o menos igualitaria, tanto de dentro como de fuera de las Naciones Unidas (ONG nacionales inclusive). En principio, van a estar copresididos por un representante de las Naciones Unidas y otro de las ONG o de la Cruz Roja/Media Luna Roja, seleccionados por este grupo nacional. Se pretende convertir a estos equipos en un foro de debate estratégico sobre los problemas y las prioridades humanitarias específicas del país en materia de acción colectiva, foro que garantizará tanto la complementariedad como la coherencia de la acción humanitaria.

Si el objetivo de la colaboración es reformular las relaciones entre los agentes humanitarios y mejorar la complementariedad y eficacia de su trabajo, tiene sentido dar mayor importancia a los países donde se necesita la respuesta humanitaria que a las reuniones anuales de Ginebra. En la reunión de la Plataforma en julio, parecía que esta idea recibía el respaldo general. El establecimiento de los equipos de colaboración humanitaria permite no sólo reformar las relaciones entre los organismos de dentro y fuera de las Naciones Unidas, sino también que las ONG internacionales y nacionales transformen su relación.

Para que esta transformación se produzca, las ONG internacionales deben cambiar. Si el personal de una ONG internacional en Colombo, por ejemplo, debe rendir cuentas ante el personal de otra ONG en Sri Lanka, necesitará que su oficina central le motive. Las ONG internacionales deben esperar que su personal colabore con otras ONG, así

como con los organismos de las Naciones Unidas, y que rindan cuentas por ello.

Construir una relación de colaboración lleva tiempo. Una mejor coordinación exige que se celebren más reuniones con personas ya de por sí ocupadas. Como reconocieron los participantes en la reunión de julio de 2007, la cultura organizativa tiene que cambiar, lo cual requiere el apoyo de los líderes de las organizaciones humanitarias. El cambio exigirá tiempo y compromiso: las organizaciones de las Naciones Unidas deben reconocer que las ONG no son sólo las ejecutoras de los proyectos liderados por ellas y, por su parte, las ONG internacionales deben aceptar a las ONG nacionales como iguales.

La Plataforma ofrece nuevas oportunidades para afianzar las relaciones de la comunidad humanitaria internacional, pero en el pasado ha habido numerosos intentos de reforzar la coordinación que no han llegado a buen término. Es muy fácil para los responsables de los organismos reunirse en Ginebra y hacer declaraciones altisonantes. Deben existir incentivos tangibles para que la colaboración funcione. Las ONG y los organismos de las Naciones Unidas deben sentir que su labor es mucho más efectiva porque se lleva a cabo en común. Para que la Plataforma mejore la vida de los refugiados, desplazados internos y otros afectados por los conflictos y los desastres naturales, deben darse muchos más pasos.

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) es miembro titular de la Institución Brookings de Washington, DC y codirectora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno (www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm).

1. Para obtener más información sobre la Plataforma Humanitaria Global, visite www.icva.ch/ghp.
2. www.humanitarianinfo.org/iasc
3. www.icva.ch
4. www.interaction.org
5. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/about/schr.asp
6. Abby Stoddard, 'Alerta humanitaria: información sobre las ONG y su repercusión en la política exterior de Estados Unidos' (Humanitarian Alert: NGO Information and Its Impact on US Foreign Policy), Bloomfield CT: Kumarian Press, 2006.
7. www.icva.ch/doc00002172.doc
8. *Ibid.*
9. No obstante, Médecins Sans Frontières ha decidido recientemente no participar en la Plataforma.
10. www.ngovoice.org
11. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/partners?id=3bbc5bd7a
12. William Mclean, 'El mapa de la nueva ruta de las ONG extranjeras hacia la legitimación africana' (Foreign NGOs Map New Route to African Legitimacy), Reuters, 2005 www.globalpolicy.org/ngos/credib/2005/1009route.htm
13. www.migracionesforzadas.org/refuerzocapacidades.htm

Desafíos de la respuesta humanitaria colectiva en Sri Lanka

por Firzan Hashim

La necesidad de hacer frente al desplazamiento provocado por el conflicto y el tsunami, convierte a Sri Lanka en un terreno ideal para probar los principios de colaboración humanitaria que forman el esqueleto de la Plataforma Global Humanitaria.

Constituida en julio de 2006, la Plataforma Humanitaria Global reúne a los tres pilares de la comunidad humanitaria (las ONG, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Naciones Unidas) para incrementar la eficacia de la acción. La Plataforma pretende favorecer la colaboración según cinco principios: igualdad, transparencia, orientación hacia los resultados, responsabilidad y complementariedad.¹

Por muy loables que sean estos principios, muchas ONG de Sri Lanka se muestran recelosas. Muchas ONG locales están a merced de ONG internacionales y creen que la Plataforma las alienará todavía más y consolidará la posición privilegiada de un grupo de agencias con acceso a financiación. Los organismos locales defienden el derecho de los habitantes de la zona y de los agentes locales a tomar decisiones en un clima de interferencia, burocracia, inflexibilidad y superioridad. Temen que la Plataforma introduzca una normativa y unas reglas de financiación revisadas más complejas. Algunas ONG internacionales que trabajan en Sri Lanka también temen que las Naciones Unidas quieran controlarlas más.

El principio de igualdad es confuso. ¿Se va a reconocer y apreciar a las ONG locales e internacionales que ofrecen sus servicios con vigor y vitalidad o se las va a dejar de lado? Los organismos que no están involucrados directamente en la ayuda y el desarrollo, especialmente aquellos que se centran en los derechos humanos, se preguntan cómo van a encajar y cómo van a mantener su independencia. ¿Podrán manifestar su opinión sin que se la dicte el gobierno

y sin tener que buscar un consenso con la comunidad internacional?

Muchos dudan de que la Plataforma favorezca una ayuda humanitaria más puntual y eficaz. Los últimos doce meses en Sri Lanka han sido los más turbulentos de su historia: han aumentado los asesinatos, los secuestros, los magnicidios, los combates con mortero, los bombardeos aéreos, las víctimas en combate, los atentados suicidas y las desapariciones. Se han producido diversos ataques sangrientos contra trabajadores humanitarios y los Tigres de la Liberación Tamil Eelam (LTTE, por sus siglas en inglés) han vulnerado de manera evidente los principios humanitarios, obligando a los trabajadores humanitarios a seguir un entrenamiento militar. Las últimas operaciones militares han obligado a mucha gente a huir. En numerosas ocasiones, las ONG locales y algunas internacionales han llegado a las zonas conflictivas para ayudar a los atrapados y abandonados, incluso antes de que el gobierno haya emitido un certificado de zona despejada que acredite que allí no hay minas ni explosivos. Los procedimientos de seguridad impiden a las Naciones Unidas hacer lo mismo, lo cual, a menudo, provoca la llegada tardía de las ONG que dependen de la ayuda de la Organización. Si esta indecisión se extiende, las ONG perderían su flexibilidad de acción, lo cual es preocupante si se tiene en cuenta la lentitud y pesadez de la respuesta que dan los organismos gubernamentales a los desplazamientos.

Sin embargo, se están produciendo avances positivos como resultado del proceso de reforma humanitaria. En la actualidad, las tres familias humanitarias están representadas de forma conjunta

en las reuniones gubernamentales de alto nivel en Sri Lanka, donde un Comité Consultivo de Ayuda Humanitaria (CCHA, por sus siglas en inglés), de reciente constitución, debate temas humanitarios. La comunidad internacional está representada por los embajadores de Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea; el sector humanitario, por los representantes de los organismos de las Naciones Unidas; y las ONG, por el Consorcio de Organismos Humanitarios (CHA, por sus siglas en inglés). Se han establecido subcomités dentro del CCHA para trabajar en logística y servicios básicos, reasentamiento, asistencia social, salud, educación y medios de vida. Se ha puesto en marcha un mecanismo comparativo y distributivo eficaz para recabar y ofrecer información sobre el terreno.

No cabe duda de que la cooperación efectiva entre los trabajadores humanitarios es de gran importancia. Sin embargo, los responsables de los organismos deben entender, aceptar y divulgar totalmente los principios de colaboración. Para cumplir los objetivos de la Plataforma, necesitamos sinceridad y compromiso a la hora de vincular a las organizaciones locales y permitirles conservar la independencia y capacidad que les permita perseguir con entusiasmo sus objetivos dentro del marco de una respuesta humanitaria colectiva.

Firzan Hashim (depexecdir@cha.lk) es el Vicedirector Ejecutivo del Consorcio de Organismos Humanitarios (CHA, www.humanitarian-srilanka.org), una organización de ayuda humanitaria que agrupa a otros organismos de la sociedad civil de Sri Lanka. Este artículo se basa en las entrevistas realizadas a las organizaciones asociadas. Firzan Hashim participó en la reunión de la Plataforma Humanitaria Global celebrada en julio de 2007 en Ginebra.

1. Para más información sobre la Plataforma, visite www.icva.ch/ghp.html y véase el artículo de Elizabeth Ferris de la página 6

Unidad en la diversidad: ‘Una sola ONU’, ACNUR y Ruanda

por Tim Maurer

Ruanda es uno de los ocho países elegidos para probar el concepto de ‘Una sola ONU’. En la actualidad, en este país, empobrecido y marcado por el desplazamiento, hay 16 organismos de la ONU. Existen numerosos obstáculos para poder trabajar ‘Unidos en la acción’ y solucionar la ineficacia, la fragmentación y la competencia que se produce entre agencias para obtener recursos.

‘Unidad en la diversidad’ es el lema y el principio rector del equipo de ‘Una sola ONU’ en Ruanda. En abril de 2007, todas las agencias de la ONU residentes y algunas no residentes firmaron un ambicioso calendario para instaurar los planes de ‘Un solo programa’, ‘Un solo presupuesto’, ‘Un solo responsable’ y ‘Una sola oficina’, respaldado por el Gobierno de Ruanda.¹

¿Qué implica esta medida para los beneficiarios de ACNUR, en un país que alberga a unos 50.000 refugiados, predominantemente congoleños, y que todavía se enfrenta a su pasado de refugiados y a las secuelas de los turbulentos sucesos desencadenados por el genocidio de 1994?

Cuando se haya llevado a cabo la reforma de ‘Una sola ONU’ / ‘Unidos en la acción’, entre sus resultados se encontrará la mejora considerable de la protección a los refugiados. La creación de sistemas de asilo nacionales, mecanismos de control eficaz de los que regresan y la prevención de nuevos movimientos de refugiados constituyen ámbitos en los que la reforma de Una sola ONU encierra un potencial significativo. En situaciones que se prolongan en el tiempo, como en Ruanda, es evidente el vínculo entre el desarrollo y las cuestiones de los refugiados. Las estrategias a largo plazo pueden aumentar las posibilidades de éxito de las soluciones duraderas, sobre todo la integración local. Un vínculo más sólido entre los proyectos de

desarrollo y la asistencia a los refugiados puede reducir el tipo de disparidades entre los servicios disponibles para los refugiados y los de las comunidades vecinas, que suelen tener la capacidad de avivar los resentimientos xenófobos. El plan ‘Un solo programa’ puede forjar una coordinación y cooperación más estrechas entre ACNUR y otras agencias. Un grupo temático que reúna a varios organismos de la ONU, como el PNUD, FAO y ACNUR, podría tratar de forma más coherente la restitución de la propiedad, que constituye siempre un factor desestabilizador en situaciones posteriores al conflicto armado y al desplazamiento. En sectores transversales, como el agua y el saneamiento, el VIH/SIDA, el medio ambiente y la educación, la reforma de Una sola ONU brinda a organismos como ACNUR la posibilidad de centrarse en el valor añadido por la experiencia específica de cada agencia concreta y evitar la duplicación.

La familia de la ONU en Ruanda ya dispone de una política de seguridad común. Se cree que el empleo de sinergias, como compartir combustible,

Campo de refugiados de Kigeme, Ruanda, 2006.

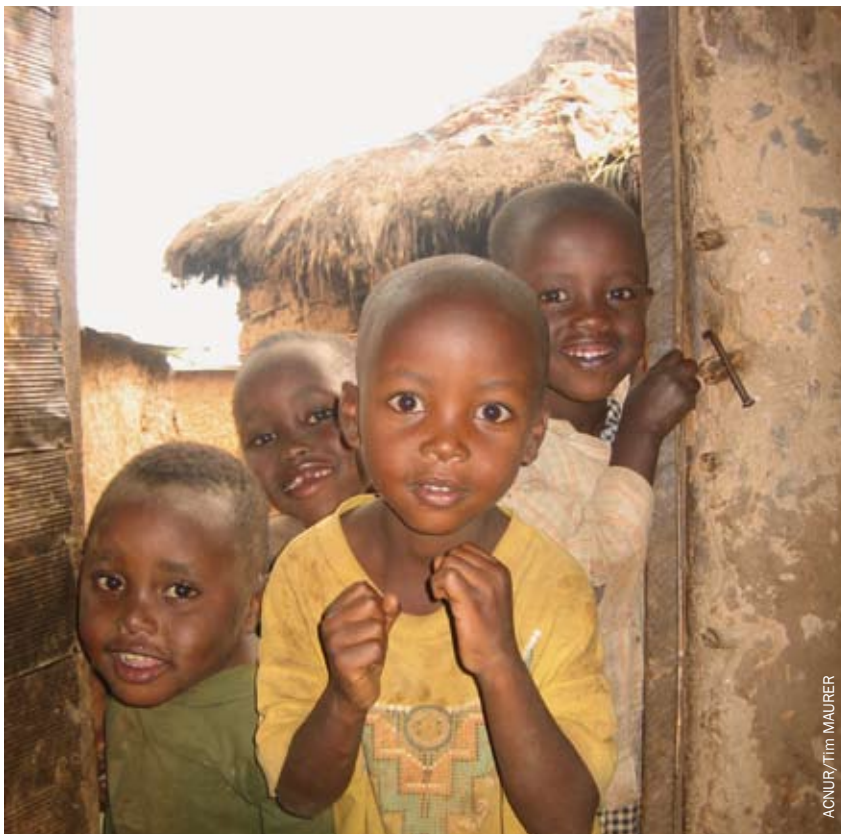


desplazamientos, garajes, oficinas y transporte, favorece la eficacia. En la actualidad, no se pueden utilizar los recursos de forma conjunta porque la oficina de ACNUR en Kigali está situada a varios kilómetros de las demás agencias de la ONU. Compartir instalaciones y recursos en la capital y sobre el terreno aumentaría la eficacia, reduciría los gastos generales e integraría el trabajo en equipo en las labores cotidianas. Asimismo, la reducción de la duplicación y de los costes de las transacciones

Una sola ONU, Moustapha Soumaré, el Coordinador Residente de Naciones Unidas en Kigali, declaró que la reforma se sustenta en principios de “propiedad, ventajas relativas y máxima eficacia y responsabilidad”. Cabe preguntarse hasta qué punto Una sola ONU podrá tener en cuenta los derechos reservados a grupos específicos, como los refugiados y los solicitantes de asilo. No está claro de qué forma seguirán estando garantizadas algunas salvaguardias, como el principio de no expulsar y repatriar,

Residente se encargue de representar al sistema de Naciones Unidas. En última instancia, la neutralidad de la ONU queda preservada si se recuerda a los gobiernos sus responsabilidades y obligaciones primordiales derivadas de los tratados internacionales, así como del derecho consuetudinario internacional. Cuando la ONU hable con una sola voz a través del Líder Único, la defensa de los derechos humanos será más eficaz que cuando una sola agencia de la ONU plantea sus inquietudes ante los gobiernos. En el caso de la denuncia que ha hecho el Consejo de Seguridad sobre el repetido reclutamiento de niños refugiados de los campos de desplazados de Ruanda, por ejemplo, el sistema reforzado de Una sola Organización podría producir mayores resultados en la práctica.

Campo de refugiados de Kigeme, Ruanda, 2006.



permitiría una mayor transparencia, armonización del suministro, la administración y las finanzas, además de una mejor actuación de la administración a tenor de los resultados.

¿Se puede poner la protección en peligro?

Existen varios resultados potencialmente negativos de la reforma para Una sola ONU, concretamente, en lo que respecta a los principios de imparcialidad y neutralidad. En el caso de ACNUR, esta circunstancia afecta a su mandato especial según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y a su independencia de actuación para garantizar la protección de las personas en riesgo de expulsión y devolución. En un ámbito más amplio, estas inquietudes giran en torno a una postura basada en los derechos. Durante la ceremonia de la firma del Proyecto de

puesto que el proceso será propiedad del gobierno, que lo firmará y dirigirá.

A fin de que la titularidad del gobierno no comprometa la imparcialidad y la neutralidad de la ONU, será fundamental integrar de manera sistemática los principios expuestos en la Carta de Naciones Unidas, las convenciones internacionales y el derecho internacional. El Proyecto para Una sola ONU en Ruanda resume su visión de que “la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, junto con las siete convenciones básicas, proporcionarán una orientación general al sistema de la ONU en Ruanda”. Por otro lado, el resultado dependerá en gran medida del modo en que se implante la figura de Un solo Responsable y del papel que desempeñen los derechos humanos cuando el Coordinador

Debido a la historia de la ONU en Ruanda, plagada de altibajos, una implantación positiva de la reforma para Una sola ONU supondría una señal inequívoca y un gran avance no sólo para Ruanda, sino para la agitada región de los Grandes Lagos al completo. La reforma cuenta con el apoyo de la comunidad de donantes, que se ha unido ahora, mediante el proceso de la Declaración de París², para reclamar más responsabilidad, transparencia y eficacia en el sistema de ayuda. Las expectativas son altas. El éxito dependerá de la capacidad interna y la voluntad de considerar al proceso como una oportunidad para el sistema general de Naciones Unidas y no sólo como una ventaja para una única agencia. Será necesario integrar los derechos humanos con especial cuidado. Depende de la ONU demostrar que es capaz de trabajar unida en la acción o dejar que prevalezca el peligro de marginación. El éxito o el fracaso de la reforma para Una sola ONU está, ante todo, en manos de la propia ONU.

Tim Maurer (tim.maurer@fu-berlin.de) trabajó como becario de ACNUR en Kigali en 2006 y en Ginebra en 2007. Estudia ciencias políticas en el Instituto Otto-Suhr de Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín.

Las opiniones expresadas en el presente artículo son las del autor y no representan necesariamente las de la ONU.

1. ‘Una sola ONU: Unidos en la acción en Ruanda; Proyecto’ (One UN: ‘Delivering as One’ in Rwanda; Concept Paper), Oficina del Coordinador Residente, 1 de 2007. www.undg.org/docs/7100/070405%20One%20UN%20Concept%20Paper%20-%20Signing%20version.pdf

2. www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

ACNUR, desplazados internos y reforma humanitaria

por Jeff Crisp, Esther Kiragu y Vicky Tennant

ACNUR ha iniciado una reformulación fundamental de su política de desplazados internos con el objetivo de garantizar la seguridad, la coherencia y la fiabilidad de su trabajo.

“Incierta, incoherente e impredecible”. Ésas fueron las palabras de condena que se emplearon para valorar la política de ACNUR sobre los desplazados internos en un informe de evaluación que encargó el organismo en 2005. Elaborado de forma conjunta por un consultor independiente y un miembro de ACNUR, el informe ofrecía una multitud de datos empíricos que sostenían la conclusión de que la agencia había adoptado durante muchos años un planteamiento desafortunado de tipo “aleatorio” en su compromiso con las situaciones de desplazamiento interno. “Aunque un sistema ad hoc tiene sus ventajas”, se indica en la evaluación, “también puede ser motivo de tensión entre organizaciones, confusión entre gobiernos y falsas expectativas entre los desplazados internos. En general, ACNUR ha tenido dificultades para justificar sus bruscos cambios de postura en su compromiso con los desplazados”. En los dos años que han transcurrido, la agencia ha prestado atención al mensaje.

Reforma humanitaria y desplazados internos

El proceso de reforma humanitaria se basaba en el reconocimiento de que, a menudo, las respuestas a emergencias y desastres complejos no cubrían las necesidades de los desplazados internos y de la población afectada de forma urgente y coherente. Se introdujeron una serie de medidas para corregir esta situación, entre las que cabe destacar la división del trabajo consensuada (el enfoque sectorial) entre las Naciones Unidas y otros organismos humanitarios. Según lo dispuesto en el acuerdo, ACNUR asumió un papel

líder en los esfuerzos por garantizar la protección de los desplazados internos en situaciones conflictivas, ofrecerles un refugio de emergencia, y coordinar y gestionar los campos de desplazados internos. Además, se comprometió a

interno de carácter consultivo que, más tarde, se amplió a implicados externos (otros organismos de las Naciones Unidas, ONG asociadas y miembros del Comité Ejecutivo). Cuando concluyó este proceso, ACNUR publicó un marco político y una estrategia de implementación titulada ‘El papel de ACNUR en apoyo a una mejor respuesta humanitaria en situaciones de desplazamiento interno’¹, seguida por la publicación de un informe

Los camiones de ACNUR trasladaron a los desplazados internos del campo de Gouroukoun a los pueblos de acogida de la zona, Chad Oriental, 2006.



ACNUR/H. Caux

participar activamente en otras cuestiones como la salud, el agua y el saneamiento, y a trabajar estrechamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y UNICEF para asegurar la protección de los desplazados por los desastres naturales.

Una vez comprometido, ACNUR lanzó una serie de iniciativas diseñadas para garantizar que la nueva política de desplazados internos de la organización se elaborase, articulase y evaluase de forma efectiva. Empezando por un seminario de cuatro días en Nairobi para el personal de ACNUR que trabaja en las operaciones con desplazados internos, la organización se embarcó en un proceso

complementario sobre ‘La protección de los desplazados internos y el papel de ACNUR’.² Desde el punto de vista institucional, el nuevo compromiso de la agencia con la cuestión del desplazamiento interno vino marcado por el establecimiento de un Grupo de Apoyo a los Desplazados Internos interdepartamental y el nombramiento de un Coordinador Superior de Operaciones para Desplazados Internos, que cuenta con el respaldo de un equipo específico de apoyo a los desplazados internos.

Evaluación de la respuesta de ACNUR

En la reunión de octubre de 2005 del Comité Ejecutivo de ACNUR, el Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, anunció la promesa firme de hacer de ACNUR un “socio solvente totalmente comprometido” en su nuevo planteamiento ante situaciones de desplazamiento interno. Según esto, a lo largo de 2006, ACNUR amplió de forma sustancial su implicación operativa en situaciones de desplazamiento interno, especialmente en los cinco países africanos donde se introdujo el enfoque sectorial: Chad, República Democrática del Congo, Liberia, Somalia y Uganda. Para garantizar que ACNUR extraía y compartía conclusiones útiles de esa experiencia, el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas de ACNUR y el Equipo de Apoyo a los Desplazados Internos llevaron a cabo evaluaciones en tiempo real en cada uno de esos países entre abril y julio de 2007.

A excepción de Liberia³, ACNUR no se había dedicado de forma significativa al apoyo a los desplazados internos en las cinco operaciones que se evaluaron antes de la activación de la estrategia sectorial en 2006. En Liberia, la agencia asumió mayores responsabilidades en la protección de los desplazados desde principios de 2005 y, cuando el enfoque sectorial se introdujo formalmente, ya funcionaba desde hacía tiempo un programa de retorno y reintegración de desplazados internos muy efectivo. En los otros cuatro países, las nuevas responsabilidades que este sistema otorgaba a ACNUR exigían una reorientación más decisiva de sus programas nacionales, el despliegue de más personal y una captación de fondos más específica para garantizar que los nuevos programas para desplazados internos no acaparaban recursos destinados a las actividades para refugiados que debía llevar a cabo la agencia.

Este desafío se planteaba en un contexto humanitario extremadamente complejo en cada una de las localizaciones piloto. Los países elegidos para la aplicación inicial del enfoque sectorial eran precisamente aquellos donde las carencias de la respuesta humanitaria habían sido más claras. Por eso, ACNUR y otros se enfrentaban a un reto de grandes proporciones en cuanto al control de la estrategia de colaboración a principios de 2006.

La decisión de realizar evaluaciones iniciales sobre la eficacia de los nuevos programas para desplazados internos de ACNUR se tomó en este contexto. Como

ocurría con otras evaluaciones “en tiempo real”, se trataba de sacar conclusiones y, si procedía, de corregir lo necesario en las primeras etapas del proceso. Se formaron equipos de evaluación de tres personas cada uno, que efectuaron entrevistas exhaustivas a los desplazados internos y las comunidades de acogida, a las ONG y los socios de las Naciones Unidas que participaban en los distintos sectores, así como al personal de ACNUR en las oficinas centrales y sobre el terreno.

Los equipos llegaron a la conclusión de que, en todas las operaciones, analizadas la introducción de clusters había aportado beneficios tangibles en tanto que había forjado una visión global entre agentes humanitarios, y que se utilizaban los recursos con mayor eficacia según las necesidades identificadas en común. No obstante, el proceso de activación de las células no había sido óptimo y muchos agentes humanitarios sobre el terreno afirmaban que se les había impuesto el sistema sin apenas pedirles su opinión al respecto y con escaso apoyo u orientación durante las etapas iniciales. Al principio, la aportación de las ONG fue limitada, pero su compromiso aumentó con el tiempo, especialmente cuando se recibió financiación del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés)⁴ para proyectos desarrollados a través del enfoque sectorial.

Sin embargo, lo decisivo es constatar si estos grandes avances en la reorganización de la acción humanitaria se traducen en mejoras positivas, inmediatas y duraderas, en la vida de los desplazados internos y otras comunidades afectadas por la guerra. En este aspecto, las conclusiones fueron menos positivas. En todas las operaciones analizadas, a excepción de Liberia, posiblemente, los esfuerzos humanitarios todavía no son todo lo amplios que deberían ser para garantizar el cumplimiento de los estándares básicos.

Muchos desplazados entrevistados por los equipos de evaluación todavía vivían en chozas de plástico fino, se veían obligados a realizar trabajos informales y abusivos y apenas podían hacer uso de la sanidad básica o de las instalaciones de saneamiento. Las mujeres de Chad Oriental mencionaron que corrían el riesgo de ser violadas si buscaban leña fuera de los asentamientos⁵ y, en la República Democrática del Congo, los desplazados internos afirmaron que se encontraban cada vez más endeudados por los alquileres impuestos por las

comunidades de “acogida”.⁶ En Uganda, el equipo de evaluación observó que muchos de los desplazados en asentamientos nuevos “vivían en condiciones abyectas [...] buscando forraje en el bosque o desempeñando trabajos abusivos [...]”.⁷ Los desplazados internos en Somalia que habían huido recientemente de los combates en Mogadiscio describieron cómo los propietarios de las tierras les habían prohibido construir instalaciones sanitarias, lo que les obligaba a ir a un vertedero grande que había detrás del emplazamiento, en el que habían violado a varias mujeres.⁸

A pesar de la gravedad del panorama general, los equipos descubrieron muchos cambios concretos y positivos que estaban vinculados estrechamente a la introducción del enfoque sectorial y al papel destacado de ACNUR en él. En el ámbito de la protección, se han dado pasos significativos en la concepción de algunos de los problemas clave de los desplazados internos, como el de los derechos humanos, lo cual ha posibilitado el desarrollo de estrategias de protección y campañas de defensa de los derechos humanos efectivas.

En el norte de Uganda, ACNUR y sus socios desempeñaron un papel fundamental en el desbloqueo de las restricciones persistentes, vinculadas a la estrategia del gobierno contra la insurgencia, gracias a su afortunada campaña “de libertad de movimiento”, apoyada por una serie de intervenciones que permitieron materializarla. Entre ellas, cabe mencionar la apertura de carreteras de acceso, así como la desactivación de minas y la rehabilitación de las fuentes de agua. En la República Democrática del Congo, el retorno de casi 400.000 desplazados internos a su hogar en el sur de Katanga fue posible gracias a la presión ejercida. Así, se ajustaron los patrones de despliegue de las tropas de mantenimiento de la paz para garantizar la seguridad en las zonas de regreso clave.

La agencia también desarrolló una serie de proyectos de protección para cubrir las lagunas identificadas mediante un mejor seguimiento de la protección y del desplazamiento, así como de la identificación de los desplazados internos. Entre ellos, destacan los programas de asistencia jurídica, programas centrados en los derechos sobre la tierra, ayuda a los sobrevivientes de una violación, apoyo a los desplazados internos discapacitados e iniciativas de reconciliación comunitarias. Los desplazados entrevistados por los

Panorámica del campo de desplazados de Omiya-Anyima, norte de Uganda, mayo de 2007.



IRIN/Marcoccher Deghant

equipos de evaluación mencionaron que, en concreto, algunos de estos proyectos habían aportado beneficios tangibles.

Hasta ahora, el cluster de coordinación y gestión de los campos sólo se ha activado formalmente en Uganda y el Chad, en parte debido a que a la comunidad humanitaria le preocupa la institucionalización de los campos en zonas donde existe una tendencia al retorno y, en parte, debido a que muchos desplazados internos viven en comunidades de acogida. Los equipos de evaluación destacaron que ACNUR y sus socios tenían potencial para desempeñar un papel decisivo en la coordinación de la ayuda a los desplazados internos en las comunidades de acogida, centros colectivos y otras localizaciones que normalmente no se clasifican como campos. Sin embargo, también subrayaron las desigualdades que continúan existiendo entre los estándares de ayuda a los desplazados internos y a los refugiados, así como entre los desplazados internos de diferentes localizaciones, por lo que reclamaron una armonización sistemática de la ayuda que ofrezca unos estándares mínimos básicos a todos los beneficiarios.

Las evaluaciones también examinaron con espíritu crítico las propias disposiciones presupuestarias y de personal de ACNUR y descubrieron que en algunas zonas se encontraban desatendidas. La agencia no fue rápida en mandar a trabajadores

adicionales con el perfil y la experiencia necesarios, lo cual sobrecargó al personal existente, a los voluntarios de las Naciones Unidas y a los refuerzos temporales. En algunas zonas, los presupuestos inflexibles condujeron a desarrollar programaciones a corto plazo, que socavaron el intento de ACNUR por convertirse en un socio más solvente. Actualmente, se está elaborando una estrategia para solucionar esta cuestión estructural y en octubre el Comité Ejecutivo de ACNUR revisó algunas propuestas para establecer una nueva estructura presupuestaria.

Desde que en 2005 se realizara el análisis del compromiso de ACNUR con los desplazados internos, la agencia ha dado pasos significativos para equiparse y convertirse en un socio más eficaz y operativo en el entorno de células. Este compromiso se ha manifestado en amplias consultas internas y externas, en el desarrollo de una política y estrategia claras, y en el objetivo común de evaluar y extraer conclusiones del proceso de implementación desarrollado hasta la fecha.

Sea como fuere, el enfoque sectorial es, obviamente, una tarea en curso y todavía queda mucho por hacer para encontrar cotas e indicadores claros que permitan controlar y evaluar su impacto sobre los desplazados internos y otras comunidades afectadas. Todavía queda mucho por delante para involucrarse de forma decisiva con los gobiernos e instituciones

nacionales, dirigirse con mayor eficacia hacia una recuperación temprana, incluir en el proceso a ONG nacionales y a la sociedad civil y garantizar la participación de los desplazados internos y de otros beneficiarios en las tareas de valoración, planificación y aplicación. El éxito de este planteamiento radicará, en último extremo, no sólo en el funcionamiento efectivo del proceso, sino en los beneficios tangibles que pueda aportar a la vida de los desplazados internos y de otras comunidades afectadas. A este respecto, todos los indicios apuntan a que la aportación de ACNUR está repercutiendo sólida y positivamente, pero que es necesario realizar ajustes para seguir mejorando y para garantizar que estos avances queden plenamente incorporados a todas las labores de la organización.

Jeff Crisp (crisp@unhcr.org) es el Director y Esther Kiragu (kiragu@unhcr.org) y Vicky Tennant (tennant@unhcr.org) las Responsables Superiores de Políticas del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas de ACNUR (SEEP).⁹

1. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4693775c2
2. www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/45ddc5c04.pdf
3. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RESEARCH&id=3fd7320c4&page=research
4. www.cerf.un.org
5. www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/AMMF-75EC2U?OpenDocument
6. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46ea97fe2.pdf
7. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46c1b8b92.pdf
8. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46e927652.pdf
9. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/research?id=3b850c744

La reforma humanitaria, ¿una mejora de la protección y la asistencia a los desplazados internos?

por Anne Davies

Los trabajadores humanitarios están desarrollando poco a poco mejores sistemas de clasificación, protección y asistencia de los desplazados internos. Sin embargo, todavía es difícil afirmar con seguridad que las reformas humanitarias están teniendo un impacto positivo en la vida de los mismos.

En un artículo que escribí junto a Magnus Murray para la Revista Migraciones Forzadas en 2005¹ sobre las deficiencias en materia de protección y ayuda del programa humanitario de las Naciones Unidas en Liberia, llegamos a la conclusión de que, con un mejor liderazgo humanitario, tales deficiencias podían subsanarse. Hoy, el proceso de reforma humanitaria está calando lentamente en muchos países. El problema clave es cómo cuantificar y calificar la realidad del desplazamiento interno con el fin de ayudar a los responsables políticos a priorizar recursos según las necesidades de protección y asistencia más urgentes.

En Somalia y la República Democrática del Congo (dos de los ocho países en los que se está probando el enfoque sectorial), las estadísticas sobre desplazados internos constituyen un objetivo variable. La dinámica del conflicto en ambos países implica que la población huye o se desplaza en aquellas zonas donde estalla el conflicto y puede permanecer desplazada a lo largo del tiempo o moverse en busca de seguridad. Seguir sus movimientos, obtener y mantener información sobre su cantidad y situación concreta siempre ha resultado difícil; sin embargo, sin unos datos más claros, es complicado saber cómo diseñar actividades adecuadas para mejorar su situación o reclamar recursos en su beneficio. Además, no todos los desplazados internos tienen el mismo grado de vulnerabilidad, por lo que una mera aproximación estadística no revela necesariamente quiénes son los más necesitados de protección, ayuda o refuerzo de sus mecanismos de supervivencia. Un punto de partida lógico para priorizar recursos escasos consistiría

en obtener un “perfil” más preciso y profundo de los desplazados internos.

En los últimos dos años, el Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés)² ha trabajado para mejorar el sistema de recopilación de información sobre desplazados internos mediante el desarrollo de métodos de “clasificación” en diversos contextos nacionales. El Observatorio de Desplazamiento Interno dirige el proceso desde su oficina en Ginebra.³ La clasificación de los desplazados internos no sólo implica la obtención de cifras más realistas, sino también la recopilación de datos sobre características concretas. Ha supuesto alcanzar un consenso por parte de la mayoría de los implicados sobre la metodología de compilación de datos y clasificación, análisis de información y, sobre todo, actualización. Mediante un acuerdo común en esta estrategia, los organismos pueden elaborar proyectos más adecuados y coordinados y, a su vez, los donantes cuentan con pruebas más creíbles sobre las que basarse para apoyarlos.

El enfoque de colaboración ha sido fundamental para impulsar esta perspectiva común en la clasificación de los desplazados internos. Antes de su instauración, cada organismo cuantificaba a los desplazados internos en su propia zona geográfica o según su mandato, lo cual ocasionaba información duplicada en aquellas áreas donde operaban varios agentes humanitarios y lagunas en aquellas otras donde no estaban presentes. Además, también se recontaba a los desplazados internos cuando se trasladaban de un sitio a otro según la dinámica del conflicto en la

zona; así, se volvía a contar a aquellos a los que el conflicto obligó a huir en un momento determinado cuando un nuevo estallido de violencia los desplazaba de nuevo. Esto es, y probablemente seguirá siendo, un problema recurrente para los Comités de Movimiento de la Población⁴ que reconocen que, incluso cuando consiguen obtener datos más fiables sobre los desplazados internos, éstos pueden perder vigencia rápidamente debido a las nuevas oleadas de desplazamiento originado por el conflicto.

En el caso de Somalia, el cluster de protección, que comprende un equipo nacional de las Naciones Unidas con sede en Nairobi y algunas ONG internacionales (en concreto, el Consejo Danés para los Refugiados), acordó un planteamiento común para clasificar a los desplazados internos. Los organismos pusieron en marcha una estrategia mediante la cual se obtuvo, en primer lugar, una panorámica histórica del desplazamiento en Somalia gracias al análisis general de datos secundarios de todas las estadísticas de desplazados internos recopiladas durante los tres años anteriores. A su vez, esta práctica les permitió localizar las lagunas informativas más relevantes, para luego cubrirlas con un seguimiento y estudio sobre el terreno. El hecho de que cada paso de estos ejercicios se diera con el consentimiento común de los organismos interesados dotó de legitimidad a las metodologías seleccionadas para clasificar y acordar los resultados obtenidos. Por desgracia, en el caso de Mogadiscio, la elección del momento no fue la adecuada porque el estudio planificado se llevó a cabo durante el auge del conflicto, lo cual condujo a que los resultados ya no tuvieran validez una vez recopilados y analizados. Sin embargo, lo positivo del estudio fue que se comprendió mucho mejor la dinámica del desplazamiento y los motivos por los que ciertos grupos habían huido y seguían desplazados. La matriz que resultó del análisis nacional de los datos secundarios ofrece un formato común que los organismos pueden utilizar como información de

Los desplazados internos llevan sacos de maíz desde el centro de distribución organizado por el PMA, Jowhar, Somalia, septiembre de 2007.

referencia cuando realicen nuevos estudios de clasificación en zonas concretas.

En 2007, se han realizado otros estudios de clasificación que han empleado una serie de metodologías en diferentes contextos (Jartum, Chad y la República Centroafricana, por nombrar algunos) y que, de igual forma, han realizado consultas a través del cluster de protección. Estos estudios han originado informes y estadísticas sobre desplazados internos aceptados por todos, que forman una base estadística sobre la que programar respuestas concretas. Asimismo, han demostrado que la clasificación de los desplazados internos es eficaz cuando se realiza a través del enfoque sectorial, más que cuando se hacen estudios de forma unilateral.

¿Cómo medir las mejoras?

La estrategia sectorial, que inicialmente se consideraba confusa y un motivo para celebrar demasiadas reuniones, se está convirtiendo en un elemento esencial para establecer, mediante el consenso de los grupos de trabajo, estándares y principios comunes de protección de los desplazados internos. No todos se están aplicando aún, pero el proceso consultivo está realizando talleres en varios países para obtener un consenso sobre lo que se necesita mejorar. Los talleres no sólo han demostrado ser un foro útil de colaboración para tratar temas preocupantes, sino que han proporcionado a los interesados una base más clara para entender las necesidades. Por ejemplo, el próximo Manual sobre Protección de los Desplazados Internos (recopilación de varios capítulos aportados por algunos responsables importantes sobre la cuestión) está casi acabado, como lo está una publicación del IASC que ofrece orientación sobre la clasificación de los desplazados internos sobre el terreno. Con la aplicación de unos marcos comunes, ahora existe mayor certeza sobre cómo proceder en coordinación con otros agentes humanitarios que cuentan con la misma información, y mayor confianza a la hora de emprender iniciativas conjuntas para clasificar, proteger y ayudar a los desplazados internos. Pero no es fácil medir el alcance de todas estas medidas en la mejora de la vida cotidiana de los desplazados. Y también surge la cuestión de si, en comparación con su impacto, el establecimiento de la estrategia sectorial es rentable. ¿Se destinan los fondos a los costes administrativos antes que a los beneficiarios? En caso afirmativo, ¿cuáles son las ventajas de esta situación para la población destinataria? Los donantes deben seguir reclamando



un análisis de gastos detallado de los distintos clusters en 2008.

El enfoque sectorial utilizado en Pakistán tras el terremoto de 2005 recibió críticas diversas en cuanto a su eficacia y coherencia durante las etapas iniciales. Sin embargo, algunos clusters pudieron facilitar la llegada de la ayuda sobre el terreno. Una iniciativa especialmente útil, organizada por el cluster de protección, fue el Sistema Conjunto de Seguimiento de la Protección, que tiene como objeto hacer un seguimiento e informar de los incidentes relacionados con la protección en los campos de desplazados, así como de las lagunas en el acceso a los servicios y el cumplimiento de los derechos en las zonas de retorno. Aunque existían dificultades, se afirmó que el enfoque sectorial estaba construyendo con éxito un potente mecanismo de coordinación entre socios. Esto no sólo resultó útil para crear un espacio de debate sobre la cuestión de la protección, sino que también tuvo otros resultados positivos: tratamiento de temas importantes desde el punto de vista de la política, como el de la no posesión de tierras, los procedimientos operativos estándar para el cierre de campos, las enfermedades y discapacidades graves, los hogares dirigidos por una mujer y los huérfanos.

Quizá es demasiado pronto para juzgar si una mejor respuesta humanitaria puede traducirse en un impacto positivo en la vida de los desplazados internos. Varios informes indican que el éxito todavía depende en gran medida del liderazgo, tanto dentro de los grupos sectoriales como el ejercido por el coordinador humanitario. En 2006, OCAH dirigió una valoración del sistema de colaboración en los países piloto que produjo la Autoevaluación Temporal del IASC sobre la Aplicación del Enfoque

Sectorial sobre el Terreno⁵. Los estudios y talleres organizados en los cuatro países piloto que participaban en la estrategia sectorial analizaron principalmente sus aspectos procesales y obtuvieron escasas conclusiones sobre la influencia que ha tenido el proceso de reforma humanitaria, en cualquiera de sus partes, en la mejora concreta de la vida de los desplazados internos. Este hecho se reflejó en el informe, que reconoció que “todavía no está claro hasta qué punto un liderazgo y coordinación más efectivos gracias al enfoque de colaboración ha propiciado resultados positivos”.

Actualmente, se está realizando una evaluación externa, más completa, en dos fases y se espera su finalización para el primer trimestre de 2008. Parece que esta evaluación analizará con más detalle los resultados. Un aspecto fundamental de este análisis será desarrollar valores de referencia estándar mediante los cuales se pueda juzgar el rendimiento de forma general.

Anne Davies (anne.davies@undp.org) en la actualidad es Consejera de las Naciones Unidas en Maldivas para los desplazados internos y grupos vulnerables. Este artículo está escrito a título personal y no refleja necesariamente la opinión de las Naciones Unidas.

1. www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR24/IDP%20Supplement/07.pdf

2. www.humanitarianinfo.org/iasc

3. www.internal-displacement.org

4. Los Comités de Movimiento de la Población están constituidos por responsables locales, ONG y organismos de las Naciones Unidas y hacen un seguimiento del movimiento de la población en las zonas afectadas por la crisis. En Somalia, elaboran informes mensuales que ACNUR edita y publica. Tales informes ofrecen indicadores como los de respuesta al conflicto y gravedad del mismo, sequía u otras catástrofes, o movimientos de retorno espontáneos. En la República Democrática del Congo, estos comités se utilizan principalmente en el ámbito local, pero su información sigue siendo, en esencia, igual de útil.

5. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents

Análisis de la reforma: la perspectiva de la FICR

por Robert Mister

Hasta la fecha, se han dedicado esfuerzos y recursos cuantiosos al proceso de reforma humanitaria, pero sigue sin estar claro si redundará de forma significativa en la vida de las personas vulnerables para las que la Federación trabaja.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) participa en muchos de los grupos interagenciales que se encargan de desarrollar o pulir aspectos del proceso de reforma e interviene de forma activa en varios clusters mundiales. Por ejemplo, desempeña un papel destacado en el Equipo de Trabajo dirigido por OCAH relativo a la activación y funcionamiento de los clusters, el Proyecto de Refuerzo del Sistema de Coordinación Humanitaria y los amplios debates que tienen lugar en el seno del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés).

En 2005, Jan Egeland, que entonces era el Coordinador de Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas, solicitó a la Federación que liderara el cluster encargado del refugio de emergencia tras desastres naturales. Después de estudiarlo en profundidad con las sociedades nacionales, la Federación aceptó adoptar el papel de convocante en lugar del líder de cluster. El Acuerdo mutuo entre la Federación y OCAH específica que el FICR será convocante y no actuará como proveedor de último recurso, ni será responsable ante el Coordinador de Ayuda de Emergencia. En el ámbito nacional el convocante será la Federación en lugar de la sociedad nacional de la Cruz Roja o la Media Luna Roja. La Federación ha justificado esta exclusión del papel habitual de líder de cluster por la necesidad de mantener los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, sobre todo la imparcialidad, la neutralidad y la independencia.

La Federación Internacional sigue trabajando con los organismos de la ONU -a través del IASC- en la reforma humanitaria, concretamente en la estrategia sectorial. La Federación admite que la reforma era una necesidad acuciante y que el proceso está empezando a dar sus frutos. Sin embargo, todavía

quedan muchos ámbitos por reformar. Sigue existiendo una grave deficiencia en la financiación humanitaria, fuera del CERF, que necesita ser más fiable y flexible, y poder estar disponible con rapidez para las agencias ajenas a la ONU y las organizaciones locales, como las sociedades nacionales de la Cruz Roja o la Media Luna Roja y las ONG.

FICR reconoce la importancia de un proceso de reforma humanitaria que aporte beneficios reales a las personas vulnerables afectadas por desastres naturales, y está comprometida con semejante reforma. Somos conscientes de que es necesario contar con una coordinación eficaz entre todas las partes, de forma que se fomenten las funciones complementarias de las diversas agencias humanitarias, se evite la duplicación y las lagunas y, en consecuencia, aumente al máximo el alcance de la respuesta de la Federación. No obstante, también reconocemos que es necesario hacer más para seguir desarrollando una colaboración eficaz en los países entre los diversos agentes humanitarios. Una coordinación eficaz tras un desastre natural debe incluir a la sociedad nacional, la Federación y/o el CICR, si desempeñan un papel clave o significativo en la respuesta o en el diseño de medidas de reducción de riesgos. Un mecanismo de coordinación que excluya a las organizaciones, ya sean las autoridades nacionales o la sociedad nacional de la Cruz Roja o la Media Luna Roja, no puede ser eficaz.

Hasta ahora, la reforma humanitaria se ha centrado en la asistencia internacional. Se debe prestar más atención a la mejora de la preparación nacional y la planificación de las contingencias, sobre todo para los desastres naturales, con la implicación absoluta de las autoridades nacionales, las Naciones Unidas, la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las ONG y la

sociedad civil. También es necesario que la ONU y la comunidad internacional sigan trabajando para fortalecer las capacidades locales, nacionales y regionales de gestión de desastres.

La Federación Internacional destaca la necesidad de mejorar la capacidad de las comunidades locales, la sociedad civil y la Cruz Roja y la Media Luna Roja a la hora no sólo de ofrecer ayuda humanitaria, sino también de afrontar la vulnerabilidad extrema. Puede que ésta no sea la forma más viable de reducir el número de víctimas, heridos, enfermedades y el impacto general de los desastres, las enfermedades y las emergencias de salud pública en un momento en que el cambio climático amenaza con aumentar las crisis humanitarias. Por este motivo, la Federación Internacional trabaja con OCAH y PNUD para asegurar que el



AGNUR/ B. Bamnon

IASC elabora planes para adoptar una estrategia humanitaria más adaptada a los riesgos. Por este motivo también, hacemos hincapié en que es necesario aumentar espectacularmente el gasto mundial en la preparación y la reducción de riesgos, si de verdad queremos progresar y reducir de forma significativa el impacto de futuros desastres.

Robert Mister (Robert.Mister@ifrc.org) es Coordinador para la Cooperación Interagencial en FICR (www.ifrc.org).

Inundaciones, Kenya, 2006

Integración y reforma humanitaria

por Eric Stobbaerts, Sarah Martin y Katharine Derderian

Existen preguntas clave sin respuesta sobre el impacto de las recientes reformas humanitarias en el modo en que se percibe a los trabajadores desplegados en el terreno y su capacidad de proporcionar una asistencia adecuada y a tiempo a los más necesitados.

La doctrina de las Naciones Unidas y los donantes sobre integración o coherencia parece sustentar la mayoría de las respuestas internacionales actuales a las crisis humanitarias. Si bien la politización de la ayuda no es nueva, cada vez prevalece más esta doctrina en las intervenciones humanitarias dirigidas por la ONU y los Estados. Desde el Informe Brahimi de 2000¹ hasta la reafirmación del centralismo de las misiones integradas en las nuevas reformas 'humanitarias' de la ONU en 2006, el sistema de Naciones Unidas sostiene constantemente que la acción humanitaria debe estar subordinada a los objetivos políticos. Por el contrario, Médecins sans Frontières (MSF) opina que el imperativo humanitario de salvar vidas y cubrir las necesidades inmediatas debe constituir el objetivo primordial de la asistencia humanitaria, objetivo que no depende de las soluciones políticas a las crisis y, por lo tanto, suele ser incompatible con ellas.

Después de que equipos de MSF solicitaran orientación sobre los modos de interactuar con las recientes reformas humanitarias de la ONU, elaboramos un estudio de campo para comprobar las repercusiones de la reforma en el espacio humanitario y la población a la que sirven.² Llevamos a cabo la investigación desde julio de 2006 hasta julio de 2007 en Darfur, Sudán del Sur, la República Democrática del Congo (RDC), Haití, Liberia y Costa de Marfil, con entrevistas adicionales realizadas en Iraq, Somalia y Uganda.

Nuestros descubrimientos indican que las reformas humanitarias de la ONU representan una ampliación de su postura a favor de integrar las misiones de paz en sus estrategias interrelacionadas del ámbito político, militar y de asistencia. Esta noción de la ONU ha crecido y se ha convertido en un sistema altamente coordinado, en el que la acción humanitaria queda subordinada estructuralmente a factores económicos, militares, diplomáticos y de

seguridad. La Nota de Orientación del Secretario General de Naciones Unidas sobre Misiones Integradas de 2006³ ratifica el papel central desempeñado por la integración a la hora de poner en práctica misiones de paz con el objeto de garantizar una "coordinación eficaz entre la misión de mantenimiento de la paz, los organismos operativos y los socios ajenos a la ONU", "un claro entendimiento común de las prioridades" y "la voluntad de todos los agentes por contribuir al logro de los objetivos compartidos". Las reformas humanitarias de la ONU, que están en curso, responden a la misma lógica, extendiendo el alcance del impulso integrador sobre la respuesta humanitaria.

Aunque la coordinación de la respuesta puede ser positiva y, en teoría, mejora la eficacia, una de las principales críticas a las reformas humanitarias reside en que la coordinación ha pasado a ser un fin en sí mismo. Las nuevas y paralelas estructuras de clusters o grupos sectoriales han multiplicado las plataformas existentes de reuniones e intercambio, en lugar de simplificarlas. Estos niveles adicionales no han aportado aún mejoras cuantificables en la respuesta ni en el liderazgo, ni más información compartida. Dejando de lado las quejas sobre el proceso burocrático, la intención más problemática de los clusters (la planificación operativa y estratégica conjunta entre diversos agentes) suscita inquietud, pues es inevitable que cada agente tenga un programa y una misión distintos.

Aun cuando son loables los esfuerzos a largo plazo encaminados a construir Estados donde reine la paz y la justicia, es evidente que no siempre equivalen a una respuesta eficaz a las necesidades humanitarias inmediatas y en situaciones de emergencia. Desde el punto de vista de la ONU, parece lógico reconciliar lo que suele presentarse como intenciones esquizofrénicas de múltiples agentes. Sin embargo, acaba siendo un ejercicio peligroso, por no decir perverso,

cuando la ONU intenta incorporar a la misma lógica actores humanitarios independientes con objetivos diversos.

Los instrumentos técnicos, de coordinación y de financiación comunes introducidos por las reformas para aumentar la coherencia entre la ONU, el grupo de la Cruz Roja/Media Luna Roja y las ONG, han desvelado la tensión entre el requerimiento de llegar a análisis y respuestas conjuntas frente a la diversidad inherente y complementaria de la acción humanitaria basada en la independencia de análisis e intervención. En esta situación tan politizada, en la que la ONU y los donantes buscan adoptar un papel determinante en las operaciones y el calendario de los agentes de ayuda humanitaria, los principios humanitarios siguen estando amenazados y las voces distintas e independientes siguen corriendo el riesgo de ser dejadas de lado, en detrimento de las necesidades que se deben cubrir. Las reformas humanitarias de la ONU y su lógica de coherencia ponen en peligro una acción humanitaria que puede salvar y proteger la vida de muchas víctimas.

Los clusters, el CERF y los coordinadores humanitarios

Un aspecto innovador de los clusters estriba en el principio de que los organismos de la ONU que actúan de líderes de las células son responsables como 'proveedores de último recurso'. Ideado para aumentar la responsabilidad de los organismos ante los distintos clusters, este concepto ha creado mucha confusión y controversia en la práctica. Quedan cuestiones prácticas sin respuesta, al mismo tiempo que siguen sin resolverse problemas anteriores sobre las capacidades operativas y financieras. Los clusters han adquirido una vida propia, pasando de los nueve grupos originales a múltiples sub-grupos en determinadas áreas. Apenas se dispone de pruebas de que esta proliferación haya mejorado la información compartida y las consecuencias prácticas. Por ejemplo, en Uganda, el cluster encargado de la protección, dirigido por ACNUR, ha recibido críticas por ser simplista y estar interesado en compartir sólo una parte de la información fuera del grupo. En Somalia, aparte de la abundancia de reuniones de coordinación y de la

voluntad de compartir más información, los datos que proporciona el grupo son insignificantes, principalmente porque este país constituye un ejemplo de coordinación virtual desde la remota Nairobi: hay muy pocas intervenciones en marcha para que la coordinación se refleje en la realidad. En un estilo propio de la burocracia, los clusters se han multiplicado sin coincidir con las estructuras de coordinación entre gobiernos, Naciones Unidas y ONG, de forma que han creado, según las palabras de un liberiano, una “ciudad de comités” en Monrovia.

Lanzado de nuevo en 2006, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés) es un instrumento que garantiza una financiación eficaz y fiable para dar una respuesta rápida a situaciones de emergencia que dispongan de escasos recursos.⁴ El Coordinador de Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas y OCAH a nivel mundial, y el Coordinador Humanitario de la ONU en el país dirigen el proceso, mientras que los clusters pueden determinar las prioridades de la respuesta. En los últimos años, se ha multiplicado el número de organizaciones implicadas en la respuesta a crisis. Muchas ONG dependen, en gran medida, de los fondos institucionales y actúan como socios de implementación o proveedores de servicios en nombre de los donantes, por lo que aumenta el riesgo de que se politice la asistencia humanitaria. Esta dependencia lleva aparejadas limitaciones a la libertad de funcionamiento y de defensa de los derechos humanos y, en nuestra opinión, debería preocupar a los agentes humanitarios independientes. Save the Children y otras ONG han señalado el problema de que los fondos del CERF hayan sido asignados, principalmente, a los organismos de la ONU, aun cuando las ONG están llevando a cabo la mayor parte de las operaciones de ayuda que están en marcha en la mayoría de los contextos.⁵ El aparente aumento de financiación a través del CERF no ha supuesto un aumento de las actividades in situ ni ha mejorado el acceso a la población necesitada. Aparte de las situaciones de desastres naturales, en las que el despliegue de las agencias ha sido enorme, siguen faltando agentes eficaces que trabajen en el terreno en la mayoría de los entornos difíciles y olvidados por los medios, como Somalia, Sudán del Sur, Darfur o la República Democrática del Congo.

A menudo, se han empleado los fondos del CERF, dirigidos a los más necesitados (según la promoción que se hace de ellos),



MSF/Sergio Cecchini

para promover los objetivos generales (políticos) de las misiones nacionales de Naciones Unidas. Algunas decisiones programáticas también son cuestionables en cuanto a su imparcialidad. Por ejemplo, en Costa de Marfil, el primer receptor del CERF en el mundo, los programas cubrían intervenciones fuera de las emergencias, que no eran estrictamente humanitarias, entre las que se hallaban “eventos sociales para mejorar las relaciones interculturales y fomentar la cultura de la paz”. Los equipos de MSF desplegados en el terreno están preocupados por que esas actividades de ‘protección’ se conviertan, cada vez más, en un caballo de Troya para que los objetivos políticos penetren en el ámbito de la ayuda y el socorro en las misiones integradas de la ONU. Las actividades de protección han adoptado diversas formas, la mayoría desconectadas del espíritu de la Convención de Ginebra y pueden ser objeto de cuestionamiento respecto a su relevancia operativa. Del mismo modo, el 75% de los tres plazos del CERF para Haití se han centrado en proyectos de infraestructuras y rehabilitación en zonas inseguras y políticamente delicadas. Dichos proyectos son estructurales, a largo plazo, de alta notoriedad y más adecuados para servir a los intereses de seguridad que a cumplir un programa humanitario.

En su función de responsable humanitario principal en cualquier misión de la ONU, el Coordinador Humanitario actúa como pilar para tomar decisiones, tanto relacionadas con la coordinación a través de los clusters, como con la financiación

a través del CERF. Esta función clave suele implicar varios puestos, es decir que la misma persona desempeña a la vez un papel político y humanitario como Coordinador Humanitario y como Coordinador Residente y, en las misiones de mantenimiento de la paz, como Representante Especial Adjunto del Secretario General (REASG). Al reforzar el papel central del coordinador residente-humanitario-REASG con sus múltiples funciones, tanto en la coordinación (clusters) como en la financiación (CERF), se corre el riesgo de que los objetivos políticos y los humanitarios se mezclen aún más. En muchas misiones, esta situación demuestra la incapacidad del sistema de la ONU de sostener un mandato separado en sus instrumentos humanitarios. Este extremo queda probado por la prominencia de los factores políticos, antes que humanitarios, sopesados a la hora de forjar los procesos de regreso de refugiados en el norte de Uganda, Costa de Marfil y Darfur. En estos contextos, los donantes y los responsables políticos se centraron en promover el retorno por beneficios políticos, como elecciones, acuerdos de paz, estabilidad percibida o financiación internacional, olvidando las necesidades humanitarias pendientes y todavía evidentes.

Los nuevos mecanismos instaurados por las reformas de la ONU no están garantizando una respuesta más eficaz a tenor de las necesidades de los desplazados internos, sino que, más bien, están promoviendo la vinculación de la ayuda a los objetivos políticos de

MINUSTAH
(Misión de
Estabilización
de las Naciones
Unidas
en Haití),
Haití, 2006

Naciones Unidas y de los donantes. La tensión natural que se produce entre las actividades de salvamento a corto plazo y la construcción a largo plazo de Estados donde reine la paz se ve perjudicada por las iniciativas constantes por compaginar los asuntos humanitarios con los objetivos políticos. La necesidad de una respuesta humanitaria hoy no puede, y no debe, estar dirigida por el propósito de traer beneficios políticos mañana.

En las zonas a menudo volátiles y peligrosas donde las agencias humanitarias intentan dispensar su ayuda, la percepción de la neutralidad facilita el acceso y actúa como garantía de seguridad, tanto para los que prestan la ayuda como para los que la reciben. Aunque los problemas de acceso y seguridad de los trabajadores humanitarios tienen son anteriores a las reformas de la ONU y no están necesariamente vinculados a ellas, siguen constituyendo un motivo de profunda preocupación para Médecins Sans Frontières. Las nociones, cada vez más politizadas y extendidas, de integración y coherencia seguirán erosionando las ya frágiles sensaciones que alberga la población local sobre la neutralidad y la independencia de los agentes humanitarios. Este hecho está más claro en situaciones como Iraq, Somalia o Darfur, donde la población percibe a los trabajadores humanitarios como personas que persiguen objetivos políticos mediante una asistencia parcial y politizada, o sesgada regionalmente, en lugar de considerarlos agentes

imparciales y neutrales que trabajan para ayudar a los más necesitados.

MSF decidió no participar en los clusters a nivel 'global' por nuestros principios de independencia y neutralidad. En respuesta a realidades complejas sobre el terreno y a necesidades pragmáticas, compartir la información y efectuar intercambios prácticos operativos puede mover a MSF a participar en determinados grupos como observadores en la capital y sobre el terreno. Para MSF, la independencia y la neutralidad no pueden implicar el aislamiento y nuestro organismo debe mantener sus valiosos contactos bilaterales con las estructuras de coordinación de la ONU. No obstante, la insistencia de los clusters liderados por la ONU en efectuar análisis y respuestas de manera conjunta es incompatible con una respuesta humanitaria independiente, diversa e innovadora y, además, se encuentra en los límites de la interacción de MSF con ésta o con cualquier otra estructura de coordinación. Los equipos de MSF deben seguir observando cómo nuestra interacción con otros actores, incluidos los clusters dirigidos por la ONU, repercute en la forma en que se percibe nuestra independencia, imparcialidad y neutralidad.

En estos momentos, no pueden extraerse conclusiones definitivas respecto a las repercusiones de las reformas de la ONU en el ámbito humanitario, ni positivas ni negativas. Mientras no haya pruebas de que la reforma incide directamente en

la población a la que servimos, la gran cantidad de tiempo, energía y financiación dedicados al proceso de reforma y la prioridad dada a la mayor coordinación frente a la respuesta inmediata representan una consecuencia indirecta de potencial perdido para ayudar a las poblaciones más vulnerables. Estas reformas siguen desarrollándose y deben ser cuestionadas por todos los agentes humanitarios. Al ampliar la lógica de la coherencia y la integración, las reformas humanitarias de la ONU ponen en peligro la independencia de los actores humanitarios y la diversidad de planteamientos que, en opinión de MSF, son esenciales para una asistencia humanitaria eficaz y significativa.

Eric Stobbaerts (eric.stobbaerts@london.msf.org) es Investigador Superior en Médecins Sans Frontières, Reino Unido; Sarah Martin (sarah.martin@amsterdam.msf.org) es Especialista en Asuntos Humanitarios en Médecins Sans Frontières, Países Bajos; y Katharine Derderian (katharine.derderian@brussels.msf.org) es Asesora Humanitaria para Cuestiones de Políticas en Médecins Sans Frontières, Bélgica.

1. www.un.org/spanish/peace/operations_report/
2. El estudio multisectorial incluye las secciones de MSF en Bélgica, Holanda y el Reino Unido, así como la oficina de MSF en Brasil. El estudio no refleja la postura institucional de MSF respecto a las reformas humanitarias de Naciones Unidas. Para obtener más información sobre el estudio, tome nota de nuestro próximo artículo en ODI/HPG.
3. www.regjering.no/upload/UD/Vedlegg/missions/sgnote.pdf
4. <http://cerf.un.org>
5. Véase el blog de Toby Porter (SCF) en <http://blogs.odi.org.uk/blogs/exchange/archive/2007/01/18/1591.aspx>

Entornos inseguros: ¿la pieza que falta?

por Matthew Benson

Aunque las reformas actuales se centran en ciertos temas clave que afectan a los civiles en situaciones de conflicto, no abordan otras cuestiones, en principio más urgentes como, por ejemplo, la asistencia humanitaria en contextos de gran inseguridad.

La perceptible politización de la asistencia humanitaria -que resulta del deterioro de los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia del sector- ha afectado al personal humanitario internacional y nacional, así como a sus socios

locales, y puede estar contribuyendo a la inseguridad física de los mismos beneficiarios a los que se pretende ayudar. En el mundo globalizado de hoy, un mal ejercicio de la labor humanitaria puede convertirse en una carga para todos los agentes del sector.

Los trabajadores humanitarios deben adoptar las medidas necesarias de forma colectiva para seguir distribuyendo la ayuda, según los principios citados, a los destinatarios previstos, incluso en contextos de gran inseguridad.

La acción humanitaria a menudo se realiza en entornos conflictivos que conllevan ciertos riesgos, cada vez mayores, para el personal. Han aumentado las agresiones al personal local e internacional, así como a los

socios de los agentes humanitarios. Desde 1997, casi se ha duplicado el número de agresiones graves (asesinatos, secuestros y ataques armados con resultado de lesiones graves) cometidas contra los trabajadores humanitarios.¹ En algunos casos, los beneficiarios de la ayuda también corren peligro. En Iraq, los analistas se han hecho eco de que la vinculación de los beneficiarios con los actores humanitarios puede incrementar su inseguridad física y/o llevarles a rechazar la ayuda humanitaria.

Una respuesta habitual ante las dificultades de acceso son las ya conocidas Operaciones de Gestión Remota (RMO, por sus siglas en inglés). Los trabajadores humanitarios han aplicado estas operaciones bajo términos diversos (“programación de largo alcance”, “control/apoyo remoto”, “colaboración”, “transfronteriza”, “operaciones individuales/ relámpago/ de entrar y salir”, “ayuda sobre la marcha” o “ventanas de oportunidad”) en Afganistán, Biafra, Chechenia, Myanmar, Somalia, Sudán y otros países. Constituidas normalmente ad hoc, las operaciones de gestión remota suponen el traslado del personal internacional a una zona segura, alejada del área de operaciones, y la cesión de la responsabilidad operativa al personal nacional o a los socios locales (que se consideran, a menudo sin motivo, más integrados en la comunidad local que los expatriados). Como demuestra el artículo de Andrew Harper y José Riera, responsables en ACNUR, en el número especial de RMF sobre Iraq,² las operaciones de gestión remota no son la panacea a los problemas que subyacen en los entornos conflictivos. Sin embargo, como alternativa plausible a este tipo de operaciones, se podría adoptar lo que algunos denominan una “mentalidad de búnker”, en la que las restricciones de seguridad obstaculizarían las labores que se espera que realicen los trabajadores humanitarios.

Aunque la gestión remota garantiza la prestación continuada de los servicios, en muchos casos la responsabilidad que se tiene frente a los supuestos beneficiarios y donantes se ve comprometida. Son muchos los riesgos a que se exponen el personal nacional y los socios locales, que corren más peligro que los socios internacionales.

En el contexto de los entornos inseguros, también debe estudiarse la preocupación transmitida por algunos

agentes humanitarios, especialmente los que no pertenecen a las Naciones Unidas, de que las perspectivas actuales sobre la mejoría en la coordinación y el liderazgo podrían abocar a la politización de la ayuda humanitaria. Para ello, es necesario un nuevo análisis colectivo de la utilidad común de mecanismos como el enfoque sectorial y las misiones integradas (algunos organismos humanitarios temen que puedan intensificar la politización de la ayuda y acrecentar la amenaza a la seguridad de las labores humanitarias).

Necesitamos examinar de forma colectiva las amenazas a la ayuda humanitaria dispensada en un entorno inseguro, y empezar a buscar soluciones innovadoras. En los contextos conflictivos, ningún organismo de las Naciones Unidas ni ninguna ONG local o internacional están aislados, por lo que la conducta de algunos agentes puede repercutir, de forma inevitable, en todos los organismos “humanitarios” de la zona de actuación. Todos los agentes humanitarios son responsables de buscar soluciones comunes para problemas comunes ante los beneficiarios que pretenden ayudar. Es preocupante el abandono reciente del CICR y de MSF del debate sobre la reforma humanitaria.

Los implicados en ejecutar la reforma humanitaria deben:

- analizar cómo ampliar la protección tanto a los beneficiarios previstos como al personal nacional e internacional
- elaborar planes probabilísticos de gestión remota para países como Pakistán y Zimbabue, que son propensos a sufrir problemas crónicos
- estudiar la problemática que denuncian algunos organismos humanitarios ajenos a Naciones Unidas, según la cual el enfoque sectorial y las misiones integradas pueden politizar la ayuda humanitaria³
- tomar precauciones antes de iniciar actividades de gran repercusión que podrían comprometer la seguridad de todos los agentes humanitarios (como elegir el nombre de las operaciones humanitarias en zonas de combate y la colaboración en campañas en defensa de la justicia en áreas inseguras)

- considerar las implicaciones éticas que supone el hecho de que el personal expatriado deje indefensos a los trabajadores nacionales o a las ONG locales, y ofrecer a estos últimos mayor formación en temas de seguridad
- tener en cuenta qué repercusiones sobre los recursos humanos se derivan de depender de la gestión remota: se debe garantizar que el personal nacional cuente con habilidades de liderazgo y disponga de la formación y confianza en sí mismo suficientes para tomar decisiones difíciles en un entorno operativo tan cambiante como el de las zonas inseguras
- colaborar estrechamente con donantes y beneficiarios para garantizar que entienden los problemas asociados a la aplicación de operaciones de gestión remota en entornos inseguros
- negociar y defender sin tregua el espacio humanitario: para ello puede ser necesario examinar, de forma colectiva, las relaciones que los trabajadores humanitarios establecen y mantienen con agentes no estatales, organismos gubernamentales, cuerpos militares y operaciones de paz

La diversidad, que supone un rasgo positivo del sector humanitario, no debe conducir a establecer diferencias hostiles. La reforma humanitaria está teniendo lugar en un contexto internacional turbulento. Las voces que claman por un mayor compromiso de las Naciones Unidas en Iraq, el lugar más inseguro del mundo, subrayan la necesidad urgente de que los reformistas humanitarios tomen medidas activas para desarrollar colectivamente perspectivas innovadoras de coordinación y liderazgo en entornos inestables.

Matthew Benson (bensonm@unhcr.org o matthew.benson@alumni.tufts.edu) es estudiante de investigación del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas de ACNUR (SEEP, www.unhcr.org/research/3b850c744.html).

1. Adele Harmer, Katherine Haver y Abby Stoddard, ‘Ofrecer ayuda en entornos inseguros: tendencias políticas y operativas’ (Providing Aid in Insecure Environments: Trends in Policy and Operations), informe 23 del Humanitarian Policy Group, septiembre de 2006. www.odi.org.uk/hpg/aid_insecure_environments.html Véase el resumen 21 en: www.id21.org/zinter/id21zinter.exe?a=0&i=s10bas1g1&u=46fa287e

2. ‘Iraq: búsqueda de soluciones’ (Iraq: the search for solutions) www.fmreview.org/FMRpdfs/Iraq/04.pdf

3. Véase el artículo de Erica Stobbaerts, Sarah Martin y Catherine Derderian en la página 18

Iraq: hacia una verdadera reforma humanitaria sobre el terreno

por Cedric Turlan

La neutralidad, la imparcialidad y la independencia de la acción humanitaria están amenazadas en Iraq por distinciones difusas entre las funciones militares, políticas, comerciales y humanitarias.

Iraq parece no tener vida en la actualidad. Escasea el agua, la comida y la electricidad, una tercera parte de la población necesita con urgencia asistencia humanitaria¹, más de cuatro millones de personas están desplazadas y se calcula que hasta un millón de civiles han perdido la vida desde 2003.²

Es evidente que han fracasado los esfuerzos internacionales encaminados a la reconstrucción y la seguridad en los cuatro últimos años. Sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han encomendado a la ONU un papel político de respaldo del gobierno iraquí, al que muchos consideran un contendiente en algunos de los conflictos derivados que se producen en el país. La seguridad, el transporte y la logística de la ONU recae en la Fuerza Multinacional de Iraq (MNF-I, por sus siglas en inglés), también considerada contendiente por un amplio sector. Por lo tanto, muchos cuestionan la imparcialidad y la independencia del Equipo Nacional de la ONU.

Las medidas para la reforma humanitaria no han gozado de protagonismo en Iraq. La OCAH abrió en Jordania una oficina para Iraq hace seis meses, pero sigue sin haber ninguna en el propio Iraq. No se producen reuniones integrales del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés) y los clusters que funcionan son internos de la ONU, no están representados por ONG y se dedican a la reconstrucción fundamentalmente. La acción humanitaria en Iraq sigue estando limitada por la inseguridad, la falta de fondos, la escasez de personal y de capacidad y la dificultad de acceder a la población afectada. Aun así, la ayuda existe. Las ONG, junto con la organización de la Cruz Roja/Media Luna Roja, se encuentran entre los únicos agentes humanitarios auténticos con presencia física entre poblaciones vulnerables por todo el país. Ya es hora de que nos encarguemos de mejorar las respuestas concretas a las necesidades de los

iraquíes mediante estructuras coordinadas y sinergias entre sectores.

Según explica Greg Hansen en 'Iraq, estudio por países' de la Agenda Humanitaria 2015³: "Al constreñir y subordinar formalmente el papel humanitario de Naciones Unidas en Iraq a las venturas y desventuras de la MNF-1, la resolución 1546 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [La nueva resolución 1770 contiene un discurso humanitario similar] sigue contaminando los esfuerzos de la ONU por asociación. [...] La funcionalidad del Marco Estratégico para la acción humanitaria de la ONU en Iraq requiere que el liderazgo de más alto nivel de la Organización [...] sea mucho más activo y rotundo que en el pasado a la hora de salvaguardar su integridad como agente humanitario con principios".

Hemos de avanzar y construir sobre lo existente. Sólo la presencia física y la dedicación directa a la acción humanitaria in situ demostrarán que todavía es posible dar una respuesta humanitaria real e integral. Al mismo tiempo, también es posible establecer la agenda para la reforma humanitaria. Incluso se puede hacer relativamente rápido, empezando por convocar reuniones del IASC, construir asociaciones mejores y con mayor participación colectiva y sustituir a las agencias u organizaciones con estructuras de coordinación fuera del país por otras que tengan presencia sobre el terreno.

La acción más apremiante es reafirmar la imparcialidad y la independencia de la asistencia humanitaria en Iraq. Esta acción es importante para que los agentes humanitarios vuelvan a conquistar el respeto de los iraquíes y, por lo tanto, mejoren la entrega de la ayuda. Se debe mostrar y demostrar la imparcialidad mediante acciones directas, lo cual sólo puede suceder si se crea un espacio humanitario auténtico

dentro del Equipo Nacional de la ONU, con la garantía de que la Coordinación Humanitaria corresponde a un puesto a tiempo completo sin papel político.

Es vital adaptar la agenda de la reforma humanitaria al contexto tan específico de Iraq. Es necesario integrar a todos los agentes humanitarios auténticos y evitar toda centralización de la ONU. Pero, sobre todo, se requiere el entendimiento total y la adaptación a la manera en que se produce la labor humanitaria en Iraq: pasando desapercibida, fuera de las preocupaciones por la seguridad del personal y las comunidades.

Esta estrategia también precisa que se eviten las respuestas centradas en Occidente. Concretamente, un sistema que complemente la ayuda tradicional y los sistemas de apoyo comunitarios en Iraq demostraría la voluntad de crear un espacio de trabajo humanitario independiente e imparcial. Sólo podrá lograrse un proceso semejante mediante el reconocimiento de las competencias de las ONG, así como de su presencia y pericia en la realidad del trabajo en Iraq. Este aspecto requiere el respeto a la necesidad de seguridad de su personal, el acceso constante a las poblaciones afectadas y la independencia de las ONG y otros agentes desplegados en el terreno respecto al sistema de la ONU.

La acción directa in situ es la única forma de seguir entregando una ayuda humanitaria vital, atraer el respaldo necesario de los donantes y convertir en realidad la agenda para la reforma humanitaria en Iraq.

Cedric Turlan (communication@ncciraq.org) es el Responsable de Información del Comité de Coordinación de ONG en Iraq (NCCI, por sus siglas en inglés, www.ncciraq.org). Para obtener más información sobre el trabajo del NCCI y la sociedad civil iraquí, véase FMR Iraq.⁴

1. <http://www.ncciraq.org/spip.php?article1891>

2. www.justforeignpolicy.org/issues/iraq.html?directory_KEY=104

3. "Tomando partido o salvando vidas: elecciones esenciales para la iniciativa humanitaria en Iraq" (Taking Sides or Saving Lives: Existential Choices for the Humanitarian Enterprise in Iraq), disponible en: <http://fic.tufts.edu/downloads/HA2015IraqCountryStudy.pdf>

4. 'La entrega nunca es remota: el papel fundamental de las ONG' (Delivering is never remote: NGOs' vital role), www.fmreview.org/FMRpdfs/Iraq/12.pdf

Fortaleciendo el sistema de coordinadores humanitarios

por Claire Messina

Los coordinadores humanitarios son, o deberían ser, el centro alrededor del cual se articula la coordinación de la acción humanitaria sobre el terreno. ¿Cómo garantizar que siempre sea así?

Desde su instauración, se han oído voces a favor de mejorar el sistema de los coordinadores humanitarios. No obstante, durante un tiempo, el pilar de la reforma humanitaria sobre el 'refuerzo de los coordinadores humanitarios' se quedó rezagado debido, sobre todo, a la falta de un hogar institucional para esta figura dentro de la OCAH. Esta situación ha cambiado hace poco, con el establecimiento de una unidad especializada en OCAH Ginebra.

Nosotros, los actores humanitarios, queremos que los coordinadores humanitarios estén entre los mejores y más inteligentes de nuestra comunidad, que reflejen nuestra diversidad de géneros, orígenes geográficos y organización de procedencia; que cuenten con una buena formación, que se les brinde la oportunidad de aprender de sus colegas y que se les evalúe de forma periódica.

Asimismo, necesitamos esclarecer cuándo necesitamos un coordinador humanitario, cómo queremos seleccionarlo, qué queremos que haga, cómo queremos respaldarlo y cómo queremos que rinda cuentas. Por último, si estamos decididos a reforzar el sistema de coordinadores humanitarios, nosotros (los organismos de la ONU y las ONG) debemos prestarles el apoyo que necesitan para realizar su labor.

Sin embargo, no debemos centrarnos únicamente en los coordinadores humanitarios. En repetidas ocasiones, hemos visto cómo les cuesta a los coordinadores residentes hacer frente a las emergencias humanitarias sin disponer de la experiencia y el respaldo adecuados. La mayoría de los desastres naturales son sucesos localizados de pequeña escala, que no requieren del nombramiento de un coordinador humanitario. Por lo tanto, es esencial que los coordinadores residentes estén equipados para preparar y coordinar las respuestas de emergencia.

Planes

Tenemos previsto identificar a las personas que tienen potencial para ser coordinadores humanitarios, y diseñar carreras profesionales para ellas. Por ejemplo, una persona con experiencia en ONG podría colocarse durante unos meses en un organismo de la ONU o en la OCAH para familiarizarse con el funcionamiento de Naciones Unidas. Por el contrario, alguien con experiencia exclusiva en la ONU trabajaría en una ONG para entender mejor cómo funcionan estas organizaciones. Se deben concebir medidas de discriminación positiva para dar prioridad (cuando se compartan los mismos niveles de competencia) a las mujeres y a las personas procedentes del Sur. Todos los candidatos serían propuestos para la Evaluación del Coordinador Residente, un test de habilidades eliminatorio para tales puestos (y, dado que la mayoría de los coordinadores humanitarios también son coordinadores residentes, ha pasado a ser también una prueba eliminatoria para los puestos de coordinador humanitario). Si la superan, pasan a formar parte de una bolsa de la que se extraerán los candidatos para los puestos de coordinador humanitario y coordinador residente. Todos estos pasos serán emprendidos de forma colectiva por un panel interagencial bajo los auspicios del IASC, con la condición de que, en última instancia, la prerrogativa de nombrar a los coordinadores humanitarios recaiga en el Coordinador de Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas.

También tenemos la intención de renovar el formato del encuentro anual de coordinadores humanitarios para permitir un intercambio entre iguales sobre sus experiencias y buenas prácticas. Se organizarán talleres temáticos para los grupos de coordinadores de este tipo interesados en cuestiones como la protección, los desplazados internos, la transición y las relaciones civiles-militares.

Para los coordinadores residentes que trabajen en países propensos a desastres naturales, hemos empezado a celebrar talleres regionales sobre la coordinación humanitaria, a fin de que se familiaricen con el papel que deben desempeñar en una situación de emergencia y a fin de permitirles conocer los instrumentos y los servicios de que disponen. El primer taller tuvo lugar en Tailandia el pasado octubre.

La OCAH redactará los documentos con las políticas sobre cuestiones clave de la coordinación humanitaria basándose en consultas con las agencias miembro del IASC y los propios coordinadores humanitarios/coordinadores residentes y los presentará ante el IASC para que éste los apruebe. Entre las cuestiones clave, se encontrarán la selección de los coordinadores humanitarios (concretamente, nos interesa garantizar la transparencia y la participación de los principales agentes humanitarios, incluidas las ONG, en el proceso de selección), las estructuras de apoyo al coordinador humanitario que existan sobre el terreno y la función de éste en los nuevos mecanismos de financiación. Asimismo, se revisarán los documentos con las atribuciones de los coordinadores humanitarios, puesto que los actuales están anticuados, son demasiado largos y carecen de todo sentido de la prioridad.

La interacción entre los sistemas de coordinadores humanitarios y coordinadores residentes es vital, ya que el modelo de coordinador humanitario/coordinador residente conjunto ha pasado a ser la mejor opción. Sin embargo, el papel desempeñado por la comunidad humanitaria en la selección, iniciación, formación, evaluación y otras cuestiones más amplias relativas al sistema del coordinador residente, no es proporcional a su participación en el sistema. Por lo tanto, necesitaremos aumentar nuestro compromiso con los procesos del sistema de coordinadores residentes.

Para ayudar a los coordinadores humanitarios a identificar y atender las prioridades, se establecerá un 'pacto' entre John Holmes (Coordinador de

Ayuda de Emergencia, ERC, por sus siglas en inglés) y cada coordinador humanitario. Esta especie de contrato personal también proporcionará una base documentada para la responsabilidad mutua: la del coordinador ante el ERC y la del ERC (y, a través de él, OCAH y las agencias miembro de IASC) ante el coordinador humanitario.

El refuerzo de la figura del coordinador humanitario supone una tarea a largo plazo que tardará varios años en dar sus frutos. Es responsabilidad colectiva de todas las agencias miembro de IASC hacerla realidad. Se ha establecido un 'Grupo de coordinadores humanitarios' bajo los auspicios del IASC y se ha elaborado un plan de trabajo. La puesta en marcha ha comenzado.

Los coordinadores humanitarios no pertenecen a OCAH, ni siquiera a Naciones Unidas: pertenecen a todos los agentes humanitarios. Trabajemos juntos para ayudarles a mejorar su trabajo.

Claire Messina (messinac@un.org) es la Coordinadora Superior del Proyecto de Refuerzo del Sistema de Coordinación Humanitaria de la OCAH.

El refuerzo del tercer pilar

por Manisha Thomas

La reforma humanitaria emprendida por la ONU se basa en tres pilares: enfoque sectorial/clusters, financiación y el sistema de coordinadores humanitarios. Pese al papel central que desempeña en la respuesta humanitaria, el pilar de los coordinadores humanitarios ha recibido escasa atención. No ha sido hasta hace poco que ha obtenido el respaldo incondicional de la OCAH.

Los dos componentes clave del tercer pilar de la reforma (la bolsa de coordinadores humanitarios y la mejora de su proceso de nombramiento) deben recibir un mayor impulso por parte de Naciones Unidas y, sobre todo, por parte de su Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) bajo el liderazgo del Coordinador de Ayuda de Emergencia. Este aspecto es fundamental para que el pilar demuestre su valor, en especial ante la comunidad de ONG.

Los directores de la bolsa de coordinadores humanitarios identificaron a varios trabajadores –algunos de los cuales contaban con la aprobación previa de la ONU, mientras que otros eran personal ajeno a ella– que podrían estar listos para desplegarse en caso de crisis humanitaria. Se aprobaron varias ONG candidatas para la bolsa y la mayoría preferían actuar de coordinadores humanitarios exclusivamente (y no como coordinadores residentes y humanitarios a la vez), a fin de dedicarse plenamente a la acción humanitaria. Después de todo, la función del coordinador humanitario se concibió para abarcar a la comunidad humanitaria en general, mientras que la función del coordinador residente pertenece a Naciones Unidas.

Es lamentable que, hasta la fecha, sólo una persona ajena a la ONU haya salido de la bolsa para actuar de coordinador

humanitario, con destino en Uganda, a principios de 2007. Debido a varios factores desfavorables, al final hubo que retirar a esta persona de su puesto. No obstante, no debería emplearse la experiencia de Uganda como una prueba definitiva contra el envío de coordinadores humanitarios ajenos a la ONU extraídos de la bolsa, ya que se trató de una situación única. Aun así, debería aplicarse la lección aprendida a otro nombramiento ajeno a la ONU entre las personas de la bolsa. Sin embargo, hoy en día, la fórmula de combinar las funciones del coordinador residente y del coordinador humanitario en una misma persona sigue siendo el *modus operandi* de la ONU, lo que provoca que algunas ONG cuestionen si la Organización quiere que candidatos ajenos a ella pasen a ser coordinadores humanitarios autónomos.

Disponer de un coordinador humanitario exclusivo (que no sea también coordinador residente) permitiría que el liderazgo de la respuesta humanitaria fuera más comprometido. Cuando alguien tiene que cumplir demasiadas funciones, corre el riesgo de que le falte tiempo para dirigir de forma capaz e integradora los mecanismos de coordinación y lograr así una respuesta humanitaria eficaz. Por supuesto, se citan constantemente ejemplos de coordinadores humanitarios que se dedican a varias tareas y pueden dirigir respuestas humanitarias con eficiencia. Dos de ellos han contribuido a esta edición de RMF con artículos

propios.¹ Sin embargo, estos coordinadores residentes/humanitarios ejemplares son excepcionales y la capacidad de compaginar sus distintas funciones siempre se debe a sus habilidades y su personalidad única. Las funciones de apoyo suministradas por OCAH y PNUD a las tareas del coordinador humanitario y coordinador residente son también esenciales para permitir que los buenos candidatos realicen mejor su trabajo.

El proceso de nombramiento de los coordinadores humanitarios, así como el modo en que se puede encontrar a más coordinadores ejemplares (ya sea para puestos exclusivos de coordinador humanitario o para puestos combinados de coordinador humanitario/residente), sigue estando envuelto de misterio. Una de las críticas formuladas por la comunidad de ONG durante años es que, con demasiada frecuencia, los coordinadores residentes con poca (o ninguna) experiencia en asistencia humanitaria también son nombrados coordinadores humanitarios. Las funciones de los coordinadores residentes y las de los coordinadores humanitarios requieren determinadas habilidades de liderazgo idénticas, pero, en la respuesta humanitaria, es esencial comprender los fundamentos básicos de la acción humanitaria. Los organismos de la ONU negocian quiénes pueden presentarse como coordinadores humanitarios para cada país, incluso antes de que el asunto llegue al Comité Permanente Interagencial, al que el Coordinador de Ayuda de Emergencia debería consultar sobre estos nombramientos. El Coordinador sigue proponiendo candidatos para el puesto de coordinadores humanitarios que ya han sido aprobados por la ONU con la esperanza de que los representantes ajenos a la ONU no objeten, incluso si el candidato tiene poca experiencia en

el ámbito humanitario. En los casos en los que se han presentado objeciones, el seguimiento de la ONU ha sido mínimo.

Hasta que la ONU no dote al proceso de propuesta y nombramiento de los coordinadores humanitarios de mayor transparencia (sin olvidar la inclusión de criterios definidos para determinar la capacidad de liderar una respuesta humanitaria de manera integradora) y de mayor receptividad a las inquietudes procedentes de fuera de la ONU, seguirá cuestionándose el sistema.

Otro ámbito en el que se debe trabajar más es el de la responsabilidad de los coordinadores humanitarios. Ya se ha dado un primer paso con los 'pactos' propuestos entre el Coordinador de Ayuda de Emergencia y los coordinadores humanitarios. Esta especie de acuerdo debe basarse en deliberaciones con

diversos agentes humanitarios (incluidas ONG nacionales e internacionales en el país) que, a continuación, ayudarán al coordinador humanitario a identificar las prioridades, y debe contar con el apoyo requerido proveniente del Coordinador y de OCAH. El pacto proporcionaría un medio de responsabilidad mutua entre el coordinador y el Coordinador de Ayuda de Emergencia. Todavía es necesario aclarar hasta dónde se ampliará esa responsabilidad en el contexto más amplio de la comunidad humanitaria.

Los coordinadores humanitarios desempeñan un papel demasiado importante en el proceso de reforma y en la respuesta humanitaria general como para que este pilar no esté en primera plana. Si realmente se quiere que la función del coordinador se aplique a toda la comunidad humanitaria, la ONU debe garantizar que se utilice la

bolsa de coordinadores humanitarios para puestos fuera de ella y que los procesos que afectan al sistema de coordinadores sean más transparentes y cuenten con la participación de la comunidad humanitaria ajena a la ONU. De lo contrario, se corre el riesgo de que este pilar de la reforma siga existiendo únicamente en teoría, y no en la realidad.

Manisha Thomas (manisha@icva.ch) es la Responsable de Políticas del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA, por sus siglas en inglés, www.icva.ch), con sede en Ginebra. El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de los miembros de ICVA. Para obtener más información sobre el sistema de coordinadores humanitarios, visite www.icva.ch/doc00001572.html

1. Véanse los artículos de Ross Mountain y Toby Lanzer.

La reforma humanitaria: una visión desde la República Centroafricana

por Toby Lanzer

Como Coordinador Humanitario en la República Centroafricana (RCA), forma parte de mi labor asegurarme de que la ONU y las organizaciones humanitarias trabajan juntas para cubrir las necesidades con la mayor eficacia.

La intensidad de la discusión en torno a la reforma en el ámbito humanitario es alentadora. Es bueno saber que los obstáculos a los que nos enfrentamos sobre el terreno diariamente (como una financiación escasa o tardía y deficiencias en la respuesta y la coordinación humanitarias) son sometidos a debate en las oficinas centrales y en las capitales del mundo entero. El proceso de reforma puede armonizar posturas sobre la acción humanitaria, estrechar las relaciones entre las sedes y la práctica in situ y desarrollar las buenas prácticas. Debemos aceptar el proceso de reforma y darle todo lo que tenemos.

En el presente artículo, quisiera explicar cómo ponemos en práctica los principales elementos de la reforma humanitaria en la República Centroafricana (financiación, asociaciones, coordinación y liderazgos reforzados) y

las conclusiones que se pueden extraer de la experiencia hasta la fecha.

Financiación

Puede, o no, que el dinero 'mueva el mundo', pero la respuesta humanitaria es imposible sin él. Se trata de una observación que se ha hecho a menudo y que formaba parte de las deliberaciones que engendraron la Iniciativa para las Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria¹ y que, poco después, redefinieron el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en

inglés)² y lo transformaron, pasando de un fondo renovable (préstamo) a ser uno de respuesta (subvenciones). En la República Centroafricana, el CERF ha contribuido a aumentar la financiación humanitaria total en casi un 17% en 2006-07 y ha representado un claro catalizador de la respuesta rápida.

En la República, no tardamos en darnos cuenta de que las ONG se hallan en desventaja al no poder solicitar



Niña desplazada en una escuela temporal cerca de Paoua, República Centroafricana, abierta por UNICEF y COOPI (Cooperazione Internazionale), en el bosque debido al miedo de las familias de enviar otra vez a los hijos a su pueblo de origen, agosto de 2007.

Líder de un pequeño grupo de desplazados internos cerca de Paoua, en el norte de la República Centroafricana, agosto de 2007.



ACNUR/Nicolas Rost

financiación al CERF. Aun así, pueden sacarle partido a la situación. En la capital del país, Bangui, el PNUD solicitó financiación en nombre de las ONG y administró su recepción y desembolso. Las ONG me han confirmado que el proceso funciona. Al mismo tiempo, hemos creado un fondo específico, denominado Fondo de Respuesta de Emergencia o ERF (por sus siglas en inglés), concebido para cubrir los gastos de puesta en marcha de las ONG y suplir las deficiencias que se producen en la respuesta humanitaria. Cuatro donantes han aportado 3,5 millones de dólares a este fondo, que puede desembolsar hasta 250.000 dólares en cuestión de días conforme a una propuesta de proyecto que tenga sólo una página de longitud. Antes de ser presentadas al coordinador humanitario para su aprobación, las propuestas para el CERF y el ERF son examinadas por los grupos de células. Como tales, los proyectos tienen la doble función de atender necesidades críticas y reforzar la coordinación.

El CERF y el ERF han resultado vitales para nuestra labor. Sin ellos, no habríamos podido entregar la ayuda alimentaria necesaria para que los desplazados internos en la República Centroafricana superen el periodo de escasez entre cosechas. Tampoco habríamos podido suministrar semillas y herramientas para evitar que los millones de personas afectadas por el conflicto armado perdieran otra cosecha. Con esta financiación, hemos podido llevar a cabo un estudio integral de la situación y las

necesidades de la población desplazada, que mejorará espectacularmente nuestra comprensión y análisis de esta emergencia.

Asociaciones

Pese a las múltiples misiones o culturas de las organizaciones humanitarias, estamos unidos por nuestro objetivo común declarado: auxiliar a las personas afectadas por la violencia o los desastres naturales, basándonos en los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Básicamente, todos compartimos una responsabilidad común para cumplir lo que proclamamos. Ya trabajemos para Médecins Sans Frontières, para el Comité Internacional de la Cruz Roja o para una agencia de la ONU, estamos vinculados por los principios, universales e imperecederos, defendidos por el derecho internacional humanitario, así como por nuestra responsabilidad de cumplirlos. Por supuesto, al trabajar conjuntamente surgen dificultades: las diferencias en la cultura organizativa, en las fuentes de financiación y en las políticas burocráticas suelen entorpecer el alcance de la colaboración de las organizaciones. Sin embargo, debería ser posible trabajar juntos, al mismo tiempo que respetamos nuestras diversas posturas ante nuestra labor. En la República Centroafricana, hemos establecido un foro común para debatir el contexto político y de seguridad, evaluar las necesidades de las personas, fijar prioridades en sectores y elaborar una estrategia para cubririrlas. El foro, que hemos denominado Asociación de la Labor Humanitaria y de Desarrollo

(HDPT, por sus siglas en inglés),³ es informal y se basa en la igualdad y el respeto mutuos. Nuestras reuniones semanales cuentan con órdenes del día definidos, presentaciones por distintas organizaciones, información clara y, lo que quizá sea lo mejor, nunca duran más de una hora. Y para cualquiera que no desee suscitar una cuestión o que no pueda asistir a la reunión, mi puerta está abierta para mantener reuniones personales.

Los clusters deberían ser un tema sencillo, pero han sido objeto de demasiados debates y demasiados informes. Me preocupa que las palabras vayan por delante de los hechos. El enfoque sectorial, al igual que la estrategia que lo precedió sobre el terreno, implica mucho más que 'compartir información'. Ése es sólo el principio, puesto que el objetivo es dar una respuesta humanitaria fiable y responsable en todos los sectores y garantizar que se atienden las necesidades entre células. ¿Qué es lo que resulta tan difícil de esta práctica? Disponer de una interacción periódica y bien organizada entre las organizaciones clave que trabajan en los mismos ámbitos de respuesta humanitaria es posible siempre y cuando abordemos los obstáculos recurrentes (la competencia, los egos y las reuniones mal dirigidas).

Antes de poner en práctica el enfoque sectorial en la República Centroafricana, nos tomamos nuestro tiempo para revisar precisamente qué esperábamos de los líderes y los participantes de las células. Todavía queda mucho por

hacer en este ámbito y revisamos los avances de forma periódica. No obstante, la esencia está clara: asegurarnos de que las personas necesitadas reciben la protección y asistencia adecuadas a tiempo. Para los líderes de los clusters, el concepto de 'proveedor de último recurso' puede resultar desalentador, sobre todo en un entorno como la República, donde la financiación sigue siendo relativamente escasa y la inseguridad obstaculiza la distribución de la ayuda. Un reto clave para mí, como coordinador humanitario, es prestar a los líderes de los clusters el apoyo que necesitan para asumir sus tareas.

Liderazgo

Para mejorar la coordinación, es esencial elevar la calidad de los coordinadores humanitarios. El IASC está creando una bolsa de coordinadores capacitados y con aprobación previa para su despliegue en caso de que se desencadene una emergencia o, si ya están presentes en un país, para nombrarlos sin demora.⁴ Justo antes de ser elegido Coordinador Residente de Naciones Unidas en la República Centroafricana en junio de 2006, se me incluyó en la bolsa de coordinadores humanitarios, que todavía no se había utilizado. Después de mi llegada al país, me pidieron que fuera coordinador humanitario. En el caso de la República Centroafricana, ser el coordinador residente (para el desarrollo) y el coordinador humanitario es totalmente lógico por distintos motivos. En primer lugar, las entidades ajenas a la ONU (ya sean el gobierno, los donantes, la Cruz Roja u ONG) disponen de una ventanilla única para dirigirse al 'jefe de los organismos de la ONU'. En segundo lugar, en esta situación concreta, el vínculo entre la acción humanitaria y el desarrollo es muy estrecho. La labor por cubrir necesidades urgentes en una situación humanitaria en deterioro, sin perder de vista el panorama de desarrollo completo, constituye un elemento clave del trabajo, por lo que, sin duda, asegurar que se cumplen ambos aspectos es menos complicado si la persona encargada de los dos es la misma. Por otro lado, si el coordinador residente se ocupa de la seguridad del personal de la ONU, tiene sentido que sea también el coordinador humanitario, ya que precisamente los trabajadores dedicados a la acción humanitaria son los que corren el mayor riesgo.

No obstante, pueden producirse problemas si el coordinador humanitario y el coordinador residente son una

misma persona. Ante todo, está la tensión inherente entre la labor de desarrollo de Naciones Unidas, donde el 'gobierno es lo primero', por un lado, y la acción humanitaria, 'en atención a las personas', por el otro. En el caso de la República Centroafricana, esta tensión no supone un gran problema, dado que se ha abordado con estrechas relaciones de trabajo y mucha defensa de los intereses de las personas. En segundo lugar, la coordinación humanitaria no puede emprenderse 'al margen' de otras tareas, pues se trata de un empleo a tiempo completo. Este aspecto implica, por supuesto, que un coordinador humanitario-coordinador residente tiene dos empleos a tiempo completo (o, en mi caso, tres, ya que también soy el representante residente del PNUD).

Los coordinadores humanitarios necesitan apoyo directo, que, en cierta medida, obtienen de la OCAH. Por su parte, los coordinadores residentes reciben el apoyo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD).⁵ En los casos en los que el coordinador residente pasa a ser coordinador humanitario, y también el representante residente del PNUD, es absolutamente necesario entregar esa responsabilidad a un director nacional del PNUD. No se trata tan sólo de cuántos trabajos pueden desempeñar un hombre o una mujer a la vez, sino también de una cuestión de neutralidad. En mi opinión, un coordinador no debería dirigir una agencia que pone en práctica programas diariamente y que, por lo tanto, posee ciertos intereses. Es indispensable que el coordinador residente reciba un sólido respaldo del GNUMD y el coordinador humanitario lo haga de OCAH. Si se presta ese apoyo, estoy convencido de que veremos cómo los coordinadores humanitarios mejoran en gran medida la eficacia de las operaciones humanitarias. Al final, en algunas situaciones, se podría considerar la posibilidad de dejar de lado la distinción entre 'residente' y 'humanitario', de modo que el 'coordinador' estaría respaldado por las oficinas de GNUMD-OCAH. Un cambio semejante también aumentaría la eficacia.

Participación local en la reforma

La reforma humanitaria debe realizarse en estrecha colaboración con las autoridades nacionales. Esta condición es aún más evidente en países como la República Centroafricana, donde las necesidades humanitarias están entrelazadas con el subdesarrollo. Mantener un vínculo sólido con los agentes nacionales es importante por dos motivos. En primer

lugar, con el objeto de no olvidar que, básicamente, le corresponde al gobierno la responsabilidad de proteger y servir a sus ciudadanos y que la acción humanitaria representa una ayuda a corto plazo. En segundo lugar, porque la acción humanitaria debe ir acompañada de labores de recuperación, que, en el caso de este país, formarán parte de los planes del gobierno para el desarrollo a largo plazo. Como un paso encaminado a lograr ese objetivo, estamos integrando la gestión de la información en asuntos humanitarios y de desarrollo. El equipo de gestión de la información, que trabajará desde el Ministerio de Planificación, creará un sistema único para efectuar el seguimiento de la cooperación al desarrollo y de la acción humanitaria. No se trata de 'ceder' estos asuntos, sino de 'adoptarlos como propios' y esperamos que esta estrategia contribuya a la sostenibilidad de la labor humanitaria que realizamos en la República. Como titular orgulloso de los dos puestos de coordinador residente y coordinador humanitario, garantizar esa continuidad forma parte de las prioridades de mi agenda.

Me complace mucho ver cómo las ONG, la Cruz Roja, las agencias de la ONU, los donantes y el gobierno han acogido favorablemente la reforma humanitaria. A ninguno de nosotros nos satisface la reforma por la reforma en sí misma, sino que, respetando la independencia y el mandato de cada institución, estamos trabajando juntos y mejor, lo cual, indudablemente, ayudará a las personas que verdaderamente son importantes en esta ecuación. No podemos permitir que el proceso de reforma se convierta en otro nivel burocrático que añada reuniones sin sentido o más papeleo. Para que la reforma cuaje y tenga éxito, hay que evitar los pesados mecanismos de informes y la implantación inflexible de las iniciativas. Gran parte de estos resultados dependen de las agencias de ayuda y, en la República Centroafricana, estamos avanzando. Sin embargo, el dinero es fundamental. Este elemento sigue siendo un obstáculo para nosotros y confiamos en que los donantes nos ayuden a superarlo.

Toby Lanzer (toby.lanzer@undp.org) es el Coordinador Humanitario en la República Centroafricana y antiguo miembro del Centro de Estudios sobre Refugiados. El presente artículo se ha escrito a título personal.

1. www.goodhumanitariananddonorship.org

2. <http://cerf.un.org>

3. www.hdptcar.net

4. Véase el artículo de Claire Messina en la página 23

5. www.undg.org

La reforma humanitaria: salvar y proteger vidas en la República Democrática del Congo

por Ross Mountain

El desarrollo de sinergias entre los distintos agentes encargados del mantenimiento de la paz, de la ayuda humanitaria y de la recuperación puede mejorar el alcance y la eficacia de los esfuerzos encaminados a asistir a las personas de la República Democrática del Congo (RDC) y otros países.

Hace unas semanas, un nuevo estallido de combates me obligó a regresar a la provincia congoleña de Kivu Norte. Esta exuberante zona goza de una tierra agrícola fértil, enormes reservas de oro y los afamados gorilas de montaña. También alberga grupos rebeldes autóctonos y foráneos, extremadamente violentos, además de facciones del ejército enemigas. Vi Kivu Norte por primera vez con mis propios ojos en enero de 2002, cuando la erupción del Monte Nyiragongo provocó que más de 200.000 habitantes de Goma huyeran para salvar sus vidas. En ese momento, fui en representación de la OCAH para ayudar a cubrir las necesidades de la población desplazada.

Regresé a la RDC tres años después, en enero de 2005, como Coordinador Humanitario, en medio de un conflicto armado y terribles sufrimientos en la misma zona. Los agentes humanitarios se dedicaban a suministrar agua, alimentos y atención sanitaria a las decenas de miles de mujeres, niños y hombres afectados por los combates. Sin embargo, era evidente que la población quería que solucionáramos su necesidad crucial de seguridad. Querían poder dormir por la noche sin el miedo constante a sufrir un ataque y sin ser testigos de cómo violaban a sus hijas y esposas, quemaban sus casas y saqueaban sus escasas pertenencias.

La cuestión de la protección puede ilustrar el potencial que encierra la reforma emprendida por Naciones Unidas, si la hacemos bien. A fin de responder mejor a emergencias complejas, como la que tiene lugar en la RDC, en la actualidad los esfuerzos están dirigidos a poner en

práctica planteamientos más coherentes y coordinados. Mediante la creación de Misiones Integradas, básicamente, el coordinador humanitario/coordinador residente (que también actúa de Representante Residente del PNUD) está conectado con la estructura de las Misiones de Mantenimiento de la Paz como uno de los dos (normalmente) Representantes Especiales Adjuntos del Secretario General (REASG). Las responsabilidades adicionales de este REASG dentro de las misiones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) varían, pero suelen incluir asuntos civiles, protección de menores, desarme, desmovilización y reintegración, derechos humanos, cuestiones de género, de VIH/SIDA y responsabilidades sobre la seguridad, además de formar parte de los altos directivos de la Misión. En teoría, la idea de ahorro justifica que se compartan estas cuatro funciones (cinco, si se incluye la relativa a la seguridad) pero, dejando de lado la carga de trabajo, esta combinación de tareas puede permitir que se desarrollen sinergias entre distintos agentes de mantenimiento de la paz, de ayuda humanitaria y de recuperación. Asimismo, puede mejorar de forma considerable el efecto y la eficacia de nuestros esfuerzos para asistir a las personas de los países en los que trabajamos. Estos aspectos también se pueden aplicar, y mucho, a la protección de los civiles.

La última Resolución del Consejo de Seguridad que prorroga el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en la RDC (MONUC¹) afirma que, a la vez que

actúa conforme a las disposiciones del Capítulo VII de la Carta, "MONUC tendrá el mandato, dentro de sus posibilidades y en sus zonas de despliegue, de asistir al Gobierno de la República Democrática del Congo para establecer un entorno de seguridad estable en el país y, a tal fin, para: (a) asegurar la protección de los civiles, incluido el personal humanitario, que se encuentren en peligro inminente de violencia física; (b) contribuir a mejorar las condiciones de seguridad en que se presta la asistencia humanitaria, y ayudar en las operaciones de regreso voluntario de refugiados y desplazados internos [...]"² Estos objetivos encierran algo más que un mero interés pasajero para los trabajadores humanitarios.

Sinergia militar y humanitaria

En la RDC, hemos logrado explotar las capacidades de los distintos agentes de Naciones Unidas, sin confundir sus funciones respectivas, con el objeto de brindar apoyo y protección a los civiles que se hallan en peligro de sufrir violencia física. Así, los trabajadores humanitarios suministran artículos de ayuda y servicios, mientras que las fuerzas de pacificación de la ONU están desplegadas para proporcionar seguridad en la zona y disuadir los ataques de hombres armados. Por otro lado, los socios de desarrollo tratan cuestiones relacionadas, como la desmovilización de los combatientes, la reforma de las estructuras, la dirección del sistema militar, policial y judicial, y los orígenes de la pobreza.

Es comprensible que algunas ONG socias todavía se inquieten por la colaboración de las operaciones de los trabajadores humanitarios con las de los militares. En la RDC, OCAH sigue siendo una entidad claramente autónoma. No obstante, si nuestro objetivo es evitar la violencia hacia la población, la voluntad de las fuerzas de la ONU para desplegarse con el objeto de proteger a civiles y expandir los parámetros de seguridad constituye una gran ventaja y, por lo menos en la

RDC, contrarresta con creces cualquier consecuencia negativa. Sólo hay que preguntarle a la población, sobre todo a los desplazados internos que se congregan alrededor de las bases de MONUC. Se trata de una forma muy práctica de salvar vidas y disuadir la violencia.

La relación entre los agentes humanitarios y el ejército, incluidas las fuerzas de la ONU, suele ser difícil y, sí, ha sido necesario superar las tensiones. Al principio, se estableció un Grupo de Trabajo para la Protección que se nutría de las agencias de la ONU, las fuerzas militares y la policía de la Organización y se centraba en Kivu Sur y Norte, las dos provincias que estaban, y siguen estando, más afectadas por las luchas continuas y la inseguridad. A continuación, este grupo de trabajo se transformó en el cluster de Protección dirigido por ACNUR con respaldo de MONUC. Los primeros resultados se materializaron cuando 4.000 desplazados internos que vivían en un campo en Walungu (provincia de Kivu Sur) vieron que existían garantías suficientes para regresar a sus aldeas tras la llegada de patrullas militares regulares de MONUC a su área de origen. El ejército de MONUC amplió esa protección de la zona a las dos Kivus, incluso mediante patrullas en helicóptero y sistemas de alarma comunitarios.

Posteriormente, los trabajadores humanitarios en Mitwaba, Katanga Norte, solicitaron la presencia de cascos azules para disuadir el acoso continuo que sufría la población indígena a manos de unos 3.000 soldados de una brigada no integrada del ejército nacional. Se envió a la región un pequeño contingente de fuerzas de pacificación sudafricanas (más adelante reemplazadas por las primeras tropas uruguayas y, después, beninesas) y la situación mejoró inmediatamente. Esto llevó al Comandante de la Fuerza MONUC, que nos consultó sobre el despliegue de equipos móviles en Katanga, a ampliar la protección. Estas Bases Operativas Móviles, que suponen una innovación en la RDC, permitieron al ejército tranquilizar a la población y facilitar el acceso a los trabajadores humanitarios, que podían así prestar asistencia a los desplazados. En Katanga, este esfuerzo combinado permitió que más de 150.000 congoleños (la mayoría desplazados internos en la provincia) regresaran a su hogar. De este modo, se alivió el sufrimiento de la población y se ahorró un dinero que habría sido necesario para asistir a los desplazados.

Este planteamiento condujo, en primer lugar, al desarrollo de directrices específicas para el país sobre la cooperación militar y civil y, consecuentemente, el Comandante de la Fuerza emitió una directiva detallada para MONUC sobre la protección a los civiles. Se trata de la primera instrucción de este tipo para cualquier misión de mantenimiento de la paz. Refleja el compromiso del Comandante de la Fuerza de MONUC y su equipo por plasmar el ideal de la protección de los civiles en acciones concretas y ha repercutido en los despliegues y las operaciones militares de todo el país.

La estrategia acordada se basa en una clara división complementaria de las labores del ejército y de los trabajadores humanitarios. De ahí que las fuerzas de la ONU ejerzan su función protectora mediante patrullas por aire, tierra o río, estableciendo áreas seguras o zonas de amortiguación (en ocasiones, mediante Bases Operativas Móviles), escoltando convoyes, abriendo corredores y formando a las fuerzas armadas que, en muchas regiones, son las que ejercen principalmente la violencia contra los civiles. A su vez, las organizaciones humanitarias contribuyen con su prestación de asistencia, evacuando a los heridos, compilando información sobre violaciones y atendiendo las necesidades de los más vulnerables, sobre todo las mujeres y los niños.

Al mismo tiempo, hay que aceptar el hecho de que los 17.000 agentes de las fuerzas de pacificación desplegados en un país del tamaño de Europa occidental, con una población equivalente a la del Reino Unido, sin apenas infraestructura de transportes y comunicaciones, son extremadamente insuficientes. Sólo en Kosovo (aproximadamente con la misma extensión que la provincia de Kinshasa) había más de 40.000 soldados de la OTAN. Con el 90% de sus tropas situadas en el

este de la RDC, la más afectada por los conflictos, MONUC ha supuesto mucho, pero no puede estar en todas partes.

Ajustes en los clusters

Al implantar el sistema de coordinación sectorial en la RDC, pensamos que había que adaptarlo a los requisitos de la zona. Para el cluster encargado de la seguridad, decidimos trascender la protección de los desplazados internos, para hacerla llegar a todos los que están sometidos a tales ataques violentos. Se crearon unos diez grupos de células, formados por organismos de la ONU, ONG y, en algunos casos, autoridades locales, a fin de coordinar las labores humanitarias. En un país del tamaño de la RDC, los requisitos y las condiciones varían de una provincia a otra, e incluso dentro de una misma provincia, por lo que se precisaba establecer grupos en las provincias que pudieran identificar las crisis emergentes y reaccionar ante ellas.

Los mecanismos comunes de financiación – el Fondo Centralizado, aumentado a través de subvenciones del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés)³ – suponen un importante apoyo al sistema de clusters de la RDC. El Plan de Acción Humanitaria (HAP, por sus siglas en inglés) para la RDC⁴ – estrenado en 2006 en sustitución del Proceso de Llamamiento Unificado (CAP, por sus siglas en inglés), considerado por muchos como un mero documento impulsado por Naciones Unidas – define el marco general para la actuación humanitaria. Determinar las prioridades de los proyectos dentro del HAP corresponde a los clusters. En el ámbito provincial, los Comités Interagenciales Provinciales (CPIA, por sus siglas en inglés) se encargan de plasmarlos en paquetes provinciales. Los clusters también deben proporcionar orientación y análisis sobre la viabilidad



Patrulla del MONUC (con soldados uruguayos) en una aldea de Ituri, República Democrática del Congo, 2006.

técnica de los proyectos individuales para que se logren los resultados deseados.

Los recursos están vinculados directamente a las prioridades señaladas por el HAP y confirmadas, en tiempo real, por los clusters respectivos. En 2007, el Coordinador Humanitario ha gestionado directamente unos 175 millones de dólares, aproximadamente la mitad del total destinado a la RDC, con el asesoramiento de un Consejo del Fondo Centralizado, compuesto por representantes de donantes, líderes de cluster y ONG, a fin de mejorar la selección de objetivos y aumentar al máximo el alcance a la población congoleña.

Los mecanismos de reforma promovidos por la Iniciativa para las Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria,⁵ así como otras iniciativas a nivel mundial e institucional, nos han equipado con nuevos instrumentos para establecer planes estratégicos basados en las

prioridades regionales y para asignar mejor los recursos mediante una coordinación reforzada. La unión del ejército y los trabajadores humanitarios para proporcionar protección ha marcado una gran diferencia, sobre todo para las poblaciones desplazadas y vulnerables del este de la RDC, y, por otro lado, el establecimiento de la financiación conjunta y de los mecanismos de células respaldados por el Fondo Centralizado han contribuido a mejorar la respuesta ante necesidades urgentes.

Aunque se ha avanzado y se sigue avanzando, la violencia, el desplazamiento y el sufrimiento humano recurrentes siguen recordándonos que la asistencia humanitaria es una medida provisional a falta de una solución a los problemas del país duradera y sostenible. Esta solución supone elecciones, la reforma del sistema de seguridad, el aumento de la autoridad estatal, una buena administración pública de los ingresos y los gastos, la ampliación

de las infraestructuras y el empleo, además de mejoras en los servicios a la población. Mientras tanto, los cambios realizados en la estructura de los mecanismos de coordinación internacionales y de la ONU nos han permitido perfeccionar el alcance de la ayuda disponible y llegar a tantos millones de congoleños necesitados como lo permiten los recursos.

Ross Mountain (mountain@un.org) es el Representante Especial Adjunto del Secretario General en la República Democrática del Congo. También actúa de Coordinador Humanitario y Coordinador Residente para la RDC y de Representante Residente del PNUD. El presente artículo ha sido escrito a título personal.

1. www.monuc.org
2. www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9016.doc.htm
3. Para obtener más información sobre estos mecanismos de financiación, véase el siguiente artículo de Nicki Bennett.
4. <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1504>
5. www.goodhumanitarianidonorship.org

El impacto de la reforma humanitaria en la República Democrática del Congo

por Nicki Bennett

Como Coordinador Humanitario de la ONU en la República Democrática del Congo, Ross Mountain, autor del artículo anterior, ha liderado las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas. ¿Qué consecuencias han tenido en la vida de aquellas personas que se encuentran en peligro?

La versión original del artículo se basa en las observaciones de más de 60 reuniones y entrevistas celebradas en Kinshasa, Kivu Norte e Ituri a finales de 2006 entre donantes, ONG internacionales y locales, la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC)¹, algunos organismos de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Las respuestas que figuran a continuación incluyen la reciente evolución de 2007.

¿Han recibido más ayuda las personas en peligro?

Dos nuevos mecanismos de financiación -el Fondo Central de Respuesta a

Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés)² y el Fondo Centralizado (PF, por sus siglas en inglés)-, han aportado adicionalmente más de cien millones de dólares a las actividades humanitarias en la República Democrática del Congo. Sin embargo, no hay mucha transparencia a la hora de determinar la cantidad de dinero que llega a manos de los beneficiarios y la que se queda en los nuevos estratos de la burocracia creada por estos mecanismos de financiación.

La República Democrática del Congo fue uno de los primeros países en recibir fondos del CERF. Como el Plan de Acción Humanitaria de 2006

para este país sólo había recabado aproximadamente el 40% del dinero necesario, el Coordinador Humanitario solicitó y recibió dos partidas del CERF (de 38 millones de dólares en total) para cubrir lagunas en “emergencias que no contaran con financiación suficiente”. En 2007, el CERF adjudicó otros 48 millones de dólares. Debido a la aparición del PF, la mayoría de los donantes principales (aunque no los de mayor envergadura, que son USAID y ECHO), incrementaron también la financiación que destinan a los organismos de las Naciones Unidas. Tras la instauración del PF, muchos donantes aumentaron su contribución a la República Democrática del Congo de forma sustancial, aunque admitieron que lo hicieron más porque los vieran apoyar el nuevo mecanismo de financiación que por contar con pruebas inmediatas de su utilidad.

Muchos de los agentes operativos que entrevistamos no habían percibido

aumentos significativos en sus presupuestos o programas anuales. Ni el CERF ni el Fondo Centralizado pueden canalizar directamente el dinero a las ONG. Los fondos deben pasar por un organismo colaborador de las Naciones Unidas, que aplica una cuota de administración mínima del 5%. Algunas agencias de las Naciones Unidas cargan un porcentaje sustancialmente mayor. Muchas ONG consideran que se podrían salvar más vidas y se podría facilitar más ayuda si los donantes dedicaran estos recursos adicionales a los programas de las ONG directamente. Algunas han sugerido que los cinco donantes del PF deben estudiar una reforma de la estructura actual del fondo para que los desembolsos sean más eficaces y estén menos centrados en las Naciones Unidas.

¿Son los nuevos mecanismos flexibles y eficaces?

Como el PF y el CERF no distribuyen sus fondos según sectores específicos o zonas geográficas, pueden atender las necesidades de una forma mucho más flexible que los donantes bilaterales. No obstante, ambos mecanismos han sido criticados por su incapacidad para ver más allá del horizonte más inmediato y ofrecer una financiación fiable a largo plazo adaptada a la naturaleza prolongada de la crisis en la República Democrática del Congo.

Desde que se celebraran elecciones en el país en octubre de 2006, los donantes han colaborado bajo un marco de desarrollo común. Diecisiete donantes, 15 organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial unieron sus esfuerzos en agosto de 2007 para elaborar el Marco de Ayuda Nacional (CAF, por sus siglas en inglés)³, vinculado al primer documento completo de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) desarrollado en el país.⁴ Por desgracia, no se han establecido vínculos obvios entre los mecanismos de financiación y planificación humanitaria y el CAF. No existe mucho margen de maniobra para que la sociedad civil nacional o internacional se implique en este marco o influya en las prioridades de desarrollo.

Varios encuestados creen que la población vulnerable del país sufre las consecuencias de que los donantes den prioridad a las intervenciones a corto plazo. Una ONG internacional añadió, a modo de ejemplo, que no era difícil obtener dinero del PF o del CERF para un programa de tres meses contra el cólera en Goma, pero que existían posibilidades limitadas a

la hora de conseguir financiación para un programa de salud pública más amplio que pudiera afrontar las consecuencias del fracaso del servicio sanitario nacional, que ha hecho del cólera una enfermedad recurrente en Goma. Los beneficiarios en Ituri estaban preocupados por que las ONG sólo habían recibido financiación para apoyarles en los tres primeros meses de desplazamiento y no era seguro que fueran a recibir ayuda continuamente para regresar de forma sostenible a su pueblo. Algunos encuestados creían que los contratos tradicionales de los donantes bilaterales eran más flexibles a la hora de dar respuestas más adecuadas.

¿Una distribución imparcial de la ayuda?

La participación de los donantes en la distribución de los fondos ha disminuido, ya que han empezado a ceder su responsabilidad de decisión al Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas. El Coordinador es, por tanto, la figura más poderosa en la comunidad humanitaria del país y tiene responsabilidad formal en todas las decisiones de financiación relacionadas con las asignaciones del PF y el CERF. Asimismo, es el líder del enfoque sectorial.

Los organismos de las Naciones Unidas operan en la República Democrática del Congo en el marco de una Misión Integrada, lo que implica que la capacidad del Coordinador Humanitario para conceder ayudas de forma imparcial se puede ver seriamente amenazada por los mandatos políticos, militares o de desarrollo más amplios de la misión. Mientras que hubo unanimidad casi absoluta entre los encuestados sobre el hecho de que Ross Mountain, el actual Coordinador Humanitario, ha evitado politizar las decisiones humanitarias, existe, sin embargo, una grave preocupación sobre el hecho de que una persona con otras responsabilidades (no humanitarias) tenga tanto poder en la distribución de la ayuda humanitaria.

Mountain ha hecho crecer la confianza y reducir los temores de parcialidad entre los trabajadores humanitarios al involucrar al sistema de coordinación sectorial en todos los procedimientos de planificación y financiación, y al delegar gran parte de su responsabilidad en los agentes humanitarios que se encuentran sobre el terreno. Muchos desearían que



esta descentralización se reconociera formalmente en los términos de referencia de los mecanismos de financiación con el fin de garantizar que los Coordinadores Humanitarios en el futuro no pongan en entredicho sus principios.

¿Es la ayuda más adecuada y puntual?

A pesar de que las iniciativas piloto están fundamentadas en el deseo explícito de responder con mayor eficacia a las necesidades de la población en peligro, no se ha hecho mucho en la República Democrática del Congo por valorar y analizar tales necesidades de una forma más general. Los documentos de estrategia y el material de planificación de las Naciones Unidas suelen dedicarle al tema tan sólo unas líneas. El Plan de Acción Humanitaria de 2006 (HAP, por sus siglas en inglés)⁵, que consta de 70 páginas, menciona el tema en tan sólo tres líneas. Con algunas excepciones, las ONG han fracasado en compartir de forma sistemática sus valoraciones y los donantes no han permitido un estudio suficiente de las necesidades.

Mientras algunos opinan que un sistema descentralizado de toma de decisiones daría automáticamente una respuesta más adecuada a las necesidades existentes, otros aseguran que se necesitan responsables externos totalmente independientes que protejan al sistema del conflicto de intereses que supondría el hecho de que los miembros de los clusters influyeran en sus propias fuentes de financiación.

En general, se cree que todavía es muy pronto para saber si el enfoque sectorial y los nuevos mecanismos de financiación han favorecido que se distribuya la ayuda de forma adecuada. A pesar de

Un miembro de una ONG verifica los datos de un grupo de desplazados internos que esperan recibir alimentos en Cagala, Territorio Walungu de la provincia de Kivu Sur, República Democrática del Congo, julio de 2007.

las dificultades, de sobra conocidas, con que se ha encontrado el sistema de coordinación sectorial en la República Democrática del Congo y en otros países (entre ellas, carencia de directores de cluster cualificados y la participación limitada de ONG internacionales y locales y de autoridades gubernamentales), los encuestados aportaron varios ejemplos sobre cómo el planteamiento de clusters les ha permitido armonizar estándares, abogar por la defensa de los derechos y hacer que otros tengan que responsabilizarse de ofrecer ayuda.

Un número reducido de agentes siguen rechazando de plano el diseño y los principios generales del sistema de clusters, ya que consideran que los agentes de las Naciones Unidas imponen sus decisiones sobre otras entidades humanitarias sin consultarles previamente. Las ONG cuestionan el valor añadido de la participación de organismos de las Naciones Unidas que asumen un papel automático de “intermediarios” entre donantes y agentes implementadores y afirman que, en la mayoría de proyectos, este paso no supone una mejora en la respuesta global, sino simplemente un derroche de dinero. Además, algunas ONG creen que los organismos de las Naciones Unidas no valoran suficientemente la necesidad de mejorar su eficacia y rendimiento en aquellos proyectos en los que su papel de intermediarios sí aporta un valor añadido. Aunque, en principio, las ONG acogieron favorablemente la auditoría que encabezaron las Naciones Unidas a mediados de 2007 para analizar su capacidad de respuesta, muchas expresaron su incredulidad ante aquellos organismos de la Organización que no veían la necesidad de realizar una auditoría de su propia capacidad y ante el hecho, por tanto, de que no reconocieran la conveniencia de la reforma de las Naciones Unidas y perdieran una ocasión vital para mejorar en general la distribución de la ayuda humanitaria.

Los encuestados acordaron de forma unánime que la coordinación interinstitucional ha mejorado y que los agentes humanitarios ahora identifican las necesidades con mayor rapidez. Algunos pensaban que las intervenciones prioritarias se debatían y acordaban más rápidamente de lo que hubiera sido posible sin el enfoque sectorial, mientras que otros opinaban que celebrar más reuniones no siempre se traducían en respuestas más veloces. Un especialista sanitario de Kivu Norte afirmó que, tras un brote de malaria, Médecins Sans Frontières decidió actuar

unilateralmente y distribuyó mosquiteras en algunas zonas afectadas “mientras que, meses después, la célula sanitaria todavía estaba en la mesa hablando del tema”.

Como la distribución de fondos del PF y el CERF (que en la República Democrática del Congo pretende principalmente tapar agujeros en los casos de “emergencias sin financiación suficiente”, más que dar una rápida respuesta a la crisis) puede tardar hasta seis meses, desde el momento en que se identifica una necesidad hasta que el dinero llega al banco del organismo implementador, muchos agentes consideran que el Mecanismo de Respuesta Rápida gestionado por UNICEF/OCAH es una herramienta más adecuada para dar asistencia en un plazo de tiempo más breve (tan sólo unos días).

Conclusiones

Los donantes y los organismos de las Naciones Unidas, así como las ONG, todavía consideran que es difícil percibir las consecuencias concretas que ha tenido la introducción de los mecanismos de reforma en la mejora de la situación de las personas en peligro. La respuesta actual a la resurgida inseguridad y a los desplazamientos masivos en la provincia de Kivu Norte demuestra que todavía existen problemas de coordinación, velocidad de respuesta y cobertura general. Se plantea la pregunta de si la tendencia hacia los mecanismos de financiación multilateral está afectando a la independencia de las ONG operativas y, por tanto, a su capacidad para identificar eficazmente las necesidades de los beneficiarios. Es evidente que en la República Democrática del Congo la financiación bilateral está disminuyendo, en comparación con la multilateral. Varias ONG informan de que su financiación depende cada vez más de los organismos de las Naciones Unidas y creen que las consecuencias de este hecho podrían repercutir negativamente en la ayuda que ofrecen.

La pregunta que debería fundamentar las valoraciones actuales sobre los mecanismos de reforma es qué consecuencias están teniendo estos procedimientos en la vida de millones de congoleños en situación de riesgo. La experiencia en la República Democrática del Congo no ha aportado datos convincentes sobre las repercusiones a los beneficiarios, pero sí demuestra el potencial que tienen estas herramientas (siempre que su uso se centre en paliar las necesidades actuales identificadas sobre el terreno).

Nicki Bennett (nbennett@oxfam.org.uk) es Asesora de Política Humanitaria para Oxfam Gran Bretaña (www.oxfam.org.uk). Las opiniones expresadas en el presente artículo son personales y no coinciden necesariamente con las de Oxfam International. Encontrará una versión del texto anterior más detallada en: www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/H%20Coordinators/HC%20retreat/Day%201/OXFAM%20DRC%20discussion%20paper.doc

- 1 www.monuc.org
- 2 <http://cerf.un.org>
- 3 [www.undg.org/docs/7689/UNDAF%20Final%20\(9%200%20August\).doc](http://www.undg.org/docs/7689/UNDAF%20Final%20(9%200%20August).doc)
- 4 www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07330.pdf
- 5 <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1350>

Opinión desde el terreno

La ONG local PPSSP participa de forma activa en varios clusters. Su director ejecutivo, Mwakamubaya Nasekwa, afirma que el enfoque sectorial constituye una plataforma de colaboración útil. No reciben financiación del Fondo Central de Respuesta a Emergencias y lo achaca a que el proceso de solicitud no se entiende bien. Sin embargo, PPSSP sí recibe financiación del fondo central (Fondo Común Humanitario), por valor de 100.000 dólares, y espera recibir 300.000 más, lo cual representa un aumento anual significativo en el presupuesto de la agencia. A pesar de ello, Nasekwa está muy preocupado por las inversiones futuras que, según cree, dependen actualmente de la estructura de coordinación humanitaria establecida por las Naciones Unidas, cuya presencia a largo plazo en la República Democrática del Congo dista mucho de estar garantizada. Sugiere que, en el futuro, estos mecanismos de financiación deberán delegarse a una organización permanente sobre el terreno, que continuará aportando fondos a la ayuda de emergencia y que tendrá que desarrollar lazos con organizaciones que se especialicen en el desarrollo a largo plazo. *Mwakamubaya Nasekwa (ppssp@ yahoo.fr) es el director ejecutivo de PPSSP (Programa para la Promoción de la Sanidad Primaria), Beni, República Democrática del Congo.*

Entrevista realizada por Laure Ayooso, profesora de francés y asesora lingüística en el Centro de Idiomas de la Universidad de Oxford.

El estado de la financiación humanitaria

por Peter Walker y Kevin Pepper

Cabe preguntarse si la hucha de la financiación humanitaria podrá cubrir las necesidades humanitarias mundiales del presente y del futuro. ¿Acaso el dinero sigue a las necesidades? ¿Los mecanismos financieros actuales promueven una ayuda de calidad, específica según el contexto, puntual y fundamentada? ¿Llegan los fondos a las personas adecuadas en los lugares correctos del modo más eficaz?

Durante décadas, se ha destinado un porcentaje cada vez mayor de la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés) a la asistencia humanitaria: pasó de un 3% aproximadamente en los años setenta hasta el 10% o 14% en la actualidad. En 2005, la comunidad internacional recaudó alrededor de 18.000 millones de dólares para la asistencia humanitaria. Estas cifras indican que, aunque la ayuda sigue creciendo, lo hace a un ritmo más lento. Si las reformas en materia humanitaria arrancaron en 2004, se puede apreciar que la ayuda humanitaria aumentó a un ritmo anual mucho mayor durante el período anterior a la reforma, de 2000 a 2003 (tasa de crecimiento del 55%), que en los años posteriores a ella, de 2004 a 2006 (tasa de crecimiento del 11%).

La asistencia humanitaria se encuentra muy concentrada. En 2004, seis países recibieron la mitad de la ayuda humanitaria estimada: Iraq (16%), Sudán (11%), Palestina (8%), Etiopía (6%), Afganistán (6%) y la República Democrática del Congo (4%). El 53% restante se repartió entre 148 países. Estas pautas de concentración no se pueden explicar atendiendo únicamente a las necesidades humanitarias relativas. Es evidente que el sistema debe mejorar mucho antes de llegar a la imparcialidad respecto al modo en que los donantes distribuyen su financiación y respecto a dónde y cómo las agencias eligen desarrollar su labor.

La ayuda alimentaria alcanza la mayor parte de la asistencia humanitaria, con una gran proporción en forma de ayuda alimentaria vinculada. El valor general de este tipo de ayuda decae considerablemente si se descuenta

la vinculada. De los Procesos de Llamamiento Unificado realizados entre 2000 y 2005, se destinaron 8.600 millones de dólares (55%) al sector alimentario, una proporción mayor que la de todos los demás sectores juntos.

El CAD deja de ser el único club de donantes

Un gran número de nuevos donantes se han unido al grupo tradicional de países ricos e industrializados vinculados al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Para entender la situación de la financiación humanitaria, es necesario incluir los fondos de los gobiernos que no son miembros de la OCDE, los fondos canalizados a través de fuerzas militares para actividades relacionadas con la asistencia humanitaria, otros envíos de fondos esporádicos en respuesta a una crisis, fondos de los ciudadanos obtenidos por las ONG, contribuciones de empresas y fundaciones, así como la aportación de los Estados y los municipios afectados. La mayoría de estos datos no se compilan ni se cotejan.

Los donantes humanitarios 'no tradicionales', 'no vinculados al CAD' o 'emergentes' empiezan a respaldar los mecanismos y códigos conjuntos que últimamente caracterizan al sistema tradicional de financiación humanitaria. Durante el tsunami asiático y en el Líbano, tras la ofensiva israelí, nuevos donantes han aportado contribuciones significativas a la financiación. En la actualidad, los donantes ajenos al CAD representan un 12% de la financiación humanitaria oficial. Se centran en el compromiso humanitario con los países vecinos y mantienen una

clara preferencia por la ayuda bilateral, incluida la Cruz Roja/Media Luna Roja, frente a los mecanismos multilaterales.

Las siete u ocho mayores ONG transnacionales ofrecen la mayor parte de la ayuda de emergencia (en 2004, las ONG eran responsables de hasta el 45% de toda la asistencia humanitaria). En 2005, aproximadamente una tercera parte de los 8.400 millones de dólares financiados por países donantes fue a parar a las ONG, bien directamente o bien a través de los organismos de la ONU. Además, estas organizaciones recibieron entre 2.000 y 5.000 millones de dólares en donaciones privadas, lo que indica que entre el 48% y el 58% de toda la financiación humanitaria conocida se canalizó a través de ONG.

Está creciendo la participación militar extranjera en la asistencia de emergencia. Por ejemplo, se ha determinado que la financiación del Programa de Ayuda de Emergencia del Mando de EE.UU. (CERP, por sus siglas en inglés) para Iraq y Afganistán¹, desplegado con la esperanza de aumentar el flujo del servicio de inteligencia al ejército estadounidense, alcance 456 millones de dólares en 2007. Entre 2002 y 2005, la parte de USAID correspondiente a la ayuda oficial al desarrollo de EE.UU. disminuyó, pasando del 50% al 39%, y la del Departamento de Defensa aumentó del 6% al 22%. Conforme los ejércitos permanentes se ajustan para luchar en las guerras actuales, es más probable que utilicen cada vez más una estrategia de 'corazón y mente', y no que la reduzcan. Las agencias de ayuda humanitaria deben hacer frente a esta realidad.

Los costes de las transacciones

La financiación circula por una cadena de longitud variable, en la que se retienen diversos porcentajes del total a cada paso. Sorprende que sea tan difícil que las agencias faciliten cifras exactas de estos costes de las transacciones. Una donación de un millón de dólares realizada por un donante puede pasar a un organismo de la ONU, a una ONG internacional, a un socio local y, finalmente, a los beneficiarios en un proceso en el que se pierde un 10%

Un C-130 estadounidense deja caer desde el aire ayuda de emergencia (láminas de plástico, mantas y mosquiteras) en los campos de Dadaab, Kenia.



por gastos generales en cada eslabón de la cadena. Si los beneficiarios obtienen sólo 729.000 dólares, ¿acaso puede alguien afirmar que se han gastado bien los 271.000 dólares de coste total de las transacciones?

La naturaleza estratificada del sistema de ayuda humanitaria dificulta la medición de la eficacia general y plantea una pregunta fundamental. En un sistema complejo en el que intervienen múltiples partes, ¿quién tiene la responsabilidad última de garantizar los niveles generales de eficacia y eficiencia? Las preocupaciones por la soberanía, la protección del mandato, la independencia y la capacidad de integración parecen provocar que los donantes y las agencias eludan abordar cuestiones relativas al sistema. Es posible que las reformas de los donantes, la ONU y las ONG que tuvieron lugar en la década anterior hayan mejorado algunos componentes concretos del sistema, pero su arquitectura general sigue siendo intrínsecamente ineficaz.

Los gestores financieros que se encuentran sobre el terreno señalan obstáculos en la contabilidad práctica y en la normativa que dificultan el movimiento de los fondos entre los organismos de la ONU, la administración de un sistema de auditoría único en lugar de múltiples sistemas y la utilización de normas comunes para los informes financieros. En muchos casos, las barreras a una reforma eficaz son administrativas y no conceptuales o políticas.

Reformas recientes

En la actualidad, alrededor del 10% de la ayuda humanitaria oficial se entrega a través de mecanismos nuevos. Su implantación ilustra las complicaciones

surgidas a la hora de mejorar la calidad del sistema general y los avances logrados.

- El Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés)² se multiplicó por diez en 2005 para proporcionar subvenciones, capacitar a los organismos de la ONU a fin de reaccionar con mayor rapidez ante emergencias y para abordar crisis que no disponían de suficientes fondos. El CERF ha destinado más de 426 millones de dólares a más de 510 proyectos en 44 países. El CERF podría convertirse en un mecanismo para financiar emergencias olvidadas y crisis demasiado pequeñas o insignificantes como para que las detecten los donantes bilaterales y las ONG más grandes. No obstante, mientras sólo el 3% de los fondos esté canalizado a través del CERF, su repercusión será limitada.
- El Fondo Común Humanitario (CHF, por sus siglas en inglés), estrenado en Sudán³ y la República Democrática del Congo en 2006, está concebido para solucionar un defecto crítico del Proceso de Llamamiento Unificado (CAP, por sus siglas en inglés). Los CHF se pusieron en marcha con el objeto de proporcionar fondos de forma rápida y flexible frente al CAP y permitir al coordinador de Naciones Unidas para asuntos humanitarios determinar la distribución de recursos en estrecha colaboración con líderes de células o de sectores.
- Los Fondos de Respuesta de Emergencia (ERF, por sus siglas en inglés)⁴, gestionados por la Oficina de las Naciones Unidas

para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, tienen como objetivo ofrecer pequeñas subvenciones de disposición inmediata (hasta 130.000 dólares) a organizaciones situadas en el país (tanto ONG como organismos de la ONU). Estos fondos han propiciado una relación más favorable entre los organismos de la ONU y las ONG participantes. Las comisiones asesoras para este tipo de fondos incluyen representantes tanto de ONG como de la ONU. Sin embargo, los retrasos en los desembolsos son fuente de frustración.

La financiación según una necesidad determinada y proporcional a las carencias prioritarias constituye un principio elemental del humanitarismo y encabeza la lista de compromisos de la Iniciativa para las Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria⁵. Los donantes, las agencias receptoras, los beneficiarios y los trabajadores de ayuda humanitaria han señalado varias preocupaciones clave respecto al estado de la evaluación de las necesidades en materia humanitaria. Existe una terrible escasez de datos objetivos, sobre todo en las primeras etapas de desastres súbitos, para respaldar una evaluación dinámica de las necesidades. La falta de datos provoca un ciclo contraproducente en el que las valoraciones de las necesidades reciben pocos recursos de los donantes, por lo que las agencias no pueden invertir en ellas y pierden visibilidad ante los donantes. Con frecuencia, éstos toman decisiones sin consultarse entre sí, de modo que los esfuerzos colectivos por recabar fondos y tomar decisiones conjuntas respecto a la evaluación de las necesidades parecen ineficaces y adversos a una entrega rápida de servicios.

No hay pruebas concluyentes respecto a si los nuevos mecanismos de reforma de la financiación de la ONU recaudarán fondos con eficacia, rapidez e imparcialidad y los encauzarán a las necesidades prioritarias. Existe la inquietud de que estos nuevos instrumentos lleguen a introducir otro nivel más de burocracia y más costes administrativos, sin producir una clara mejora en la evaluación estratégica de las necesidades.

De nuevo, esta situación nos lleva a la pregunta fundamental de adecuar la respuesta legítima de la comunidad internacional a una crisis humanitaria: ¿se trata de aplicar un parche a los síntomas o de proporcionar alivio a las causas de esos síntomas junto con una

receta de reforma? No son simplemente cuestiones de definición, sino que están relacionadas en gran medida con la política, y no está claro en absoluto que la 'comunidad humanitaria' pueda o deba llegar a un consenso sobre las respuestas. Con la proliferación de intereses militares, comerciales, estatales y humanitarios en la gestión de crisis, este interrogante está adquiriendo más importancia, en lugar de perderla.

Preguntas fundamentales

A continuación, figuran las preguntas fundamentales que, en nuestra opinión, hay que plantearse sobre el sistema de financiación de la asistencia humanitaria. Después de cada pregunta, indicamos lo que creemos que es la respuesta en estos momentos, además de un breve análisis (que no constituye el camino a seguir).

Pregunta 1: ¿La financiación humanitaria global es acorde a las necesidades humanitarias globales? ¿Disponemos de una metodología eficaz para determinar las necesidades humanitarias en cualquier crisis?

Respuesta: La verdad es que no. En realidad, no tenemos ni idea de cuáles son las necesidades humanitarias globales. Sencillamente, no hay suficientes personas con formación específica en los lugares adecuados para recabar datos y analizarlos. Sólo sabemos lo que podemos medir, de modo que las crisis no advertidas o contenidas en un Estado no quedan registradas. Además, cuando sí medimos, lo hacemos de una forma muy imprecisa. Nuestra definición de lo que constituye una necesidad está basada en la idea de que las crisis son fenómenos inesperados y limitados en el tiempo. Sin embargo, un número cada vez mayor de crisis son abiertas y recurrentes, afectan a comunidades que ya estaban marginadas y se convierten en una nueva rutina (del todo inaceptable). El impacto del cambio climático, las pautas de la migración y la proliferación de armas cortas se suman al problema. Además, las crisis que se suelen dejar fuera de la 'mesa humanitaria' (sobre todo Israel/Palestina e Iraq) no han sido abordadas plenamente por la comunidad humanitaria.

Pregunta 2: ¿Se dispone de una financiación humanitaria suficiente?

Respuesta: Probablemente no. La financiación procedente de los donantes del CAD está bien controlada, al igual que la que procede del sistema de Naciones Unidas. La financiación de

donaciones privadas y fundaciones a las ONG (grandes y pequeñas) recibe un control insuficiente fuera de cada agencia particular. La financiación dispersa a comunidades afectadas y a través de ONG locales y gobiernos de naciones afectadas por conflictos armados o desastres naturales sigue siendo desconocida en gran medida. Puede que no sepamos cuánta financiación está disponible en realidad, pero sí sabemos que, en muchas crisis, no alcanza ni para que las agencias lleguen siquiera a los niveles mínimos acordados.

Pregunta 3: ¿Solucionamos bien la volatilidad de los flujos de la ayuda humanitaria?

Respuesta: Sólo de forma esporádica. Podemos predecir una gran parte de la carga humanitaria pero, por desgracia, la mayor parte de la financiación sigue produciéndose como una reacción. Según ocurren los desastres naturales, se hacen llamamientos y se distribuyen los fondos. Pero hay excepciones. La Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de EE.UU. realiza grandes contribuciones anuales sin asignación fija al trabajo de ayuda del CICR y de ACNUR. Otros muchos donantes también efectúan este tipo de contribuciones. Sin embargo, a las ONG les preocupa que los mecanismos de reforma (el CERF, los Fondos Comunes y los ERF) los alejen aún más de la fuente de financiación, añadiendo otro nivel de toma de decisiones e imprevisión.

Pregunta 4: ¿Se produce la financiación humanitaria a tiempo?

Respuesta: No. Los sistemas de financiación basados en la reacción y la mayor atención prestada a la transparencia financiera provocan que los fondos se muevan por el sistema con mayor lentitud de la deseada. La financiación puede tardar hasta 40 días en llegar.

Pregunta 5: ¿La financiación humanitaria está dotada de la suficiente flexibilidad?

Respuesta: No. La ofensiva por una mayor responsabilidad ha ocasionado que una cantidad considerable de financiación haya sido asignada mediante licitaciones y a agencias que han de trabajar con presupuestos detallados, que forman parte de su acuerdo contractual con los donantes. Hay pruebas de que los donantes líderes empiezan a retirarse de este estilo de gestión autoritaria. La realidad es que las operaciones

humanitarias, como las campañas militares, se desvían de sus planes desde el primer día. Las agencias afirman que sus trabajadores se sienten constreñidos por el programa y por los objetivos marcados incluso si, en el momento de ponerlos en práctica, resultan inadecuados.

Pregunta 6: ¿Los mecanismos de financiación sirven con eficacia a las distintas necesidades de las diversas agencias de asistencia humanitaria?

Respuesta: No está claro. Agencias tan distintas como el CICR, UNICEF y CARE trabajan con objetivos, plazos y métodos diferentes. En la búsqueda de la reforma del sistema de financiación y consolidación, los donantes deben asegurarse de que retienen la capacidad de financiar a las agencias según sus principios y sus puntos fuertes específicos.

Pregunta 7: ¿Los mecanismos de financiación cuentan con la suficiente transparencia y responsabilidad ante sus agentes, beneficiarios y naciones?

Respuesta: Están mejorando. El Sistema de Seguimiento Financiero de la OCAH ha aumentado en gran medida la transparencia del flujo de las ayudas. La claridad de la toma de decisiones, que afecta a lo que es, fundamentalmente, un 'bien común', está menos desarrollada, aunque el compromiso creciente con la responsabilidad ante los beneficiarios es siempre un paso positivo.

Esperamos que los lectores de RMF den el siguiente paso y sugieran acciones prácticas para avanzar en cada una de estas cuestiones.

Peter Walker (Peter.Walker@tufts.edu) es el director del Centro Internacional Feinstein, Universidad de Tufts (<http://fic.tufts.edu>). Kevin Pepper (kpepper@hq.mercycorps.org) es Director de Programas, Mercy Corps, Portland, EE.UU. El presente artículo ha sido extraído de un trabajo de documentación elaborado para una reunión de la Iniciativa para las Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria y el Comité Permanente Interagencial celebrada en julio de 2007: <http://fic.tufts.edu/downloads/GHD-IASCFINALPAPER.pdf>

1. www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/0937.pdf
2. <http://ochaonline.un.org/FundingFinance/CERF/tabid/1109/Default.aspx>
3. www.unsudanig.org/workplan/chf
4. www.goodhumanitarianandonorship.org/emergency%20response%20funds%20final%20review%20report%20Jan%202007.pdf
5. www.goodhumanitarianandonorship.org

¿Mundos separados?

Los donantes musulmanes y el humanitarismo internacional

por Mohammed R. Kroessin

No se valora lo suficiente la contribución del mundo musulmán a la ayuda y al desarrollo.

Los principios de la caridad y la compasión, consagrados por las enseñanzas islámicas a través del Corán y las tradiciones del profeta Mahoma, conservan un tremendo peso. La redistribución de la riqueza mediante las limosnas constituye una obligación para todo creyente. El sector de la ayuda y el desarrollo islámicos cuenta con una tradición de redistribución de la riqueza de 1.400 años de antigüedad en forma de *zakat* (caridad obligatoria), *sadaqah* (caridad voluntaria) y *waqf* (donación pública), que perdura en el día de hoy. En muchos países, las agencias estatales recaudan el *zakat* como parte del sistema tributario y muchas ONG prosperan en el mundo musulmán. Según las cifras del gobierno saudí, su ayuda al mundo en desarrollo, mediante fondos tanto unilaterales como bilaterales, lo sitúan entre los mayores donantes del mundo. Con niveles de ayuda de 4.000 millones de dólares anuales, Arabia Saudí es el segundo mayor donante, tras Estados Unidos.

No obstante, este flujo de ayuda está dirigido, de forma predominante, al mundo musulmán, canalizado a través de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI),¹ con sede en Jeddah, y su Banco Islámico de Desarrollo,² y no mediante el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).³ Esta asistencia apenas recibe el reconocimiento de Occidente, debido a que las agencias donantes islámicas funcionan mediante un sistema prácticamente paralelo. A pesar de la cantidad de ayuda que prestan, los países del Golfo, ricos en petróleo, no son miembros de la OCDE. Los donantes islámicos también carecen de representación y de canales de comunicación con el Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés), el foro convocado por Naciones Unidas, que constituye el mecanismo principal para la coordinación

general de la asistencia humanitaria. En consecuencia, la opinión pública considera el compromiso occidental y el musulmán como dos mundos separados. Además, la naturaleza paralela de las estructuras de la ayuda en Occidente y en el mundo musulmán ha creado un sistema que no sirve a los intereses de los damnificados por desastres naturales, los refugiados y los desplazados internos (la mayoría de los cuales son musulmanes) o los afectados por la pobreza.

Tras el 11 de septiembre, las inquietudes respecto al aparente monopolio del humanitarismo detentado por Occidente se han agravado, por lo que las organizaciones de la sociedad civil musulmana y, en menor medida, también en Occidente han sido objeto de niveles inauditos de escrutinio que han obstaculizado su labor y han acabado por perjudicar a sus beneficiarios.⁴

Se han lanzado varias iniciativas con el objeto de abordar algunas ideas equivocadas sobre las agencias donantes musulmanas. La organización benéfica británica Islamic Relief estableció el Foro Humanitario⁵ en junio de 2004 para contribuir a fomentar asociaciones y facilitar una cooperación más estrecha entre los donantes y ONG de Occidente y los del mundo mayoritariamente musulmán. Al consultar a un espectro mayor de agentes humanitarios, se ha reunido una mezcla ecléctica de organismos gubernamentales, ONG internacionales y el movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja a fin de acortar la distancia percibida entre el mundo occidental y el musulmán.⁶ El Foro ofrece a las ONG del mundo musulmán asistencia para desarrollar su capacidad, la defensa de un marco legal que facilite una mayor transparencia, la promoción de los principios y estándares humanitarios y la mejora de la comunicación y la cooperación. Como primer paso, el Foro ha constituido

Comités Ejecutivos en colaboración con los gobiernos y la sociedad civil en Yemen, Sudán, Indonesia, Pakistán y Kuwait. La cooperación de las agencias de ayuda gubernamentales de Occidente y el mundo musulmán es inédita en la comunidad humanitaria internacional que, hasta ahora, había estado separada por la línea divisoria entre la OCDE y la OCI.

Es necesario hacer más para acortar la distancia, real e imaginaria, entre Occidente y los donantes no tradicionales. Hace falta analizar por qué tenemos un sistema paralelo de ayuda internacional. Hay que abordar los temores de la politización o el proselitismo de la ayuda y es preciso reanudar el debate sobre los valores humanitarios universales. El Foro Humanitario representa un paso adelante, pero todavía es necesario avanzar más para garantizar que todas las formas de la ayuda oficial al desarrollo obtienen reconocimiento y coordinación. Necesitamos un proceso de reforma humanitaria más amplio que el actual, para que pueda contribuir a forjar una asociación más honesta y abierta entre Occidente y el mundo musulmán.

Mohammed R. Kroessin (mohammed.kroessin@islamic-relief.org.uk) trabaja en la Unidad de Investigación y Políticas de Islamic Relief (www.islamic-relief.com) y es investigador asociado en el Programa de Investigación de Religiones y Desarrollo (www.rad.bham.ac.uk) en la Universidad de Birmingham.

1. www.oic-oci.org

2. www.isdb.org

3. www.oecd.org/dac

4. Véase Kroessin, R 'Las organizaciones benéficas islámicas y la Guerra contra el Terror: desmontando mitos' (Islamic charities and the 'War on Terror': dispelling the myths), Humanitarian Practice Network www.odihpn.org/report.asp?id=2890

5. www.humanitarianforum.org

6. Los socios actuales son la Cruz Roja británica, la Comisión de Entidades Benéficas del Reino Unido, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés), la Organización Benéfica Islámica Internacional (Kuwait), CICR, CIMLR, IHH (Turquía), la Fundación de Ayuda Imán Jomeini, EMDAD, Mercy Corps, la Fundación Muhamadiyah (Indonesia), el Programa Nacional de Apoyo Rural de Pakistán, la Fundación Oriente Próximo, Oxfam Gran Bretaña, Qatar Charity, la Sociedad de la Media Luna Roja de Qatar, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, así como la Asamblea Mundial de Juventud Islámica.

El enfoque sectorial: un instrumento crucial

por Allan Jury y Giammichele De Maio

Muchos de los problemas en la instauración de grupos sectoriales sobre el terreno provienen de una interpretación errónea de la naturaleza operativa de los mismos.

El auténtico valor de los clusters estriba en su capacidad de aumentar la capacidad y la eficacia operativas y no en sus aspectos procedimentales. La falta de entendimiento de esta característica fundamental ha provocado, en ocasiones, una proliferación de reuniones, demasiado énfasis en las cuestiones de financiación, creación de clusters innecesarios, participación de agentes ajenos a las operaciones y más niveles de burocracia. Pero el enfoque sectorial no es eso.

A nivel mundial, el objetivo de este mecanismo consiste en reforzar la preparación de todo el sistema y la coordinación de la capacidad técnica para responder a emergencias humanitarias, al asegurar que existe un liderazgo fiable y una responsabilidad en todos los sectores

principales. En el ámbito nacional, el objetivo es reforzar la respuesta operativa humanitaria, al exigir altos niveles de fiabilidad, responsabilidad y colaboración en todos los ámbitos de la actividad.

El Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre la coherencia de todo el sistema de Naciones Unidas respecto al desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente emitió su informe definitivo, 'Unidos en la acción',¹ en noviembre de 2006. El grupo incluye muchos miembros distinguidos de órganos superiores de gobierno, como Josette Sheeran, que posteriormente, en abril de 2007, asumió el cargo de undécima Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA). El Grupo de Alto Nivel ha respaldado, en gran medida, la dirección de las reformas humanitarias de la ONU en curso, lo que ha consolidado la voluntad de todos los protagonistas de seguir con su puesta en práctica, tanto en el ámbito mundial como nacional. Desde entonces, todas las emergencias principales han recibido una respuesta internacional organizada conforme al enfoque sectorial.

En repetidas ocasiones, el IASC ha insistido en que hay que ser flexibles a la hora de aplicar este sistema de coordinación. No es necesario que la estrategia equivalga a derribar las estructuras existentes, sino que debe aportar mejoras operativas, manteniendo los mecanismos eficaces que ya estén en funcionamiento y centrándose en prestar servicios eficaces en las áreas que requieran más capacidad.

El PMA desempeña un papel destacado en el sistema de clusters, al actuar como agencia líder del cluster de logística y co-líder del cluster de telecomunicaciones de emergencia, además de participar de forma activa en los clusters encargados de la nutrición, protección, educación y recuperación urgente. El IASC volvió a confirmar la función de líder mundial del PMA en la ayuda alimentaria,

sector que ha recibido reconocimiento como ámbito donde se cumplen los estándares establecidos para el sistema de coordinación sectorial.

Para el PMA, los clusters constituyen un instrumento operativo, cuyo objetivo consiste en mejorar la respuesta en todos los ámbitos de la intervención ante emergencias. La puesta en práctica de esta estrategia reforzará la fiabilidad, la naturaleza integradora y la calidad de la respuesta humanitaria en cualquier situación concreta. Por lo tanto, las estructuras de clusters, tanto en el ámbito mundial como nacional, han de ser sencillas y afines a los resultados, deben dedicarse a cubrir las deficiencias de las operaciones e integrar a todas las organizaciones que posean capacidades operativas reales en el sector. La primera actividad de cualquier cluster recién constituido debe ser la identificación de las deficiencias operativas existentes, seguida de la elaboración de planes realistas comunes para subsanarlas.

La estrategia de coordinación sectorial debe respetar el mandato y la naturaleza de todas las organizaciones participantes, incluso de los agentes nacionales y locales, y también debe reconocer el nivel de dedicación que estas pueden ofrecer a las actividades de los clusters. Es importante dejar claro lo antes posible el compromiso de cada miembro del cluster a nivel nacional, con el fin de permitir una distribución del trabajo transparente y eficaz, lo cual garantizará la fiabilidad y la responsabilidad de la atención a las necesidades de las personas a las que todos servimos.

El enfoque sectorial en acción

En Guinea, la imposición de la ley marcial, en abril de 2007, llevó a la ONU a aumentar los niveles de seguridad y evacuar a todos sus trabajadores prescindibles. Dado que la Organización no estaba bien equipada para hacer frente al inesperado deterioro de la seguridad, y la integridad de los trabajadores humanitarios se hallaba en peligro por la falta de instrumentos de comunicación adecuados, el Coordinador Humanitario se dirigió al

Ozdzan Hadziemin, del Equipo Rápido de Apoyo a las Telecomunicaciones y Tecnología de la Información en caso de Emergencia del PMA (FITTEST), EAU, instalando una antena de radio VHF en una torre de Guinea.



FITTEST/Pierre Petry

PMA, como entidad líder del cluster encargado de las telecomunicaciones de emergencias en Guinea.

Respondimos con el envío de una misión de evaluación de las cinco zonas operativas del país y la preparación de una propuesta encaminada a tratar los puntos débiles observados en el sistema y a garantizar el cumplimiento de los niveles mínimos de seguridad de Naciones Unidas. Tras la revisión realizada por el Coordinador Humanitario y el Equipo Nacional de la ONU, se facilitaron fondos procedentes del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés).² El PMA movilizó inmediatamente a miembros de su

personal, que trabajaron día y noche. A los tres meses, habían mejorado de forma sustancial la cobertura por radio de la capital, Conakry, y de otras zonas operativas y también habían impartido formación a trabajadores de la ONU y ONG sobre el empleo del nuevo equipo de comunicaciones. Un grupo de trabajo interagencial sobre telecomunicaciones se encarga de mantener la infraestructura en mejores condiciones. Este sistema renovado reduce los riesgos que se presentan en una situación inestable y ayuda a los trabajadores humanitarios a llevar a cabo su misión de atender a la población afectada.

Este ejemplo de cooperación fructífera entre agencias, posible gracias al proceso

de reforma humanitaria, demuestra la importancia de disponer de relaciones más estrechas entre los organismos de la ONU, las ONG y otros agentes clave en todos los ámbitos (para unir la diversidad de la pericia y ventajas respectivas de los distintos socios con el objeto de alcanzar objetivos comunes), además del valor crucial de los clusters como instrumento para las operaciones.

Allan Jury (allan.jury@wfp.org) es Director de Relaciones Externas del PMA y Giammichele De Maio (giammichele.demaio@wfp.org) es Asistente de Relaciones Externas.

1. www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf
2. <http://cerf.un.org>

La recuperación urgente tras el desastre: el terremoto de Pakistán

por Andrew MacLeod

En octubre de 2005, Pakistán sufrió un devastador terremoto que provocó unas necesidades humanitarias sin precedentes. Sin embargo, pese a que el crudo invierno del Himalaya estaba a tan sólo seis semanas, no se produjo una segunda oleada de víctimas. La cooperación civil-militar y la estrategia de colaboración tuvieron un éxito considerable.

El terremoto mató a 73.338 personas como mínimo, entre las que se encontraban 18.000 niños en edad escolar. Más de 128.000 resultaron heridas y hubo 3,3 millones de desplazados. Más de 600.000 casas, 6.400 km de redes de carreteras, 6.298 centros educativos, 350 centros de salud, 3.994 sistemas de abastecimiento de agua y 949 edificios gubernamentales quedaron destruidos. El volumen de población desplazada y el número de casas aisladas era mucho mayor que el del tsunami asiático, pese a que la cifra de víctimas mortales fue menor.

El ejército paquistaní emprendió una respuesta masiva, con respaldo de fuerzas militares de EE.UU., Reino Unido, OTAN y Australia, entre otras. La coordinación supuso un esfuerzo enorme, como sucede siempre para cualquier gobierno de acogida tras un desastre natural. Este aspecto era aún más manifiesto para un ejército sin experiencia en el trabajo

con ONG y poco familiarizado con los principios humanitarios que éstas defienden. Por lo tanto, en Pakistán era necesario emplear un modelo de 'coordinación sin injerencias', en el que el ejército compartía una evaluación de las necesidades abierta y honesta con la comunidad humanitaria y las ONG y permitía a las ONG elegir qué operaciones emprenderían y dónde. En este modelo, el ejército y los organismos gubernamentales suplen, a posteriori, las deficiencias de la ayuda humanitaria.

Dado que, en el momento del terremoto, Pakistán carecía de una agencia nacional

de desastres, la Comisión Federal de Ayuda (Federal Relief Commission), el organismo especial establecido para tratar las secuelas del terremoto, decidió estructurarse mediante el recién creado enfoque sectorial. Esta estrategia originó una serie de contactos personales entre el coordinador internacional y el nacional. Si bien han surgido críticas a dicho enfoque en Pakistán, los hechos hablan por sí solos:

- se suministró un millón de tiendas de campaña, seis millones de mantas y 400.000 refugios de emergencia
- se alojó a 350.000 desplazados internos durante el invierno y el

El Representante de ACNUR en Pakistán, Guenet Guebre Christos, recibe información de los militares a cargo de las operaciones humanitarias en Mansehra, Pakistán.



95% regresaron durante el primer año posterior a la ayuda

- no se produjo una segunda oleada de víctimas: las estadísticas médicas muestran que la tasa de infecciones relacionadas con el frío mejoró en comparación con años normales
- todas las escuelas y hospitales volvieron a la normalidad

Se superaron los problemas de forma común, ya que el enfoque de coordinación sectorial facilitaba una estructura de compromiso general entre los agentes nacionales e internacionales, los trabajadores humanitarios y el ejército.

Hacia la recuperación

Incluso mientras seguían las labores de ayuda, era necesario emprender la planificación de la recuperación temprana. Una de las primeras tareas para el cluster de este sector consistía en persuadir a los responsables políticos, incluido el organismo sucesor de la FRC, la Autoridad para la Reconstrucción y Rehabilitación tras el Terremoto (ERRA, por sus siglas en inglés),¹ de que el asunto no era tan sencillo. Aunque la experiencia de la mayoría de los países en la recuperación después de un desastre natural revela una drástica reducción de la ayuda tras el periodo inicial, hubo que convencer a Pakistán de que la planificación era necesaria para evitar esa pérdida de esfuerzos. Los directores de cluster tuvieron que asegurarse de que todos los interlocutores comprendían el concepto de recuperación urgente y, a su vez, el cluster para la recuperación urgente se cercioraba de que todos los clusters restantes planificasen la transición al detalle. Básicamente, los directores de cluster pasaron a formar una 'red' de planificadores para cada una de ellas, además de realizar las tareas de defensa de la recuperación temprana en nombre de todas.

Una vez que el gobierno hubo adoptado la noción de recuperación temprana, instruyó a los gobiernos provinciales y estatales para que trabajaran con los clusters y coordinaran propuestas para el Plan de Recuperación Temprana (ERP, por sus siglas en inglés).² Los clusters provinciales y estatales aportaron borradores de planes a sus homólogos nacionales (que, en concreto, incluían a donantes y que estaban presididas por representantes de Naciones Unidas y del gobierno). A su vez, estos clusters nacionales redactaban planes sectoriales,

que el foro del gobierno y los líderes de cluster revisaban a fin de garantizar la conveniencia, la coherencia y la incorporación de cuestiones transversales, como la perspectiva de género.

Principios rectores para la recuperación

El Marco para la Recuperación Temprana atiende a un conjunto de 10 principios, basados en algunos derechos, que deben aplicarse durante la planificación y la puesta en práctica de las intervenciones de recuperación urgente:

1. centrarse en los más vulnerables
2. restaurar las capacidades
3. reconstruir los medios de subsistencia de las personas
4. garantizar los beneficios del desarrollo humano
5. reducir el riesgo de desastres naturales
6. involucrar al sector privado
7. independencia y autosuficiencia
8. transparencia y responsabilidad
9. subsidiariedad y descentralización
10. coordinación

Dado que no se había probado el enfoque sectorial, nadie sabía qué hacer con los clusters después de una operación de asistencia. Se distribuyó un documento de consulta sobre clusters 'en transición', que sufrió 17 revisiones y cambios significativos antes de ser ultimado. Se cerraron los clusters en Islamabad cuando se declaró el fin de la fase de ayuda y empezó la fase de recuperación temprana, aunque el personal de la OCAH mantuvo algunas operativas sobre el terreno. Más adelante, al reconocerse que se trató de un error, se volvieron a abrir los clusters de Islamabad como 'grupos de trabajo', un papel que siguen desempeñando hasta el día de hoy con el objeto de respaldar la reconstrucción que sigue en marcha.

Es probable que el documento definitivo sobre los clusters de transición haya engendrado más divisiones en el sistema de Naciones Unidas que decisiones comunes. Este resultado no es culpa de nadie, sino que muestra lo

complicado que fue salir de la fase de ayuda cuando se habían implantado las estructuras empleadas según las circunstancias específicas.

El éxito de la financiación

Los donantes apoyaron al ERP porque:

- pese a que habían transcurrido varios meses, el terremoto estaba presente en la mente de los donantes y las oficinas centrales todavía estaban receptivas a más financiación
- se trató a los donantes como socios reales y genuinos: es importante no temer admitir los errores o las dificultades y pedirles que formen parte del proceso de decisión
- la estructura de células no dejaba resquicio alguno para argumentar que la financiación de la recuperación urgente debía dejarse a otra persona

La estrategia de coordinación sectorial, aunque a veces sea difícil de entender, mejoró las labores tanto de ayuda como de recuperación temprana. El momento en que se produjo el terremoto hizo que se probaran los clusters como un experimento adecuado a las circunstancias específicas y que sufrieran una transición a la fase de recuperación, que ahora llegan a su fin, también de forma experimental. La recuperación temprana es más difícil de entender, de planificar y de financiar que la ayuda inmediata. No obstante, mientras que esta ayuda inmediata puede mantener a las personas con vida, la recuperación temprana les devuelve sus medios de subsistencia y construye su futuro. Es importante que se destinen las suficientes reflexiones y planificaciones a la recuperación urgente lo antes posible después de un desastre natural y, preferentemente, también durante las etapas de preparación para los desastres y reducción de riesgos.

Andrew MacLeod (andrew.macleod@undp.org) fue Jefe de Operaciones para el Centro de Coordinación de Naciones Unidas establecido en respuesta al terremoto de Pakistán de 2005. La evaluación en tiempo real de la OCAH sobre la estrategia de colaboración se encuentra en: <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docid=1005901>

1. www.erra.gov.pk

2. www.undp.org/rbap/Reports/ERRA-UN.pdf

El cluster educativo en Pakistán

por Brenda Haiplik

El terremoto de 2005 en Pakistán tuvo consecuencias devastadoras en todos los ámbitos, incluido el educativo. Las recientes inundaciones han planteado problemas adicionales al cluster encargado de la educación, que ha coordinado las distintas actividades de respuesta y recuperación.

En dos emergencias recientes, el terremoto de octubre de 2005 en la Provincia Fronteriza del Noroeste y en la parte de Cachemira que controla Pakistán y las inundaciones de junio/julio de 2007, en las provincias de Balochistán y Sindh, pudo aplicarse el sistema de coordinación sectorial, tanto en la capital, Islamabad, como en varios puntos clave de las zonas afectadas. A mediados de 2006, se puso fin a los clusters de emergencia del terremoto, si bien, posteriormente, volvieron a funcionar grupos de trabajo sectoriales, que, a fecha de hoy, siguen activos. Actualmente, debido a las recientes inundaciones, muchos clusters permanecen activos tanto en Islamabad como en Quetta (Balochistán) y Karachi (Sindh).

Hacer frente al terremoto

La educación constituye un ámbito importante de la respuesta humanitaria porque ofrece protección psicosocial, física y cognitiva a niños, adolescentes y jóvenes, y promueve y cataliza el regreso a la normalidad. Las actividades más importantes del cluster han sido la promoción y aplicación de los Estándares Educativos Mínimos para Emergencias, Crisis Crónicas y Primeras Etapas de la Reconstrucción¹; el desarrollo de unas directrices en el ámbito de la educación de emergencia adaptadas a Pakistán y la colaboración con la Autoridad pakistaní de Reconstrucción y Rehabilitación tras el Terremoto (ERRA, por sus siglas en inglés)² para elaborar diseños de reconstrucción de escuelas primarias. Murieron alrededor de 18.000 alumnos y profesores y dos tercios de las escuelas de las zonas afectadas quedaron en ruinas. El objetivo de ERRA consiste en “reconstruir y mejorar”: construir escuelas adaptadas a los seísmos y disponer de profesores capacitados, una buena gestión escolar y consejos activos de padres y profesores.

UNICEF presidió la célula de Islamabad, que recibió el apoyo constante de la UNESCO. Las ONG internacionales con

oficinas centrales en la capital asistieron con frecuencia a las reuniones de la célula, especialmente durante la emergencia y las primeras fases de actividad. A mediados de 2006, el equipo del programa educativo de ERRA creó el Grupo Educativo Central, un organismo de alcance federal que se responsabilizaría de la política de educación. A petición de ERRA, las células sobre el terreno se convirtieron en grupos de trabajo educativos, presididos por el gobierno y respaldados por UNICEF.

Los objetivos generales de los clusters que trabajan en el terreno eran: garantizar la coordinación de los programas y actividades educativas; promover la transmisión efectiva de información y datos entre los socios del cluster especializado en el tema educativo con otros grupos sectoriales; y fomentar el intercambio de ideas, datos, orientaciones y soluciones sobre los temas pendientes. Los miembros de los clusters desplegados sobre el terreno eran Save the Children (Estados Unidos, Reino Unido y Suecia), el Consejo Noruego para los Refugiados y el Comité Internacional de Rescate. Asimismo, muchas ONG participaron en el sistema de coordinación sectorial, tanto durante la fase de emergencia como bien adentrada la fase de reconstrucción. Las actividades educativas de los campos de desplazados internos gestionados por el gobierno siguieron recibiendo ayuda de los socios/miembros de la estrategia, que dirigieron el resto de campos una vez que los clusters se cerraron oficialmente.

La estrategia aplicada contribuyó a escolarizar por primera vez a unos 26.000 alumnos y permitió que las asociaciones de padres y profesores se convirtieran en organismos participativos de promoción de la educación primaria. El sistema de coordinación sectorial demostró a la administración provincial y local que podían producirse cambios positivos, que los profesores podían recibir formación psicosocial y prepararse para mitigar emergencias futuras y que

se podía mejorar la capacidad de los departamentos de educación locales.

Cuando el sector educativo entró en la fase de reconstrucción y recuperación, a partir de marzo de 2006, hubiera sido necesaria una coordinación aún mejor pero, por desgracia, ésta no resultó tan eficaz. Los organismos que construyen las escuelas, a menudo, se encuentran aislados sobre el terreno y dejan de asistir a las reuniones de los grupos de trabajo educativos. La capacidad limitada de ERRA tanto para reunir datos como para transmitirlos ha provocado deficiencias en la distribución de las escuelas, que los contratistas exigen precios exorbitados y que exista una confusión general sobre lo que cada uno hace en cada lugar. El Grupo Educativo Central sólo se ha reunido tres veces desde su formación y no ha solucionado los problemas más importantes relacionados con la construcción de escuelas. ERRA y los organismos provinciales/estatales del mismo ámbito no comparten la información de forma eficaz. UNICEF ha organizado varias reuniones sobre la construcción de escuelas que han ayudado a mejorar la coordinación. En próximas situaciones de emergencia, podría ser útil asegurar la aplicación de mecanismos eficaces post-cluster. La coordinación debe darse también en la fase de reconstrucción.

La respuesta ante las inundaciones

A finales de junio de 2007, el ciclón “Yemyin” barrió las provincias sureñas de Sindh y Balochistán provocando graves inundaciones. A raíz de esto, el enfoque sectorial volvió a activarse en Pakistán. Con la perspectiva que da el tiempo, muchos piensan que se actuó de forma prematura y sin el apoyo incondicional del gobierno. UNICEF sigue copresidiendo los clusters relativos a educación, agua potable e higiene, nutrición y protección, junto con la administración provincial de Balochistán y Sindh. El cluster de educación está formado por muchas de las personas y organizaciones que también trabajan para combatir las consecuencias del terremoto. La inestimable experiencia que acumularon los actores más experimentados del cluster en la época del terremoto se aplicó inmediatamente en los primeros días de respuesta a las inundaciones.



Escuelas
refugio
provisionales
de UNICEF
en la
provincia
de Sindh.

Sin embargo, la frecuencia de las reuniones y el grado de participación han ido variando. Se suponía que la naturaleza de los clusters iba a ser principalmente estratégica, es decir, que se iban a centrar en la planificación y coordinación de la respuesta, y no sólo de recabar y transmitir información. Muchos responsables y participantes se quejaron de que se celebraban demasiadas reuniones, lo cual sobrecargaba al personal existente, que se ocupaba ya de diversas tareas. Para responder a las inundaciones no llegó más personal técnico de fuera del país, lo cual supuso que muchos expertos en educación, ya abrumados con grandes responsabilidades derivadas del terremoto, tuvieran que realizar labores extra relacionadas con las inundaciones. El procedimiento de llamamiento urgente estaba viciado y se consideraba que el proceso de reducción de fondos para el proyecto no era suficientemente transparente. Esto afectó a la credibilidad de los clusters, especialmente entre las ONG. Cuando estuvo claro que los clusters no disponían de fondos para distribuir, varias ONG y otros organismos perdieron interés y dejaron de asistir a las reuniones. El proceso de valoración a través de los clusters era demasiado largo. De nuevo, muchas organizaciones iban por su cuenta a realizar evaluaciones más rápidas en las zonas geográficas de su interés. Parte de esta información llegó a las células, aunque otra, no.

Como director de cluster se asume una gran responsabilidad, que conlleva

ciertas tareas administrativas (llamar a los miembros para informarles de las próximas reuniones, gestionar la matriz 3W, elaborar las actas, etc.). Tanto en la acción contra los terremotos como contra las inundaciones, los codirectores de cluster son (tanto en Islamabad como sobre el terreno) directores de programa de UNICEF, y son responsables no sólo de sus clusters técnicos sino también de la gestión de amplios y ambiciosos programas sectoriales. Ejercer las dos funciones de director de cluster y representante de una organización concreta supone un desafío. Existe un potencial conflicto de intereses que se manifiesta cuando, por un lado, uno busca recursos para su organismo y, por el otro, promueve y coordina de forma imparcial varios organismos y ONG. Por tanto, el director debe recibir formación para saber cumplir ambas responsabilidades, una habilidad que, por otra parte, depende en gran medida de características relativas a su personalidad.

Por otra parte, el cluster se ha responsabilizado de “transmitir o canalizar la información” entre el gobierno y los agentes del ámbito educativo. Por desgracia, los grandes donantes, como el Banco Mundial o el Banco Asiático de Desarrollo, han hecho caso omiso del sistema de coordinación sectorial. La administración provincial debería “llevar la voz cantante” a la hora de controlar las duplicaciones, identificar las lagunas y decidir adónde deben dirigirse los fondos para que sean más útiles. Pero no ha sido tarea fácil. Pakistán puede

definirse como un Estado soberano que, atravesando un periodo de tensión política, está desarrollando nuevas instituciones de respuesta a las emergencias.

Un cluster es una entidad colectiva y su eficacia sólo se puede valorar mediante acuerdos comunes y la interacción de sus miembros. Una de las mayores diferencias entre los clusters del terremoto y los de las inundaciones reside en la esencia de su compromiso. En el terremoto, se trataba, sobre todo, de compartir información y de coordinar, mientras que en las inundaciones era, principalmente, una cuestión de acceso a los recursos desde que se lanzara el llamamiento de urgencia. Muchos organismos independientes en términos de recursos no se han incorporado al flujo informativo del cluster y ahí es donde se pone a prueba la habilidad del coordinador, ya que la única moneda con que puede comerciar es la coordinación.

El compromiso de OCAH con los clusters debe madurar al tiempo que éstos se desarrollan y sus líderes acumulan más experiencia. Los cursos no ofrecen al personal de OCAH la formación de calidad que se obtiene mediante los puestos de trabajo in situ; sin embargo, no podemos permitirnos formar al personal de OCAH sobre el terreno para que coordine una emergencia determinada. OCAH podría considerar la posibilidad de que el personal nuevo ayudara en una situación de emergencia, pero que la coordinación la llevara el personal más experimentado de la organización.

Conclusiones

El seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de la Evaluación en Tiempo Real de la respuesta al terremoto de 2006 podría haber ayudado a que los clusters de las inundaciones de 2007 hubieran trabajado con mayor eficacia. Los responsables de los clusters (que, en teoría, deberían ser expertos técnicos del sector) ganan apoyo, legitimidad y autoridad a partir de su capacidad de elaborar y gestionar el consenso entre socios dispares, aunque similares, y garantizar así la calidad y validez de la acción. Si las funciones y responsabilidades de los directores de cluster, responsables gubernamentales y organismos de dentro y fuera de las Naciones Unidas se hubieran definido con mayor claridad al inicio de la respuesta en el caso de las inundaciones, los esfuerzos realizados podrían haber sido más eficaces y eficientes.

Se requiere flexibilidad a la hora de aplicar el sistema de coordinación sectorial. Lo que funciona en una emergencia, puede que no sirva para otra. No existe un programa modelo para hacer un uso eficaz de la estrategia.

Se necesita apoyo para identificar y desarrollar a los directores nacionales de clusters (personas que las dirigirán “in situ” sobre el terreno, no en la capital). Los responsables nacionales trabajan a largo plazo, no como la mayoría de los directores de clusters internacionales que llegan en masa durante la fase de emergencia y luego se marchan paulatinamente.

Pakistán es un país piloto para el proyecto de Una ONU. La reforma de la Organización creó una inestabilidad adicional significativa, sobre todo durante la respuesta a las inundaciones.

Actualmente, la ONU está explorando nuevos métodos (“Un solo líder”, “Un solo Programa”) lo cual dificulta la respuesta “unitaria”, si previamente no se ha creado ni aplicado ningún sistema o modalidad nuevos para los contextos de emergencia o desarrollo. Hasta la fecha, el trabajo ha consistido en aprender a través del sistema de ensayo y error en un intento de colaborar ante una nueva emergencia en una zona políticamente inestable de un Estado frágil.

Brenda Haiplik (bhaiplik@unicef.org) es la coordinadora del Programa de Rehabilitación Urgente de la Educación tras el Terremoto en la Oficina Nacional pakistaní de UNICEF en Islamabad (www.unicef.org/pakistan).

1. www.ineesite.org/standards/MSEE_report.pdf
2. www.erra.gov.pk/

Género y reforma: obtención de datos correctos de forma apropiada

por Henia Dakkak, Lisa Eklund y Siri Tellier

La comunidad internacional ha recibido el mandato de incorporar la perspectiva de género en su respuesta humanitaria desde que se celebrara la histórica Conferencia de Beijing de 1995. El proceso de reforma humanitaria actual supone una oportunidad única de acelerar esta integración.

Tener en cuenta la perspectiva de género a la hora de planificar y aplicar una respuesta de emergencia no es tan sólo una cuestión de proteger los derechos humanos de las personas afectadas. También es una forma de aumentar la eficacia de la ayuda de emergencia. Por tanto, es obvio que garantizar que las respuestas atiendan al concepto de género debe ocupar el centro de la reforma humanitaria.

El género se ha identificado como una cuestión transversal que debe ser incorporada en el enfoque de colaboración. El Grupo de Trabajo del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés) sobre Género y Ayuda Humanitaria se transformó, en diciembre de 2006, en un Subgrupo de Trabajo y amplió su mandato para ser más operativo.¹ Para ello, promueve “Cinco Métodos de Reforzar la Transversalidad del Enfoque de Género en la Acción Humanitaria”:²

1. determinar estándares de igualdad de género en un manual adaptado a la práctica sobre el terreno
2. garantizar la experiencia en cuestiones de género durante una emergencia
3. desarrollar la capacidad de los agentes humanitarios sobre las cuestiones de género
4. obtener la información necesaria y utilizar datos organizados según sexo y edad para tomar decisiones
5. establecer asociaciones para elaborar nuevos programas de igualdad de género más certeros durante las crisis

El presente artículo analiza el trasfondo y los retos relativos al cuarto de estos “Cinco Métodos”. Para que la acción humanitaria sea más eficaz desde una perspectiva de género, es esencial reforzar las tareas de

recopilación, análisis, distribución y uso de la información por edad y sexo. Un estudio reciente del Fondo de Población de las Naciones Unidas, que analizó más de 80 informes de evaluación, bibliografía académica y entrevistas, descubrió que las cuestiones de género a menudo siguen siendo un punto débil de las respuestas de emergencia. Esto se debe, principalmente, a la carencia de capacitación, la escasez de recursos y tiempo limitados, la ambigüedad de roles y la falta de voluntad política. No existe un sistema de control que establezca a quién le corresponde la introducción de las cuestiones de género.

Falta de datos desglosados

Otro resultado llamativo de nuestra encuesta fue la ausencia de datos clasificados por edad y sexo. Sabemos que es esencial identificar y aprender de las buenas prácticas que el uso de información desglosada por edad y sexo puede contribuir a dar respuestas más efectivas ante las emergencias. Aunque existe información detallada sobre cómo los desastres han afectado desproporcionadamente a las mujeres, que han recibido un trato injusto durante la fase de recuperación, se trata de datos casi exclusivamente anecdóticos.

Cuando buscamos información sobre las disparidades de género en las cifras de mortalidad relacionada con catástrofes, sólo obtuvimos datos en dos de las más recientes. En el tsunami de 2004, murieron entre 1,2 y 2,1 veces más mujeres que hombres. En las inundaciones de 1991 en Bangladesh, murieron cuatro veces más mujeres que hombres en el grupo de edad de entre 20 y 44 años. El motivo principal de que se produjera una disparidad de género tan acusada es que las primeras alertas se transmitieron públicamente entre los hombres, principalmente, y llegaron más tarde a las mujeres. Además, se esperaba de las mujeres que se quedaran en casa y aguardaran a que el marido regresara antes de abandonar el hogar. Aunque las razones de que se produjera un mayor número de víctimas entre las mujeres son complicadas, la comunidad de trabajadores humanitarios tomó medidas para solucionar uno de los aspectos de este hecho. Para mitigar el impacto de las catástrofes en el futuro, se distribuyeron radios por todos los hogares. A la población se le dijo que, en caso de emergencia, se emitirían mensajes de alerta y las mujeres deberían abandonar el hogar tanto si había hombres en él como si no. A pesar de que es difícil aislar el impacto de este nuevo sistema de alarma, las inundaciones subsiguientes no provocaron tantas bajas, lo cual sugiere que fue eficiente, al menos de forma parcial.

Si bien encontramos pocos casos donde se hayan utilizado datos clasificados por sexo y edad ante respuestas de emergencia (lo cual contrasta claramente con un uso más rutinario en caso de intervenciones de desarrollo), existe un ejemplo donde se utilizó la información demográfica disponible para planificar la ayuda y el apoyo a la población afectada por la catástrofe. Tras el terremoto de 2005 en Pakistán, una de las necesidades inmediatas era ofrecer servicios y suministros de salud reproductiva a las mujeres. Como se considera una necesidad típica de las mujeres, los temas de salud reproductiva a menudo se ignoran en situaciones de emergencia, aunque la carencia de estos servicios puede provocar enfermedades graves, complicaciones, abusos o incluso víctimas mortales. Para que la ayuda fuera más eficaz, se utilizaron datos ya disponibles procedentes de encuestas demográficas y sanitarias para estimar el número existente de chicos y chicas adolescentes, madres lactantes y mujeres embarazadas. También se emplearon datos sobre el uso y prevalencia de métodos anticonceptivos para calcular las necesidades que debían cubrirse, que,

a menudo, se incrementan tras una crisis, puesto que las parejas desean posponer la maternidad. Según estos datos, se distribuyeron kits con jabón y toallas entre las mujeres para garantizar su dignidad y movilidad, así como sets para partos seguros, y se facilitaron métodos anticonceptivos, inclusive preservativos, para evitar embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA.

Estereotipos sobre las disparidades de género

A principios de la década de 1990, los defensores de los derechos de la mujer refugiada solían sostener que el 80% de los refugiados eran mujeres y niños. Esta afirmación se basaba en cálculos aproximativos. Desde entonces, algunos datos más sistemáticos han confirmado que el número de mujeres entre la población refugiada es aproximadamente el mismo que el de hombres. Este hecho también lo confirma una recopilación preliminar que recientemente ha realizado el Consejo Noruego para los Refugiados sobre la disponibilidad de datos de desplazados internos agrupados por edad y sexo. Gran parte de la población desplazada internamente se distribuye de forma relativamente equilibrada por sexo.

No obstante, debe señalarse que, de los 50 países con problemas de desplazamiento, sólo 20 informaron sobre las cifras aproximadas de desplazados internos. Mientras que 19 de ellos separan sus cifras por género, sólo dos países lo hacen de forma sistemática por grupos de edad y sexo. La documentación sobre catástrofes a menudo mezcla diversas fuentes, definiciones e indicadores. En una entrevista, un experto en nutrición reveló que la información se desglosa sistemáticamente para los niños menores de cinco años, pero no por sexo ni otros grupos de edad. La falta de un conjunto de indicadores y metodologías comunes supone un gran obstáculo a la hora de efectuar valoraciones, ya que no se pueden comparar datos procedentes de diferentes fuentes.

No sólo una cuestión de mujeres

Aunque existe un reconocimiento cada vez mayor de que las mujeres y niñas son más vulnerables que los hombres y niños en caso de emergencia, a veces la causa de este hecho es poco clara. Gran



UNFPA Pakistán

parte de la vulnerabilidad de las mujeres, tanto en situaciones de emergencia como en la fase de recuperación, se atribuye a desigualdades de género, basadas en desequilibrios de poder socioeconómico, político y cultural, que ponen a este colectivo en situación de desventaja frente a los hombres. Por mencionar algunos de estos factores, destacamos una peor situación sanitaria, debido a un acceso más limitado a los servicios de salud y nutrición; índices menores de alfabetización; movilidad reducida, debida a las normas y los estereotipos de género; limitaciones a la movilidad, que alejan a las mujeres de los espacios públicos; y códigos de vestimenta restrictivos (como faldas o saris largos y zapatos de tacón alto que impiden la huida en caso de peligro).

Revisamos el Proceso de Llamamiento unificado de 2007³ y descubrimos que ninguno de estos llamamientos cuenta con datos clasificados por sexo, aunque algunos contienen indicadores específicos para las mujeres. Supone un problema categorizar a las mujeres de forma general sin tener en cuenta la edad, clase, casta, etnia, ingresos, educación, religión ni otras variables. Así, tras los temas que parecen afectar solo a las mujeres, puede haber más de lo que a simple vista pudiera pensarse. Por ejemplo, existe una atención limitada a las necesidades, debilidades y capacidades de las personas mayores y la gente joven.

Puede que los hombres y chicos tengan también debilidades específicas que los ponen en peligro, relacionadas con las normas y expectativas de género. Los estudios más recientes señalan que, a menudo, se ignora el bienestar sociopsicológico de los

Una mujer recibe un kit de higiene de UNFPA tras el terremoto del año 2005, Pakistán.

hombres debido al supuesto de que son fuertes e independientes. De este modo, la vulnerabilidad de los hombres apenas se analizó en los informes y evaluaciones que revisamos.

Son muy pocas las organizaciones que han clarificado las funciones y divisiones de trabajo, así como la cuestión de quién es el responsable de ofrecer información puntual y veraz clasificada por edad y sexo en situaciones de emergencia. Son poco habituales los términos de referencia para los responsables de la recopilación de información y son escasas las evaluaciones que cuentan con conclusiones específicas relativas a la valoración del impacto de la operación de emergencia desde la perspectiva de género.

Recomendaciones

El Fondo de Población de las Naciones Unidas señala la necesidad urgente de:

- desglosar todos los datos relevantes por edad y sexo
- desarrollar indicadores que reconozcan las diferencias de género y edad
- recabar información desde una perspectiva de género (por ejemplo, utilizar funcionarios censuales del mismo sexo, si procede; o tener en cuenta la hora y el lugar más conveniente para mujeres, hombres, chicas y chicos)
- que personas capacitadas analicen la información desde una perspectiva de género
- implicar a los socios en el uso, análisis y distribución de los datos por edad y sexo
- aplicar los resultados a la planificación, puesta en práctica y evaluación de las actividades
- reforzar la cooperación entre los agentes de ayuda humanitaria para garantizar la armonización de definiciones, indicadores y metodologías
- establecer sistemas de responsabilidad, e incluso términos de referencia, para garantizar la disponibilidad puntual de datos clasificados por edad y sexo
- ser prácticos: encontrar el modo de aplicar políticas, directrices, herramientas y listas de comprobación existentes

Henia Dakkak (dakkak@unfpa.org) es Consejera Técnica Superior en la Unidad de Respuesta Humanitaria de UNFPA en Nueva York y Copresidenta del Subgrupo de Trabajo del IASC sobre Género y Ayuda Humanitaria. Lisa Eklund (Lisa.Eklund@soc.lu.se) es consultora en la oficina del UNFPA en Ginebra, que dirige Siri Tellier (tellier@unfpa.org).

1. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/subsidi/tf_gender/default.asp?bodyID=1&publish=0
2. <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?MenuID=8187&Page=1412>
3. <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal>

Desafíos para la financiación del cluster de gestión y coordinación de campos

por Jane Wanjiru Muigai

El cluster de coordinación y gestión de campos es uno de los nuevos grupos sectoriales surgidos del proceso de reforma humanitaria. ACNUR actúa como director de cluster en el caso del desplazamiento por conflictos armados, pero ¿tienen los demás organismos expectativas demasiado altas respecto a ACNUR? ¿Pueden obtener las ONG la financiación necesaria para garantizar que el cluster de coordinación y gestión de campos mejore la vida de los desplazados internos?

Conforme avanza el proceso de reforma de la asistencia humanitaria, aumentan las dudas en torno a las agencias que lideran los diferentes clusters. Surge de esa forma un consenso respecto a la idea de que ser líder de cluster no significa ser su “proveedor”, sino que implica la coordinación del apoyo y el trabajo con diversos agentes para mejorar la respuesta humanitaria a los desplazados. Sin embargo, en el caso del cluster encargado de la gestión y la coordinación de los campos, crecientemente se espera que ACNUR no se limite a ser un mero coordinador. En numerosas situaciones

de conflicto, no está claro de dónde vendrá la financiación para la gestión de los campos. Si las ONG socias y los gobiernos de acogida siguen siendo incapaces de acceder a los fondos, surgen serias dudas sobre la viabilidad de la estrategia de coordinación sectorial.

El objetivo principal del cluster de gestión y coordinación de campos consiste en mejorar la vida de los desplazados internos que viven en ellos. Desde sus inicios, el grupo ha diferenciado tres áreas de atención, distintas pero relacionadas: la administración, la coordinación y

la gestión. Los tres componentes son complementarios, pero requieren tres agentes distintos: el administrador (el gobierno nacional), el coordinador (la agencia líder) y el gestor (una ONG). Estos tres agentes forman una asociación triangular de coordinación y gestión, en la que ninguno de los tres puede sostenerse solo sin los otros dos.

Los gobiernos nacionales son responsables de garantizar el funcionamiento de los sistemas de designación de los campos o los lugares que albergarán a los desplazados internos, el control y la supervisión de todas las labores de asistencia humanitaria, el mantenimiento de la seguridad, el registro y la emisión de documentación civil a los residentes de los campos en las mismas condiciones que a los demás ciudadanos nacionales no desplazados y el esclarecimiento de las cuestiones relativas a la titularidad de los terrenos de los lugares designados. Para cumplir sus responsabilidades, el gobierno debe nombrar a un administrador para cada campo, que asuma dichas funciones

y cree los mecanismos de interacción y conexión con los demás agentes del cluster.

ACNUR es el organismo líder en la coordinación de campos de desplazamiento provocado por conflictos armados y la OIM lo es para el desplazamiento causado por desastres naturales. Se puede elegir a otras agencias para que dirijan una operación determinada, como la OCAH en Darfur, que actúa como líder de cluster y coordinador de campos desde 2004. En su función de coordinación de campos, la agencia líder es responsable de todos los campos que acogen a desplazados internos. Sus cometidos principales consisten en respaldar a las autoridades, garantizar que el espacio humanitario permanece abierto y que se respeta la normativa internacional, designar organizaciones para la administración de cada campo, establecer sistemas de gestión de información y trabajar con los socios para cotejar y compartir datos sobre los servicios humanitarios y los fallos que se producen en los campos.

En algunos casos, grupos organizados de residentes de los campos han asumido el papel de gestores. Sin embargo, lo más habitual es que las ONG ejerzan esta función. Es importante disponer de una única entidad designada para que actúe de centro de control dentro de cada campo y asegurar que todas las actividades humanitarias se basan

en la participación de los desplazados internos, así como en la coordinación y en el constante intercambio de información sobre necesidades de protección y asistencia, suministros y deficiencias.

La colaboración en la práctica

Aunque se trate de una nueva estrategia y los profesionales aún tienen que entender plenamente en qué consiste, éstos son cada vez más conscientes de que contribuye a una mejora en la coordinación. Ha impulsado iniciativas para reforzar la capacidad de los profesionales sobre el terreno y ha aumentado el conocimiento del enfoque y de su papel a la hora de mejorar la situación humanitaria en los campos de desplazados internos.

Existen más ejemplos de colaboración entre la agencia líder y las ONG que entre éstas y las autoridades del gobierno local. Si bien la asociación sobre el terreno varía de un caso a otro, la coordinación dirigida por una agencia líder y la gestión ejecutada por las ONG muestran una mayor coherencia, mientras que la administración de las autoridades locales tiende a ser más puntual.

ACNUR asume, cada vez en mayor medida, la responsabilidad de movilizar recursos para las actividades del cluster. Durante la instauración del sistema de coordinación sectorial en Uganda y Liberia, ACNUR asumió el liderazgo de la coordinación de los campos y dedicó

recursos a esta función, pero las ONG internacionales cooperantes desplegadas en el terreno carecían de los recursos necesarios para desarrollar actividades de gestión. En el este de Chad, ACNUR ha financiado hace poco a dos ONG internacionales para que lleven a cabo la gestión de los campos de desplazados internos. La puesta en práctica de este sistema de control y gestión de campos depende de la capacidad de las ONG de movilizar más fondos:

- los donantes deben cerciorarse de que los recursos para el control y la gestión de campos se desembolsan de forma igualitaria entre el líder del cluster y las ONG cooperantes
- las ONG dedicadas a la gestión de campos deben intentar obtener nuevas fuentes de financiación
- ACNUR y la OIM, que comparten la función de líder de cluster, deben instar a los donantes a que financien a las ONG cooperantes de forma oportuna.

Jane Wanjiru Muigai (muigaij@unhcr.org) es Directora de Políticas en la División de Servicios Operativos de la sede central de ACNUR, que se encarga del apoyo al cluster global de control y gestión de los campos. Para obtener más información, véase: <http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=78>

Herramientas de Gestión de Campos



El manual de Herramientas de Gestión de Campos lo editan y publican los miembros del Proyecto de Gestión de Campos interinstitucional: ACNUR, OCAH, CIR, el Consejo Danés y el Consejo Noruego para los Refugiados (DRC y NRC, respectivamente). Contiene información básica sobre gran número de cuestiones relativas al funcionamiento de un campo, como, por ejemplo, la planificación y el cierre del mismo, sus comités, la participación de la comunidad, el registro, la protección, la prevención de la violencia sexual y por motivos de género, distribución, agua y saneamiento, seguridad, salud física y psicosocial, educación, coordinación y gestión de la información.

El manual de Herramientas se aplica tanto en situaciones de refugiados como de desplazamiento interno provocadas por un conflicto armado o una catástrofe natural. Complementa guías y estándares existentes en el sector como el Manual Sphere, el Manual para Situaciones de Emergencia de ACNUR y otros documentos técnicos. El Manual define la función y las responsabilidades de la Agencia de Gestión de Campos en cada uno de los sectores mencionados. Asimismo, incluye herramientas (listas de comprobación, formularios de seguimiento y guías), además de listados de bibliografía y referencias esenciales.

Desde 2004, cientos de personas y organismos han venido utilizando sobre el terreno este manual: agencias de las Naciones Unidas, organismos internacionales, ONG locales e internacionales, autoridades nacionales, universidades e instituciones de investigación, residentes de los campos y líderes comunitarios. A continuación detallamos algunos de los países donde se aplican o se han aplicado las Herramientas: Liberia, Sudán, Pakistán, Sri Lanka, Burundi, Uganda, República Democrática del Congo, Kenia, Indonesia, Timor Oriental, Georgia, Líbano, Etiopía y Filipinas.

El Consejo Noruego para los Refugiados en Oslo actúa como coordinador del manual de Herramientas y del Proyecto de Gestión de Campos interinstitucional. Si lo desea, solicite más información a veit.vogel@nrc.no

Puede descargar el manual en www.nrc.no/camp o solicitar una copia impresa en la siguiente dirección: Norwegian Refugee Council, PO Box 6758, St Olavs Plass, 0130 Oslo, Noruega.

Cómo manejar las cuestiones medioambientales: en defensa de una reforma sustancial

por Andrew Morton y David Jensen

En los dos últimos años, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Care International y otros socios diversos han evaluado la situación de los problemas medioambientales en la respuesta humanitaria y han abogado por la necesidad de incorporar cambios. Dado que las prácticas actuales en la comunidad humanitaria internacional suelen ser insostenibles desde el punto de vista ambiental, a la vez que reticentes al cambio, nos enfrentamos a un desafío extraordinario.

El medio ambiente no sólo constituye una cuestión prioritaria transversal para el enfoque sectorial del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés), sino que 'una adecuada incorporación de las cuestiones ambientales' se define

formalmente como un objetivo de la reforma en el Llamamiento para Mejorar la Capacidad de la Respuesta Humanitaria Global.¹

La comunidad humanitaria se enfrenta a varios problemas medioambientales y sociales interrelacionados. Entre las dificultades principales, se encuentran: 1) el impacto de la degradación del suelo y el cambio climático como causa concurrente de las crisis humanitarias; 2) el suministro de leña como combustible sostenible y materiales de construcción de viviendas, 3) el tratamiento de los residuos generados por la ayuda, 4) la gestión sostenible de aguas subterráneas y superficiales; y 5) el impacto medioambiental del regreso de los refugiados y el desarrollo de medios de subsistencia sostenibles. Para abordar estas cuestiones no bastarán directrices y actividades puntuales: será necesario un rotundo cambio cultural e institucional en toda la comunidad humanitaria. No se pueden tratar las cuestiones medioambientales de forma fragmentada y secundaria, sino que deben constituir un factor fundamental a la hora

de considerar la forma en que se entrega la ayuda, con el fin de cumplir el principio global de 'no perjudicar'. Este cambio se hallaba en el centro del enfoque sectorial de IASC, pero cabe preguntarse si se está desarrollando realmente sobre el terreno.



En el caso de la leña, la respuesta es que todavía no. Si bien la necesidad de energía es tan básica como la de agua, comida y cobijo, sigue escapándose por las grietas del sistema de respuesta humanitaria. Pese a las reformas, parece que la cuestión del suministro de energía sigue sin ser atendida en la gran mayoría de las operaciones humanitarias, que se centran, de manera casi exclusiva, en proporcionar alimentos, cobijo, agua y atención sanitaria. Se deja que los propios desplazados encuentren la leña que necesitan con la optimista

suposición de que esos recursos son infinitos, gratuitos y se regeneran solos.

Sólo durante el mes de septiembre de 2007, se establecieron cuatro nuevos campos de desplazados internos cerca de Goma, al este de la República Democrática del Congo (RDC). WWF calcula que los cuatro campos, situados cerca del límite del Parque Nacional de Virunga (uno de los dos últimos lugares del planeta donde todavía viven gorilas de montaña), requieren 600 toneladas de leña a la semana. Como las agencias humanitarias no satisfacen estas necesidades, WWF proporciona suministros de leña de emergencia proveniente de bosques de propiedad privada de la zona para evitar que el parque se convierta en la fuente principal de suministro, como sucedió durante la llegada de dos millones de refugiados en 1994. Sin embargo, esta medida cautelar no puede sostenerse y ACNUR debe considerar soluciones más duraderas como parte de su proceso de planificación y gestión de campos de desplazados.

En Darfur se ha producido una situación similar. El desplazamiento interno masivo ha causado una grave deforestación alrededor de los campos de refugiados más grandes. Los habitantes de los campos se ven obligados a recolectar madera y leña en las zonas colindantes para emplearlas como energía, además de como medio de subsistencia (para la elaboración de ladrillos, por ejemplo). La escala del desplazamiento y la particular vulnerabilidad del seco entorno del norte de Sudán podrían convertir a Darfur en el caso más significativo de este tipo en todo el mundo.

Resulta cada vez menos razonable no prestar atención a las repercusiones medioambientales a largo plazo de las operaciones de ayuda, sobre todo

El campo de desplazados de Bolengo, en la República Democrática del Congo, está a tan sólo 700 metros del Parque Nacional Virunga. Las 10.000 personas que habitan en él consumen 600 toneladas de leña para combustible por semana.

PNUMA

las que tienen lugar en zonas áridas o degradadas de África y Oriente Medio. Las intervenciones urgentes ocasionan problemas ambientales a largo plazo, que amenazan los medios de subsistencia, aumentan la vulnerabilidad ante los desastres naturales y pueden contribuir a la reactivación de crisis humanitarias. En resumen, los ideales de 'no perjudicar' y 'reconstruir mejor' no pueden alcanzarse si no se integran las cuestiones medioambientales en la respuesta humanitaria general. Al mismo tiempo, el uso insostenible de recursos naturales para cubrir las necesidades humanitarias puede provocar conflictos con las comunidades locales sobre el acceso a los recursos, daños y compensaciones.

Aun cuando se han publicado numerosas directrices técnicas y estudios de casos prácticos sobre estos asuntos, en general se ha avanzado poco. Según el PNUMA, la solución adecuada y permanente de estos problemas requiere una estrategia múltiple, que incluya:

- Cambio cultural e institucional: en primer lugar, la comunidad internacional debe reconocer estos problemas medioambientales y abordarlos de forma sistemática. En términos institucionales, este planteamiento implica desarrollar normativas y directrices y, lo que es más importante, asignar fondos y dedicar tiempo de los altos directivos y recursos de personal. El reciente establecimiento del Grupo de Trabajo de IASC sobre el Acceso Seguro a la Leña y Energía Alternativa en Situaciones Humanitarias² constituye un paso positivo, pero controlar el cambio en la práctica será decisivo. La revisión de las directrices de Esfera también supone una oportunidad importante para tratar la normativa medioambiental.
- Estrategias de respuesta específicas para cada caso: la respuesta estratégica en cada contexto debe incluir un componente relativo al suministro de energía y la responsabilidad general de este elemento debería corresponder y estar integrada en el sistema de coordinación sectorial.
- Mejoras en la eficacia energética: las respuestas técnicas y organizativas para mejorar la eficacia del empleo de la leña (por ejemplo: mediante cocinas de bajo consumo o solares) pueden aportar beneficios significativos y es evidente que constituyen un triunfo rápido.



Los residentes de un campo en Darfur Occidental cortan leña de un árbol muerto para utilizarla como combustible en la cocina.

- Gestión de los recursos locales de leña: como reconocimiento al hecho de que los efectos de la respuesta humanitaria trascienden los límites de los campos de refugiados. Las agencias deben intervenir en la administración de los recursos locales de leña. Para que ésta sea eficaz, serán necesarias tanto pericia técnica como una estrategia participativa.
- Suministros de energía importados: en los casos en que las reservas locales de leña sean insuficientes o el uso de los recursos locales sea ilegal o insostenible (por ejemplo, en campos situados cerca de parques nacionales u oasis), la única alternativa es importar suministros de energía, en general de otras partes del país, de forma comercial.

En colaboración con sus socios, el PNUMA sigue trabajando para integrar las cuestiones medioambientales en el proceso de reforma humanitaria, señalando las lagunas existentes en las políticas y proporcionando asesoramiento a los agentes humanitarios desplegados en el terreno.³

Además, el PNUMA intenta aplicar estos principios y mejorar la situación real sobre el terreno. Por ejemplo, en Darfur, donde el problema de la deforestación es tan grave que las poblaciones desplazadas recurren a cavar bajo tierra en busca de raíces que quemar como combustible, acaba de implantarse un proyecto de dos años de duración en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) para ayudar a las poblaciones desplazadas y a las comunidades afectadas por el conflicto armado a obtener y utilizar la leña de

forma sostenible. Como primer paso, el proyecto pretende fomentar el uso de cocinas energéticamente sostenibles en los campos de desplazados internos. Hechas con una mezcla de agua, barro y excrementos de burro o hierba, estas cocinas requieren mucho menos combustible que las tradicionales. A largo plazo, el PNUMA y la FAO trabajarán para instituir bosques comunitarios alrededor de los campos de desplazados internos y otras áreas de Darfur, que suministren leña para combustible, forraje y construcción. Asimismo, este proyecto examinará la posibilidad de introducir técnicas de energías alternativas, como la energía solar, la eólica y el gas natural.

Sin embargo, si queremos avanzar de forma significativa en la integración de las consideraciones medioambientales en la acción humanitaria, será necesario lograr una mayor 'coalición de voluntarios' consiguiendo que los donantes, los principales organismos de la ONU y otras ONG se involucren en estas cuestiones.

Andrew Morton (andrew.morton@unep.ch) es Coordinador de Desarrollo y Evaluación de Programas y David Jensen (david.jensen@unep.ch) es Coordinador de Políticas e Investigación en la Oficina de Post-Conflictos y Desastres (PCDMB, por sus siglas en inglés – <http://postconflict.unep.ch>) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, La PCDMB constituye el espacio de control de estas actividades dentro del PNUMA.

1. <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1566>

2. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/subsidi/tf_SAFE/

3. Véase el folleto recién publicado de PNUMA-OCAH sobre 'La acción humanitaria y el medio ambiente' (Humanitarian Action and the Environment) disponible en http://postconflict.unep.ch/publications/IASC_leaflet.pdf

Una verdad incómoda para la comunidad humanitaria

por Tim Morris

Varios de los artículos precedentes son optimistas ante la reforma humanitaria y aportan ejemplos de éxitos cosechados por el sistema de coordinación sectorial. Sin embargo, muchos de los trabajadores, donantes y analistas que pertenecen a la comunidad humanitaria albergan dudas, a menudo no expuestas en público, que compartieron con RMF durante la preparación de la presente edición.

Muchos han expresado su inquietud ante la rapidez con la que se ha implantado el enfoque sectorial, si se tiene en cuenta la escasez evidente de coordinadores humanitarios debidamente capacitados para ejercer el liderazgo, junto con la falta de líderes de clusters con formación y experiencia en logística y coordinación. Preocupa que este enfoque requiera excesiva mano de obra. A algunos líderes de clusters les ha costado gestionar el número de subvenciones, asociaciones, directrices, memorandos, grupos, sub-grupos, reuniones y actas generados por la reforma de la acción humanitaria. A los donantes les inquietan los costes de los once clusters y la negativa de las agencias líderes de asumirlos a partir de sus presupuestos ordinarios. Por otro lado, todavía no están claros los mecanismos por los que los líderes de clusters rinden cuentas a los coordinadores humanitarios ni los procedimientos por los que éstos median entre clusters con intereses encontrados.

Al parecer, los clusters angustian a algunos organismos de las Naciones Unidas. Es posible que el personal de la ONU no haya entendido en qué consisten o cuáles son sus nuevas responsabilidades. La tendencia de las agencias de la ONU a hablar de ‘muros’ (para delimitar las actividades que emprenderán aparte de sus responsabilidades como miembros/líderes de cluster) supone un preocupante impedimento a una estrategia integral.

Cabe preguntarse si el enfoque sectores es susceptible de aplicarse a escala mundial. John Holmes, el Coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU (ERC, por sus siglas en inglés), la ha descrito como “la forma en que funcionamos ahora”. Sin embargo, existen dudas en torno a la aplicabilidad de estos mecanismos

en todas las operaciones humanitarias. ¿Deben implantarse únicamente donde se hayan observado deficiencias en el suministro o donde los gobiernos carezcan de capacidad de respuesta? Una reciente evaluación del enfoque sectorial, realizada por ACNUR, advertía de que era apresurado considerarlo el mecanismo estándar de respuesta.¹

Las ONG muestran cierta frustración por el lento desembolso de los fondos canalizados a través del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés).² A los donantes les preocupan los elevados gastos administrativos del CERF. En las ONG internacionales genera reticencias el hecho de no poder acceder directamente a la financiación del CERF ni obtener información sobre los procedimientos de desembolso.³ Puede que el CERF haya proporcionado a los organismos de la ONU acceso a una financiación más flexible y fiable, pero lo ha hecho a costa de imponer nuevas cargas a sus socios internacionales y locales. Las agencias de la ONU pueden tardar meses en realizar subcontratas, con lo que, en realidad, desvían fondos dedicados a salvar vidas para sufragar trámites burocráticos. Ahora, los actores ajenos a la ONU con capacidad para intervenir in situ deben esperar más para obtener fondos. Una revisión independiente, recientemente elaborada, señaló que los costes de las transacciones de la ONU han aumentado y no observó indicación alguna de que el CERF haya logrado su objetivo declarado de mejorar la coordinación entre la ONU y los agentes humanitarios ajenos a ella.⁴ De hecho, es posible que incluso la haya deteriorado, ya que ahora compiten por los mismos fondos humanitarios. Al reforzar el papel de la ONU como intermediario, ¿acaso está el CERF en disonancia con

el cambio producido en la ONU para adoptar una eficacia de tipo empresarial?

Entre otras preguntas planteadas, se encuentran las siguientes:

- ¿En qué difiere, en la práctica, el sistema de coordinación sectorial mediante clusters de otros sistemas de coordinación sectoriales?
- ¿El proceso de reforma limita la capacidad de ACNUR a la hora de abordar cuestiones que afectan a los desplazados internos?
- ¿Por qué la nutrición, y no la comida, constituye un cluster? ¿Se debe a que el Programa Mundial de Alimentos quiere mantener el control absoluto?
- ¿Qué es exactamente un Proveedor de Último Recurso (POLR, por sus siglas en inglés)? Tras largos años tratando de garantizar la protección y la asistencia (y el empleo del enfoque sectorial en ocho crisis humanitarias crónicas y en seis de inicio inesperado), sigue sin haber una definición coherente de este concepto clave en el proceso de reforma.
- ¿Es el cluster encargado de la Recuperación Temprana claro u objetivo? Varias agencias lamentan la falta de mecanismos de financiación acordados in situ destinados a la planificación y coordinación de la recuperación urgente.
- ¿Los impulsores de la reforma humanitaria están haciendo lo suficiente para lograr que se involucren las autoridades de acogida, la sociedad civil y otros agentes locales?
- ¿Está logrando Naciones Unidas una participación adecuada de los gobiernos nacionales en el enfoque sectorial o ajustando las responsabilidades de los clusters para que encajen en las estructuras previamente creadas anteriormente por los gobiernos?
- ¿Algunas agencias de la ONU posponiendo la materialización de los compromisos fijados en los ‘Principios de Colaboración’ de la Plataforma Humanitaria Global (GHP, por sus siglas en inglés)?⁵
- ¿La reforma humanitaria está dificultando la reconciliación de tradiciones y prácticas divergentes?

Resulta alentador que los trabajadores de la ONU hablen cada vez más de la necesidad de consultar a otras agencias y de remitirse más frecuentemente al Comité Permanente Interagencial. Se están emprendiendo esfuerzos sin precedentes para asegurar que el debate sobre la reforma humanitaria se produce en el ámbito público y no queda confinado a los pasillos de la potencia humanitaria en Ginebra y Nueva York.⁶ No obstante, es

necesaria la participación de una mayor variedad de agentes humanitarios para garantizar que exista una coherencia auténtica entre las cuatro áreas del paquete de la reforma humanitaria (la colaboración, la financiación, los clusters y la consolidación de los coordinadores humanitarios). Todas pueden reforzarse mutuamente.

Tim Morris (tim@timmorris.info),

anterior co-editor de RME, es en la actualidad asesor/editor independiente.

1. www.unhcr.org/excom/EXCOM/46d586782.pdf
2. <http://cerf.un.org>
3. por ejemplo, Save the Children Alliance: www.savethechildren.net/alliance/media/newsdesk/2007-01-31.html
4. <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1073098>
5. www.icva.ch/pop.html
6. Muchos documentos están disponibles en Internet, véase: www.humanitarianreform.org y www.icva.ch/doc00001560.html

Serios interrogantes sobre el futuro de la empresa humanitaria

por Antonio Donini

¿Cómo podemos conseguir que el humanitarismo sea “mundial” y no sólo “del Norte”?

Los valores humanitarios fundamentales forman parte de todas las culturas. No así, sin embargo, el bagaje, las diferencias culturales y las relaciones de poder que se asocian a la relación humanitaria, dominada por el Norte. La empresa humanitaria, que de media gasta unos 10.000 millones de dólares estadounidenses, sigue siendo un club selecto cuyas reglas dependen de un grupo de socios bastante peculiar que, a menudo, se encuentran alejados de la realidad de los pueblos a los que pretende ayudar. Aunque esta empresa hace mucho bien, su funcionamiento está dictado por los intereses de ciertos actores que forman parte de gobiernos, organizaciones internacionales o la sociedad civil en el Norte e incluso, y cada vez más, de salas de juntas del sector privado y de control del ejército.

Nos guste o no, la acción humanitaria es parte de la administración global, si no del gobierno global. Es paralela, y a veces está subordinada, a ciertos procesos de administración económica, estrategias de contención política y acciones militares funcionales a los intereses del “Norte globalizado”. Y esto, a pesar de que la gran mayoría de los trabajadores humanitarios y muchos de los organismos de ayuda no proceden del Norte.

A diferencia de las Naciones Unidas, donde todos los países tienen un voto, en el reino humanitario no existe

tal “democracia”. Los países que no pertenecen al club de donantes establecido disponen de pocas oportunidades de influir en el funcionamiento de la empresa humanitaria y mucho menos de examinar de cerca el destino de sus fondos. En las Naciones Unidas, todos los países tienen voz en las operaciones de construcción de la paz y deben hacer sus aportaciones, pero el control financiero y las riendas de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas son de dominio exclusivo del norte. Las Naciones Unidas cuentan con una Comisión de Consolidación de la Paz¹ y un Consejo de Derechos Humanos², pero carecen de un Consejo Humanitario.

Hasta cierto punto, la población de los países del Norte puede influir en la política humanitaria gubernamental mediante elecciones, consultas, etc., pero gran parte de la ayuda privada (y del sector privado) escapa a dicho escrutinio. Los entresijos de la “ayuda” militar todavía son más oscuros.

Además, las aportaciones de los actores humanitarios que no forman parte del Norte normalmente no llegan a los puestos más altos de la clasificación. Es cierto que, ahora, reconocemos a la India, a China y a algunos de los Estados del Golfo como actores, pero las aportaciones del sector humanitario informal (zakat y otros diezmos, remesas de la diáspora, contribuciones de los países y comunidades afectados) no quedan

recogidos en ningún sitio. Nos resistimos a reconocer incluso en mayor medida las aportaciones a la supervivencia de determinados grupos electos como Hamás o Hezbolá, que practican sus propias formas de socorro a los más necesitados.

Los peligros de la institucionalización

Los trabajadores humanitarios veteranos recordarán con nostalgia los días felices en los que todavía no existía el correo electrónico ni los teléfonos por satélite y los mensajes importantes se enviaban desde bases de campo aisladas mediante radios con escasa recepción y télex poco fiables. Cuando no funcionaba ni lo uno ni lo otro, lo cual sucedía a menudo, la comunicación dependía de notas manuscritas que se confiaban a un conductor de camión. Con todos los avances tecnológicos, la formación en temas de gestión, los ejercicios globales y los talleres de planificación de contingencias, ¿hasta qué punto la gran institucionalización de los últimos 15 años en torno a la gestión de conflictos y crisis ha mejorado la efectividad del sector? ¿Desempeñan mejor su labor los 250.000 trabajadores humanitarios de hoy en comparación con aquéllos que lucharon por entrar y tener su espacio en Biafra?

Sin duda alguna, el crecimiento sin precedentes del sector y el desarrollo de estándares, procedimientos y técnicas han permitido ofrecer respuestas con mayor prontitud y eficacia. La coordinación, las buenas prácticas del donante y la complementariedad de la acción han dado sus frutos: la respuesta

de emergencia es más fiable, aunque todavía existen problemas en términos de proporcionalidad y sincronización. Pero, ¿no se ha perdido en el proceso parte de la flexibilidad y espontaneidad por las que era famoso el sector? ¿Ha mejorado la calidad de nuestra “caridad”?

La institucionalización ha derivado en fuertes presiones a las ONG para que funcionen como una empresa o un gobierno. No es sorprendente que quienes ocupan cargos de responsabilidad y dirección cada vez roten más entre estos distintos ámbitos. La ayuda humanitaria ha dejado de ser flexible y ya no es tan capaz de afrontar lo inesperado. Existe un interés creciente por elaborar programaciones según los objetivos definidos, con plazos que son, a menudo, poco realistas. Los escasos 6 a 12 meses de duración de las ayudas no dejan margen para acciones innovadoras y arriesgadas. Según han ido creciendo y multiplicándose las organizaciones, los controles son cada vez más estrictos y las decisiones se toman a una distancia cada vez mayor del terreno. El trabajo humanitario tenía cierta connotación de “voluntariado” (y, de hecho, éste sigue siendo un principio clave para la Cruz Roja), pero ahora se ha convertido en una carrera profesional. Se define según unos objetivos administrativos, unos procedimientos operativos estándar y unas herramientas de desarrollo de recursos humanos. Como necesarios en toda “empresa”, se han creado estructuras y patrones organizativos que tienden a reducir la innovación y el cuestionamiento del statu quo. De hecho, la promoción dentro del sector implica que a los trabajadores humanitarios con mayor experiencia, reputación, formación (y sueldo) se los retira de la primera línea y se les destina a las salas de reunión.

Preparándonos para lo impredecible

La empresa humanitaria todavía se basa en suposiciones propias de la Guerra Fría y del periodo de posguerra. Dichas suposiciones dictan lo que se considera una crisis. Hemos mejorado a la hora de solucionar las crisis del ayer y quizá también las de hoy. Pero, ¿se ha producido una adaptación a los desafíos que seguramente se nos presentarán en las próximas décadas? Hay dos ámbitos, en concreto, en los que estamos escasamente equipados y donde se requiere una adaptación urgente:

- las nuevas guerras asimétricas, como las de Iraq y Afganistán (aunque

también las actuales en Somalia y Líbano, y quizá las de mañana en el Chad, Nigeria o Pakistán), donde se percibe a los trabajadores humanitarios como si formaran parte de uno u otro bando.

- el surgimiento de acontecimientos catastróficos o situaciones crónicas, donde ha de hacerse frente a amenazas y debilidades compuestas y promovidas, en algunos casos, por conflictos armados, pero, también, por amenazas naturales, el cambio climático, desastres tecnológicos, desplazamientos por motivos medioambientales, pandemias, etc.

Efectivamente, los conflictos podrían constituir una fuente de desgracias menor de lo que estamos acostumbrados. Hoy en Zimbabue, unas 3.500 personas mueren cada semana a consecuencia del VIH/SIDA en medio de una crisis económica, social y política acuciante. En muchas partes del mundo, las nuevas y viejas amenazas suelen combinarse. Nuestra perspectiva humanitaria tradicional es inadecuada en esos contextos.

Como ejercicio, no resulta muy útil intentar predecir las crisis del mañana. Sin embargo, es más eficaz invertir en preparación (hacer que a organizaciones más flexibles a los desastres, reforzar la colaboración de los socios en todos los ámbitos e ir más allá en nuestra actual perspectiva humanitaria).

Aunque, sin duda, podemos alabar las mejoras que se han producido en el funcionamiento del trabajo humanitario, no hay razón para dormirse en los laureles. Las conclusiones de nuestros estudios confirman que la empresa humanitaria es mucho más manipulable por grandes fuerzas políticas de lo que se percibe a simple vista. Sus tentáculos están más repartidos y son más numerosos de lo que muchos de nosotros sabemos. La incapacidad para solucionar y revertir esta tendencia actual provocará el colapso de un régimen de protección y ayuda internacional basado en principios humanitarios consolidados a lo largo del tiempo. Si sigue aumentando la distancia entre las evidentes necesidades de los beneficiarios y la protección y ayuda realmente ofrecida, la actividad humanitaria, como intento compasivo de socorrer a la gente en situación de emergencia, será percibida por los destinatarios como ajena y digna de sospecha.

El proyecto humanitario se enfrenta a más dificultades de las que se reconocen generalmente. La relación que, en la actualidad, mantienen la comunidad internacional y la acción humanitaria se basa, hoy por hoy, en dos nociones: a) que la acción humanitaria es fundamental para los intereses de seguridad de los países que tradicionalmente han hecho mayores aportaciones y, por tanto, está condicionada por ellos, y b) que la economía política actual de la acción humanitaria (el mercado humanitario) seguirá dominada por valores, actitudes y estilos de gestión occidentales. Si alguno de estos dos principios deja de ser válido, ya sea porque el cambio climático u otros riesgos fuerzan un cambio de paradigma en los intereses de seguridad del Norte o porque el monopolio humanitario occidental se ve sacudido por otros competidores que no aceptan “nuestras” reglas del juego, la empresa humanitaria actual puede verse en serias dificultades.

Mientras tanto, la acción humanitaria, según se concibe y desarrolla tradicionalmente, quizá venga a ocupar un lugar más discreto en la esfera internacional y se vea relegada a crisis de escasa importancia política, en las que no estén en juego los intereses estratégicos de las principales potencias. Los retos antes la necesidad de ayuda y protección en próximos afganistanes, iraqis o darfuris seguirán siendo complejos. Sin embargo, parece probable que la situación en conflictos de gran repercusión la afrontarán cada vez con más frecuencia (si es que la afrontan) un grupo de agentes no tradicionales, como fuerzas armadas internacionales, contratistas privados y agentes no estatales, en lugar de las agencias humanitarias “oficiales”.

Durante los últimos quince años, la agenda humanitaria se ha ido ampliando para incluir actividades como la defensa de derechos humanos, la rehabilitación, la consolidación de la paz y el desarrollo. Algunos incluso dirían que se ha alejado de sus prácticas humanitarias tradicionales. La evolución hacia una acción humanitaria más modesta (delimitada en su alcance, objetivos y actores) no suponen un desarrollo completamente negativo. Reflejaría la percepción de que la empresa humanitaria en sí misma no puede dirigir ni contener, de forma significativa, las tendencias y fuerzas actuales que generan la necesidad de actuar desde el punto de vista humanitario. Esto no significa que los trabajadores humanitarios no estén comprometidos con un mundo más

seguro, justo y compasivo, sino más bien que son realistas a la hora de reconocer que su principal obligación es ser eficaces a la hora de salvar y proteger vidas que se encuentran en peligro inminente.

Antonio Donini (antonio.donini@tufts.edu) ha trabajado durante 26 años en las

Naciones Unidas en temas de capacidad humanitaria, investigación y evaluación. Es Investigador Jefe en el Centro Internacional Feinstein (<http://fic.tufts.edu>) de la Universidad de Tufts, donde dirige el Proyecto Humanitarian Agenda 2015 (<http://fic.tufts.edu/?pid=19#HA2015>). Este artículo es un extracto de 'Mirando

hacia el futuro: cómo hacer que funcionen nuestros principios en el mundo real' (*Looking Ahead: Making our Principles Work in the Real World*), julio de 2007: <http://fic.tufts.edu/downloads/PrinciplesWorkinRealWorld.pdf>

1. www.un.org/spanish/peace/peacebuilding
2. www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx

Iraq: necesidades crecientes en una situación continuada de desplazamiento

por Andrew Harper

Siete meses después de que representantes de más de 100 países se reunieran en Ginebra para afrontar la crisis de desplazados en Iraq, la situación humanitaria se ha deteriorado profundamente. Se han desvanecido las esperanzas de que, si se subrayaba la responsabilidad de los países vecinos, se conseguiría apoyo económico y político. El apoyo humanitario recibido ha sido escaso.

Cada hora, de 50 a 100 iraquíes se ven obligados a abandonar su casa. ACNUR cree que unos 4,5 millones de personas (una sexta parte de la población del país) han dejado su hogar, medio millón de los cuales tras la reunión de Ginebra. Los Estados vecinos que han concedido asilo, especialmente Siria, que acoge a 1,6 millones de iraquíes aproximadamente, ven incumplidas las promesas recibidas. Tras sucesivas amenazas, Siria introdujo un visado para los iraquíes en octubre. Esta decisión (es la primera vez que Siria ha tomado una medida parecida contra otro país árabe) ha supuesto el cierre efectivo de la última vía de escape de una población desesperada.

También aumentan las dificultades de los movimientos internos. Las provincias relativamente seguras ya han agotado su capacidad de absorción de los nuevos desplazados. La mayoría de las 18 provincias del país están imponiendo restricciones formales e informales a la entrada y la residencia de los desplazados internos: o bien deniegan la entrada a los civiles que pretenden escapar de los combates, o bien no les facilitan ayuda una vez que han llegado (o incluso ambos). Las autoridades locales y, en ciertos

casos, algunos actores no estatales están restringiendo la libertad de movimiento y denegando a muchos desplazados nuevos el acceso a la ayuda alimentaria subvencionada, el combustible o la protección básica. Los últimos brotes de

más permanente y desesperado. La venta o abandono de propiedades y el desplazamiento de familias y, en algunos casos, comunidades enteras indica que este movimiento de la población probablemente será para largo plazo.

Los chiitas del oeste de Bagdad están sustituyendo a las familias suníes en el este de la ciudad. Los suníes en el sur se están desplazando hacia el norte, o directamente abandonan el país. Los chiitas de los bastiones suníes se están trasladando a las regiones del sur. Los kurdos y los católicos se están marchando al norte. La tendencia predominante de los desplazamientos



Larga cola en un centro de inmigración, Siria, 2007.

cólera han fomentado la denegación de la entrada a los "forasteros", por parte de muchas autoridades. El desplazamiento interno está tomando un cariz cada vez

es, y probablemente seguirá siendo, desde las zonas más inseguras de Bagdad a los barrios con mejores servicios y protección, así como a espacios donde

En un reducido bajo en el barrio de Saïda Zeinab, en Siria, profesores voluntarios iraquíes y sirios dan clases de apoyo gratuitas a los niños iraquíes con la esperanza de que puedan unirse a los alumnos sirios al comienzo del año escolar.



ACNUR/M. Bernard

existen vínculos familiares, étnicos, religiosos o tribales fuera de la ciudad. Sin embargo, los traslados no se producen sólo hacia zonas homogéneas, ya que hay matrimonios mixtos y cada vez más restricciones de movimiento formales e informales, que reducen las posibilidades. Conforme los países vecinos impongan requisitos de entrada más restrictivos, se irán produciendo seguramente más desplazamientos hacia el norte y hacia aquellas provincias que ofrecen una mayor seguridad y mejores servicios básicos.

La mayoría de los desplazados internos viven con familiares o amigos pero, como aumentan las restricciones de movimiento y la inseguridad social y económica, han aparecido campos de desplazados y refugios construidos por los propios protagonistas de este desplazamiento. Cada vez hay más campos improvisados en condiciones deplorables, sin escuelas, con malas condiciones de salubridad y agua potable, y escasa o inexistente asistencia sanitaria. Mientras sólo el 1% de los desplazados internos vive actualmente en campos con tiendas, se calcula que otro 20% habita en otro tipo de asentamiento colectivo, ya sean barracones del ejército en desuso, almacenes abandonados o chabolas improvisadas en zonas suburbanas. A menudo, los desplazados se ven obligados a trasladarse varias veces al quedar atrapados de nuevo en el círculo de la violencia o si las autoridades locales los obligan a desalojar edificios públicos o zonas urbanas. Algunos desplazados, que han decidido volver tras un descenso

en los niveles de violencia o atraídos por los incentivos económicos, se han encontrado con sus casas ocupadas o destruidas y han tenido que trasladarse otra vez. Si bien el gobierno ha constatado que han regresado más de 3.000 familias a Bagdad, y miles más desde fuera del país, puede que no sea sólo porque se piense que ha mejorado la seguridad, sino porque no existe otra alternativa.

La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI, por sus siglas en inglés)¹ calcula que 15 millones de iraquíes se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad. El 23% de los niños en el sur de Iraq sufren desnutrición crónica. El 19% de los refugiados registrados en ACNUR en Siria afirma padecer enfermedades significativas y el 14% de los registrados en Jordania necesitan atención especial. Muchos desplazados iraquíes han sufrido experiencias terribles de terror y violencia; aproximadamente el 22% de los que están registrados en ACNUR afirma haber vivido acontecimientos personales traumáticos. Esto, unido a la dura realidad cotidiana, ha provocado numerosas crisis psíquicas y de ansiedad.

Iraquíes en los países vecinos

Los países vecinos, especialmente Siria y Jordania, han demostrado una notable generosidad al recibir a un elevado número de iraquíes, a pesar de albergar ya a cientos de miles de refugiados palestinos durante más de 60 años. ACNUR es plenamente consciente de

la sobrecarga en la economía, recursos, infraestructura y entramado social que ha supuesto la acogida de tantos iraquíes para Siria y Jordania. El flujo masivo de iraquíes hacia los centros urbanos ha rebasado la capacidad de absorción de las infraestructuras y los servicios sociales en los países de acogida.

ACNUR ha entrevistado a unos 140.000 iraquíes en Siria. Pese a contar con más de 30 personas dedicadas a las tareas de registro, la demanda masiva que ha recibido este organismo ha supuesto que los iraquíes que quieran ser entrevistados deben esperar aún 5 meses. ACNUR Damasco ha registrado a más de 200.000 iraquíes (esta cifra incluye a aquellos que todavía han de ser entrevistados). En Jordania, tras la imposición de severas restricciones de entrada a finales de 2006, que redujeron el flujo de refugiados iraquíes, el plazo de espera es de dos semanas. El número de iraquíes registrados ronda los 50.000. En Egipto y el Líbano, que también aplican requisitos de entrada estrictos, las oficinas de ACNUR han registrado a 10.000 y 9.000 iraquíes, respectivamente.

Las características principales de la población refugiada iraquí registrada son:

- Más del 80% proceden de Bagdad
- más de la mitad son suníes; los chiitas representan menos del 25% del total en Jordania y Siria; en el Líbano, por el contrario, cerca del 60% son chiitas.

- Hay una enorme proporción de católicos
- La unidad media ha aumentado de tamaño en los últimos meses, según van huyendo familias enteras
- El número de personas vulnerables ha crecido: ACNUR está identificado más enfermedades graves, numerosos sobrevivientes a torturas y traumas, y mujeres en peligro

Los iraquíes representan en la actualidad casi el 10% de la población en Siria y Jordania. A consecuencia de este aumento en el número de habitantes, el precio de los productos básicos (a menudo subvencionados por el Estado), como los alimentos, el combustible y el agua, se ha incrementado de forma significativa. La capacidad de generación de electricidad en algunas zonas de Damasco no puede absorber la demanda añadida de los refugiados. En las ya superpobladas escuelas, ahora hay hasta 60 alumnos por clase. Muchos jordanos o sirios ya no pueden alquilar o comprar apartamentos debido a la subida de los precios. Las instalaciones médicas y sanitarias en algunas zonas de Damasco atienden a más iraquíes que sirios. Tanto las comunidades de acogida como los organismos estatales de seguridad son conscientes de que los iraquíes están modificando el carácter de la sociedad y temen que su presencia provoque conflictos étnicos o sectarios. Es esencial que la comunidad internacional no ignore la situación, cada vez más precaria, de los más vulnerables que, sin la asistencia adecuada, puede que no tengan más opción que regresar a Iraq, sufrir aún más la penuria o ser arrastrados hacia el extremismo.

Siria y Jordania han estimado el coste de acoger a los refugiados iraquíes en unos 1.000 millones de dólares al año. A pesar de la falta de ayuda sustancial, Jordania, por primera vez, abrió sus escuelas públicas a los niños iraquíes en septiembre de 2007. Siria continúa permitiendo a los iraquíes el uso de su sistema educativo. Se espera que a finales del año académico se inscriban unos 100.000 niños iraquíes en Siria y otros 50.000 en Jordania.

De las negociaciones con los responsables gubernamentales, se desprende que los refugiados iraquíes que hoy viven en Siria no serán forzados a regresar a Iraq. En estos momentos, la preocupación más perentoria para los refugioas iraquíes es qué hacer cuando su visado caduque. Antes, lo que hacían era cruzar

la frontera siria para renovar su visado por tres meses. ACNUR espera que Siria establezca centros dentro del país para que los refugiados renueven su visado. El gobierno sirio ha dejado claro que las restricciones a los visados se han impuesto debido a la enorme presión que le supone albergar a los refugiados iraquíes. El desafío radica en garantizar que Siria y otros Estados de la zona reciban un apoyo bilateral significativo para que puedan continuar acogiendo a los refugiados iraquíes que viven en el país y, con un poco de suerte, que ofrezcan refugio a aquellos iraquíes que tengan que huir de su hogar en el futuro.

Sobrevivir con una ayuda exterior escasa o inexistente

A pesar de que ACNUR y otros organismos humanitarios han ofrecido asistencia y han aplicado programas de protección, la gran mayoría de refugiados sigue sobreviviendo con una ayuda escasa o inexistente por parte de la comunidad internacional. Junto con otros socios, en Siria, ACNUR ha llevado alimentos a 50.000 iraquíes, y otros 140.000 han recibido atención sanitaria en clínicas que reciben apoyo de dicha organización y de la Media Luna Roja siria. Se han renovado 100 escuelas y se ha duplicado el número de niños iraquíes que van al colegio, que ya son 60.000 en total (se calcula que otros 340.000 refugiados en edad escolar todavía están sin escolarizar). En Jordania, los programas de ACNUR tienen como objetivo y prioridad las personas y familias más vulnerables, así como a aquellas con necesidades especiales o en situación "de alto riesgo". Se espera que, a finales de 2007, unos 70.000 iraquíes se beneficien directamente de los programas de asistencia de ACNUR, a través de los cuales se ofrecen alimentos, artículos no alimenticios, dinero, asistencia psicosocial y sanitaria, y escolarización. Dadas las necesidades existentes, esta ayuda sigue resultando escasa. Los principales proveedores de asistencia humanitaria siguen siendo los gobiernos sirio y jordano, que reciben el apoyo de sus respectivos movimientos de la Media Luna Roja.

La única solución duradera reivindicada por los iraquíes es el reasentamiento. Aunque estos programas representan una valiosa demostración de colaboración internacional de gran repercusión, seguramente menos de 5.000 de las 20.000 solicitudes que tramitará ACNUR habrán recibido el visto bueno antes de final de 2007. Al menos un 15% de estas solicitudes son de mujeres en

peligro; otro 10% corresponde a los sobrevivientes de la tortura y situaciones traumáticas. Para los más del 99% de refugiados iraquíes que seguramente no van a recibir la aprobación de reasentamiento se necesita urgentemente ayuda a largo plazo y programas de protección en sus países de acogida.

La comunidad internacional, y no sólo los Estados vecinos, es responsable del gran número de iraquíes desplazados, empobrecidos, distanciados y desengañados que han tenido que huir de un conflicto internacional y se han visto dejados de la mano de todos. Para que la respuesta humanitaria sea eficaz, debe ser global y a largo plazo, y no sólo ha de tener en cuenta las necesidades de los desplazados, sino también las de las comunidades de acogida. Como nota optimista, cabe destacar que los Emiratos Árabes Unidos han anunciado que aportarán 10 millones de dólares a los programas de ACNUR para los iraquíes de Siria, lo cual equivale aproximadamente al conjunto de todas las contribuciones que han efectuado todos los Estados del Golfo a ACNUR durante la última década. La decisión de Brasil de aceptar a más de 100 palestinos abandonados en un campo desolado en la frontera jordana con Iraq durante más de cuatro años representa otro ejemplo concreto de un socio no habitual que reconoce la magnitud de la catástrofe humanitaria en Iraq y se adelanta para ofrecer su ayuda. Por desgracia, y a pesar de los insistentes llamamientos de ACNUR y otros organismos, unos 10.000 palestinos siguen atrapados en Bagdad y están seriamente amenazados por las milicias que les son hostiles.

Para que el desplazamiento en Iraq y la sobrecarga de los Estados vecinos se estabilice, y quizá se reduzca, es esencial que la comunidad internacional garantice la misma atención que ofreció en las fases de reconstrucción y desarrollo tras la invasión de 2003. La ayuda y respuesta a las necesidades de protección de los millones de desplazados iraquíes deben ser inmediatas, masivas y han de poder prolongarse en el tiempo.

Andrew Harper (harper@unhcr.org) es el director de la Unidad de Apoyo a Iraq de ACNUR. Las opiniones recogidas en este artículo son personales. Para ver las últimas noticias sobre la respuesta de ACNUR en la crisis de Iraq, visite www.unhcr.org/iraq.html

Refugiados iraquíes en Egipto

por Lynn Yoshikawa

Egipto acoge a unos 150.000 refugiados iraquíes que llegaron con la esperanza de reasentarse. Sin embargo, en la actualidad, sus recursos se han agotado, no pueden trabajar, sus hijos están sin escolarizar y su comunidad se encuentra dividida.

En su huida por amenazas de muerte, secuestros, torturas y ataques militares, miles de iraquíes se han asentado en los suburbios de El Cairo, Alejandría y otras provincias más pequeñas. De unos cuantos iraquíes que iban llegando a Egipto desde 2001, pronto se pasó a un aluvión de desplazados tras los bombardeos de Samarra en febrero de 2006. Los primeros en llegar tras la caída de Sadam eran suníes en su mayoría, pero ahora también se encuentran cantidades significativas de iraquíes chiitas y cristianos.

Algunos pasaron por Jordania y Siria y siguieron su camino hasta Egipto, con la esperanza de que el coste de vida fuera inferior en ese país, pero todos esperaban que esa fuera sólo una parada provisional. Los traficantes de personas ya han empezado a sacar provecho de su desesperación cobrando, al parecer, 14.000 dólares por persona por llevarles a Europa. Por otro lado, ACNUR y las ONG de refugiados existentes en Egipto no estaban preparadas para la inesperada afluencia de solicitantes de asilo iraquíes, por lo que, al principio, les rechazaron y les pidieron que esperaran.

Signatario de la Convención de Ginebra de 1951 y de la Convención de la Organización de la Unión Africana de 1969, Egipto no permite a los refugiados trabajar sin permiso y estos tienen un acceso a los servicios muy limitado. A los iraquíes cada vez les cuesta más entrar en el país, ya que en la actualidad Egipto requiere entrevistas personales que sólo se realizan en Ammán y Damasco. El cambio en las restricciones de los visados ha dividido a algunas familias e impide que los iraquíes regresen para cobrar su sueldo o vender sus bienes a fin de poder subsistir en el exilio.

En general, los egipcios consideran a los iraquíes profesionales de buena formación y posición económica. Esta impresión se ve reforzada por el gran número de restaurantes, cafeterías y cibercafés

iraquíes en los barrios de la ciudad 6 de Octubre (unos 20 km al suroeste de El Cairo). No obstante, los recursos están agotándose y algunas familias han optado por regresar a Iraq pese a los enormes riesgos. La incapacidad de los refugiados de trabajar legalmente representa una fuente de angustia para los iraquíes. El único nicho en el mercado laboral sumergido de Egipto es el empleo doméstico y los iraquíes no están en absoluto acostumbrados a realizar estas tareas domésticas para otros. Aunque los decretos del gobierno permiten a los refugiados acudir a las escuelas estatales, en la práctica a la mayoría se les impide asistir a los colegios públicos. De esta forma, la mayor parte de los niños iraquíes no están escolarizados debido a los altos costes de la educación privada. El poco dinero de que disponían los iraquíes a su llegada a El Cairo se está esfumando con rapidez por la inflación que sufre la economía egipcia.

Las tensiones sectarias de Iraq están afectando también a la comunidad iraquí de Egipto. La desconfianza existente entre segmentos de la población iraquí impide el desarrollo de redes de autoayuda, que constituyen salvavidas para muchas otras comunidades de refugiados en Egipto. Con los niños sin ir a la escuela, los padres sin encontrar trabajo ni tener familia que les apoye, y con recuerdos vívidos de la violencia sufrida en Iraq, están aumentando los problemas psicológicos.

Los iraquíes llegaron con la esperanza de ser reasentados. Sin embargo, la estrategia de reasentamiento de ACNUR da prioridad a los casos vulnerables con necesidades sanitarias o de protección imperiosas. Hasta septiembre de 2007, ACNUR registró 9.562 iraquíes. Reconocidos inmediatamente, se les entrega una 'tarjeta amarilla' que les concede la residencia legal en Egipto, pero deben renovarla cada seis meses. ACNUR los deriva a Caritas y a Catholic Relief Services, dos socios de implementación, para que les presten un reducido apoyo

financiero, médico y educativo. Tanto ACNUR como sus socios se enfrentan a presupuestos limitados para tratar las necesidades de los refugiados. A pesar de que ACNUR ha reducido a dos meses la espera para el registro de documentos, la oficina sigue sin contar con personal suficiente, por lo que sus trabajadores cargan con un exceso de trabajo.

En términos generales, la población autóctona ha mostrado una actitud positiva hacia los refugiados iraquíes y comprensiva ante su grave situación. La capacidad de éstos para integrarse ha facilitado su adaptación a la sociedad egipcia, si los comparamos con otros grupos de refugiados africanos, aunque existen denuncias de discriminación por motivos religiosos. Por ejemplo, los chiitas tienen prohibido rezar en mezquitas suníes y el gobierno, que no reconoce oficialmente su secta, les niega el permiso para construir una mezquita propia. En Egipto, por lo general, a los extranjeros se les cobra alquileres más caros que a los lugareños y el estereotipo de que los iraquíes son ricos ha hecho que algunos los culpen de la alta inflación.

Siria y Jordania han recibido la mayor parte de las repercusiones de los flujos de refugiados tras la invasión de 2003 con escasa ayuda de los Estados responsables. Existe el peligro de que no se preste atención a los iraquíes acogidos por Turquía, Líbano y Egipto. La Liga Árabe ha rechazado peticiones de asistencia a los iraquíes de la región esgrimiendo una "falta de consenso". La embajada iraquí en El Cairo no ha ayudado aún a sus ciudadanos, a pesar de que el ministerio de asuntos exteriores prometió que aportaría 25 millones de dólares. La crisis iraquí ha desatado el mayor desplazamiento en Oriente Medio desde 1948 y merece la acción concertada de todos los agentes para defender los derechos de los refugiados.

Lynn Yoshikawa (lynn.yoshikawa@gmail.com) es investigadora invitada en el Departamento de Estudios de Refugiados y Migraciones Forzadas de la Universidad Americana de El Cairo. En la actualidad, elabora su tesis para el Máster en Asistencia Humanitaria Internacional en la Universidad de Upsala.

Darfur a debate

por Roberta Cohen

Los enconados debates mantenidos por las comunidades humanitarias y de derechos humanos se centran en el número de víctimas de Darfur, el uso del término “genocidio”, la eficacia de las soluciones militares en comparación con las políticas y en analizar hasta qué punto la defensa de los derechos humanos puede debilitar los programas humanitarios sobre el terreno.

Para realizar una planificación eficaz en una situación de emergencia es esencial conocer el alcance del desastre, el número de civiles que han perdido la vida y las causas de la muerte. Sin embargo, en la crisis de Darfur ha sido especialmente difícil afirmar con certeza el número de personas que han perecido y los motivos. El Gobierno de Sudán, habiendo participado directamente en la limpieza étnica, ha sido el principal obstáculo en la recopilación de estadísticas de mortalidad fiables. Mientras que se determinaron con precisión las bajas provocadas por el conflicto entre Israel y Hezbolá en 2006, lo que permitió que familias y comunidades lloraran por los fallecidos, el régimen de Omar Hassan al-Bashir se esfuerza, de forma sistemática, por encubrir el total de muertos en Darfur. El Gobierno de Sudán afirma que han muerto tan sólo 9.000 personas. Sin embargo, las Naciones Unidas declaran que han perdido la vida más de 200.000 personas, mientras que Amnistía Internacional cifra los muertos en 300.000 (95.000 asesinados y más de 200.000 fallecidos por el hambre y las enfermedades generadas por el conflicto) y Save Darfur Coalition, un grupo que abarca varias ONG,¹ estima que son 400.000.

Esta amplia disparidad en las estadísticas ha generado intensas disputas sobre el modo en que se han elaborado, los periodos de tiempo utilizados y si se han incluido todas las causas de muerte (sólo los asesinatos o también el hambre y las enfermedades). Infravalorar deliberadamente las cifras puede contribuir a la desmovilización internacional pero, por otro lado, exagerar el número de víctimas para hacer sonar la alarma puede socavar la credibilidad y poner en duda todas las estadísticas. Asimismo, puede obstaculizar el diálogo constructivo y empujar al régimen sudanés a imponer mayores dificultades a la hora de

distribuir la ayuda, ya que no distingue entre grupos de defensa de los derechos humanos y proveedores humanitarios.

El debate en torno a las estadísticas pone de relieve la ausencia tanto de un sistema de recopilación de información estandarizada, como de un organismo de autoridad internacional con la capacidad y responsabilidad para recabar y difundir datos de mortalidad y morbilidad en situaciones de emergencia. Sin un organismo de este tipo, los diferentes actores implicados, ya sean gobiernos, agencias de las Naciones Unidas, ONG o expertos, continuarán elaborando sus propios cálculos de mortalidad ad hoc en casos de emergencia, con lo cual nadie conocerá a ciencia cierta el alcance de la crisis. En 2007, se ha establecido un Sistema de Control Sanitario y Nutricional en la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el que participan organismos de las Naciones Unidas, ONG, donantes y expertos, en un intento de fijar indicadores de mortalidad y nutrición estándar. Sin embargo, establecer un organismo con autoridad dentro de las Naciones Unidas plantea algunos problemas. La OMS se ha visto presionada por algunos gobiernos, especialmente el de Sudán, en sus estudios de mortalidad; a la vez que ha sido criticado por no incluir las muertes violentas y las provocadas por la malnutrición en sus estadísticas sobre Darfur y por no obtener datos aproximativos en zonas a las que se le ha denegado el acceso. La comunidad internacional necesita urgentemente un centro independiente desde el punto de vista político que colabore con las Naciones Unidas y profundice en el trabajo realizado por SMART (Seguimiento y Valoración Estándar de la Ayuda y las Transiciones),² red compuesta por diversos agentes humanitarios que pretende aportar coherencia a las metodologías empleadas para recabar datos sobre la mortalidad.

Genocidio

Al igual que ocurre con las diferencias relativas las estadísticas, la pregunta de si en Darfur se cometió genocidio se continuará debatiendo por mucho tiempo. Aquellos que siguen sin convencerse de que Sudán perpetró genocidio contra sus tribus africanas se centran, normalmente, en el aspecto legal, es decir, sobre si Sudán tenía “intención” de destruir total o parcialmente un grupo étnico o racial concreto, según lo estipulado en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.³ Afirman que la Comisión Internacional de Investigación para Darfur de las Naciones Unidas⁴ no declaró que Sudán cometiera genocidio (aunque tampoco lo descartó, y subrayó que los crímenes de guerra y contra la humanidad que se cometieron “no son menos graves y abyectos que el genocidio”). Hasta la fecha, la Corte Penal Internacional (CPI) tampoco ha acusado a ningún sudanés de genocidio, aunque ha imputado a dos de ellos crímenes de guerra y contra la humanidad.⁵ Amnistía Internacional y Human Rights Watch también han evitado, en general, utilizar el término “genocidio”. La complejidad de las cuestiones legales que envuelven el término constituye el principal obstáculo para muchos abogados internacionales. Éstos destacan la tortuosa sentencia de 2007 dictada por la Corte Internacional de Justicia, que fallaba que Serbia no cometió genocidio en Bosnia porque no había pruebas suficientes de que los serbios de Bosnia actuaran siguiendo las instrucciones de genocidio y de que el asesinato de 8.000 hombres y niños en Srebrenica fuera organizado por Serbia. Así, Serbia no tuvo que pagar indemnizaciones, aunque fue declarada culpable por no evitar un genocidio o castigar a aquellos que lo cometieron.

Para muchas ONG y expertos, especialmente de Estados Unidos, no cabe duda de que el Gobierno de Sudán y los janjaweed cometieron genocidio bajo la forma de asesinatos deliberados, deportaciones, violaciones y destrucción de los medios de vida. La organización Physicians for Human Rights ha encontrado “pruebas directas que demuestran una intención genocida” y “pruebas circunstanciales evidentes de las que se puede inferir una intención genocida”.⁶ El Gobierno de Estados Unidos concluyó en 2004 que se había

producido un genocidio y el Parlamento Europeo ha calificado los hechos como “equivalentes al genocidio”.

Para muchos grupos estadounidenses, el uso del término “genocidio” ha supuesto una herramienta útil de movilización. De hecho, algunas coaliciones de ONG y grupos estudiantiles han aunado su voz bajo este término y el Gobierno de Estados Unidos ha adoptado diversas medidas a consecuencia de la presión que han ejercido. Pero esa expresión sigue siendo objeto de disputa: en los últimos tiempos, ha prevalecido el argumento de que ya no capta la realidad del terreno, que más parece una anarquía que un genocidio. Se alega que el conflicto ya no afecta exclusivamente al ejército sudanés y los janjaweed, de un lado, y a los grupos rebeldes africanos, de otro. Ahora se producen luchas internas entre grupos rebeldes fragmentados,

tribus árabes y milicias; las alianzas cambian constantemente, se ha extendido el bandolerismo y la violencia está afectando al Chad (aunque otros replican que Sudán está promoviendo el caos).

El uso del término “genocidio” también se ha considerado una responsabilidad política y los grupos humanitarios han criticado a los defensores de los derechos humanos por socavar las operaciones humanitarias sobre el terreno. Plantean que el término ha acrecentado la intransigencia de los rebeldes, del Gobierno sudanés y de las milicias árabes. De hecho, los responsables de las Naciones Unidas han minimizado el aspecto étnico del conflicto, subrayando en su lugar sus causas ecológicas -desertificación, degradación medioambiental y escasez de agua- para facilitar en ocasiones las negociaciones con el Gobierno de Sudán.

El debate sobre la cuestión del genocidio ha desviado la atención del tema más acuciante: la necesidad de proteger a la población de las atrocidades que se cometan, sea cual sea su clasificación legal. Dicho debate ha permitido demostrar a Sudán y a sus aliados que los crímenes cometidos no son tan graves, puesto que, oficialmente, no han recibido la calificación de genocidio. Francis Deng, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas, afirma con convicción que, cuando en una situación como la de Darfur se producen víctimas y sufrimiento masivos, no se debería centrar la cuestión sobre las etiquetas y los formalismos legales, sino en lo que se debe hacer para detener o evitar dicha situación.

Esta confusión sobre el uso del término “genocidio” indica que es necesario

Un refugiado de Darfur intenta protegerse de una tormenta de arena en los alrededores del pueblo Tine, cerca de la frontera chadiana.



explorar la viabilidad de establecer un organismo experto según la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio que ayude a determinar si se ha producido o no un delito de este tipo. Entre las atribuciones del Representante Especial no se encuentra la de tomar tales decisiones y, a diferencia de otros tratados internacionales en materia de derechos humanos, la Convención sobre el genocidio de 1948 no incluye mecanismos implementadores. La Corte Penal Internacional puede declarar a las personas culpables de genocidio una vez cometidos los hechos, pero un organismo de expertos reconocidos con la ayuda de la tecnología por satélite podría encargarse de determinar con urgencia lo que está ocurriendo, vigilar la actuación del gobierno y ofrecer orientación a los otros Estados firmantes de la Convención sobre sus obligaciones. A decir verdad, añadir un protocolo a la Convención o reabrir el texto plantearía serios problemas. Pero la experiencia de Camboya, Bosnia, Kosovo, Ruanda y Darfur, con el debate y la poca certeza sobre el uso del término y sobre los pasos que deben dar los Estados como consecuencia, apuntan a la necesidad de establecer un mecanismo con autoridad.

Soluciones militares frente a soluciones políticas

Numerosos observadores, políticos y trabajadores humanitarios reclaman una intervención militar. Señalan que, en los últimos cuatro años, Sudán ha incumplido todas las promesas de detener la violencia y únicamente entiende el lenguaje de la amenaza inminente o del uso de la fuerza. Sostienen que, sin una intervención armada, seguirá muriendo gente en Darfur, mientras que Jartum, inundada de ingresos procedentes del petróleo y las armas, continuará con sus actividades delictivas. Los responsables del gobierno de Clinton, conscientes de que fracasaron sus intentos por evitar el genocidio de 1994 en Ruanda, en algunas ocasiones lideran las voces que exigen una acción militar por parte de Estados Unidos.

Los que se oponen a una acción militar, a menudo afirman que, dada su malograda reputación internacional, el gobierno de Bush no tendría credibilidad para introducir en Darfur zonas de exclusión aérea, operaciones aéreas y fuerzas de la OTAN sin levantar gran polvareda política en el mundo islámico y otras regiones. En cualquier caso, según argumentan, las operaciones militares no pueden conseguir gran cosa cuando el problema es básicamente político. Para muchas organizaciones humanitarias,

las intervenciones coercitivas podrían desencadenar una reacción violenta y la expulsión de los trabajadores humanitarios, lo cual provocaría un gran número de víctimas. Los defensores de una acción enérgica admiten que estas medidas preventivas podrían ser motivo de represalias, pero aseguran que mejorarían la seguridad a largo plazo. El consentimiento de algunos grupos humanitarios ante las condiciones impuestas por el gobierno ya está poniendo la vida de muchas personas en peligro, dado que el gobierno de Sudán bloquea los servicios humanitarios de forma habitual y ha tolerado o incitado a que se cometan agresiones contra los trabajadores del sector.

Sean cuales sean las virtudes de esta postura, es evidente que ni las Naciones Unidas ni una coalición de Estados participantes van a aplicar medidas militares coercitivas en Darfur que obliguen al Gobierno de Sudán a desarmar a los janjaweed y a detener sus propias operaciones militares. Darfur no es una prioridad de seguridad nacional para ningún Estado occidental. El ejército estadounidense está por encima de su capacidad en Iraq, la OTAN está trabajando en Afganistán, y Sudán puede apoyarse en China, Rusia y la Liga Árabe para protegerse ante una acción internacional contundente.

Una opción más realista

Frente a una improbable acción militar, sería más eficaz elaborar una ofensiva diplomática de amplio consenso para garantizar la aplicación de la Resolución 1769 del Consejo de Seguridad. Adoptada por unanimidad a finales de julio de 2007, dicha resolución ordena el establecimiento de una fuerza de 26.000 efectivos de la Unión Africana y las Naciones Unidas (Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur – UNAMID) con el fin de proteger a los desplazados internos, a los civiles y a los trabajadores humanitarios.⁷ Aunque no constituya la sólida fuerza internacional que se reclamaba en un principio, el mandato de la UNAMID, según el Capítulo VII,⁸ completaría los escasos 7.000 efectivos de la fuerza de la Unión Africana y su débil mandato de protección, siempre que los países prometan suficiente personal militar y financiación. La falta de recursos disponibles en la actual Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS, por sus siglas en inglés)⁹ se manifestó de forma trágica en septiembre, cuando diez de sus soldados perdieron la vida al ser

ocupada su base de Haskanita en Darfur del Sur por milicias no identificadas.

El plazo para el despliegue de la UNAMID debe acortarse y deben, asimismo, facilitarse equipamientos y formación, así como flexibilizar la insistencia de Sudán y la Unión Africana sobre el empleo de tropas y policía primordialmente africanas. Como la resolución no incluye sanciones en caso de que Sudán obstruya el despliegue de la fuerza, se necesita una coalición de gobiernos, inclusive de Estados africanos, árabes y de organismos regionales, para incitar a Sudán sistemáticamente con sanciones e incentivos a que permita la entrada de la misión y, sobre todo, que se alcance un acuerdo político con los rebeldes, como se solicita en la resolución. Se deberá animar a China a que utilice su influencia con Sudán, mientras que se deberá presionar también a los grupos rebeldes para que negocien y alcancen un acuerdo. Después de todo, la tan cacareada “responsabilidad de proteger” no sólo implica una acción militar, sino también una serie de pasos diplomáticos, humanitarios, políticos y económicos que hay que dar antes de aplicar otras medidas coercitivas. Un pequeño avance sería reforzar las oficinas tanto del Consejero Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Proteger como del Representante Especial para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas. Ambos precisan personal, recursos y apoyo político, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, para identificar e informar sobre los pasos de prevención necesarios y poner en marcha la responsabilidad de protección, tanto en Darfur como en otras situaciones de emergencia.

Roberta Cohen (rcohen@brookings.edu) es Miembro Titular no residente de la Institución Brookings, Codirectora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamientos Internos y Miembro Titular del Instituto de Estudios sobre Migraciones Internacionales de la Universidad Georgetown.

1. www.savedarfur.org

2. www.smartindicators.org

3. www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/p_genoci_sp.htm

4. www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf

5. www.icc-cpi.int/cases/Darfur.html

6. <http://physiciansforhumanrights.org/sudan>

7. <http://daccess-ods.un.org/TMP/3806701.html>

8. Sección de la Carta de Naciones Unidas que establece la facultad del Consejo de Seguridad para autorizar el uso de la fuerza militar con el objeto de mantener la paz.

9. www.amis-sudan.org/index.html

El año de los derechos de las personas desplazadas en Colombia

por Marco Alberto Romero

ACNUR, CODHES y la Dirección Nacional de Pastoral Social de la Iglesia Católica, lanzaron la campaña “2007 Año de los Derechos de las Personas Desplazadas en Colombia”, con el objetivo de llamar la atención de la sociedad colombiana y la comunidad internacional ante la gravedad de la crisis humanitaria que sufre el país y la ausencia de respuestas institucionales capaces de garantizar los derechos de las personas desplazadas.

Codhes y la Conferencia Episcopal Colombiana calculan que un total superior a 3,8 millones de personas se han visto obligadas a desplazarse durante los últimos 20 años. Por su parte el registro oficial señala un acumulado cercano a 2,1 millones, en los últimos 10 años. Es difícil hablar de cifras exactas debido a que el sistema oficial tiene serios problemas de subregistro. Existen estudios académicos que indican niveles de subregistro superiores al 30% y algunas encuestas han llamado la atención sobre un 20% de personas que nunca solicitaron el registro. Por su parte la Corte Constitucional ha indicado que el registro oficial no contempla los desplazamientos forzados de carácter intra-urbano, intra-veredal, o los ocasionados en el contexto de fumigaciones de cultivos de uso ilícito, entre otros.

Respuestas institucionales: contradictorias y deficientes

El actual gobierno colombiano se niega a reconocer la existencia de un conflicto armado de naturaleza política y tiende a caracterizar la situación colombiana como un problema de terrorismo que amenaza a la democracia. En las políticas de seguridad, esta negativa se traduce en la pérdida de valor del Derecho Internacional Humanitario y en la adopción de instrumentos arbitrarios que vinculan la población civil a tareas militares y cívico-militares, con las cuales se ha incrementado las amenazas a las comunidades, en lugar de desarrollar programas de prevención y protección. Pero además de estas responsabilidades activas, el Estado colombiano tiene profundas deficiencias para responder a las necesidades de las personas que viven en situación de desplazamiento.

La ley 387 de 1997 reconoce una serie de derechos especiales a la población desplazada: atención humanitaria de

emergencia, acceso básico a servicios de salud, educación, vivienda, generación de ingresos y participación en la construcción de las políticas públicas. Igualmente se establece la obligación del Estado de proteger la vida, la integridad y la dignidad de las personas desplazadas. Pese a ello, la Corte Constitucional colombiana declaró, en 2004, la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI), para señalar la contradicción entre el reconocimiento formal de los derechos y la ausencia de recursos financieros y políticas institucionales que permitan el desarrollo material y por consiguiente el acceso efectivo a esos derechos. Tres años después, la Corte ha dicho que ese ECI se mantiene y que existen serios incumplimientos en el acceso a servicios sociales y soluciones duraderas.

Si se examina la respuesta gubernamental, a la luz de las propias cifras oficiales, se puede concluir que se ha incrementado al acceso en el nivel de ayuda humanitaria de emergencia (80%), pero existe un déficit superior al 60% en acceso efectivo a servicios de salud y educación, mientras que en temas de vivienda sólo el 4% de las familias han obtenido un apoyo parcial para compra de vivienda y sólo el 16% cuentan con ayudas de capacitación o microcréditos para generación de empleo e ingresos. Del mismo modo, el gobierno reconoce que cerca del 40% de las personas desplazadas carecen de un documento de identidad, lo cual dificulta aún más el acceso a políticas.

Adicionalmente en 2005, se expidió la Ley 975 que ha sido llamada Ley de Justicia y Paz, cuyo objetivo ha sido facilitar el proceso de diálogo entre el gobierno colombiano y los grupos paramilitares de extrema derecha, los cuales se han desmovilizado parcialmente. Esta ley otorga importantes beneficios penales a los miembros de tales grupos, pero también

contempla formalmente los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación por los daños causados. Sin embargo, aún no se han producido condenas y, a cambio, han sido asesinados 17 líderes de población desplazada.

Según cálculos oficiales, en Colombia se han expropiado de forma violenta varios millones de hectáreas de tierra y los campesinos han sido expulsados de sus territorios. Si no se produce la restitución de tierras y bienes y si no existen condiciones de seguridad en las regiones, tanto el retorno como la reparación integral están en riesgo y con ello la posibilidad de que estas personas puedan reconstruir sus proyectos de vida. Por ahora, la tendencia principal es al deterioro de sus condiciones de vida en el contexto de la marginalidad en las grandes ciudades.

Frente a estos desafíos, la campaña “2007 Año de los Derechos de las Personas Desplazadas” ha reclamado al Estado el cumplimiento de sus responsabilidades, ha invocado el apoyo de la comunidad internacional y ha propiciado el desarrollo de una cultura de responsabilidad social, que permita resolver la guerra que persiste y reconstruir el sentido de nación y la vida de sus gentes.

Marco Alberto Romero (marcoromero@codhes.org) es el presidente de Codhes (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento www.codhes.org)

El 29 de julio de 2007, miles de flores y plantas transformaron el aspecto habitual de la plaza principal de Bogotá –capital de Colombia– en homenaje a los desplazados colombianos. El acto “Siembra y canto en la plaza” atrajo a más de 20.000 personas, que se congregaron en la Plaza Bolívar para mostrar su solidaridad con los miles de colombianos que se ha visto forzados a abandonar el campo y huir a las ciudades. Este montaje formaba parte de la campaña “2007 Año de los Derechos de las Personas Desplazadas en Colombia”, y en él participaron tanto artistas profesionales como personas desplazadas con actuaciones musicales, de teatro y de danza.

Reasentamiento de los refugiados butaneses

por Christer Lænkholm

La oferta de EE.UU. de reasentar a 60.000 de los 106.000 refugiados butaneses en Nepal puede suponer una solución a su prolongada situación como refugiados. Puede que el reasentamiento no sea una solución ideal, pero, tras 16 años de exilio, es muy posible que los refugiados lo elijan como la mejor opción posible.

Los hindúes butaneses de origen nepalés, aproximadamente una sexta parte de la población de Bután, quedaron despojados de su nacionalidad de modo arbitrario a principios de la década de los noventa y se les expulsó a la fuerza del diminuto reino del Himalaya o huyeron de las restrictivas leyes de ciudadanía y otras formas de discriminación institucionalizada.¹ Los butaneses viven en siete campos de refugiados en los distritos de Jhapa y Morang en el sureste de Nepal, cerca de la frontera con India, frustrados por 15 rondas estériles de negociaciones bilaterales entre el Gobierno de Nepal y el de Bután, así como por el fracaso de la comunidad internacional de hallar soluciones duraderas a su desplazamiento.

Las autoridades nepalesas consideran a los refugiados, de forma sistemática, como responsabilidad del Reino de Bután y han presionado para que se adopte una solución de reasentamiento y repatriación, no de integración. Por otro lado, las comunidades de acogida han expresado su inquietud por los efectos negativos que provoca la presencia de refugiados en las comunidades locales, como la sobreexplotación del agua y los recursos forestales, el daño a las carreteras por los vehículos de transporte que llegan hasta los campos de refugiados y la competencia por el empleo, ya que los refugiados hacen que bajen los sueldos. También existen informes sobre el aumento de los índices de delitos y de violencia sexual y por motivos de género.

A los refugiados butaneses les está prohibido salir del campo y dedicarse a actividades que generen ingresos, incluso dentro de los confines del asentamiento. En consecuencia, dependen totalmente de la ayuda de la comunidad internacional para sobrevivir. Conforme pasa el tiempo, el sistema de ayuda en los campos sufre cada vez más presión debido al

desinterés progresivo de los donantes. Las limitaciones presupuestarias a que se enfrentan ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos han hecho preciso que se efectúen recortes en el suministro de servicios básicos, como alimentos, combustible, atención sanitaria y material para cobijos. Algunos servicios que se prestaban a todos los refugiados han quedado ahora limitados a los más vulnerables. La organización Human Rights Watch denuncia que la sustitución, por parte de los donantes, del keroseno por briquetas menos costosas ha provocado afecciones respiratorias y otros problemas de salud. Sin keroseno, los campos carecen de iluminación por la noche, lo que repercute negativamente en el estudio de los jóvenes. Las mujeres denuncian que las condiciones de los campos, en los que numerosas personas se ven forzadas a convivir recluidas en un entorno degradado, no favorecen su seguridad ni la de las niñas.

De este modo, los refugiados butaneses están atrapados entre una dependencia forzosa de la asistencia internacional y una creciente reticencia de la comunidad internacional a seguir cubriendo sus necesidades. Aunque la oferta de reasentamiento ha supuesto un rayo de esperanza para muchos, la falta de información clara de las autoridades estadounidenses o sobre la posibilidad de otras soluciones duraderas (repatriación a Bután o integración local en Nepal) causa cada vez más angustia y tensión entre los refugiados. Sigue sin estar claro el destino de los 46.000 refugiados restantes y el de los 45.000 refugiados no registrados en Nepal y en India. Las organizaciones que trabajan en los campos han expresado su preocupación por que la oferta de reasentamiento, que no ha sido anunciada de forma oficial, atraiga a más refugiados, además de emigrantes nepaleses por motivos económicos.

Para muchos refugiados, el reasentamiento equivale a la derrota y significa absolver al Gobierno de Bután de su responsabilidad moral y legal de compensar la flagrante violación de sus derechos. Algunos de los que se oponen al reasentamiento han llegado a amenazar a los refugiados que lo defienden, con lo que muchos temen expresar sus opiniones sobre el futuro. Por otro lado, tras haber vivido en un campo de refugiados durante 16 años, muchos jóvenes no recuerdan o no han conocido la vida en Bután, por lo que es comprensible que pocos se muestren entusiasmados con la idea de la repatriación. La oferta de EE.UU. ha avivado el conflicto generacional entre los padres, que desean regresar, y los hijos, que prefieren el reasentamiento.

Una encuesta, realizada en 2002 y 2003, observó que el 80% de los refugiados elegían la repatriación como la solución más deseada, pero, ante las perspectivas sombrías para esta solución, junto con la oferta de reasentamiento en uno de los países más ricos del mundo, es probable que esta opinión cambie. ACNUR calcula que hasta un 80% de la población solicitará el reasentamiento.

Se ha especulado mucho con los motivos que impulsaron a EE.UU. a anunciar, en octubre de 2006, su voluntad de reasentar a los refugiados. Los más cínicos han señalado el deseo de la Administración Bush de cumplir su cuota de reasentamiento absorbiendo un grupo de refugiados que no suponen ninguna amenaza desde el punto de vista político. Se ha anunciado extraoficialmente que las personas y las familias vulnerables tendrán preferencia para su reasentamiento, pero algunos grupos de la sociedad civil han expresado su inquietud por que la selección se base en habilidades lingüísticas y nivel educativo, lo que llevará a una fuga de cerebros de los campos (sobre todo profesores y trabajadores sanitarios) y perjudicará aún más a los que se queden. Asimismo, los refugiados temen que la oferta sea retirada en cualquier momento sin previo aviso. Además, los refugiados quieren tener la seguridad de que su decisión de aceptar el reasentamiento no anula su derecho a regresar a Bután. A pesar de la



Un refugiado butanés distribuye alimentos a otros refugiados, campo de Timal, Nepal.

Christer Laenkholm

EE.UU. y su derecho a retornar a su patria.

Es fundamental que se respete el derecho a la autodeterminación de los refugiados y que se les capacite para tomar decisiones informadas sobre las diversas consecuencias de las tres soluciones duraderas. Es posible que se vean obligados a tomar decisiones pragmáticas. En estos momentos, la repatriación no es una posibilidad realista. Además, la situación que afecta a los derechos humanos de las personas de etnia nepalí que permanecen en Bután es altamente precaria a pesar de los proclamados avances hacia la democratización del reino budista. Con la ausencia de ACNUR en

Bután y la falta de voluntad de este país a la hora de considerar la idea de que esta agencia facilite y controle la repatriación de los refugiados, no puede haber garantía alguna de un

intransigencia de este país, los refugiados no han desechado la esperanza de que algún día se les permita volver a su hogar. En la actualidad, algunos temen que se les obligue a elegir entre un futuro en

estatus seguro y legítimo para ningún refugiado de etnia nepalí que regrese.

De este modo, para muchos refugiados, la 'segunda opción' puede ser la mejor para su futuro y el de sus hijos. De forma realista, es posible que muchos refugiados acaben teniendo trabajos de bajo salario que no requieran preparación y tengan dificultades para integrarse en EE.UU., pero podrán ofrecer a sus hijos la posibilidad de una mejor formación y mejores perspectivas de trabajo que si se quedaran languideciendo en los campos de refugiados.

Christer Laenkholm (chl@dca.dk) es Relief Officer para DanChurchAid (DCA www.dca.dk). DCA es un antiguo socio de la Federación Luterana Mundial (LWF, por sus siglas en inglés, www.lutheranworld.org), que trabaja con refugiados butaneses en Nepal desde que éstos llegaron al país, en 1991.

Para obtener más información, véase el informe de abril de 2007 de Human Rights Watch: 'La necesidad de soluciones duraderas para los refugiados butaneses en India y Nepal' (The Need for Durable Solutions for Bhutanese Refugees in Nepal and India) (<http://hrw.org/reports/2007/bhutan0507>).

1. Para obtener más información sobre los antecedentes del desplazamiento butanés, véase FMR7 (www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR07/fmr7.7.pdf), FMR10 (<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR10/fmr10.18.pdf>), FMR19 (www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR19/FMR19update.pdf) y RMF25 (www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25_72.pdf).

Solicitantes de asilo en Bulgaria

por Valeria Ilareva

Los solicitantes de asilo soportan un trato terrible en el centro de detención de inmigrantes de Bulgaria. Considerados como inmigrantes indocumentados, son sancionados y deportados, en un claro quebrantamiento de la legislación búlgara y de las obligaciones de la Convención sobre los Refugiados.

Alfred es un solicitante de asilo de 16 años que procede de Kosovo y ha viajado solo. El miedo y la confusión le hacen parecer todavía más joven. Ha estado retenido en el centro de detención de inmigrantes de Sofía desde mayo de 2007 y se le ha aplicado el mismo régimen que a los adultos. Ningún responsable de la Agencia Estatal para los Refugiados¹, que acude al centro a entrevistar a los solicitantes de

asilo, le ha visitado. El 14 de septiembre de 2007, lo vi por segunda vez, tras haberle aconsejado la semana anterior que presentara una segunda solicitud de asilo. Me contesta que no puede hacerlo, así que le acerco una hoja de papel y le pido que escriba la solicitud delante de mí en su propio idioma, albanés, y la escribe. Acompaño a Alfred a buscar a un oficial para que sea testigo de la entrega de su

solicitud de asilo. El oficial empieza a gritar que Alfred ya presentó una solicitud. Cuando intento explicarle que la Ley búlgara en materia de Asilo y Refugiados obliga a los oficiales del Estado a recibir las solicitudes y remitirlas para su estudio al órgano competente, me recrimina por decirle cómo tiene que hacer su trabajo. Nos asombra su agresividad y no sabemos cómo reaccionar. Ahora entiendo lo que quería decir Alfred cuando mencionó que no podía entregar otra solicitud. ¿Qué podemos hacer? Existe una orden de deportación contra él, producto de las circunstancias imposibles en las que se retuvo a Alfred, sin que supiera cuáles eran los plazos de apelación ni conociera tan siquiera el contenido de la orden.

Éste no es más que un ejemplo del trato que reciben los solicitantes de asilo en Bulgaria, la mayoría de los cuales proceden de Afganistán, Irán o Iraq, y han entrado desde Turquía.

Según el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, que Bulgaria ratificó y, por tanto, está obligada a cumplir, no se deben imponer sanciones penales a los refugiados que entren ilegalmente si proceden de un territorio donde su vida o su libertad están amenazadas. En la legislación internacional no existe la figura de “entrada ilegal” para los solicitantes de asilo o refugiados. No es ilegal para un solicitante de asilo entrar en un país de la Convención, sea cual sea el método empleado o si ha perdido la documentación, etc., siempre que su intención sea la de solicitar asilo.

Además, el Código Penal búlgaro no persigue a los refugiados por su entrada “ilegal”. Como Estado miembro de la Unión Europea, Bulgaria también ha traspuesto las directivas europeas relativas a los derechos de los solicitantes de asilo, de entre las cuales la más importante es la que permite permanecer en el territorio del país de acogida mientras se estudia la solicitud de asilo. Según la legislación búlgara, los menores de edad que solicitan asilo deben ser automáticamente puestos en libertad.

Pero la ley es una cosa y su aplicación, otra distinta. Para que se aplique la protección prescrita por ley, a uno le tienen que reconocer como solicitante de asilo. Y a uno le reconocen como tal si se registra su solicitud. En Bulgaria no existe límite de tiempo entre el momento de entrega de la solicitud y su registro, lo cual hace insostenible la situación de muchos solicitantes, que se ven obligados a permanecer detenidos indefinidamente sin posibilidad de recurrir jurídicamente mientras esperan que se registre su petición. El amplio margen de discrecionalidad que se les ha otorgado a los funcionarios estatales para registrar una solicitud de asilo ha abierto la puerta a la corrupción.

A los solicitantes relativamente afortunados que no son detenidos se les obliga a ir a la Agencia Estatal para los Refugiados para suplicar que les faciliten una fecha de comienzo del procedimiento de asilo y puedan recibir la tan necesitada ayuda y protección básica. Los que se encuentran detenidos por entrar en Bulgaria “de forma ilegal” esperan meses así hasta que se registra su solicitud. Regularmente, se remiten peticiones con la esperanza de recibir atención oficial, pero no se estudian a menos que las entregue personalmente el director del centro de detención.

La consecuencia más peligrosa para los solicitantes de asilo es el riesgo inminente de ser deportados (refoulement, en francés). A los solicitantes que han entrado en Bulgaria “ilegalmente” se les emite



una orden de deportación y se pide a su embajada que cooperen con el regreso. Normalmente, las órdenes de deportación se emiten como cuestión prejudicial, lo cual significa que una apelación no tendría efectos suspensivos, a menos que se hubiera registrado la solicitud de asilo. A consecuencia de ello, la Agencia Estatal para los Refugiados puede llegar al centro de detención para registrar y entrevistar a un solicitante de asilo y encontrarse con que la persona ya ha sido deportada como “inmigrante ilegal”.

Los que no son deportados de forma sumaria se enfrentan a una prolongada detención sin límite temporal, a pesar de los estrictos requisitos establecidos por la Directiva sobre condiciones de acogida de la Unión Europea que indica que “los Estados miembros tendrán en cuenta la situación concreta de las personas

vulnerables como [...] aquellas que han sido objeto de tortura [...] u otras formas de violencia psicológica, física o sexual”.

Khaled, un solicitante de asilo checheno, fue dos veces detenido y torturado en Rusia por el Servicio Federal de Seguridad. La segunda vez “desapareció” siete meses, durante los cuales le interrogaron todos los días y fue objeto de descargas eléctricas, asfixia, inyección de sustancias que provocan paranoia y otras torturas, como la de chafarle las piernas entre presas de metal. Cuando entró en Bulgaria “ilegalmente”, a finales de octubre de 2006, lo detuvieron. Remitió una solicitud de asilo por escrito el 1 de noviembre de 2006 (y la volvió a enviar repetidamente más tarde), pero no se registró hasta el 31 de mayo de 2007 y sólo tras haberles gritado a los funcionarios. Como castigo fue

conducido, como muchos otros presos, a la celda de aislamiento, que llaman “la solitaria”. La solitaria es una celda que no tiene nada, a excepción de una cámara. Tras una rápida entrevista en el edificio de la celda de aislamiento, su solicitud de asilo fue denegada sin haberse realizado un examen médico que certificara la alegación de torturas. Su aislamiento prolongado, que todavía continúa, se define como tortura en la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura de 1984.

Centro de detención en Busmanci para inmigrantes indocumentados en Sofía.

Mediante el retraso burocrático del reconocimiento “oficial” de la condición de solicitante de asilo, Bulgaria está aplicando la legislación nacional relativa a los inmigrantes indocumentados de forma errónea a personas que deberían estar exentas de dicho trato. Las autoridades búlgaras dan prioridad a la comodidad administrativa de los funcionarios de la Agencia Estatal para los Refugiados antes que a los derechos y a la vida de los solicitantes de asilo.

Valeria Ilareva (valeria.ilareva@gmail.com) es abogada de la Clínica Legal para Refugiados e Inmigrantes (LCRI, por sus siglas en inglés) www.lcri.hit.bg. Desde la facultad de derecho de la Universidad de Sofía, LCRI (lcribg@gmail.com) ofrece asistencia jurídica gratuita.

¿Necesita la asistencia internacional un organismo de control?

por Asmita Naik

Cinco años después del escándalo sobre la explotación sexual de niños refugiados de África occidental por parte de trabajadores humanitarios, cabe preguntarse si el sistema de asistencia humanitaria internacional hace realmente el bien que se supone debe hacer.

En 2002, la comunidad humanitaria tuvo que abandonar, de forma traumática, la aceptación complaciente de que la ayuda internacional 'hace el bien' y admitir que también puede 'hacer el mal'. El escándalo del sexo a cambio de ayuda en África occidental sacó a la luz un modelo arraigado de explotación sexual de los niños refugiados por parte de los trabajadores humanitarios y los encargados del mantenimiento de la paz con una gráfica ilustración de cómo hasta los más exigüos suministros de ayuda (como galletas, jabón o tela de lona) pueden emplearse como instrumento de opresión de las víctimas más vulnerables de un conflicto armado. El caso supuso un fracaso de la responsabilidad en todos los ámbitos: un grave uso indebido de la ayuda de los donantes, por un lado, y un execrable abuso de los beneficiarios, por otro lado.

Las alegaciones del informe de ACNUR/Save the Children desencadenaron una actividad frenética. Se instauró inmediatamente un Comité Permanente Interagencial sobre la Explotación y el

Abuso Sexuales que pueden actuar de foro entre los organismos de la ONU y las ONG con el objeto de que, juntos, abordaran el problema. El Secretario General de Naciones Unidas emitió un boletín sobre 'Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales'¹, se establecieron centros de control y redes nacionales y, hoy en día, se presta formación, orientación y apoyo para ayudar a erradicar tales abusos. Algunas de las ideas más radicales, como la toma de muestras de ADN de los trabajadores humanitarios y las indemnizaciones a las víctimas, han provenido de los propios trabajadores humanitarios.

A pesar de este trabajo, en la práctica los avances siguen siendo dolorosamente lentos. Un informe de Save the Children, de 2006, observó que apenas había cambiado nada y que los intercambios sexuales entre niñas y trabajadores humanitarios o fuerzas del mantenimiento de la paz seguían produciéndose de forma abierta en las comunidades de refugiados de Liberia². Se han realizado alegaciones similares en Nepal, la

República Democrática del Congo, Sudán y Haití, lo que ha llevado al cuestionamiento del compromiso de la comunidad internacional por aplicar esas políticas desde la base.

¿Síntoma de fracasos más amplios?

Apenas cabe duda de que la postura hacia una cultura de evaluación ha arraigado con más fuerza. Han surgido iniciativas destinadas a aumentar la responsabilidad y mejorar la actuación en el ámbito del desarrollo. Algunas de ellas son: la Red de Aprendizaje Activo para la Responsabilidad y el Rendimiento en la Acción Humanitaria (ALNAP, por sus siglas en inglés), Coordination Sud/Synergie Qualité, el Proyecto de Desarrollo de la Capacidad de Emergencia, la Asociación Internacional para el Ámbito Humanitario (HAP, por sus siglas en inglés), Interacción, Transparencia de Gestión para las Organizaciones No Gubernamentales (MANGO, por sus siglas en inglés), el One World Trust del Proyecto de Responsabilidad Global (GAP, por sus siglas en inglés), el Código de Buenas Prácticas de People In Aid y el Proyecto Esfera, por citar unas pocas.

A la vista de esta proliferación del interés y las actividades para mejorar la actuación, resulta decepcionante comprobar que vuelven a repetirse críticas ya tradicionales a las operaciones de ayuda en las dos

principales evaluaciones interagenciales del tsunami. Tanto la ONG dirigida por Clinton, Iniciativa del Impacto,³ como la Coalición para la Evaluación del Tsunami,⁴ señalaron la duplicidad, el derroche y la falta de responsabilidad y profesionalidad como preocupaciones principales, lo que constituye una crítica muy parecida a la realizada en la evaluación de 1996 sobre la respuesta humanitaria en Ruanda.

La ayuda de emergencia procedente de todo el mundo llega al aeropuerto de Banda Aceh, Indonesia, tras el tsunami.



Es evidente que sigue existiendo una laguna de responsabilidad y que las organizaciones internacionales continúan funcionando en una especie de vacío, lejos del escrutinio de sus países de origen en lugares con débiles sistemas democráticos y jurídicos. La rendición de cuentas a los beneficiarios y a los que pagan (los contribuyentes del mundo desarrollado y los donantes particulares) es mínima si la comparamos con los recursos que se hallan a disposición de los usuarios de servicios públicos o privados en los países desarrollados. Si reciben un trato pobre por parte de las instituciones públicas (por ejemplo si sufren abusos o abandono a manos de los proveedores de servicios), los usuarios del mundo desarrollado pueden demandarlos en los tribunales por negligencia, querrellarse por la vía penal, presionar a los diputados, concienciar al público mediante campañas a través de grupos de presión o de medios de comunicación, quejarse ante los organismos reguladores o solicitar investigaciones o inspecciones públicas. Puede que estos remedios no sean perfectos, pero por lo menos existen múltiples mecanismos. Los beneficiarios de la ayuda no tienen ninguna de estas opciones. Viven en países que, sencillamente, no cuentan con este tipo de procesos democráticos y jurídicos, y las organizaciones internacionales no les han facilitado sustitutos adecuados. El gran número de iniciativas de formación y desarrollo de las capacidades, de medidas autorreguladoras y de evaluaciones no puede suplir estas deficiencias.

Responsabilidad renovada

Cada vez se está concentrando más energía y entusiasmo a favor de una mejor actuación, lo cual es bienvenido. Los esfuerzos para lograr la autorregulación, certificación, formación, aprendizaje y desarrollo de las capacidades desempeñan un papel esencial a la hora de agilizar la agenda. Sin embargo, por sí solos no son suficientes y se necesita la presión externa. Esta presión sólo puede provenir de un organismo internacional regulador/defensor independiente, que tenga la misión de realizar investigaciones y evaluaciones independientes. Los mecanismos internos no pueden ser totalmente imparciales -incluso cuando se dispone de consultores externos- mientras estén gestionados por las mismas organizaciones que deben evaluar. Únicamente un organismo independiente podrá investigar de forma sistemática y transparente los abusos que, en la actualidad, sólo salen a la luz de forma esporádica e inesperada.

Dicha institución podrá instar acciones legales por negligencia contra las organizaciones y sus trabajadores, ya sea en el país en el que se constituyeron o en el que actúan. Se exige a los organismos de ayuda que ejerzan su deber de cuidado de forma adecuada, teniendo en cuenta las circunstancias, para evitar cualquier daño que pueda preverse, pero rara vez deben responder ante la ley. Se les debe exigir más. A menudo, las organizaciones no distinguen entre lo que pueden y lo que no pueden cambiar, centrando su atención en problemas sociales excesivamente amplios en lugar de en cuestiones que están bajo su control, como su propia capacidad para educar, controlar y disciplinar a sus trabajadores sobre la explotación sexual, por ejemplo, o su responsabilidad para coordinarse con otras agencias de forma eficaz y desinteresada con el fin de evitar el derroche de los fondos de los donantes. Está claro que las agencias internacionales trabajan en circunstancias difíciles, por lo que no pueden ser plenamente responsables, pero sí se les puede exigir que se esfuercen al máximo.

La oficina del defensor establecería una clasificación de agencias basada en los indicadores de responsabilidad, eficacia y eficiencia, que se apoyaría en las conclusiones de iniciativas como la guía de calificación de instituciones benéficas del Instituto Americano de Filantropía⁵ o el Índice de Responsabilidad Global de One World Trust.⁶ Esta práctica ayudaría a garantizar que los beneficiarios reciben la asistencia que necesitan al permitir que el dinero llegue a las organizaciones capaces de prestar servicios de calidad. Además, los contribuyentes y los donantes particulares confiarían en mayor medida en que su dinero se emplea con sensatez. Por otro lado, los donantes institucionales podrían tomar decisiones basadas en criterios objetivos, con lo que se abriría la posibilidad de que se produjera una competencia genuina entre las agencias respecto a la calidad de su trabajo.

Se sugirió la idea de implantar un 'defensor' independiente tras la respuesta humanitaria al genocidio de Ruanda, pero no se ha probado una organización con las funciones descritas anteriormente. Se trata de una pieza crucial y ausente de las estrategias de responsabilidad, que serviría para fomentar y promocionar otros esfuerzos encaminados a la autorregulación y al aprendizaje. Parece que la idea va adquiriendo respaldo entre algunos donantes, a través de los cuales se canaliza una cuantiosa parte de la financiación internacional.

Es necesario que nos esforcemos más por aumentar la responsabilidad. Quizá podríamos intentar crear un organismo independiente que informe sobre la actuación y la eficacia del sistema humanitario.

Hilary Benn, ex secretario británico de Desarrollo Internacional⁷

Se suelen presentar las obligaciones ante los donantes y los beneficiarios como polos opuestos que se mueven en dirección contraria, aunque no tienen por qué serlo. Los donantes y los beneficiarios comparten un interés común por la eficacia de los programas en los que tienen voz, sobre todo teniendo en cuenta que están en juego miles de millones de dólares.⁸ Es competencia de los gobiernos y de las fundaciones donantes, como administradores del dinero, exigir una mayor transparencia ante los beneficiarios y los contribuyentes, en lugar de emplear la financiación de las ayudas para ejercer presiones políticas. Aun cuando deben dirigir el establecimiento de un organismo de control internacional, este debe permanecer totalmente independiente a estos actores que deben ser también objeto de su escrutinio.

Los casos de falta de eficacia y transparencia de las agencias de ayuda sólo servirán para socavar y mermar el buen trabajo que sí se realiza. Para que las organizaciones humanitarias sean eficientes abanderados que señalen el camino hacia mejores prácticas y un mejor comportamiento empresarial, es necesario que se esfuercen al máximo para mantener ellas mismas altos estándares morales. Es hora de implicarse plenamente para renovar la responsabilidad.

Asmita Naik (asmita99@yahoo.co.uk) es asesora independiente.

1. <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1001083>

2. BBC, 'Se extiende el sexo a cambio de ayuda en Liberia' (Liberia sex-for-aid widespread), 8 de mayo de 2006 en <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4983440.stm>

3. www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/9607

4. www.tsunami-evaluation.org

5. www.charitywatch.org/aboutaip.html

6. www.oneworldtrust.org/?display=index_home

7. Guardian, 'Benn critica a la ONU por la respuesta ante el desastre' (Benn to attack UN over disaster response), 23 de enero de 2006.

8. Un cálculo, realizado en 2002, situaba los gastos de funcionamiento de las organizaciones sin ánimo de lucro de 37 países en 1,6 billones de dólares (equivalente a la quinta mayor economía del mundo): Newsweek, '¿Dónde está el dinero?' (Where the money is), 5 de septiembre de 2005; se aportaron 13.000 millones de dólares en donaciones contra el tsunami, 5.000 millones de dólares procedentes de fuentes privadas, según la ONG Iniciativa del Impacto, 2006, *ibid.*

Más allá de la mera presencia: intervenciones de protección sobre el terreno

por Rosa da Costa

Al tiempo que se transforman los conceptos y las prácticas en el contexto del nuevo enfoque sectorial para los desplazados internos, la protección se entiende cada vez más como una cuestión transversal que afecta a otros clusters y a sus agencias directoras.

La expresión “presencia protectora” es ya habitual. Describe una situación donde las organizaciones humanitarias internacionales ofrecen su ayuda de emergencia y, gracias a su presencia, pueden impedir los abusos de los derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, ¿qué implica “proteger” en una situación de desplazamiento motivado por un conflicto armado, incluso para los agentes de ayuda humanitaria? ¿Y cómo se sigue ofreciendo cierta asistencia y protección en una situación en la que los Estados no han querido o no han sido capaces de impedir la vulneración de los derechos humanos? A continuación, se describen algunas intervenciones y se subraya la protección que pueden ofrecer, así como los problemas y riesgos concretos a los que se enfrentan.

Unidad y reunificación familiar

Los agentes humanitarios entienden que la familia es una herramienta básica de protección en situaciones de crisis y saben que los menores que están solos corren el riesgo de ser explotados o de sufrir la violencia sexual y por motivos de género. Así, cuando los niños no pueden reunirse inmediatamente con su familia, los responsables de la protección del menor toman decisiones por su bien, disponen lo necesario para garantizar su cuidado, continúan con el procedimiento de localización y se aseguran de hacer un seguimiento del bienestar y las necesidades del niño.

En el contexto de los desplazamientos motivados por un conflicto, los responsables de protección también deben conocer y responder a otros riesgos ocasionados por la separación de los miembros de la familia. Por ejemplo, es

más probable que acusen a un hombre que se haya separado de su familia de llevar a cabo actividades políticas o militares y, por ello, es más proclive a sufrir detenciones arbitrarias, trabajos forzados y vulneraciones de los derechos humanos por parte de los implicados en el conflicto. De igual modo, los niños y niñas que están solos pueden ser capturados por las facciones armadas para hacer de portadores, esclavos sexuales o soldados. Los responsables de la protección y otros trabajadores sobre el terreno también deben tener en cuenta los riesgos que supone la reunificación de una familia. Los procedimientos de localización de miembros familiares separados exigen mayor consciencia sobre las cuestiones de confidencialidad y seguridad.

Protección, recopilación y registro de datos

Para mejorar la protección de los desplazados internos es esencial contar con datos veraces sobre su cantidad, ubicación y situación, que estén desglosados por edad, sexo y otros indicadores clave. No obstante, en los desplazamientos internos motivados por un conflicto, incluso una actividad aparentemente sencilla como recabar información mediante su registro y clasificación puede plantear problemas inesperados y tener consecuencias en materia de protección. Puede ser difícil identificar y contactar con los desplazados internos, especialmente cuando se dispersan por grandes zonas urbanas, viven con familias de acogida o se han visto obligados a huir a zonas controladas por las fuerzas rebeldes. Las personas o las comunidades que han huido a causa de las vulneraciones de los derechos humanos y de las persecuciones a menudo desean ocultar su identidad y localización

y, por tanto, son casi inaccesibles a los efectos de recabar información.

Ha de reconsiderarse la forma tradicional de recopilación de datos sobre los desplazados internos, así como su clasificación y registro, con el fin de atender a los riesgos de seguridad que plantean, ya que la disponibilidad de esta información puede tener graves repercusiones en la seguridad de las personas o los grupos desplazados. Puede que los desplazados internos hayan elegido vivir en el anonimato para escapar de las persecuciones de los agentes estatales armados y de los no estatales. Por otra parte, estas comunidades pueden rechazar su identificación como “grupo especial” por miedo a las represalias de una población de acogida que no recibe ayuda humanitaria. La participación de los responsables de protección y de las propias comunidades de desplazados en la valoración de estos riesgos y la selección de métodos adecuados de recopilación y uso de la información ayudará a garantizar que estos datos no ponen en peligro, inadvertidamente, la seguridad o los intereses y derechos a largo plazo de las comunidades de desplazados.

Protección y ayuda humanitaria

Durante la última década, se ha progresado mucho en cuanto a la protección mediante las actividades de ayuda humanitaria. Se han desarrollado métodos útiles para garantizar que ofrecemos mejor nuestra ayuda, que se responde con mayor eficacia ante riesgos de seguridad específicos y que se mejora nuestra colaboración con las comunidades. Los planteamientos que tienen en cuenta las comunidades y sus derechos, la introducción de los conceptos de edad, sexo y diversidad y las evaluaciones participativas son herramientas que pueden garantizar que la ayuda humanitaria y otros servicios y programas se amolden a las necesidades y capacidades de protección específicas de cada grupo. Además, cuando se aplica a través de la perspectiva de la

seguridad, la ayuda humanitaria puede tener un impacto importante, que va más allá de la protección eficaz de los desplazados internos ante el riesgo inmediato de desplazamiento y repercute en la falta de alimentos, refugio y otras necesidades básicas. En concreto, los programas de ayuda pueden:

- Proteger a los desplazados internos ante riesgos de seguridad secundarios asociados al desplazamiento, como las enfermedades, la explotación y los trabajos de supervivencia indignos o peligrosos, entre ellos las diversas formas de “sexo de supervivencia”
- Evitar que los desplazados internos tengan que volver prematuramente a un contexto marcado por la inseguridad o que tengan que desplazarse por segunda vez (con los peligros que ello conlleva) en busca de agua u otros recursos básicos
- Reforzar la capacidad y los incentivos de las comunidades de acogida para que colaboren en la protección de los desplazados internos, asegurando su participación en los programas de ayuda o desarrollo

Además, los programas de ayuda humanitaria suelen ofrecer un cómodo punto de entrada para establecer una presencia internacional y llevar a cabo tareas de “protección”. La “presencia protectora” representa una oportunidad para valorar las necesidades, comprometer gradualmente a los implicados y desarrollar programas de protección específicos para cada situación. Este punto es especialmente importante cuando resulta controvertido realizar actividades directamente relacionadas con la protección que son, en un principio, difíciles de negociar.

La rápida intervención a través de la ayuda humanitaria en las primeras fases del desplazamiento también puede constituir una medida paliativa, incluso si no puede evitar por completo que éste se produzca. Puede contribuir a garantizar campos más seguros o viables y a evitar movimientos secundarios a zonas urbanas mayores o áreas más inaccesibles que puedan reducir las oportunidades de retorno al lugar de origen. Si la ayuda llega avanzado el proceso de desplazamiento, es posible que las comunidades de desplazados ya se hayan dispersado, no puedan ser localizadas y ya no puedan participar en la defensa de sus derechos o las condiciones de regreso. La

rápida presencia de la ayuda humanitaria puede ofrecer muchas posibilidades, entre las que destacan la pronta negociación de normas de coexistencia, la reducción de la tensión con las comunidades vecinas o de acogida y la preservación de una comunidad vigorosa y sana, cuyos miembros más fuertes o líderes no tengan que abandonar para cubrir sus necesidades básicas, sino que puedan, por el contrario, apoyar soluciones e iniciativas comunitarias más enérgicas.

Al mismo tiempo, hay que cuidar que la presencia internacional a través de las actividades de ayuda no prolongue involuntariamente el desplazamiento o lo hagan permanente. Por esta razón, debe planificarse con cuidado la distribución de alimentos en zonas conflictivas y, para ello, deben participar los líderes locales. La comida puede ser motivo de ataques de los rebeldes, mientras que, si los puntos de distribución de alimentos se sitúan muy lejos de los pueblos, pueden establecerse desplazamientos permanentes, ya que la población quizá esté demasiado debilitada para hacer el camino de regreso al pueblo todos los días y opte, en su lugar, por permanecer cerca de aquella zona.

De igual modo, al mantener la infraestructura humanitaria (estructuras de campo, tiendas donde se dispensan servicios médicos y puntos de distribución de alimentos) durante demasiado tiempo, se puede prolongar o consolidar el desplazamiento, porque se anima a la población afectada a quedarse donde están los servicios básicos. Sin embargo, cortar la ayuda puede provocar retornos prematuros a zonas inseguras e insostenibles o desplazamientos secundarios. Esto subraya, por un lado, la importancia de coordinar la ayuda humanitaria cuidadosamente en las zonas de desplazamiento y, por el otro, de elaborar programas de

recuperación urgente, desarrollo y subsistencia en las zonas de regreso.

Al ofrecer un marco jurídico y un impulso a estas actividades de protección, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son una importante herramienta mediante la cual podemos colaborar con los gobiernos nacionales (es decir, instituciones nacionales de derechos humanos, poder judicial, fuerzas policiales, ejército), así como con la sociedad civil nacional y las comunidades afectadas, para concienciarles sobre los derechos de los desplazados internos y reforzar sus sistemas de protección.

Definir la protección única o principalmente en relación con las medidas que podemos adoptar una vez que el desplazamiento ha tenido lugar constituye una perspectiva reduccionista. Las tareas de protección de los desplazados internos deberían protegerles también del desplazamiento. El desplazamiento es un síntoma que se relaciona a menudo con los motivos clave del conflicto (desatención a los derechos humanos y su legislación, pobreza y marginación).

Las iniciativas que crean condiciones de protección de los derechos de la población civil en general y de la que retorna en particular, como inversiones en el imperio de la ley, estructuras de gobierno y medios de subsistencia sostenibles, deberían formar parte de una estrategia más amplia de protección de los desplazados internos.

Rosa da Costa (rdacosta@austcare.org.au) es la Asesora Superior en Política Humanitaria y de Protección de Austcare (Ginebra) (www.austcare.org.au).

1. www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/contents.htm#Uganda



Distribución de alimentos del PMA en Moroto, Uganda nororiental, marzo de 2007.

La clasificación de la población desplazada: nuevas orientaciones

por Jens-Hagen Eschenbächer y Tom Delrue

La falta de información fidedigna sobre los desplazados internos ha mermado durante mucho tiempo la eficacia de las respuestas a las situaciones de desplazamiento interno. La Guía de Clasificación de los Desplazados Internos es una nueva herramienta diseñada para ayudar a los agentes humanitarios a realizar encuestas sobre esta población.

Es difícil obtener datos fidedignos sobre los desplazados internos. En muchos países afectados, la información existente sobre ellos y la situación en que se encuentran es incompleta, poco fiable, desactualizada o incorrecta. Esta característica supone un obstáculo grave al apoyo efectivo, a la mejora de la protección y al diseño de programas de ayuda específicos.

Según esto, en junio de 2004, el Grupo de Trabajo del Comité Permanente Interagencial (IASC, por su siglas en inglés) acordó que era necesario desarrollar un marco interagencial para la recopilación y análisis de información relacionada con los desplazados internos útil para todo el sistema. Más tarde, se constató que también se necesitaba cierta orientación sobre la metodología de compilación de datos con el fin de sistematizar esta tarea sobre el terreno.

En verano de 2007, el Grupo de Trabajo sobre Protección Global aprobó la Guía de clasificación de los desplazados internos desarrollada por el Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados y la Unidad de Apoyo en el ámbito de la Protección y el Desplazamiento de OCAH, que contó con el apoyo de ACNUR. El proceso que condujo a la finalización de la Guía incluía una serie de amplias consultas con los actores interesados, desde los órganos directivos hasta los trabajadores en el terreno.

Clasificación de los desplazados internos

Clasificar a los desplazados internos representa un medio importante de mejorar la disponibilidad y calidad de la información sobre esta población, con el fin de obtener datos que puedan utilizarse tanto en estrategias nacionales como en estadísticas globales. La información puntual y fidedigna puede contribuir a comprender mejor una situación de desplazamiento interno en un país o zona concreta. Este entendimiento debería mejorar la calidad del apoyo y la

programación destinada a los desplazados, lo cual, a su vez, debería favorecer que los medios empleados en beneficio de su apoyo y protección fueran más abundantes y concretos.

La clasificación de los desplazados internos ofrece una visión general de la población afectada que muestra, como mínimo:

- el número de personas desplazadas, clasificadas por edad y sexo (incluso si se trata sólo de cifras aproximativas)
- su localización o localizaciones

Si es posible, debería constar la siguiente información (esta enumeración no es exhaustiva): causa(s) y patrones del desplazamiento, cuestiones de protección, necesidades humanitarias y posibles soluciones de tipo grupal/individual, si existen.

¿A quién va dirigida la Guía?

La Guía se ha diseñado principalmente para los responsables superiores técnicos de las Naciones Unidas y de las ONG, tanto de ámbito nacional como regional. Asimismo, está pensada para ayudar a los encargados de la clasificación que, aunque pueden ser expertos en encuestas demográficas, quizá no tengan suficiente información sobre los desplazados internos o sus características más destacadas. Tendrán que entender a qué tipo de población están clasificando para tener en cuenta posibles dificultades. Por otro lado, esta Guía será útil para los miembros del gobierno, los grupos de la sociedad civil, etc. que trabajen por la defensa, concienciación y movilización de recursos en beneficio de los desplazados internos.

Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primordial de ofrecer protección y ayuda a los desplazados internos en su jurisdicción. Como tales, cuando corresponda, tendrían que dirigir los esfuerzos de clasificación, mientras que los organismos internacionales deberían

desempeñar un papel de apoyo, si fuera necesario. Cuando el gobierno nacional no pueda o no quiera asumir esta responsabilidad, le corresponde al Coordinador Humanitario y/o Residente Humanitario de las Naciones Unidas iniciar un ejercicio de clasificación, habiendo consultado previamente al Equipo Nacional. La idea principal es que la clasificación debería ser un proceso común entre los diversos agentes involucrados, aunque esto no implica que las diversas agencias dejen de realizar valoraciones de necesidades individuales para fines concretos.

Avances

En 2007, se formó un grupo central de organismos de dentro y fuera de las Naciones Unidas comprometidos con los desplazados internos para apoyar los ejercicios de clasificación de la información sobre el terreno y para fomentar la aplicación de la Guía. Según las recomendaciones que se formularon tras consultar a algunos organismos de las Naciones Unidas, ONG, instituciones académicas y donantes en mayo de este año, el grupo está estudiando la posibilidad de establecer un servicio de apoyo interagencial a la clasificación de la información sobre desplazados. Se prevé un taller internacional para abril de 2008 en Yaundé, Camerún, para identificar los ejercicios de clasificación que se han realizado recientemente y hablar de las prácticas más recomendables. También está previsto establecer una red más amplia de organizaciones e instituciones que se centren en las cuestiones relacionadas con la clasificación de la información sobre desplazados internos.

Jens-Hagen Eschenbächer (jens.eschenbaecher@nrc.ch) trabaja para el Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados (www.internal-displacement.org) y Tom Delrue (delrue@un.org), para la Sección de Apoyo en materia de Protección y Desplazamiento de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (http://ochaonline.un.org).

La Guía de Clasificación de los Desplazados Internos (en inglés) está disponible gratuitamente de forma impresa en el Observatorio de Desplazamiento Interno (dirección en la página 72) y en línea en www.internal-displacement.org/profiling. También se editará una versión en francés en 2008.

El papel del sector privado en la respuesta humanitaria

por Soraya Narfeldt

El objetivo de cualquier empresa es ganar dinero, pero lo que cuenta es cómo se gana ese dinero. Se las debe animar a que vean los muchos beneficios que aportan el apoyo a la respuesta humanitaria y el funcionamiento ético.

RA International, con sede en Dubai, está especializada en reconstruir infraestructuras en comunidades devastadas. Como todas las empresas, nuestro objetivo es ganar dinero, pero estamos comprometidos con las causas humanitarias en las que trabajamos y animamos a otras empresas a que hagan lo mismo. Al ofrecer asistencia humanitaria, las empresas privadas pueden desarrollar relaciones sostenibles a largo plazo con los lugareños, lo cual les ayuda a introducirse en la comunidad y facilita sus esfuerzos por hacer negocios en la zona.

Ayudamos a las comunidades contratando a trabajadores locales y ofreciéndoles formación práctica y un sueldo. A continuación, la empresa los contrata o bien les ayuda a establecerse por su cuenta y trabaja en colaboración con ellos. Fomentamos el crecimiento de las ONG locales que añaden valor a su comunidad. Al dotar a la gente de los medios para establecer sus propios negocios y asociaciones, desarrollamos la confianza entre nuestra empresa y las comunidades locales. Esta práctica resulta utilísima para facilitar una buena atmósfera para las relaciones comerciales, al mismo tiempo que derriba barreras de todo tipo.

Prestamos servicios en campos de desplazados, servicios de restauración, tratamiento de residuos, abastecimiento y logística, generación de energía e ingeniería, así como construcción, en países de diferentes partes del mundo. Además, hemos patrocinado proyectos comunitarios en países como Afganistán, la República Democrática del Congo, Sudán y Kenia.

En el ámbito del tratamiento de residuos, en la actualidad, RA International ejecuta la mayoría de los contratos de la OTAN en Kabul y también desarrolla actividades de tratamiento de residuos en Mazar-e-Sharif, Gardez y otras zonas de Afganistán. En lugar de instalar nuestras propias plantas

de tratamiento, trabajamos con el gobierno afgano y construimos las instalaciones de tratamiento con sus ministerios, ampliando así la infraestructura gubernamental. Mientras utilice estas instalaciones, RA también paga por el servicio, con lo que aporta ingresos a las arcas del Estado. Asimismo, efectuamos contratos en Juba (Sudán), en estrecha colaboración con el gobierno de Sudán del Sur para establecer directrices medioambientales. Suministramos retretes portátiles, además de vaciarlos y limpiarlos, en dos escuelas para chicas en Kabul. Hemos distribuido alimentos a orfanatos en esta ciudad y proporcionado equipo básico de oficina al Ministerio de Economía. En Juba, hemos brindado oficinas y alojamiento, sin coste alguno, a Médecins Sans Frontières y hemos repartido alimentos y bebida a una comunidad de leproso. En Sierra Leona, hemos aportado materiales para construir dos escuelas y hemos instalado varias bombas manuales que, en la actualidad, abastecen de agua a escuelas de todo el país.

Dudamos de que muchos de estos proyectos y sus resultados hubieran podido tener lugar sin financiación por parte del sector privado. Por supuesto, se trata de nuestro negocio y obtenemos beneficios, pero, si nos fijamos en cómo trabajamos y con quién, podemos contribuir a garantizar que la población local se beneficie más y a más largo plazo.

En Meynemah, al noroeste de Afganistán, hemos trabajado con el Equipo de Reconstrucción Provincial Noruego en un gran proyecto de sanidad para el hospital regional, del que dependen más de 1,1 millón de personas. El ejército noruego donó un ventilador que permite al hospital realizar operaciones quirúrgicas más complejas para salvar vidas. No obstante, pronto se advirtió que los niveles de higiene eran bajos. Una enfermera de la zona se dirigió a RA International para solicitar ayuda

y acordamos aportar fondos con el objeto de formar y emplear a hombres y mujeres de la región para desinfectar quirófanos y salas quirúrgicas y para ayudar a los médicos a lavarse y ponerse la bata antes de emprender la cirugía.

No se debe menospreciar nunca el poder de las empresas privadas que ofrecen su ayuda, ya que casi siempre, se centran en la eficacia, la buena negociación, la construcción de su reputación (su marca) y en conseguir que las cosas se hagan cumpliendo los plazos y sin exceder el presupuesto fijado. Las normas básicas del capitalismo, que funcionan para bien de las comunidades a las que sirven, pueden, a su vez, ayudarles en los negocios y, finalmente, contribuir a la recuperación y al progreso de la sociedad tras el conflicto.

Para nosotros, la respuesta humanitaria constituye una forma de ayudar al fortalecimiento de la comunidad. Cuando ven que queremos restituir las comunidades a las que servimos, es más fácil trabajar en ellas. Animamos a otros operadores del sector privado a considerar la ética de su funcionamiento y a asegurarse de que sus acciones benefician más a todos.

Soraya Narfeldt (info@raints.com) es Presidenta del Consejo de Administración de RA International (www.raints.com) y antigua voluntaria de Naciones Unidas.

RA International es socio activo de la Asociación Internacional para las Operaciones de Paz (IPOA, por sus siglas en inglés, <http://ipoaonline.org/php>). IPOA es una asociación comercial, cuyo cometido consiste en promover elevados niveles operativos y éticos de las empresas activas en la industria de la paz y la estabilidad, entablar un diálogo constructivo con los responsables políticos sobre la contribución positiva de estas empresas a la mejora de la paz internacional, el desarrollo y la seguridad de las personas, así como informar al público interesado sobre las actividades y el papel de la industria.

Acceso a la salud reproductiva, información y servicios durante emergencias



La compilación de datos en situaciones de emergencia

por Jennifer Schlecht y Sara Casey

A pesar de que la comunidad humanitaria reconoce que es necesario disponer de datos de buena calidad para la elaboración de programas y su seguimiento, las dificultades y las exigencias de las situaciones reales suelen conducir, con demasiada frecuencia, a la excusa de “no tenemos tiempo” o “es demasiado difícil”. Sin embargo, sin destinar tiempo y recursos a la compilación de datos de referencia y de control, las actividades de los proyectos no pueden basarse en pruebas sólidas procedentes de la evaluación de los programas.

Existen preocupaciones muy reales, como las relativas a la ética, la seguridad física, las implicaciones políticas de actividades en entornos que cambian con rapidez, las dificultades logísticas y los problemas técnicos de trabajar con poblaciones en movimiento y con composiciones demográficas atípicas.¹ No obstante, nuestra experiencia con la Iniciativa para el Acceso a la Salud Reproductiva, la Información y los Servicios en Situaciones de Emergencia (RAISE, por sus siglas en inglés)² ha demostrado que, con una mayor atención a la recogida de datos, es posible desarrollar una programación en situaciones de crisis basada en la información recogida. Aunque recopilar datos de referencia exige tiempo y recursos, puede ayudar a garantizar la eficacia y el éxito a largo plazo, además de proporcionar datos para la defensa de los derechos humanos.

Todos los proyectos respaldados por la Iniciativa RAISE aplican un estudio compuesto por una evaluación de los servicios disponibles y una encuesta a la población. RAISE presta apoyo técnico a los proyectos para asegurar que la compilación de datos sigue la metodología estandarizada, al mismo tiempo que capacita al personal del proyecto desplegado en el terreno. Hasta la fecha, RAISE y sus socios han llevado a cabo evaluaciones de servicios en cinco proyectos en Darfur, la República Democrática del Congo (RDC), el norte de

Uganda y Sudán del Sur, además de encuestas en tres proyectos en Darfur y el norte de Uganda. Estas experiencias ilustran las formas en que pueden superarse los obstáculos a la hora de obtener datos en situaciones de conflicto.

Preparación

Es esencial que exista una preparación adecuada, sobre todo en situaciones de emergencia. Antes de realizar un estudio, es imprescindible considerar los efectos potenciales, directos e indirectos, que pueda tener el proceso sobre la agencia de implementación, los beneficiarios y la capacidad de la agencia para seguir trabajando en un entorno concreto.

Uno de los primeros pasos para los estudios consiste en obtener el apoyo de los directores de organizaciones cooperantes. Los estudios exigen financiación, recursos humanos y tiempo. A RAISE le pareció fundamental asegurarse de que las agencias de implementación entendían plenamente este aspecto y apoyaban totalmente el proceso antes de avanzar. Este apoyo debe incluir el nombramiento de una persona que coordine el estudio, desde el primer día de formación hasta el último día de recogida de datos.

A continuación, los proyectos obtenían el visto bueno de las autoridades locales y nacionales, los comités éticos pertinentes y los líderes locales, ya que su respaldo

era crucial para una puesta en práctica sin obstáculos. Además, los interesados clave, como los funcionarios del Ministerio de Salud, el personal de ONG y los líderes locales participaban en las primeras etapas de planificación y puesta en práctica. Estos últimos resultaron ser fundamentales a la hora de movilizar a los miembros de la comunidad para que participasen en las actividades del estudio. Asimismo, la colaboración con las autoridades implicadas fue beneficiosa en todos los casos.

Adaptación de los instrumentos

A menudo, los proyectos pueden adaptar instrumentos de investigación existentes, cuya validez ya ha sido demostrada en situaciones semejantes, lo cual permite también que los trabajadores en el proyecto comparen los hallazgos con otros datos similares. Los socios de RAISE adoptaron una herramienta revisada de la Evaluación de Servicios de Atención obstétrica de Emergencia del Programa de Prevención de la Mortalidad y Discapacidad Materna (AMDD, por sus siglas en inglés)³ y un cuestionario adaptado del Centro para el Control de Enfermedades (CDC, por sus siglas en inglés): Conjunto de herramientas para la evaluación de la salud reproductiva de las mujeres afectadas por conflictos armados.⁴ Juntos, estos instrumentos proporcionan información respecto a las instalaciones de los servicios de salud reproductiva (como equipos, suministros y dotación de personal), el uso de los servicios y el estado actual de la salud reproductiva de las mujeres atendidas por el proyecto.

Posteriormente, los socios adaptaron las herramientas a su contexto local. La traducción constituye una etapa decisiva, que tiene una importancia trascendental; debe destinarse tiempo suficiente para la traducción, la retraducción a la lengua de partida y la revisión. A pesar de que puede suponer un proceso largo y complicado, sobre todo cuando se trata de múltiples idiomas, los supervisores del equipo de datos pueden participar desde

el principio en el proceso de referencia para establecer su titularidad y fomentar que se invierta en los resultados.

Muestreo

El muestreo representa una de las tareas más difíciles en la realización de encuestas en situaciones de conflicto. Uno de los motivos es que apenas se dispone de cifras fiables de población en esas situaciones. Por ejemplo, los brotes de enfrentamientos en Darfur provocaban que las poblaciones de los campos de desplazados internos y de las aldeas cambiaran de emplazamiento con frecuencia, mientras en el norte de Uganda las personas habían empezado a salir de los campos hacia las zonas de reasentamiento. A menudo, la agencia responsable de la distribución de alimentos disponía de las cifras más actualizadas, pero, al parecer, éstas solían inflarse con el fin de aumentar las raciones que las familias recibían. En consecuencia, esclarecer el número de miembros de una familia a partir de las cartillas de racionamiento era muy delicado y, al final, se evitó hacerlo. Los socios de RAISE trabajaron estrechamente con los líderes locales para superar estos obstáculos. Por ejemplo, en Darfur, los jeques locales de los campos o de las aldeas pudieron proporcionar a los socios de RAISE datos relativos al número de personas o familias bajo su mando.

Reclutamiento del equipo de recogida de datos

Establecer y reclutar pronto a un equipo sólido de recogida de datos es esencial para llevar a cabo el estudio. Los compiladores de datos pueden provenir de diversos grupos, como estudiantes de universidades locales, miembros de la comunidad y funcionarios del Ministerio de Salud. El establecimiento de relaciones con los miembros de estos grupos puede suponer beneficios secundarios para el programa. Por ejemplo, los equipos de RAISE de recogida de datos para la evaluación de servicios incluían trabajadores de ONG y del Ministerio de Salud, por lo que contribuían a una mejor cooperación con el Ministerio de Salud del país. Sin embargo, durante la encuesta, la participación del personal del ministerio introdujo nuevas dificultades, pues en muchos casos la población local desconfiaba del gobierno y, probablemente, se habría negado a tomar parte en la encuesta si los funcionarios del ministerio hubieran participado en la recogida de datos. En esos casos, se pedía a los funcionarios que realizaran otras labores, como la introducción y el análisis de datos.

Hay otros aspectos que deben tomarse en cuenta al seleccionar el equipo de

recogida de información. En algunos países, cuestiones étnicas y políticas delicadas restringían la capacidad de algunos para viajar o afectaban a la disposición de las encuestadas para ser entrevistadas. Por otro lado, las diferentes capacidades lingüísticas, cuando se hablaban varios idiomas y dialectos, acarrearán nuevas dificultades. El nivel de alfabetización fue difícil de determinar, sobre todo en lugares donde apenas se escribe en el idioma o dialecto autóctono. Los niveles de educación repercutieron en el tiempo necesario para completar actividades de formación. Además, la recogida de información precisó bastante tiempo, por lo que es importante asegurarse de que, cuando aceptan participar, todos los miembros del equipo comprenden la cantidad de tiempo que se les va a exigir.

Formación para aumentar la capacidad local

Los socios de RAISE formaron a los equipos de recogida de información con la asistencia técnica de los trabajadores de RAISE. La formación de estos equipos duró de tres a cuatro días para la evaluación de los servicios y de siete a diez días para las encuestas demográficas. Era necesario que el tiempo dedicado a la formación fuera flexible, para tener en cuenta las variaciones que existían en los conocimientos y las habilidades iniciales de los grupos.

RAISE desarrolló la formación con los socios para garantizar la buena calidad de los datos y para desarrollar la capacidad de éstos y de las personas implicadas (véase el caso práctico a continuación). En la medida de lo posible, los trabajadores del proyecto y los supervisores dirigieron las actividades de planificación, mediación y formación. Este nivel de participación produjo un conocimiento más sólido y mayor confianza en las herramientas, mejoró el liderazgo y aumentó la calidad de la supervisión y la recogida de datos. RAISE prestó asistencia técnica continua durante todo el proceso, como presentaciones estándar que podían adaptarse a la formación, facilitando la tarea de liderazgo de los trabajadores desplegados en el terreno.

Implementación

Es importante que la implementación de las evaluaciones siga la metodología aprobada, incluso en circunstancias inestables. Una vez se han seleccionado las muestras, la realización de la encuesta puede verse afectada por el cambio rápido en las condiciones de seguridad y de las carreteras. Un equipo de estudio de RAISE en Darfur tuvo que suspender la recogida de información porque los enfrentamientos

cerca de la zona de estudio cortaron el acceso a la población destinataria, aunque reanudaron el estudio en cuanto la zona volvió a ser segura. En el norte de Uganda, varias aldeas seleccionadas para la muestra de RAISE se volvieron inaccesibles debido a la lluvia; los equipos modificaron las opciones de transporte cuando fue posible y, en algunas ocasiones, seleccionaron clusters adicionales.

Durante cualquier estudio, pero sobre todo en entornos inestables, es esencial considerar la seguridad del equipo de recogida de información y de las encuestadas. Una buena formación puede orientar a los equipos sobre cómo reaccionar ante sucesos inesperados o potencialmente peligrosos. Además, los equipos deben disponer de medios de comunicación y transporte adecuados en caso de emergencia y deben respetar las restricciones locales para viajar. Establecer buenas relaciones con los líderes locales e informarles del momento en que se irá a tomar datos es necesario para garantizar la seguridad. Durante los estudios de RAISE, los líderes locales aportaron información actualizada sobre seguridad y facilitaron la comunicación y el transporte. En cuanto a la seguridad de las encuestadas, todos los participantes en las actividades del estudio deben respetar estrictamente la confidencialidad y la privacidad. Este extremo fue destacado a lo largo de la formación y de la puesta en práctica. En el norte de Uganda, la encuesta incluía preguntas sobre las experiencias de las encuestadas sobre la violencia por motivos de género. El equipo de encuestas de RAISE estableció un protocolo de derivación a asesores psicológicos, estudiado por cada entrevistadora antes de las entrevistas.

Introducción de datos, depuración y análisis

Para que los datos fueran más útiles a los que trabajan sobre el terreno, RAISE asistió a sus socios locales con formación sobre la introducción, depuración y análisis de los datos.⁵ Este tipo de preparación brindó a los trabajadores la posibilidad de desarrollar sus habilidades analíticas que, a continuación, pudieron aplicar al análisis de datos de seguimiento o de otros estudios. En algunos ámbitos, la introducción de datos presentó dificultades debido a la falta de capacidad local. A menudo, las personas con habilidades informáticas no estaban disponibles para un trabajo a corto plazo por diversos motivos. Algunos proyectos se asociaron con el Ministerio de Salud o el personal universitario para la introducción de datos. RAISE suministró bases de datos estandarizadas adaptadas a cada proyecto.

Caso práctico: el norte de Uganda

Durante la realización de la encuesta en el norte de Uganda, se entrevistaron a más de 1.400 mujeres en seis zonas, incluidos campos de desplazados internos, aldeas rurales y poblaciones urbanas. La experiencia previa en este tipo de estudios hacía prever que los cambiantes índices de reasentamiento en cada zona de desplazados internos, junto con el inicio de la temporada de cosecha, afectaría las tasas de respuesta y las posibilidades de acceder a las entrevistadas. En las visitas previas a la encuesta, se informó al equipo de RAISE en repetidas ocasiones de que las mujeres no estarían en casa, bien porque vivían a tiempo parcial en zonas de reasentamiento colindantes o bien porque trabajaban en el campo durante el día.



Localizadoras/
entrevistadoras
en acción:
Judith, Anna
e Yvonne (de
izquierda a
derecha)

Por lo tanto, la formación requería flexibilidad por parte del equipo de entrevistadores y capacidad por parte de los supervisores para superar las dificultades de las casas vacías, las residencias dobles, las mujeres en el campo y los bajos índices de respuesta. En lugar de seguir la metodología tradicional de división de tareas entre los entrevistadores y los 'localizadores' (quienes identifican las casas y seleccionan a las participantes según el protocolo), se potenció la flexibilidad, al formar a los miembros más capacitados del equipo en ambas funciones. Este planteamiento resultó ser muy valioso, ya que los supervisores podían dividir las tareas de la forma más eficaz atendiendo a las circunstancias.

Por ejemplo, cuando un equipo sabía que las mujeres estaban en casa sólo por la tarde, éste se dividía entre 15 personas de manera que 10 identificaban a las mujeres para la entrevista temprano durante la mañana, mientras que los otros se quedaban en la oficina central para entrevistar a las pocas mujeres que acudían por la mañana. Los 10 localizadores podían identificar hasta 50 mujeres

de grupos de los alrededores y, a continuación, pasaban a realizar entrevistas por la tarde para atender la afluencia de mujeres. Este sistema permitió al equipo responder a cada situación (incluso notificar a las mujeres cuándo se las necesitaría, hasta con dos días de antelación a la entrevista) y asegurar que no se desperdiciaban los recursos humanos.

Los que recibieron formación sobre entrevistas y localización de mujeres afirmaron que el proceso había sido más gratificante. Como observó un entrevistador/

localizador: "era interesante y más provechoso tener más de una habilidad de modo que podíamos variar en nuestro trabajo".

La combinación de mayores niveles de competencia entre los supervisores y más variedad de habilidades entre los recolectores de datos les aportó la flexibilidad necesaria para afrontar la mayoría de las dificultades que surgieron. Finalmente, los equipos lograron un índice de respuesta superior al 85% en zonas donde las encuestas anteriores habían tenido menos del 70%. Esta flexibilidad constituye un valor seguro para la realización de encuestas fructíferas, dado que tales situaciones son comunes en cualquier encuesta y, más aún, en situaciones de conflicto.

La capacidad local para analizar los datos suele ser bastante baja, por lo que RAISE organizó talleres sobre el análisis de datos con trabajadores de agencias cooperantes, empleando las conclusiones obtenidas para mejorar los programas y para planificar actividades de defensa de derechos y difusión de datos. El personal desplegado en el terreno aprendió nuevas habilidades para extraer información útil de la base de datos.

Conclusiones

Los programas basados en datos son fundamentales para prestar servicios de salud reproductiva de buena calidad en emergencias humanitarias y nuestra experiencia con la Iniciativa RAISE ha demostrado que la recogida de información y su utilización en entornos

inestables -aunque supone un desafío- no es imposible. La reciente puesta en práctica de los estudios promovida por RAISE destaca la importancia de:

- Desarrollar la capacidad del personal desplegado en el terreno para adoptar funciones de liderazgo en la recogida de información
- Flexibilidad a la hora de hacer frente a situaciones cambiantes
- Lograr la participación de las partes interesadas, sobre todo el gobierno y los líderes locales, en las diversas etapas
- Desarrollar las habilidades de los trabajadores locales en el análisis de datos y su utilización

Estos elementos garantizan una buena recogida de datos en cualquier situación, pero son sobre todo importantes en zonas de conflicto e inestabilidad.

Jennifer Schlecht (jls2006@columbia.edu) y Sara Casey (sec42@columbia.edu) son Responsables de Investigación, Seguimiento y Evaluación para la Iniciativa RAISE, ambas en la Universidad de Columbia.

1. Por ejemplo, la ratio de hombres y mujeres puede variar si los hombres se han ido a luchar o si han perdido la vida.
2. www.raiseinitiative.org
3. Esta herramienta estará disponible en breve en la página web de la Iniciativa RAISE.
4. www.cdc.gov/reproductivehealth/Refugee/ToolkitDownload.htm
5. Se introdujeron los datos en CSPro (www.census.gov/ipc/www/cspro/index.html) y se depuraron y analizaron con EpiInfo (www.cdc.gov/epiinfo/).

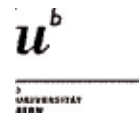
Congreso 2008 sobre Salud Reproductiva en Emergencias Kampala, Uganda: del 18 al 20 de junio de 2008

Organizado por la Iniciativa RAISE, en colaboración con el Consorcio para la Salud Reproductiva de los Refugiados (RHRC, por sus siglas en inglés), este congreso reunirá a una gran variedad de agentes de los ámbitos de la salud reproductiva en situaciones de emergencia, la salud reproductiva, la asistencia humanitaria y el desarrollo con el objeto de contribuir a la expansión de los servicios integrales de salud reproductiva en entornos de crisis.

Visite www.RHInEmergenciasConference.org/2008 para obtener más detalles.



Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno



Hacia una agenda en la investigación sobre el desplazamiento interno

por Elizabeth Ferris

El Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, junto con el Instituto de Estudios sobre Migraciones Internacionales de la Universidad de Georgetown, convocó una reunión de investigadores académicos que trabajan en cuestiones relacionadas con los desplazados internos, en El Cairo, Egipto, del 8 al 9 de marzo de 2007. La reunión, auspiciada por la Universidad Americana de El Cairo, pretendía recabar información sobre investigaciones actuales y futuras en la materia, identificar lagunas y redundancias, así como obtener ideas para una posible agenda futura en temas de investigación sobre el desplazamiento interno. Los 20 participantes, de diversas regiones y disciplinas académicas, abordaron cuestiones metodológicas, posibilidades de refuerzo de la colaboración institucional, opciones de financiación y aspectos que requieren mayor esfuerzo de investigación

Los participantes identificaron problemas metodológicos, tanto en la recopilación de datos como en las investigaciones de campo, y plantearon preguntas como:

- ¿Por qué y cómo puede recogerse información sobre aquellos desplazados internos que no se encuentran en un campo, que no están registrados y que tienen motivos para no querer identificarse?
- ¿Qué metodologías alternativas existen para recopilar datos sobre desplazados internos y qué combinación de metodologías es más efectiva en situaciones culturales determinadas?
- ¿Se puede desarrollar una definición operativa de desplazado interno común para facilitar el trabajo comparativo?
- Reconociendo la importancia y el alto coste que tienen los estudios longitudinales, ¿pueden sustituirse por datos transversales?
- ¿En qué se diferencian los métodos de estudio de los desplazados internos de los empleados en el análisis de los refugiados o de otros migrantes indocumentados o afectados por los conflictos armados? ¿Qué

conclusiones pueden extraerse de las metodologías empleadas en el estudio de dichos grupos?

- ¿Cómo se puede minimizar el riesgo que para algunas personas puede suponer el hecho de ser entrevistadas y garantizar la confidencialidad de la información?
- ¿Cómo pueden los investigadores académicos establecer lazos más estrechos con los responsables políticos?

Al hablar de una agenda futura en investigación sobre el desplazamiento interno, los participantes consideraron las siguientes cuestiones como prioritarias para el futuro:

1. Reforzar la comprensión conceptual del desplazamiento interno

- El contexto en el que se produce el desplazamiento y, especialmente, de qué modo la concepción de la soberanía y la globalización afecta al desplazamiento interno
- Causas de desplazamiento y, sobre todo, la relación entre ellas (como, por ejemplo, la vinculación existente entre los desplazamientos provocados por los conflictos y los motivados por el desarrollo)
- Marcos de referencia de los desplazados internos, inclusive la propia categoría de desplazados internos y el valor añadido que supone ampliar la definición a todas aquellas personas que se ven obligadas a marcharse; la relación entre el desplazamiento interno y el externo; la conexión entre los desplazados internos y aquellos que migran por motivos económicos; y los puntos de comparación entre los desplazados por los conflictos y los aquéllas que permanecen en los lugares de origen.
- Protección, inclusive cuestiones sobre la transversalidad de la protección, la protección sobre el terreno, la relación entre ayuda y protección y las necesidades especiales de protección de mujeres, niños, indígenas, personas mayores y otros grupos

2. Reforzar los sistemas de respuesta ante los desplazados internos

- Respuestas institucionales para los desplazados internos, inclusive la relación entre la responsabilidad nacional y la internacional, el impacto de las reformas humanitarias sobre la protección y ayuda a los desplazados internos, y la responsabilidad de protección

3. Situaciones o grupos de desplazados internos específicos

- Desplazamiento urbano, inclusive la necesidad de disponer de información básica sobre los desplazados urbanos o, de forma más general, sobre aquellos que no viven en campos y que no "son visibles", así como la relación entre el desplazamiento urbano y los procesos de urbanización.
- Desplazados internos como agentes activos, inclusive el papel que desempeñan en la búsqueda de soluciones propias y como agentes de cambio en sus comunidades
- Situaciones de desplazamiento interno prolongadas, inclusive los factores que las crean y las condiciones que llevan a su solución
- Desplazamiento no motivado por los conflictos, inclusive el inducido por el desarrollo, por cuestiones ecológicas/medioambientales y por el tráfico de personas

La reunión fue productiva y supuso un reto, aunque suscitó mayor número de preguntas que de respuestas, y el grupo se comprometió a reunirse otra vez con otros académicos que estuvieran interesados durante el congreso anual de la Asociación Internacional para el Estudio de la Migración Forzosa (IASFM, por sus siglas en inglés), que se celebra en enero de 2008 en El Cairo. Encontrará el informe completo de la reunión en http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/2007_Cairortp.pdf

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) es Codirectora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno.

El sistema de coordinación sectorial en el norte de Uganda

por Jessica Huber y Nina M. Birkeland



**NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL**

El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) tiene el firme convencimiento de que el sistema de coordinación sectorial supondrá una mejora de la respuesta internacional al desplazamiento interno. Constituye un decidido intento por parte de Naciones Unidas, ONG, organizaciones internacionales y gobiernos de cubrir las lagunas que presenta el sistema de asistencia humanitaria. Queremos que este esfuerzo por llevar a cabo la reforma tenga éxito y desempeñe un papel activo en el norte de Uganda para apoyar el trabajo de los clusters y aumentar su eficacia.

Hay que reconocer la función que ha ejercido la introducción del enfoque sectorial en Uganda a la hora de mantener el centro de atención en la crisis humanitaria que sigue afectando a una proporción significativa de la población en todo el norte del país. Esta estrategia ha generado una respuesta de políticas más coherentes y congruentes por parte de la ONU y la comunidad humanitaria, que han trabajado intentando compatibilizar las prioridades de garantizar la libertad de movimiento y la libertad de elección de los desplazados internos, al mismo tiempo que continuaban prestando asistencia a los desplazados en los campos. Todavía queda el reto de ver cómo se desarrolla el sistema de coordinación sectorial sobre el terreno conforme mejora la situación, cómo se asume la transición desde la asistencia humanitaria hasta un entorno posconflicto, pasando por una etapa de recuperación temprana. Es necesaria una adecuada inversión y apoyos suficientes para garantizar la protección y la asistencia a los desplazados internos y a los refugiados de toda la región, independientemente del lugar donde se encuentren.

Concienciación y liderazgo

La eficacia de la instauración de los clusters depende, en gran medida, de la capacidad de sus líderes, dirigidos por el Coordinador Humanitario, para conseguir que el Gobierno de Uganda rinda cuentas de sus acciones. Hasta la fecha, los vínculos entre los líderes de cluster y el Coordinador Humanitario siguen siendo débiles, lo cual limita el liderazgo. El fracaso de la introducción de un coordinador humanitario independiente para Uganda supuso una decepción. Para asegurar una mejor puesta en práctica, los líderes de cluster y sus miembros deben ampliar su comprensión del proceso, sobre todo

respecto a las herramientas, la programación y la planificación estratégica. Es necesario involucrar al Gobierno de Uganda, informarle del proceso y, cuando sea posible, incluirlo en los mecanismos de coordinación.

Coordinación

Pese a la proliferación de mecanismos de coordinación, dirigidos por la ONU, ONG y el Gobierno de Uganda, ésta sigue siendo insuficiente. Por consiguiente, muchos tienen la sensación de que, en los clusters, se toman muy pocas decisiones y apenas se hace ningún seguimiento. Además, los funcionarios del gobierno local no comprenden con claridad las distintas funciones dentro de los grupos sectoriales ni cómo pueden impulsar la acción. Los clusters siguen teniendo el reto fundamental de ser plenamente integradoras (de manera que participen no sólo la ONU y las ONG internacionales, sino también las ONG nacionales y, en los distritos, las ONG locales y las organizaciones comunitarias) y de establecer vínculos estrechos con el Gobierno de Uganda y el gobierno local. Por último, los clusters siguen sin reconocer que la coordinación entre todos los agentes será más positiva cuando se respeten y reflejen las prioridades establecidas por las comunidades y por los organismos del gobierno local y del nacional. Para que el sistema de coordinación sectorial tenga éxito, una postura participativa debe constituir la base de las intervenciones coordinadas en todo el norte de Uganda.

Los clusters en el contexto de la transición

En este momento de cauteloso optimismo en Uganda, el enfoque sectorial debe dar prioridad al trabajo hacia una transición gradual y suave que pase de la ayuda humanitaria a la asistencia al desarrollo a largo plazo. El NRC desea apoyar el importante

papel que el PNUD está empezando a desempeñar en el desarrollo y la puesta en práctica del cluster de recuperación temprana. Para muchos agentes de Uganda, sigue sin estar claro que el PNUD es el responsable de este cluster así como la relación que mantiene con otros grupos que trabajan en el sector y, sobre todo, con otras células, cuando parece haber una considerable superposición de actividades, como las relativas a seguridad alimentaria, artículos no alimenticios y protección.

Conclusión

Por fin, el sistema de coordinación sectorial se está aplicando de manera activa para mejorar la respuesta humanitaria y la coordinación en Uganda. Hemos sido testigos de mejoras en la coordinación, la prestación de servicios y la protección de los desplazados internos y los que regresan en el norte del país. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para que se materialicen todos los beneficios de un enfoque integrador en el que participan como socios todos los actores relevantes. Si se presta más atención y se avanza en el liderazgo y la coordinación, así como en la capacidad integradora y la transición a la recuperación urgente por parte de las células, cabe esperar que se amparen mejor los derechos de los desplazados internos.

Jessica Huber (PAA@nrc.or.ug) es Asesora de Protección y Defensa de Derechos Humanos y Nina M. Birkeland (Nina.Birkeland@nrc.or.ug) es Directora de Programas para NRC Uganda.

El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) trabaja para suministrar asistencia y protección a los refugiados y desplazados internos en África, Asia, Europa y las Américas.
www.nrc.no/engindex.htm
Contact: NRC, PO Box 6758
St Olavs Plass, 0130 Oslo,
Noruega. Email: nrc@nrc.no

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), integrado en el Consejo Noruego para los Refugiados, es una organización encargada de realizar seguimientos del desplazamiento provocado por conflictos. www.internal-displacement.org
Contact: IDMC, 7-9 Chemin de Balexert, 1219 Chatelaine, Ginebra, Suiza. Email: idmc@nrc.ch

El proceso de los Grandes Lagos: nuevas oportunidades de protección



por Jesse Bernstein y Olivia Bueno

La Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos ha generado un nuevo mecanismo para promover la paz, la seguridad y el desarrollo. ¿Ofrecerá un espacio para proteger los derechos de los desplazados?

La región ha emprendido el camino de la paz y el desarrollo. Se han alcanzado acuerdos de paz en Burundi, Sudán del Sur y la República Democrática del Congo. Además, se están llevando a cabo negociaciones para acabar con la guerra en el norte de Uganda. De este modo, muchos refugiados han podido regresar a su hogar en Angola, Burundi, Sudán del Sur y, hasta cierto punto, el norte y el este de Uganda.

Sin embargo, la llegada de la paz no siempre ha venido acompañada de soluciones sostenibles ante la situación de precariedad de los que han huido forzosamente. Incluso mientras refugiados y desplazados internos regresan a casa, ellos, y también sus familiares, tienen que afrontar numerosos obstáculos para su reintegración, desde conflictos sociales y de propiedad, hasta la falta de infraestructuras y oportunidades para crear un medio de vida sostenible. Además, los nuevos y recurrente conflictos de la región siguen obligando a huir a cientos de miles de personas en Darfur y el este de la República Democrática del Congo. Asimismo, millones de personas permanecen en una situación precaria de desplazamiento en el norte de Uganda y en contextos de desplazamiento interno menos conocidos, como los de Kenia, Ruanda y la República Centroafricana. Los once Estados de la región de los Grandes Lagos siguen albergando a casi dos millones de refugiados y a diez millones de desplazados internos.

La Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos¹ reunió a 11 Estados: Angola, Burundi, la República Centroafricana, Congo, la República Democrática del Congo, Kenia, Ruanda, Sudán, Tanzania, Uganda y Zambia. En diciembre de 2006, sus líderes firmaron en Nairobi un Pacto de Seguridad, Estabilidad y Desarrollo. El pacto reconoce que, para garantizar una paz sostenible, es esencial solucionar la situación de los refugiados y los desplazados internos. Incluye protocolos legales, proyectos y programas de acción necesarios para proteger a los que se han visto forzados a huir, y, en particular, protocolos para proteger a los desplazados internos y el derecho a la propiedad de la población que regresa, así como acuerdos para promover la seguridad de la población de acogida y la desplazada.²

El Protocolo para la Protección y Ayuda de los Desplazados Internos, que podrá convertirse en el primer instrumento internacional del mundo legalmente vinculante dedicado a los desplazados internos, se centra en la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos³ a nivel nacional. El Protocolo adapta los Principios Rectores al contexto regional, definiendo explícitamente las responsabilidades de los Estados para con los desplazados mediante proyectos de desarrollo de gran envergadura y mediante la creación de un mecanismo regional de seguimiento de la protección de los desplazados internos.

El Protocolo sobre los Derechos de Propiedad de las Personas que Retornan crea un marco innovador para resolver conflictos sobre la propiedad y la tierra mediante una combinación de mecanismos tradicionales y formales de resolución de disputas. Establece un plan de registro de la propiedad, que reconoce tanto los sistemas de propiedad de la tierra basados en las leyes como los que dicta la costumbre.

La elaboración de los instrumentos y programas del Pacto se desarrollaron teniendo en cuenta los problemas específicos de la región y a partir de un amplio debate entre los gobiernos y la sociedad civil de la zona. El Pacto entrará en vigor cuando sea ratificado por ocho Estados; actualmente tres miembros lo han hecho o están a punto de finalizar el proceso de ratificación. Mientras continúan estos esfuerzos, el Pacto y sus protocolos adjuntos ofrecen una oportunidad de comprometer a las autoridades nacionales en los temas relativos al desplazamiento. En los países donde no existe un marco jurídico nacional para la protección de los desplazados internos, como en Kenia, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo, el Protocolo para los desplazados internos y el modelo legislativo que lo acompaña puede ser empleado por los defensores de los derechos humanos para animar a los Estados miembros a que reconozcan la precariedad de los desplazados y les ofrezcan una mayor protección.

En reconocimiento del potencial del Pacto, en enero de 2007 el Observatorio de Desplazamiento Interno y la Iniciativa Internacional por los

Derechos de los Refugiados (IRRI, por sus siglas en inglés)⁴ iniciaron un proyecto de apoyo a la sociedad civil con el fin de presionar a la Conferencia Internacional sobre la necesidad de proteger a refugiados y desplazados internos. Las organizaciones de la sociedad civil (CSO, por sus siglas en inglés) pueden desempeñar un papel único a la hora de garantizar que los compromisos adoptados por los Estados se traduzcan en una legislación y política nacionales efectivas que redunden en una vida mejor para los desplazados.

En abril de 2007, el Observatorio de Desplazamiento Interno e IRRI se reunieron con algunas CSO locales, expertos en migraciones forzadas, agencias de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Conferencia Internacional para elaborar un plan de acción de apoyo fundamentado en el Pacto. A los participantes les entusiasmó la idea de utilizar las herramientas de la Conferencia. Ambas organizaciones están preparando una guía que ayudará a todos los interesados, CSO inclusive, a comprometerse de forma productiva con la Conferencia Internacional para defender los derechos de los desplazados.

El esfuerzo de la sociedad civil por promover la responsabilidad nacional mediante el Pacto debe complementarse con el de las agencias de las Naciones Unidas y los gobiernos donantes. Se debería motivar a los Estados miembros de la Conferencia Internacional a ratificar el Pacto, y todos los interesados deberían emplear los protocolos para elaborar estrategias y políticas de protección. Mientras que los Estados desempeñan un papel primordial en la aplicación del Pacto, la comunidad internacional y la sociedad civil deben realizar una tarea básica, que consiste en garantizar que dichos compromisos se reconozcan y respeten.

Jesse Bernstein (J.M.Bernstein@lse.ac.uk) fue hasta hace poco el Analista Nacional para Uganda y Kenia del Observatorio de Desplazamiento Interno. En la actualidad, estudia derechos humanos en la London School of Economics. Olivia Bueno (olivia.bueno@refugee-rights.org) es la Coordinadora de Investigación y Comunicaciones de la Iniciativa Internacional para los Derechos de los Refugiados (www.refugee-rights.org).

1. www.icgjr.org

2. Puede encontrar el Pacto y otros documentos en www.internal-displacement.org/greatlakes y en la biblioteca documental de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos www.icgjr.org/F_END/docLib.asp

3. www.brookings.edu/fp/projects/idp/gp_page.htm

4. www.refugee-rights.org

El reto de la reforma humanitaria: interacción entre teoría, política y práctica



Centro
de Estudios
sobre
Refugiados

por Roger Zetter

Durante 2007, el Centro de Estudios sobre Refugiados (RSC, por sus siglas en inglés) ha celebrado el 25º aniversario de su fundación. Hemos aprovechado este aniversario para destacar la rica variedad de objetivos cumplidos y actividades promovidas por el Centro, así como su contribución excepcional al estudio sobre los refugiados y las migraciones forzadas. Entre nuestros actos conmemorativos, se halla una edición especial de *Journal of Refugee Studies* centrado en el análisis de las metodologías de investigación aplicadas en los estudios sobre refugiados,¹ entrevistas en *Forced Migration Online*² mediante podcasts con las figuras más representativas de este ámbito de estudio, exposiciones y talleres, así como un congreso internacional organizado en diciembre con el título '¿Un futuro inestable? Los estudios sobre migraciones forzadas y refugiados en el siglo XXI'.³

Debido a tres motivos íntimamente relacionados entre sí, la presente edición especial de *RMF*, dedicada a la reforma de la asistencia humanitaria, es especialmente oportuna para celebrar nuestro 25 aniversario.

En primer lugar, desde su creación, el RSC ha pretendido la reforma del sistema humanitario. Al principio, nuestra propuesta fue objeto de polémica por cuestionar el modelo y la práctica establecidos, representados por los programas asistenciales de ONG, organismos intergubernamentales y donantes del Norte en las crisis de refugiados de los años setenta y principios de los ochenta en África, sureste asiático y Centroamérica. Los primeros trabajos de RSC ponían en duda la aceptación ciega del 'humanitarismo', incluso para los millones de desplazados forzados que se encontraban en situaciones extremas y necesitaban de protección, al señalar repercusiones, a menudo negativas, de la asistencia, como la dependencia, la impotencia, la pérdida de autonomía de los refugiados y su

percepción estereotipada como víctimas indefensas, el debilitamiento de las capacidades locales y las estructuras de la sociedad civil y el surgimiento de una competencia, ineficaz e inadecuada en numerosas ocasiones, entre las agencias del Norte en la 'industria' humanitaria.

No obstante, la crítica que RSC hacía de la práctica humanitaria en aquel momento no se limitaba a un mero ejercicio académico. Un objetivo fundamental de RSC (relacionado con el segundo motivo que hace de ésta una edición especialmente oportuna) consiste en emplear estudios rigurosos con el fin de mejorar la vida de millones de marginados en el mundo, influyendo en las agendas académicas, de forma que definan y mejoren las políticas y las prácticas de los organismos y los profesionales desplegados en el terreno. Dado que los preceptos del humanitarismo son el pilar fundamental de todo nuestro trabajo, ya sea como académicos o como profesionales, el tema actual de la reforma humanitaria y nuestra respuesta a aquellas personas que requieren asistencia humanitaria refuerza la contribución constante aportada por RSC a estos debates cruciales. En la actualidad, el desplazamiento forzado es, ante todo, más violento y generalizado que hace veinticinco años. Sin embargo, la participación de los refugiados, su empoderamiento y su papel activo, el refuerzo de las capacidades locales, la importancia de la responsabilidad de los que proporcionan asistencia humanitaria (propuestas muy controvertidas cuando se creó el RSC) forman parte ahora, sin duda, de la práctica humanitaria actual. En este sentido, la reforma humanitaria, en general, ha sido un objetivo constante de RSC. En el contexto actual, según se muestra en la presente edición, esta reforma se sustenta en los logros alcanzados, al mismo tiempo que aborda nuevos retos y requisitos estructurales.

Poder plasmar estas lecciones en la práctica requiere de nuevos e

innovadores medios de comunicación, cuestión que conduce al tercer motivo de que esta edición especial se identifique con el trabajo de RSC. Nuestra reputación está construida sobre un fuerte compromiso con el desarrollo de formas claras y eficaces de conectar el estudio y la investigación independientes con la práctica. Hemos dado prioridad al alcance global, al diálogo y a la cooperación entre el ámbito académico y la práctica mediante formas poco habituales pero efectivas. *RMF*, la publicación más leída sobre refugiados y migraciones forzadas, refleja poderosamente nuestro compromiso por lograr que el mundo de la política se involucre y por responder directamente a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil, las ONG internacionales y los organismos intergubernamentales y gubernamentales.

Durante los últimos 25 años, se ha producido un importante incremento del desplazamiento forzado que ha destrozado la vida de millones de personas y afectado indirectamente la de otros tantos. Al igual que crece el número, también crece la complejidad de las causas y las consecuencias sociales, políticas y económicas de las migraciones forzadas, lo cual plantea profundos retos a los Estados, las organizaciones internacionales y las ONG que quieren reformar la forma en que se presta la ayuda humanitaria. Para responder a estos retos, es necesario mantener un diálogo continuo entre la buena investigación y la práctica, lo que seguirán haciendo tanto RSC como *RMF*.

Roger Zetter (roger.zetter@qeh.ox.ac.uk) es el Director del Centro de Estudios sobre Refugiados (www.rsc.ox.ac.uk) en la Universidad de Oxford.

1. Para obtener más información sobre esta edición especial, véase:

www.oxfordjournals.org/page/2967/1

2. www.forcedmigration.online

3. www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/unsettled.pdf

Escuela Internacional de Verano 2008 sobre Migraciones Forzadas

Del 30 de junio al 18 de julio de 2008
Centro de Estudios sobre Refugiados,
Universidad de Oxford

La Escuela Internacional de Verano sobre Migraciones Forzadas, organizada por el Centro de Estudios sobre Refugiados, ofrece un método intensivo, interdisciplinar y participativo para el estudio de las migraciones forzadas. Favorece que los que trabajan con refugiados y migrantes forzosos reflexionen de forma crítica sobre las relaciones, actores e instituciones que interactúan en el mundo de los desplazados. El curso está dirigido a profesionales experimentados que trabajan en el ámbito de la asistencia y el desarrollo de políticas para migrantes forzosos e investigadores que desean especializarse en el estudio de las migraciones forzadas.

El curso es presencial. Número máximo de participantes: 72. Las clases se imparten en inglés.

Tasas: *2800€ (2600€ antes del 31 de marzo)
Se ofrecen varias becas por concurso de méritos a los solicitantes cuyas instituciones no puedan cubrirles los gastos.

"El curso superó mis expectativas, me aportó otros puntos de vista y dejé de limitarme a considerar únicamente regímenes jurídicos para pensar en otros aspectos sociales, psicológicos, culturales y económicos de la migración forzada". Ahmed Mohsin, Responsable Adjunto de Protección, ACNUR, Egipto.

Si desea obtener más información y el impreso de solicitud, visite www.rsc.ox.ac.uk, envíe un correo electrónico a summer.school@qeh.ox.ac.uk o escriba al Administrador de la Escuela de Verano en Refugee Studies Centre, Department of International Development, University of Oxford, 3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, Reino Unido. Tel.: +44 1865 270723. Fax: +44 1865 270297.

Máster en Migraciones Forzadas / Master of Science in Forced Migration

en el Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford

El Máster en Migraciones Forzadas es un curso interdisciplinar impartido por expertos en la materia. Este curso, de nueve meses de duración, permite a los estudiantes estudiar las migraciones forzadas a través de la realización de una tesis, un ensayo de investigación en grupo y la participación en diversas asignaturas. Los estudiantes del máster disfrutaron de una enseñanza innovadora que, a un mismo tiempo, les permite adecuar sus estudios a sus intereses particulares.

Asignaturas obligatorias

- Introducción a las migraciones forzadas
- El refugiado internacional y la legislación sobre derechos humanos
- Asilo y el Estado moderno
- Métodos de investigación

Asignaturas optativas (los estudiantes eligen dos)

- Los derechos humanos internacionales y la legislación sobre refugiados
- Movimiento y ética
- Teoría y práctica de la intervención humanitaria
- Migraciones forzadas, transnacionalismo y subsistencia
- Las relaciones internacionales y los refugiados
- Las migraciones forzadas en Oriente Medio
- Un nuevo planteamiento sobre África y las migraciones forzadas
- La dinámica del desplazamiento en Asia

Los candidatos deben tener, como mínimo, una licenciatura con una calificación global de notable (equivalente en EE.UU. a una nota media de 3,7 o superior), un interés demostrable en las migraciones forzadas y cartas de recomendación que certifiquen su capacidad académica.

"Conoci a personas comprometidas y con un talento excepcional que me inspiraron, tanto en el ámbito académico como en el personal. Fue un placer y un reto estudiar con personas de tan alto nivel". Karin Afeef, 2005-06

"El enfoque interdisciplinar me permitió examinar la situación de los refugiados desde diversos ángulos políticos, éticos, jurídicos y sociológicos. Este método docente es estupendo para analizar las situaciones de los refugiados y constituye una herramienta de gran valor para tratar otras cuestiones complejas de política exterior a las que hemos de hacer frente en la actualidad". Neil Brown, 2002-03

Para obtener más información, póngase en contacto con el Coordinador del Máster, Centro de Estudios sobre Refugiados (en la dirección indicada arriba). Correo electrónico: rscmst@qeh.ox.ac.uk. Tel.: +44 (0)1865 270272. www.rsc.ox.ac.uk

Se pueden solicitar folletos e impresos de solicitud en: Graduate Admissions Office, University Offices, 18 Wellington Square, Oxford OX1 2JD, Reino Unido. Correo electrónico: graduate.admissions@admin.ox.ac.uk. Tel.: +44 (0)1865 270059. www.admin.ox.ac.uk/gsp

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

Mahanirban Calcutta
Research Group

Amelia Bookstein

Save the Children UK

Nina M Birkeland

Consejo Noruego para
los Refugiados

Mark Cutts

OCAH

Henia Dakkak

UNFPA

Jens-Hagen Eschenbächer

Observatorio de Desplazamiento
Interno (IDMC)

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

¿Eres un antiguo estudiante o Investigador Visitante del RSC?

Nos gustaría mantener el contacto con antiguos estudiantes e investigadores visitantes que hayan pasado por el Centro de Estudios sobre Refugiados. Nos encantaría saber qué estás haciendo en la actualidad y dónde has estado trabajando. A través de nuestra nueva red de alumnos también podrás contactar con antiguos compañeros o investigadores.

¡Contacta con nosotros! Puedes escribirle a Amelia Richards en amelia.richards@qeh.ox.ac.uk o a través del RSC: Refugee Studies Centre, Department of International Development, University of Oxford, 3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, Reino Unido. Tel.: +44 1865 270723. Fax: +44 1865 270297.



Desplazados internos en una Zona Humanitaria de Chocó, Colombia

Resistir al desplazamiento: desplazados internos en Colombia

En Colombia, las empresas privadas que producen aceite de palma africana para su uso como biocombustible impiden que las comunidades desplazadas recuperen sus tierras.

En el Departamento noroccidental del Chocó, cerca de la frontera colombiana con Panamá, algunos grupos de desplazados internos afrocolombianos e indígenas han establecido “zonas humanitarias” en pequeñas parcelas colectivas en un intento desesperado de protegerse, conservar su tierra y modo de subsistencia y permanecer en su lugar de origen.

Forzados en un principio a abandonar su hogar debido a la amplia campaña militar iniciada en 1996 por el ejército colombiano y las fuerzas paramilitares que luchaban contra las guerrillas de izquierda, los que han regresado recientemente para reclamar su tierra se enfrentan a nuevas formas de persecución y desplazamiento.

En las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó, las empresas privadas que cultivan palma africana para producir biocombustibles establecieron sus plantaciones en la zona poco después de que sus habitantes tuvieran que huir. El gobierno colombiano ha ofrecido apoyo político y económico al desarrollo de plantaciones de palma africana con el fin de erradicar los cultivos ilegales, promover el desarrollo regional y, tal y como el propio gobierno afirma, ofrecer incentivos económicos a la desmovilización de los paramilitares en el marco de la Ley de Justicia y Paz colombiana. Sin embargo, según la Defensoría del Pueblo de Colombia, las empresas productoras de palma africana han encargado a algunos grupos paramilitares que obliguen a marcharse a los propietarios originales,

indígenas y afrocolombianos, que van regresando. Los mismos desplazados internos han corroborado este hecho y han referido no sólo los desplazamientos forzados, sino también graves vulneraciones de los derechos humanos, como masacres, amenazas de muerte, torturas y desapariciones involuntarias.

Así, los desplazados internos han creado zonas humanitarias tanto para mostrar su determinación de recuperar su tierra como para protegerse de los ataques de los paramilitares y las guerrillas. Las zonas humanitarias consisten en áreas delimitadas, cuyos miembros prohíben la entrada de armas y el acceso de grupos armados, insisten activamente en ser neutrales y se niegan a dar información a dichos grupos y a apoyarlos logísticamente. Además, en muchas de estas zonas se han establecido mecanismos de alerta, en los que colaboran redes nacionales e internacionales, para casos de amenaza o agresiones a los miembros. Las señales al pie de la alambrada que rodea a estas zonas indican que la tierra es propiedad colectiva de las comunidades y está protegida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En noviembre de 2006, existían cinco zonas humanitarias en los distritos de Jiguamiandó y Curvaradó, donde vivían unas 400 personas de las 2.125 que ocupaban ambos territorios antes de que comenzara la operación contra la insurgencia en 1996.

“Es mejor morir de un tiro en casa que de hambre y desesperación en un centro municipal”. Líder colombiano de los desplazados internos

Para más información, consulte el informe del Observatorio de Desplazamiento Interno ‘Resistencia al desplazamiento por combatientes y agentes de desarrollo: zonas humanitarias en el noroccidente colombiano’, que se encuentra en línea en inglés y español en la siguiente dirección: www.internal-displacement.org/countries/colombia Para leer o escuchar historias de la vida de los desplazados en Colombia, visite www.idproices.org.



Escultura en memoria de los 83 miembros de la comunidad asesinados o desaparecidos en Cacarica, Chocó, desde 1997.