

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 37
abril 2011

Sección central: **Grupos armados no estatales y desplazamiento**

además: una selección de artículos sobre otros aspectos de la migración forzada



SÓLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA



De los editores



Milicia, guerreros por la libertad, rebeldes, terroristas, paramilitares, revolucionarios, guerrillas, bandas, organismos semiestatales... y muchas otras etiquetas. En este número de RMF nos referimos a todos ellos

como actores armados y no estatales, es decir, sin todas las responsabilidades y los deberes del Estado. Algunos de estos actores se mueven por objetivos ideológicos o políticos; algunos aspiran a dominar un territorio y derrocar a un Gobierno; a algunos puede llamárseles grupos organizados y para otros tal denominación no sería realista. Sus objetivos varían pero todos se encuentran inmersos en conflictos armados con el Estado o con otros grupos armados. De manera deliberada o no, a menudo estos actores provocan desplazamientos de población.

Según las normas del mundo moderno, los Estados tienen la responsabilidad de tratar a todas las personas de su territorio, incluidas las desplazadas, de acuerdo a los derechos establecidos. Aun cuando los Estados ignoren estos derechos y sus propias responsabilidades en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tales derechos y responsabilidades siguen existiendo. Sin embargo, no está tan claro si los deberes relativos a los derechos humanos son vinculantes para actores no estatales como los grupos armados, incluso en los casos en los que ejercen un control importante sobre un territorio y su población. Lo que sí está claro es que el Protocolo Adicional II de la IV Convención de Ginebra prohíbe el desplazamiento de la población civil por razones relativas a conflictos, a menos que la seguridad de los civiles se vea comprometida o que existan razones militares imperiosas que así lo exijan.

Edición en español



Normalmente en este espacio situamos en primer plano a las personas desplazadas y refugiadas. Sus rostros y sus historias son una denuncia en primera persona que impulsa la acción de muchos y agita la conciencia de todos. En el caso de este número de RMF

dedicado a los grupos armados no estatales, queríamos señalar a todas aquellas personas que no engrosan las cifras de víctimas, personas desplazadas y refugiadas sí, pero que se han librado del maltrato y la tortura, niños y niñas que no han sido secuestrados, reclutados por ningún grupo armado ni explotados, mujeres que no han sido violadas, personas que no han sido víctimas de las minas antipersonal, toda la población civil que no ha sufrido el largo etcétera de violaciones de los derechos humanos tan comunes en las regiones en conflicto donde operan grupos armados no estatales. Para ello, resulta crucial la labor silenciosa de personas, asociaciones, organismos regionales, nacionales e internacionales, etc., que trabajan para reducir la violencia o, al menos, sus efectos sobre la población civil; aún en el peligroso espacio (legal y físico) de las conversaciones y acuerdos con los grupos armados no estatales. Gracias a quienes, con su arrojo, valor, perseverancia y pese a todo, persiguen reducir la violencia indiscriminada y construir un camino con cierta paz para muchas y muchas personas.

Esta edición se encuentra disponible en línea en: <http://www.migracionesforzadas.org/no-estatales.htm>; y está publicada en español, inglés, francés y árabe.

Algunos de estos actores armados no estatales se comportan de manera responsable y humanitaria, al menos parte del tiempo. Otros parecen no tener en cuenta los perjuicios, sufrimientos o muertes que causan —y de hecho pueden emplear los desplazamientos como táctica deliberada— en la búsqueda de sus objetivos de poder, recursos o justicia. Este número de RMF examina varios de estos actores; sus comportamientos y los esfuerzos realizados para conducirlos hacia marcos de responsabilidad y rendición de cuentas.

Aunque sus voces se escuchan a través de numerosos artículos, no ha sido posible ofrecer la voz directa de los actores en cuestión. Por definición, se encuentran fuera de la ley y no resulta sencillo acceder a ellos. Este número de RMF se centra en las consecuencias de su violencia y sus efectos sobre la población y sugiere medios que pudieran mitigarlos. Los artículos aquí incluidos reflejan puntos de vista de personas y grupos de la sociedad civil que mantienen un contacto regular con los grupos armados no estatales, así como de investigadores, Gobiernos y organizaciones con años de experiencia en conseguir — creativa y productivamente— la implicación de grupos armados no estatales. Hemos permitido a los autores que empleen los términos que considerasen más apropiados; algunos autores se refieren a grupos armados no estatales y otros a actores armados no estatales.

Esta edición también incluye diversos artículos sobre temas tan variados como la clasificación de migrantes, la energía solar en los campos, la persecución de las bandas y la calificación de la actuación de los Estados respecto a los derechos de las personas refugiadas.

Con nuestros mejores deseos,

Marion Couldrey y Maurice Herson
Editores, *Forced Migration Review*

Todos los números de RMF son de acceso libre y se encuentran disponibles en línea en:
<http://www.migracionesforzadas.org/ediciones.htm>.

Animamos la circulación y reproducción de los artículos de RMF, citando su fuente y autoría (con un enlace a nuestra web) y agradeceríamos que nos lo comunique. Asimismo, si su organización dispone de una biblioteca de recursos en línea o listado de enlaces temáticos, estaríamos muy agradecidos si incluyeran los enlaces a números anteriores de RMF.

Próximas ediciones de RMF:

■ RMF 38, dedicará su sección central a tecnología y comunicaciones.

Llamamiento de artículos en:

<http://www.migracionesforzadas.org/tecnologia.htm>

■ RMF 39, dedicará su sección central a jóvenes y desplazamiento forzado.

Llamamiento de artículos en:

<http://www.migracionesforzadas.org/jovenes.htm>

Más información sobre próximas ediciones en:

http://www.migracionesforzadas.org/proximas_ediciones.htm

Un saludo afectuoso,

Eva Espinar Ruiz y Nachi P. Crespo
Edición en castellano de Revista Migraciones Forzadas
Instituto I. Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante



Agradecemos a Greta Zeender, del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados, por su ayuda, asesoramiento y apoyo en la sección central de esta edición.

Nos gustaría dar las gracias a las agencias que generosamente han aportado financiación para este número en concreto: Observatorio de Desplazamiento Interno/ Consejo Noruego para los Refugiados (IDMC/CNR) y Departamento Federal de Asuntos Exteriores del Gobierno Suizo.

Imagen de portada

Pensamos mucho sobre la imagen de la portada para esta edición de RMF. No queríamos que contuviera armas de fuego, ni que una imagen sirviera para glorificar o condenar a quienes las llevan. Lo que pretendíamos era situar el foco de atención sobre el daño causado en la vida de las personas por el enfrentamiento armado.

Apollo Images/IRIN

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

Personal

Marion Couldrey y
Maurice Herson (Editores)
Kelly Pitt (Asistente de Promoción
y Financiación)
Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road, Oxford
OX1 3TB, UK
Email: fmr@qeh.ox.ac.uk
Skype: fmreview
Tel: +44 (0)1865 281700

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Nachi Perea
Crespo, Instituto Interuniversitario de
Desarrollo Social y Paz, Universidad
de Alicante, Apartado de Correos 99,
E03080 Alicante, España
Email: rmf@ua.es
Tel. y fax: +(34) 96 590 9769

Traducción al español
Prompsit Language Engineering
Soleil Traducciones

www.migracionesforzadas.org

Renuncia de responsabilidad

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

Derecho de copia

Cualquier material de RMF impreso o disponible en línea puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente y, donde sea posible, la dirección URL o la URL específica del artículo.

Diseñado por

Art24 www.art-24.co.uk

Impreso por

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

ISSN 1460-9819

RMF 37: En este número...

2 De los editores

Grupos armados no estatales

- 4 Hablar con los grupos armados**
Olivier Bangerter
- 7 Implicar a los actores armados no estatales en los mecanismos de protección**
Pauline Lacroix, Pascal Bongard y Chris Rush
- 10 La economía de los grupos armados y sus relaciones con la población desplazada**
Josep Maria Royo Aspa
- 11 La guerrilla colombiana, desplazamientos forzados y retornos**
David James Cantor
- 14 Cómo comportarse: consejos de las personas desplazadas**
Stine Finne Jakobsen
- 16 El papel de los Sahwa en la protección de las personas desplazadas y retornadas en Irak**
Cherie Taraghi
- 18 La resistencia a ser desplazado por los talibanes en Pakistán**
Farhat Taj y Jacob Rothing
- 20 Estabilización liderada por la comunidad en Somalia**
Siris Hartkorn
- 22 La Convención de Kampala y las obligaciones de los grupos armados**
Katinka Ridderbos
- 23 La responsabilidad de Al-Shabaab de proteger a los civiles en Somalia**
Allehone Mulugeta Abebe

Más artículos en línea

Por razones de financiación, no hemos podido incluir todos los artículos que aparecen en la edición en inglés de RMF 37 en los ejemplares impresos de nuestra edición en español. No obstante, puede leer los nueve artículos no incluidos en la edición impresa (en español) en: <http://www.migracionesforzadas.org/no-estatales/contenidos.htm>

Los artículos son: 'Hacia el compromiso, el cumplimiento y la responsabilidad' por Annyssa Bellal, Gilles Giacca y Stuart Casey-Maslen; 'Atrápame si puedes' El Ejército de Resistencia

- 25 Darfur y las fallas en Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria**
Christopher Thornton
- 27 Mantener las escuelas abiertas: la educación en el conflicto**
Alice Farmer
- 28 Tratar con los grupos armados no estatales y el desplazamiento: una perspectiva estatal**
Espen Barth Eide

Artículos generales

- 30 Walter Kälin y su perspectiva del desplazamiento interno**
- 32 ¿Qué hay en una etiqueta?**
Jackie Pollock
- 34 Energías renovables en los campos de Tamil Nadu**
Florina Benoit-Xavier
- 36 Ser perseguido por bandas como motivo de asilo en EE.UU.**
Gracye Cheng
- 38 Boletines de calificaciones para los derechos de los refugiados**
Bruce Forster
- 40 La migración global: la necesidad de una respuesta global**
Sergio Marchi
- 41 Los refugiados africanos en Israel**
Rebecca Furst-Nichols y Karen Jacobsen
- 43 Eche un vistazo**
- 44 Mirando la realidad a la cara**

del Señor' por Héloïse Ruaudel; 'Los dilemas de Birmania durante la transición' por Kim Jolliffe; 'Privatizar la seguridad y la guerra' por José L Gómez del Prado; 'El apoyo de la diáspora a al-Shabaab' por Mitchell Sipus; 'La milicia de la República Democrática del Congo habla sobre violencia sexual' por Jocelyn Kelly y Michael Vanrooyen; 'Los carteles de la droga en México' por Jessica Keralis; 'Menores no acompañados solicitantes de asilo: procesos fallidos y lagunas de protección en el Reino Unido' por Katia Bianchini; y 'El camino de la recuperación: la educación en las comunidades desplazadas' por Amy S Rhoades.

Invitación a escribir para RMF

No es necesario que sea un/a escritor/a experimentado/a. Escribanos un correo electrónico con sus sugerencias, borradores o informes internos y trabajaremos con usted para darle forma a su artículo para su publicación.

Es frecuente que la experiencia obtenida sobre el terreno quede confinada a un informe interno que circula únicamente dentro de una oficina u organización, otras veces se difunde sólo a través de extensos artículos en costosas publicaciones académicas especializadas. RMF pretende rellenar el vacío entre la investigación y la práctica para que los estudios empíricos y basados en las experiencias reales lleguen a legisladores y

trabajadores sobre el terreno; para difundir y compartir al máximo las experiencias de campo, las lecciones aprendidas y los ejemplos de buenas prácticas. Pero para ello necesitamos su ayuda.

Animamos a la comunidad lectora a que nos envíen sus contribuciones por escrito sobre cualquier aspecto de las migraciones forzadas contemporáneas. Cada número de RMF se dedica a una temática concreta pero también reserva un importante espacio para otras materias sobre población refugiada, desplazada interna y apátridas.

Los materiales pueden remitirse en español, inglés, árabe o francés. Si desea ampliar información, visite <http://www.migracionesforzadas.org/escribiendo.htm>

Hablar con los grupos armados

Olivier Bangerter

Para persuadir a los combatientes de que respeten las reglas de la guerra debemos entender por qué éstas se violan, cómo operan los grupos armados, qué puede hacerse para prevenirlo y cómo entablar un diálogo con ellos. Este artículo refleja muchos años de experiencia del CICR en esta área.

Los desplazamientos forzados pueden ser legales según el Derecho Internacional Humanitario (DIH) si éstos hacen que una comunidad esté más segura o si son requeridos por razones militares imperativas. Sin embargo, en la mayoría de los casos las personas abandonan su hogar porque una de las partes del conflicto está infringiendo las normas establecidas por el DIH. Cuando una comunidad se ve amenazada por asesinatos, violaciones, secuestros, la destrucción de sus hogares o saqueos, huir es la reacción natural.

Todas las partes de un conflicto armado —incluidos los grupos combatientes— pueden prevenir o facilitar las violaciones del DIH que afectan a los civiles en general y a las comunidades de desplazados en particular. Esto no quiere decir que las mayores infracciones sean siempre perpetradas por los grupos armados pero, cuando es el grupo el que facilita la violación, normalmente responde más a una decisión de grupo que a iniciativas personales. Los grupos armados tienen gran potencial para convertirse en infractores, pero también para proteger a los residentes y, del mismo modo, a las personas desplazadas.

Ayudar a las víctimas de las violaciones del DIH resulta esencial, pero es igual de importante tratar de prevenir las

infracciones que desencadenarán desplazamientos o causarán grandes sufrimientos a pueblos ya de por sí vulnerables. Numerosas organizaciones humanitarias tratan de prevenir tales infracciones hablando con miembros de los grupos armados sobre la necesidad de proteger a las personas desplazadas y a los civiles en general. Pero, ¿cómo podemos asegurarnos de que este tipo de diálogos consiguen el resultado deseado?

La dinámica de las infracciones

Quien quiera influir en los patrones de infracciones que afectan a los desplazados debe entender cómo y por qué surgen dichos patrones en vez de limitarse a prevenir incidentes aislados. Las violaciones del DIH implican procesos sociales e individuales y exigen un cierto grado de desarraigo moral. Estos fenómenos son posibles cuando los grupos e individuos encuentran una manera de justificar un comportamiento que antes hubieran considerado inaceptable, al mismo tiempo que sus líderes renuncian a asumir sus responsabilidades. Concretamente, puede que el dirigente de un grupo armado **condone u ordene** violaciones de las reglas de la guerra o simplemente **permita** que sucedan.

Por lo general, un grupo **permite que se produzcan infracciones** cuando su

sistema de mando y control es débil. Entre las razones por las que esto puede ocurrir se incluye el que existan pequeñas unidades que operan de modo aislado, combatientes bajo la influencia de las drogas y órdenes confusas. Por otro lado —o además— puede que los perpetradores de las infracciones simplemente desconozcan las leyes. A pesar de que en términos legales la ignorancia no es una circunstancia eximente, debemos reconocer que a veces constituye una razón genuina.

Un grupo **condona las infracciones** cuando sus líderes saben que sus combatientes están infringiendo los códigos militares pero no hacen nada para evitarlo o para castigar a los perpetradores. Esto puede ocurrir porque el líder teme que, si trata de evitar o castigar las infracciones, sus combatientes deserten y se marchen con otra facción menos escrupulosa. Los líderes también suelen condonar las infracciones como un modo explícito de premiar o pagar a sus hombres o cuando tales acciones se consideran aceptables en una cultura determinada, como podría ser el caso de los saqueos.

Un grupo puede **cometer infracciones** como método de guerra. Esto puede ocurrir cuando los combatientes creen que su supervivencia está en juego; cuando su objetivo actual es en sí un crimen de guerra, como en el caso del genocidio; cuando optan por proteger a sus hombres a cualquier precio o cuando emplean la violencia o el terror para controlar pueblos y territorios. Asimismo, un grupo puede cometer infracciones como una demostración de fuerza, para tomar represalias o como forma de enviar un mensaje claro al enemigo.

Los grupos armados abarcan un amplio espectro. Aunque algunos no son más que una turba de gente unida por las circunstancias, otros controlan a decenas de miles de combatientes. Muchos grupos armados administran importantes recursos financieros (a menudo superan los de las ONG) y algunos de sus líderes poseen educación superior. Debido a que los grupos armados son organizaciones estructuradas, son capaces de decidir el comportamiento de sus miembros, quienes han de acatar las órdenes y seguirlas. A pesar de lo imperfectas o débiles que puedan ser estas organizaciones, poseen



Llamamiento de Ginebra

Un equipo de investigación del Llamamiento de Ginebra investiga las denuncias sobre el empleo de minas en Filipinas en una reunión con representantes del Frente Moro de Liberación.



Sesión de difusión del DIH organizada por el CICR para los combatientes del Ejército de Liberación de Sudán en Durum, Darfur.

mayor poder sobre los combatientes que cualquier trabajador humanitario.

Limitar las infracciones

Los grupos armados adoptan medidas políticas y normativas. Algunas de estas decisiones pueden contribuir a prevenir los desplazamientos, reducir la duración de los mismos en caso de que se produzcan o reducir la incidencia de otras violaciones de los derechos de las comunidades.

Las medidas políticas en el más alto nivel del grupo, junto con las decisiones normativas sobre la doctrina, la educación, la formación y las sanciones, suelen tener un impacto significativo, ya que de ellas depende que se produzcan más o menos infracciones. Pero aunque el líder más importante tomara las decisiones “correctas”, esto no implicaría necesariamente que las infracciones vayan a detenerse por completo, ya que los combatientes a título particular y sus superiores siguen disponiendo de cierto grado de independencia. Ninguna decisión va a evitar de la noche a la mañana que la gente se enrolen en un grupo armado para llenar sus bolsillos, ni tampoco evitará que los que sufren problemas psicológicos cometan infracciones. No obstante, las decisiones y órdenes de los más altos mandos de un grupo armado influirán en el comportamiento de la inmensa mayoría de los comandantes y sus subalternos.

El enfoque más común para prevenir las infracciones es solicitar que todos los combatientes respeten un código de

conducta donde se recojan las normas que los líderes consideren esenciales. El ejemplo más famoso de código es el chino maoísta de las Tres reglas y ocho advertencias, a menudo empleado por otros movimientos afines. Este documento prohíbe expresamente el saqueo y el robo a la población, la extorsión, el maltrato a los civiles, la violencia sexual contra las mujeres y el maltrato a los prisioneros.

Otro ejemplo es el del Mouvement des Nigériens pour la Justice (MNJ) o Movimiento Nigeriano por la Justicia. Durante el conflicto que tuvo lugar en Níger de 2007 a 2009, a todos los reclutados por el MNJ se les exigía un juramento ante el Corán que incluía no dañar a los civiles o sus posesiones.

Existen oportunidades reales para que los organismos humanitarios tengan un impacto positivo en tales medidas, consistentes en persuadir a los grupos armados para que adopten políticas compatibles con las normas reconocidas a nivel internacional.

Cómo persuadir

Hace algunos años, en la República del Congo un delegado del CICR dio una conferencia sobre DIH a un grupo de milicianos tratando, en uno de los puntos, la importancia de no saquear. El grupo respondió de manera positiva a la presentación pero, a la semana siguiente, aquella misma gente saqueó la ayuda que el CICR había distribuido.

¿Qué fue lo que salió mal? Muchos actores humanitarios han descubierto,

para su disgusto, que el simple hecho de hablar sobre el DIH o de adoptar una posición moral superior no necesariamente hace que las partes de un conflicto “vean la luz” y cambien sus maneras. Hablar a quienes toman las decisiones, así como a los comandantes, sobre las normas legales resulta esencial pero debe reforzarse con argumentos persuasivos que demuestren que tales normas son relevantes para las personas con capacidad de tomar decisiones y dar órdenes. Esto resulta especialmente cierto dada la percepción entre muchos de los comandantes de que el DIH es “una ley establecida por los Estados e infringida por ellos mismos” (comentario de un oficial al autor en 2009).

Como en la mayoría de las organizaciones, los grupos armados limitan la independencia de los individuos. Sin embargo,

nunca la pierden por completo y la mayoría se encuentran inmersos en situaciones en las que pueden tomar sus propias decisiones. Así ocurre en el caso de los combatientes particulares en cuya mano está elegir entre permitir que los desplazados puedan cruzar de manera segura por un puesto de control o robarles sus escasas pertenencias. Esto resulta aún más cierto en la esfera de los oficiales y líderes políticos, donde los individuos dan órdenes que afectan al comportamiento de sus subordinados. Reconocer un margen concreto de acciones independientes para los individuos es importante, así como también lo es entender cómo se pueden adaptar los argumentos para persuadir a la persona que tenemos delante de que aquello que le estamos diciendo es especialmente relevante para ella.

La persuasión puede mejorarse en gran medida si los actores humanitarios siguen tres principios:

- Tomarse tiempo para discutir.
- En primer lugar, sembrar la duda más que intentar convencer.
- Apelar a la imagen de sí mismo que tiene la otra persona.

Tomarse tiempo para discutir es un prerrequisito para persuadir con éxito. Esto significa que ambas partes intercambian ideas y hacen preguntas e implica que el trabajador humanitario escuche. La persuasión no constituye un proceso rápido y sencillo, sino que funciona a base

de construir un caso a lo largo del tiempo, en ocasiones durante meses.

Es una locura pensar que un oficial que lleva meses o años combatiendo de una determinada manera cambiará su modo de actuar tras un único encuentro. Tampoco es realista suponer que un oficial experimentado no tendrá su propia opinión y aceptará nuestra postura sin discusión. A menudo resulta más efectiva hacer preguntas que afirmar una postura.

Más que intentar convencer a la otra persona abiertamente, el objetivo primero del actor humanitario debe ser sembrar la duda. Una vez que nuestro contacto empieza a dudar de sí sus prácticas actuales son correctas será posible que lleguemos a encontrar soluciones pragmáticas. Al principio dichas soluciones podrían pecar de no cumplir completamente con la ley, aún cuando constituyan una mejora de la situación. Por ejemplo, si podemos recordar a un oficial que los niños soldados representan un problema de mando y control en términos militares (de hecho es así) puede que esté más predispuesto a discutir sobre la desmovilización de algunos de ellos o el fin del reclutamiento de niños en los campos de desplazados.

La flexibilidad resulta esencial. Un enfoque basado en el “todo o nada” suele terminar en nada. Está claro que los trabajadores humanitarios no deben comprometer las normas internacionales, pero el acuerdo en materias menos conflictivas puede abrir las puertas para discutir otras cuestiones más complicadas.

Apelar a la imagen que el grupo tiene de sí mismo puede constituir un arma poderosa cuando se intenta provocar un cambio en su comportamiento. Pocos miembros de grupos armados se ven a sí mismos como criminales de guerra que sirven a una causa indigna; la mayoría se consideran parte de un grupo legítimo que lucha por una causa noble. Enfatizar este aspecto y emplear argumentos que apelen a sus convicciones puede proporcionar buenos resultados. Aunque un grupo tenga la intención de cometer atrocidades, apelar a su honor como guerreros puede ayudar a garantizar el paso seguro de heridos, ancianos o mujeres. No obstante, los trabajadores humanitarios deben ser conscientes de los dilemas inherentes al tratar dicha elección.

Algunos argumentos útiles

Los argumentos dependen de cada contexto y situación y deben emplearse de manera creativa. No hay ningún argumento efectivo en todos los

casos. Emplear diferentes argumentos suele ser más eficaz aunque sólo sea porque contribuye a establecer la credibilidad de la persona que defiende determinadas normas humanitarias. Los argumentos más comunes que sirvieron al CICR en los debates con los grupos armados hacen referencia a:

Creencias: Los miembros de los grupos armados tienen creencias morales, religiosas y/o políticas, y normalmente constituyen un incentivo para que se respeten al menos algunos aspectos del DIH. Por ejemplo, el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés, en Sudán del Sur, decidió tomar medidas drásticas contra las infracciones al tomar conciencia de que sus hombres estaban perjudicando a la población por la que el movimiento decía estar luchando. Se puede apelar a estas creencias mostrando un verdadero interés, así como voluntad para entender, y pidiendo a la otra persona que explique las contradicciones aparentes.

La propia política del grupo: Apelar a una declaración unilateral hecha por el grupo, un código de conducta o cualquier otro documento político puede ofrecer argumentos poderosos.

Necesidad militar: Principios militares tales como la economía de esfuerzos, la preservación de las bases económicas y el mantenimiento del apoyo popular (“de corazón y de cabeza”) también pueden proporcionar argumentos convincentes a favor de cumplir con los principios del DIH.

Humanidad: Las víctimas de violaciones del DIH son seres humanos. Cualquiera puede recordar a sus familiares y amigos y resulta útil preguntar cómo se sentirían si alguien les hiciera el mismo daño que ellos están causando a los demás. Semejante apelación a la identidad humana compartida puede resultar muy poderosa.

Respetabilidad a ojos del resto del mundo: Muchos grupos desean proyectar una imagen positiva en el extranjero y son sensibles a los perjuicios que provocarían a su causa si cometieran infracciones. Por ejemplo, numerosos grupos birmanos lanzaron directivas que prohibían el reclutamiento de niños tras darse cuenta de que estaban incluidos —o estaban a punto de serlo— en el listado anexo del informe sobre niños y conflicto armado del Secretario general de la ONU.¹

Legal: Señalar una acción como ilegal puede atraer la atención de los grupos que se posicionan del lado de la ley o que desean estar afianzados en la legalidad.

Juicio internacional: Cumplir con lo establecido en el DIH puede presentarse como un modo de protegerse cuando se avecine el juicio internacional; una investigación internacional suele provocar mucho interés por estas normas. Aunque este argumento puede ser contraproducente si hace sospechar que los trabajadores humanitarios están recopilando pruebas para un futuro enjuiciamiento.

Ninguno de estos argumentos constituye una respuesta única; emplear la combinación de argumentos correcta en el momento adecuado podría ayudar a la otra persona a recapacitar sobre su posición y puede llevarle a dudar de su postura inicial. Para ello, el trabajador humanitario ha de dominar los argumentos y no repetirlos de forma mecánica; para la otra persona escuchar “verdades” obvias puede ser, como mucho, entretenido.

Conclusión

Aunque las habilidades para la comunicación, el conocimiento de la dinámica de los grupos armados y una mente abierta son importantes, el elemento crucial es la **credibilidad**.

La credibilidad proviene tanto del conocimiento y la experiencia individual, como de la actuación de la organización en el contexto. Uno puede desacreditarse a sí mismo rápidamente al utilizar argumentos basados en la mala interpretación del grupo armado y de su funcionamiento, del contexto cultural y de conflicto, de las cuestiones humanitarias o de las implicaciones de la ley en la realidad militar. Los trabajadores humanitarios también pueden verse desacreditados por una discrepancia (incluso por la percepción de una supuesta discrepancia) entre lo que su organización dice y lo que realmente hace. Los grupos armados suelen ver muy de cerca cómo se proporciona asistencia a las comunidades desplazadas; en algunos casos sus familias se incluyen dentro de estas comunidades. En última instancia, depende en gran medida de que el grupo esté dispuesto a dejarse persuadir pero, incluso en tal caso, hasta los mejores argumentos humanitarios caerán en oídos sordos si no existe credibilidad alguna.

Olivier Bangerter (obangerter@icrc.org) es asesor para el diálogo con grupos armados en la Unidad para las Relaciones con Portadores de Armas del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR <http://www.icrc.org/>).

1. Disponible en línea: <http://daaccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/311/31/PDF/N1031131.pdf?OpenElement>

Implicar a los actores armados no estatales en los mecanismos de protección

Pauline Lacroix, Pascal Bongard y Chris Rush

La experiencia en la implicación de los actores armados no estatales en la prohibición de minas terrestres puede señalarnos el camino hacia enfoques innovadores para prevenir los desplazamientos forzados y otros abusos contra los derechos humanos.

En muchos casos los actores armados no estatales desempeñan un papel importante a la hora de generar desplazamientos forzados en todo el mundo. Son responsables de muchos de los abusos contra los derechos humanos y, sin embargo, no se les ha considerado un factor primordial para hallar soluciones a estos problemas. Como entidades no estatales, no pueden participar en la creación de normas jurídicas internacionales que regulen estas cuestiones, ni pueden tomar parte en los tratados internacionales. No obstante, no podemos permitirnos ignorar a estos grupos armados a la hora de proteger a los civiles durante el conflicto armado.

La ONG Llamamiento de Ginebra (Geneva Call) lleva desde el 2000 haciendo que los actores armados no

estatales¹ se comprometan a cumplir las normas humanitarias internacionales, centrándose al principio en la prohibición de las minas antipersonal y, más recientemente, en la protección de mujeres y niños y en la prevención de la violencia sexual y de género durante el conflicto armado. La experiencia del Llamamiento de Ginebra podría servir para documentar los esfuerzos por conseguir que los actores armados no estatales se vuelquen con el problema de los desplazamientos inducidos por el conflicto.

La experiencia del Llamamiento de Ginebra en la prohibición de las minas antipersonal

El trabajo del Llamamiento de Ginebra con los actores armados no estatales en la cuestión de las minas terrestres posee dos características importantes. En primer

lugar, la organización ha adoptado un “enfoque inclusivo” y ha evitado emplear medidas coactivas (como “nombrar y avergonzar”). Por el contrario, ha tratado de conseguir un cambio a través del diálogo, la persuasión y la cooperación.² En segundo lugar, en sus esfuerzos por gestionar la falta de apropiación de las normas humanitarias por parte de los actores armados no estatales, el Llamamiento de Ginebra ha desarrollado un mecanismo innovador: la “Escritura de Compromiso” para la adhesión a una prohibición total de las minas antipersonal y para una cooperación en la acción contra las minas” (en adelante la “Escritura de Compromiso”). Este mecanismo permite a los actores armados no estatales declarar su adhesión a normas similares a las contenidas en la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal), que al ser entidades no estatales no

pueden firmar. Al firmar la Escritura de Compromiso los actores armados no estatales se comprometen oficialmente con la total prohibición de las minas antipersonal, a cooperar y, cuando sea factible, emprender acciones antiminas,³ y a permitir el seguimiento y la comprobación de su cumplimiento.

El Llamamiento de Ginebra ha conseguido hasta la fecha el compromiso de alrededor de 70 actores armados no estatales en todo el mundo. En enero de 2011 cuarenta y uno de ellos que operan en 10 países y territorios diferentes (Birmania/ Myanmar, Burundi, India, Irán, Irak, Somalia, Sudán, Turquía y el Sáhara Occidental) — han firmado la Escritura de Compromiso que prohíbe las minas antipersonal.⁴

Estos compromisos han mejorado la protección civil



Llamamiento de Ginebra

en las zonas donde operan los grupos signatarios. En general, han acatado sus obligaciones y se han abstenido de utilizar minas antipersonal, además de destruir las reservas y cooperar en las acciones antiminas en las zonas en que operan o que se encuentran bajo su control.⁵ El compromiso de los actores armados no estatales con la prohibición de las minas antipersonal ha servido como punto de entrada para destacar la necesidad de proteger a los civiles de otros abusos. El artículo 5 de la Escritura de Compromiso exige a los signatarios que consideren la prohibición de las minas antipersonal como un paso hacia una adherencia más amplia a las normas humanitarias y muchos actores armados no estatales han manifestado su apoyo a que el Llamamiento de Ginebra expanda su foco operativo con el fin de englobar también otras cuestiones humanitarias. La protección de niños y mujeres se señaló como prioridad en los casos de conflicto armado y, como consecuencia, el Llamamiento de Ginebra publicaba recientemente la “Escritura de Compromiso para la Protección de Niños y Niñas de los Efectos del Conflicto Armado” y está investigando la posibilidad de desarrollar un instrumento para la prohibición de la violencia sexual y de género.

El proceso de implicación

Para considerar el empleo de un instrumento escrito estándar como herramienta de compromiso sobre los desplazamientos para los actores armados no estatales es importante tener en cuenta el proceso por el cual el Llamamiento de Ginebra garantiza la adherencia a la Escritura de Compromiso para la prohibición de las minas antipersonal y su cumplimiento.

Cada nueva firma de la Escritura de Compromiso está precedida por un período de diálogo con los líderes representativos del grupo armado en cuestión. Para obtener el compromiso de un actor armado no estatal resulta importante entender los factores que podrían influir en él y el hecho de que el grupo no opera en un vacío político y social. La mayoría, si no todos, disponen de algún tipo de base social o del apoyo de las comunidades de las que son originarios. La sensibilización de dichas bases o comunidades ha demostrado ser un instrumento fundamental para presionar a los actores armados no estatales y, como consecuencia, ha originado un cambio positivo en su comportamiento.

No todos los actores armados no estatales a los que el Llamamiento de

Ginebra se ha acercado han renunciado inmediatamente al uso de minas antipersonal. Más que optar por un enfoque basado en el “todo o nada”, esta ONG mantiene diálogos con esos grupos. Se han promovido medios alternativos para reducir de forma progresiva el impacto de las minas antipersonal en los civiles, como garantizar el desminado de determinadas áreas o fomentar la introducción de limitaciones en cuanto a las circunstancias en que pueden usarse las minas.

Dado que los actores armados no estatales suelen carecer de los recursos, las competencias y el equipamiento necesarios para implementar sus obligaciones recogidas en el acuerdo, en especial las actividades antiminas, resulta crucial proporcionarles ayuda a este respecto, ya sea mediante formación o asistencia técnica.

El Llamamiento de Ginebra ha desarrollado un mecanismo de control del cumplimiento basado en tres niveles para garantizar que los signatarios cumplen sus obligaciones. En primer lugar, se pide a los actores armados no estatales que informen sobre su implementación y cumplimiento. Este autocontrol anima a los signatarios a responsabilizarse de sus compromisos. En segundo lugar, el Llamamiento de Ginebra se une a otros actores como gobiernos, organizaciones independientes locales e internacionales y medios de comunicación para seguir el desarrollo sobre el terreno. Y, en tercer lugar, puntualmente el Llamamiento de Ginebra envía misiones sobre el terreno para realizar “controles” rutinarios o para comprobar las alegaciones de incumplimiento.⁶

Cómo aplicar el enfoque del Llamamiento de Ginebra a los desplazamientos

La estimación global sobre el número de personas desplazadas por las actividades de los actores armados no estatales no se encuentra disponible todavía, pero está claro que en muchos casos éstos han sido responsables directos o indirectos del desplazamiento forzado, la deportación o la inmovilización de la gente. Asimismo, han sido responsables de diversas formas de explotación sexual y material de las personas refugiadas y desplazadas al negarles el acceso a la seguridad y obligarles a regresar a zonas inseguras.

Algunas organizaciones humanitarias como las agencias de la ONU, el CICR y ONG ya están haciendo que los actores armados no estatales se comprometan con este problema. Estos esfuerzos se manifiestan de diversos modos como,

por ejemplo, negociando el acceso de los desplazados o, de forma menos habitual, formando a los actores armados no estatales para que protejan a los desplazados internos.⁷ La mayoría de estas iniciativas parecen haber tenido lugar *ad hoc* y, hasta donde conocemos, ninguna organización ha desarrollado todavía una herramienta de compromiso oficial. En los siguientes párrafos se pretende subrayar cómo el enfoque del Llamamiento de Ginebra podría documentar el grado de compromiso de los actores armados no estatales con las normas relativas a los desplazamientos.

El marco jurídico

La claridad de las normas recogidas en la Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal facilitó en gran medida el desarrollo de la Escritura de Compromiso que prohibía su uso. Sin embargo, el marco jurídico que regula los desplazamientos resulta más complejo. Dependiendo de su situación, las personas desplazadas tienen derecho a la protección provista por uno o más corpus legales (Derecho Internacional de los Refugiados, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos) recogidos en diversos tratados y convenciones. Muchos tratados regionales, leyes nacionales, así como los Principios Rectores, pretenden complementar estas normas internacionales y facilitar su incorporación al derecho nacional.

Estos diferentes instrumentos imponen obligaciones para prevenir los desplazamientos y para proteger a las personas desplazadas en cada fase del éxodo y del retorno. Del mismo modo que imponen obligaciones (como garantizar el acceso a alimentos, alojamiento, educación, etc.), también establecen prohibiciones (abstenerse de obligar el traslado de la población, de cometer abusos contra los desplazados, etc.). Los instrumentos humanitarios para los desplazamientos deberían contrapesar la necesidad de ser lo más completos posible respecto a las diversas circunstancias en las que los desplazamientos son posibles o reales, con la necesidad de garantizar que sus normas pueden aplicarse realmente en la práctica.

Incentivos y elementos disuasorios

Son muchos los factores que influyen en la decisión de los actores armados no estatales a la hora de comprometerse a respetar las normas humanitarias, como puede ser: la preocupación por el bienestar de la población afectada, el deseo de atraer la asistencia a los territorios bajo su control y el querer que se les considere dignos de gobernar.

Este tipo de motivaciones pueden resultar relevantes con respecto a los desplazamientos, si bien deben tenerse en cuenta algunos factores adicionales. Dada la responsabilidad de los Estados en los desplazamientos forzados (por ejemplo, como parte de las campañas de contrainsurgencia), los actores armados no estatales podrían ser más propensos a exigir reciprocidad por parte de su respectivo Estado para que éste también acate las normas internacionales relativas a los desplazamientos. Aunque debemos ser cautelosos al comparar los problemas de las minas terrestres con los desplazamientos, la experiencia del Llamamiento de Ginebra muestra que, de hecho, hay casos de actores armados no estatales que se comprometen a acatar las normas humanitarias sin que exista reciprocidad por parte de los Estados. Treinta y seis de los cuarenta y un signatarios de la Escritura de Compromiso que prohibía las minas antipersonal operaban en Estados que no habían tomado parte en la Convención sobre la prohibición en el momento de su firma.

También es importante considerar que, al contrario que el uso *per se* de las minas antipersonal, la infracción de las normas sobre los desplazamientos forzados de la población puede constituir un crimen de guerra o incluso un crimen contra la humanidad en algunas circunstancias. Resulta complicado predecir el impacto que ello podría tener en el proceso de compromiso. Por un lado, algunos señalan el efecto disuasorio de la justicia internacional. El miedo a ser enjuiciados puede constituir un incentivo para los líderes y oficiales de los grupos armados no estatales a la hora de garantizar que sus prácticas son conformes a las normas internacionales, lo que facilitaría, por tanto, la tarea de una organización que estuviese dispuesta a trabajar con ellos. Por otro lado, podría ocurrir que los actores armados no estatales fuesen menos propensos a aceptar el diálogo o a negociar de buena fe con dicha organización por temor a que ésta compartiera la información obtenida (de manera voluntaria o al ser citados ante un juzgado o tribunal) y que tal información pudiera ser utilizada para emprender acciones contra los miembros de los grupos armados o contra el grupo mismo. El Llamamiento de Ginebra espera llegar a abordar este aspecto mediante su trabajo con los actores armados no estatales respecto a la nueva Escritura de Compromiso para la Protección de los Niños y Niñas de los efectos del Conflicto Armado, ya que el reclutamiento de niños menores de 15 años constituye un crimen de guerra.

Apojar la implementación y controlar el cumplimiento

Al mismo tiempo que se redacta un instrumento humanitario sobre los desplazamientos, sería importante que se planificaran los mecanismos de ayuda a la implementación y el seguimiento del cumplimiento del mismo. El apoyo externo a la implementación de los compromisos de los actores armados no estatales para con los desplazamientos podría resultar incluso más crucial que en el caso de las minas terrestres. En este punto encontramos una diferencia primordial entre ambas cuestiones. Las minas terrestres deben extraerse del suelo y destruirse, lo que por supuesto requiere una experiencia y unos recursos considerables; pero se trata de un proceso finito en el que se trabaja con objetos inanimados. En el caso de las poblaciones desplazadas, que disponen de organismos y de derechos y que son de distinta forma vulnerables en cada fase del desplazamiento, el cuadro es mucho más complejo. La asistencia continua resultaría crucial para mejorar la protección de las poblaciones afectadas y para conseguir un cambio duradero.

Puede resultar todo un reto realizar un seguimiento del grado de cumplimiento de un instrumento humanitario sobre los desplazamientos. En algunos casos, resulta muy complicado diferenciar los traslados voluntarios de la población de los involuntarios y evaluar la causa exacta del desplazamiento. El conflicto podría ser sólo una de las causas por las que la gente abandona sus hogares y, por tanto, suele ser difícil atribuir la responsabilidad de los desplazamientos a un actor concreto.

Otro reto es que algunas obligaciones respecto a los desplazamientos son absolutas. El Derecho Internacional Humanitario prohíbe que se obligue a los civiles a abandonar sus lugares de residencia a menos que su seguridad esté en juego o en caso de que razones militares imperativas así lo exijan. Sin embargo, evaluar tales situaciones constituiría un ejercicio muy delicado y probablemente controvertido.

Conclusión

Dada la naturaleza de los actuales conflictos armados, los esfuerzos para mejorar la protección de los civiles deben tratar no sólo la conducta de los Estados, sino también la de los actores armados no estatales. Los mecanismos diseñados para hacer que se cumplan las reglas probaron ser insuficientes, pero la experiencia del Llamamiento de Ginebra ha demostrado que si se adopta un enfoque inclusivo, los actores armados no estatales pueden comprometerse

a cambiar su comportamiento sin necesidad de emplear amenazas ni medios coercitivos contra ellos.

Desarrollar y emplear un mecanismo oficial para hacer que los actores armados no estatales se comprometan a cumplir con las normas relativas a los desplazamientos conlleva numerosos retos. Sin embargo, dada la escala global de los desplazamientos y el sufrimiento prolongado de los desplazados, la comunidad humanitaria necesita estar preparada para explorar modos innovadores de abordar esta cuestión.

Pauline Lacroix (pauline.lacroix@graduateinstitute.ch), licenciada por el Graduate Institute of International and Development Studies of Geneva, trabajó en el Departamento de Asia del Llamamiento de Ginebra en 2010. Redactó el presente artículo con la ayuda de Pascal Bongard (pbongard@genevacall.org), Director de Programa para África de Llamamiento de Ginebra y Asesor Político, y Chris Rush (crush@genevacall.org), Oficial de Programa Senior para Asia en Llamamiento de Ginebra. <http://www.genevacall.org/>

1. Por razones operativas, el Llamamiento de Ginebra emplea el término actores armados no estatales para referirse a las entidades armadas organizadas, principalmente motivadas por objetivos políticos que operan fuera del control estatal y que carecen de capacidad jurídica para tomar parte en los tratados internacionales relevantes. Se incluyen aquí los grupos armados, las autoridades que gobiernan *de facto* y los Estados que sólo se encuentran parcialmente reconocidos a nivel internacional o que no lo están en absoluto.

2. *Armed Non-State Actors and Landmines (Los actores armados no estatales y las minas terrestres) - Vol III: Towards a Holistic Approach To Armed Non-State Actors?* (¿Hacia un enfoque integral para los actores armados no estatales?), 2007, Disponible (en inglés) en <http://tinyurl.com/GCall-2007>

3. http://www.mineaction.org/section.asp?s=what_is_mine_action

4. La lista de signatarios se encuentra disponible en: <http://tinyurl.com/GenevaCallSignatories>. Cabría tener en cuenta que muchos de los signatarios han cambiado de estatus desde el momento de la firma y en la actualidad ya no se les considera actores no estatales. Algunos de ellos se han convertido en parte de las autoridades de sus respectivos países mientras que otros se han disuelto o han abandonado la lucha armada.

5. Para más información, véase *Non-State Actor Mine Action and Compliance to the Deed of Commitment Banning Anti-Personnel Landmines: January 2008 – June 2010 (Las acciones antiminas de los actores no estatales y el cumplimiento de la Escritura de Compromiso que prohíbe las minas terrestres antipersonal: enero 2008-junio 2010)*. Geneva Call. 2010. Disponible (en inglés) en: <http://www.genevacall.org/resources/research/f-research/2001-2010/gc-2010PR>

6. Véase a modo de ejemplo *Fact-Finding during Armed Conflict: Report of the 2009 Verification Mission to the Philippines to Investigate Allegations of Anti-Personnel Landmine Use by the Moro Islamic Front (La investigación durante el conflicto armado: informe de 2009 de la misión de verificación enviada a Filipinas para investigar las alegaciones del uso de minas antipersonal por parte del Frente Moro de Liberación Islámica)*. Ginebra. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/2010-GC-Report-Philippines>

7. Véase las actividades del Consejo Noruego para los Refugiados: Zeender, Greta. 2005. 'Engaging armed non-state actors on internally displaced persons protection' (implicar a los actores armados no estatales en la protección de las personas desplazadas internamente), *Refugee Survey Quarterly* Vol. 24, n° 3, págs. 96-111.

La economía de los grupos armados y sus relaciones con la población desplazada

Josep Maria Royo Aspa

Uno de los mecanismos de financiación de los grupos armados no estatales puede proceder de la explotación de las poblaciones desplazadas

Prácticamente la totalidad de los grupos armados dependen en importante medida del apoyo externo. Los grupos armados buscan principalmente el apoyo de otros Estados, así como de las diásporas, de las poblaciones desplazadas y de otros grupos armados, con el fin de evitar que el esfuerzo de guerra recaiga totalmente en la población civil a la que pretenden proteger, una situación que tiene sus costes políticos. También los Estados necesitan, a menudo, el apoyo externo para hacer frente a estos brotes de inestabilidad y violencia, cuestión que fue muy común durante la Guerra Fría y que continúa estando presente en la mayoría de los conflictos armados actuales.

La violencia, la discriminación y la pobreza que siguen a los conflictos armados provocan el desplazamiento forzado de la población que a menudo contribuye a alimentar el conflicto originario. Los grupos armados a menudo utilizan los campos de desplazados y refugiados para buscar refugio, suministros y reclutar combatientes. Aunque los grupos armados no tengan poder legítimo, pueden depender de la población refugiada para dos cuestiones esenciales: combatientes e ingresos.

Los grupos armados se han formado o han reclutado, voluntariamente o por la fuerza, sus miembros y recursos de los campos de desplazados y refugiados situados en las regiones y Estados vecinos a las zonas en conflicto. En algunos casos, en estos campos se han creado importantes refugios y bases logísticas de organización de la lucha armada. La mayoría de grupos armados afganos tuvieron sus orígenes en los campos de refugiados existentes en países vecinos. Los grupos y milicias talibán, por ejemplo, surgieron de la población desplazada y refugiada afgana en Pakistán, procedentes de las *madrassas* (escuelas coránicas) pakistaníes. La población refugiada Karen, principalmente en la frontera entre Tailandia y Birmania, apoya al grupo armado KNU contra el Gobierno birmano. Las comunidades

hutus y tutsis que abandonaron Rwanda y Burundi durante las sucesivas oleadas de violencia tras la independencia en 1960 se establecieron en campos de refugiados en Uganda, Rwanda, Burundi, RD Congo y Tanzania que posteriormente constituirían los orígenes de las insurgencias que desestabilizarían ambos países. Otros casos de efectos similares se pueden ver en Etiopía, Irak, el Kurdistán turco, Chechenia, Sri Lanka, Sudán, Tayikistán y otros lugares.

Las poblaciones refugiadas apoyan a los grupos insurgentes como una forma de conseguir establecer mecanismos de protección en los países de acogida, ya que sin la propia protección, a menudo las poblaciones refugiadas son muy vulnerables y quedan a merced de otros grupos armados, delincuencia, la población local potencialmente hostil y del Estado que les acoge.

La coerción es otro importante factor que explica las contribuciones de la población refugiada, particularmente cuando los grupos armados controlan los campos de refugiados. Este control se facilita debido a que los grupos están armados y organizados, mientras que las poblaciones desplazadas están desorganizadas, presentan numerosas debilidades y no están armadas. En estas circunstancias, es fácil que los grupos exijan dinero, provisiones y nuevos combatientes a estas poblaciones, incluso en situaciones donde no son populares y no cuentan con el apoyo de la población a la que reclaman estar representando.

El ejemplo más destacado de esta situación se produjo tras el genocidio de Rwanda en 1994, cuando los restos de las ex Fuerzas Armadas rwandesas, funcionarios del antiguo Gobierno rwandés y las milicias Interahamwe organizaron la resistencia en los campos de refugiados del antiguo Zaire, creando un gobierno *de facto* en el seno de estos campos, explotando la ayuda internacional para continuar su lucha armada contra el nuevo

Gobierno en Rwanda, secuestrando y entrenando a los nuevos reclutas por la fuerza, controlando y distribuyendo la ayuda humanitaria y convirtiéndose en los gestores de estos campos, ante lo cual la población refugiada no tuvo otra alternativa que acatar.

Otra situación similar sería la que tiene lugar en los campos de desplazados de la región sudanesa de Darfur, que sufren numerosos ataques y secuestros y que se han visto inmersos durante los últimos años en una espiral de militarización por parte de los grupos insurgentes, las milicias progubernamentales y las Fuerzas Armadas sudanesas.

La economía de los grupos armados

Puede haber diferentes formas de relación económica entre grupos armados y poblaciones desplazadas. Unos grupos armados inducen a las poblaciones bajo su control a proporcionar recursos, mientras que otros fuerzan este suministro. La relación entre las partes puede ser simbiótica, parasitaria o predatoria; pudiendo cambiar de unas a otras como consecuencia de la evolución de la guerra.

En la relación económica simbiótica el grupo armado promueve ciertos tipos de actividades a cambio de participar en los beneficios derivados, por lo que el desarrollo económico del área y el bienestar económico de la población pueden depender del grupo armado en lo concerniente a la seguridad y a infraestructuras. El grupo establece algún tipo de orden social y económico en las áreas de control a cambio de apoyos e ingresos, emulando a los Estados, reorganizan las relaciones de producción; proporcionan seguridad, infraestructuras e imperio de la ley para el funcionamiento de las actividades económicas a cambio de algún tipo de imposición económica sobre la población civil.

En la relación económica parasitaria los grupos armados proporcionan protección y garantías de seguridad a cambio de colaboración y retribuciones económicas mediante la extorsión o el establecimiento de impuestos y tasas, cargos sobre permisos de acceso a los recursos,

saqueo de la ayuda internacional o pagos conocidos como “impuestos revolucionarios”. Esta extorsión puede estar más controlada y reglamentada si proviene de la cúpula del grupo armado, o ser totalmente arbitraria si son los combatientes, de forma autónoma, los que establecen el nivel de abuso y extorsión.

En la relación económica predatoria a los grupos armados no les importan las relaciones con la población civil, actúan intimidando y atemorizando a la población mediante el uso de la fuerza con el fin de incrementar su poder u obtener acceso a los recursos.

Conclusiones

Es importante tener presente que en la economía de guerra emergen relaciones entre los grupos armados y las poblaciones civiles que no siempre responden a la dicotomía víctima-victimario. Estas relaciones pueden ser mucho más complejas y pueden generar nuevas formas de protección, de autoridad y de derechos sobre la distribución de los recursos que intervienen decisivamente en la evolución de los conflictos armados. El estudio de la economía y las fuentes de financiación de los grupos armados no estatales es esencial si queremos comprender plenamente su naturaleza.

Es imprescindible tener un mayor conocimiento de cómo funcionan los grupos y cuáles son sus fuentes de financiación para facilitar la acción humanitaria en contextos de violencia y de cara a promover el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos.

Josep Maria Royo Aspa (josepmaria.royo@uab.cat) es politólogo e investigador del Programa de Conflictos y Construcción de la Paz de la Escola de Cultura de Pau de la UAB (Barcelona) desde el año 2000, especializado en el continente africano.

La guerrilla colombiana, desplazamientos forzados y retornos

David James Cantor

Colombia ofrece un instructivo estudio de caso de la relación entre los grupos armados no estatales y los desplazamientos forzados -y retorno- de la población civil.

Estimaciones recientes sugieren que casi 4,9 millones de colombianos han sufrido desplazamientos internos a causa del prolongado conflicto armado y de la violencia política asociada en la que se encuentra implicados el Estado y grupos armados de la guerrilla izquierdista, así como diversos grupos paramilitares derechistas altamente regionalizados y redes armadas de narcotraficantes.¹ Muchos de los desplazamientos forzados de los últimos años son el resultado, directa o indirectamente, de las ofensivas militares del Estado y los grupos paramilitares que se disputan el control de las zonas rurales, históricamente fortalezas de la guerrilla. No sólo hay personas desplazadas internamente que han huido de los efectos de la guerra, sino que, en los graves conflictos por el control del territorio y la población, todas las partes del conflicto han desplazado de manera forzosa a los habitantes locales sospechosos de “colaborar” con el enemigo.

El gran número de grupos armados no estatales y la compleja naturaleza de sus cambiantes conflictos y alianzas dificultan cualquier intento sencillo de definir su papel en el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Mientras que otros grupos armados no estatales han aparecido y desaparecido, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) —con tendencias comunistas— y la

Unión Camilista-Ejército de Liberación Nacional (UC-ELN) —más pequeño y de inspiración cubana— han perdurado como las principales partes insurgentes del conflicto. El hecho de que la mayoría de los desplazamientos de los últimos 15 años se hayan originado en sus zonas rurales de influencia eleva algunas cuestiones importantes: ¿cómo entienden y aplican las leyes del derecho internacional humanitario (DIH) que prohíben los desplazamientos forzados? ¿cómo reaccionan ante el retorno de los desplazados internos a aquellas zonas rurales en las que operan? ¿qué posibilidades de retorno seguro existen en dichas zonas para los desplazados internos? ¿qué papel pueden desempeñar las agencias humanitarias locales o internacionales en tales procesos?

Este artículo se basa en mi trabajo de campo en seis regiones de Colombia durante 2007 y 2008 documentando procesos de retorno de los desplazados internos durante estos años y los anteriores.² En aquella época los grupos guerrilleros estaban militarmente activos en todas estas regiones, una situación que ha cambiado debido a los avances de las fuerzas armadas estatales en algunas de ellas.

El DIH y los reglamentos internos

Los dos principales grupos armados no estatales insurgentes conciben su relación con el DIH de manera distinta.

Las FARC-EP no acepta estar oficialmente ligadas al DIH, cuya interpretación consideran, en todo caso, “abierta”.³ En contraste, la UC-ELN afirma estar amparada por el Protocolo II de 1977, adicional a la Convención de Ginebra (AP2), y ha incorporado muchas de sus normas a su Código Militar, si bien también critica que el AP2 es incompleto e impreciso y lo ha complementado con normas que en apariencia van más allá de los requisitos formales del DIH.⁴

A pesar de estas consideraciones jurídicas, cada grupo guerrillero regula oficialmente a sus combatientes mediante un difuso cuerpo de normas internas que en ocasiones coinciden con los principios básicos del DIH. Por ejemplo, ambas organizaciones guerrilleras exigen a sus miembros que traten con respeto a las personas consideradas no-combatientes. Las normas disciplinarias de las FARC-EP prohíben expresamente “[...] la falta de respeto hacia las masas, el asesinato de hombres y mujeres civiles, los abusos sexuales, robar a los civiles... [y] cualquier actividad que vaya contra [...] las buenas costumbres de la población”.⁵

Sin embargo, este principio de distinción es mucho más limitado que los concebidos de manera convencional por el DIH y tiende a tildar cualquier forma de colaboración con “el enemigo” como una justificación para retirar a la persona el derecho a la protección en calidad de “civil”.

Cómo tratan las normas internas de los insurgentes a los retornados corresponde

directamente a la manera en que cada uno percibe su relación con el DIH. Aunque ampliando de manera discutible el Artículo 17 del AP2, el código militar de la UC-ELN, no pone condiciones a su prohibición general del desplazamiento forzado: “La población civil no será forzada a desplazarse de las zonas de combate”. En el mismo sentido, la UC-ELN realizó importantes promesas respecto a los desplazados internos en su Acuerdo de Puerta del Cielo, firmado con destacados representantes de la sociedad civil en 1998: “[Nosotros] fomentaremos y apoyaremos su organización [de los desplazados internos] e interlocución para la defensa de sus legítimos intereses y necesidades, en **especial el retorno seguro...**” [énfasis añadido].

Por otro lado, las normas internas de las FARC-EP parecen omitir cualquier referencia directa a la cuestión del desplazamiento forzado y ninguna organización guerrillera ha incorporado los Principios rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU a sus reglamentos internos. En cualquier caso, tales reglamentos internos sólo representan una imagen incompleta de la relación de los grupos guerrilleros colombianos con el fenómeno del desplazamiento interno.

Las prácticas de la guerrilla y los retornos

Los grupos guerrilleros, en general, parecen muy receptivos al retorno de las personas desplazadas internamente. Esto se deduce claramente de los reglamentos de la UC-ELN. Es más, las FARC-EP han tratado incluso de localizar a grupos de población rural desplazada en los centros urbanos para animarles a regresar a sus hogares o, en algunos casos, para obligarles. Este enfoque es consecuente con sus fundamentos políticos de proteger los intereses de los campesinos, así como con las preocupaciones humanitarias, pero también es apoyado por consideraciones militares. Incluso en las zonas en disputa, por ejemplo, los beneficios estratégicos de disponer de una presencia civil conocida en una zona rural parece tener más peso para la guerrilla que los riesgos que conlleva.

Ambos grupos guerrilleros imponen restricciones a la circulación de personas en las zonas rurales por una cuestión práctica. El retorno representa un riesgo especial para la guerrilla debido a la posibilidad de que los desplazados internos se hayan convertido en informadores durante su exilio en los centros urbanos controlados por las fuerzas armadas estatales y/o por los paramilitares. Para gestionar estos riesgos

los grupos guerrilleros tienden a imponer una o más de las siguientes condiciones:

- Para poder llevar a cabo el retorno se debe contar con el permiso previo de la guerrilla.
- Está prohibido que los retornos se realicen escoltados por las fuerzas armadas estatales o por los paramilitares. A veces se permite la presencia de determinadas instituciones estatales de carácter civil.
- Se establecen unos plazos estrictos en los cuales los desplazados internos deben retornar.
- Los desplazados retornados deben aceptar restricciones adicionales sobre sus traslados, ya sea para permanecer en el área o para reducir la frecuencia de sus visitas a las zonas urbanas.
- Las organizaciones guerrilleras obligan a los desplazados internos retornados a cumplir estas condiciones mediante métodos de coacción cuando es necesario, estando entre ellos el uso estratégico de minas antipersona. Estos mismos métodos de coacción constituyen los pilares de los sistemas de “ley” y “justicia” que los grupos guerrilleros ofrecen a estas comunidades remotas y, frecuentemente, aisladas.

La seguridad en el retorno: estrategias de las personas desplazadas internamente

Los desplazados internos que quieren regresar a sus hogares en las zonas rurales de Colombia suelen lidiar con las continuas tensiones entre las organizaciones guerrilleras y las fuerzas armadas estatales u otros grupos armados no gubernamentales. Cada uno de ellos pretende imponer una serie de exigencias a los antiguos habitantes de la zona que deseen regresar. Sin embargo, los desplazados internos retornados no responden de manera pasiva, sino que más bien son actores por derecho propio que a menudo intentan gestionar, mediante estrategias prácticas concretas, los riesgos que la imposición de estos marcos competitivos de control pueden acarrear a su seguridad.

Algunos desplazados internos regresan a sus hogares como consecuencia del fracaso de la integración en las ciudades y la falta de confianza en la capacidad o la voluntad del Estado para protegerles. Buscar al grupo guerrillero y pedirle permiso para regresar a casa puede resultar la única estrategia plausible para muchos campesinos

pobres, en especial cuando hay una fuerte presencia guerrillera en la zona rural. No obstante, esto implica la necesidad de asumir las condiciones que el grupo guerrillero imponga y el riesgo a exponerse a sufrir represalias de las otras partes del conflicto.

También hay comunidades desplazadas que intentan garantizar un retorno seguro buscando para ello la protección de las fuerzas armadas estatales. En las regiones en las que las fuerzas armadas poseen una fuerte presencia a veces se proporciona escolta permanente a las comunidades. Esto evita los ataques directos y prolongados de la guerrilla contra los núcleos de población en los que las fuerzas armadas se han establecido. Sin embargo, la efectividad de este elemento disuasorio reduce los límites externos del pueblo (ej.: en campos y carreteras de acceso) y los ataques son comunes. Además, la percepción de “colaboración” por parte de la comunidad hace que se convierta en un objetivo militar para las guerrillas. No se trata de que contar con la escolta temporal de las fuerzas armadas durante los retornos sea ineficaz, pero puede ser muy peligroso para los retornados.

Otras personas desplazadas pretenden garantizar su seguridad evitando la posibilidad de que se perciba cualquier tipo de “colaboración” con cualquiera de las partes del conflicto. Algunos simplemente tratan de evitar el contacto con ellas, como ocurre en los “retornos laborales”, durante los cuales los desplazados internos acuden a trabajar a sus tierras en el campo durante el día pero regresan a los centros urbanos al anochecer. Otros adoptan un enfoque más sostenible y se acercan por separado, pero de manera directa, a todas las partes del conflicto para pedir que respeten la decisión de la comunidad de no colaborar con ninguna de ellas. Hallé ejemplos de esta estrategia en cinco de las seis regiones en las que trabajé. Aunque la estrategia no es nueva o exclusiva de los retornados, el contexto de retorno parece ofrecerles mayor fuerza para asegurar el respeto de las partes relevantes del conflicto. En algunos casos esto se debía a que tanto los grupos guerrilleros, como otras partes del conflicto, deseaban que el retorno tuviera lugar.

El papel de las agencias humanitarias

Determinadas agencias —como el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Iglesia Católica— han desempeñado una importante función sobre una base puramente humanitaria, a través de su mediación como interlocutores con los grupos guerrilleros y otras



Todas las fotos: ACNUR/Zaimai

Yenis y Grimaldo todavía extrañan el hogar del que fueron forzados a huir en EL Salado, al norte de Colombia, en el año 2000. "Ahora no hay nada en ese lugar, solo la vegetación", dice Grimaldo.



Desplazado dos veces por la violencia de Colombia, Eliécer ahora es el líder de 118 familias desplazadas en un área de Cartagena, a las cuales ayuda a acceder a sus derechos. Él nunca volvería a su comunidad de origen. "Uno de mis amigos regresó hace dos años y fue asesinado poco después."



Este padre desplazado y su hija nunca viajaron fuera de su lugar natal y ahora deben adaptarse a una gran ciudad. Henry, de 44 años, trabaja reciclando basura.

partes del conflicto para prevenir los desplazamientos forzados y garantizar un retorno seguro para una persona o comunidad. La comunidad internacional podría facilitar aún más esta tarea solicitando al Gobierno colombiano que afirme oficialmente que tales contactos no usurpan la prerrogativa presidencial de negociar la paz con los grupos armados no estatales.

En las zonas cuyo control está muy disputado, dichas agencias pueden desempeñar un papel clave en el apoyo a estas comunidades de retornados que intentan garantizar su seguridad solicitando a todas las partes del conflicto que respeten su carácter civil. Para que esta estrategia tenga éxito suele ser necesario el apoyo activo de agencias externas respetables que ayuden a la comunidad a mantener: a) el alto grado de organización interna necesario para presentar un frente unido ante los actores armados, b) canales de comunicación independientes y directos con todas las partes locales del conflicto, y c) alternativas económicas plausibles a la economía de la coca u otras actividades ilícitas que podrían comprometer la "neutralidad" de la comunidad. Aunque esta estrategia parece ser la mejor oportunidad para una protección prolongada de retornados en los territorios muy disputados, la protección que ofrece es frágil y requiere de un trabajo constante para su mantenimiento.

Conclusión

Es importante que los grupos armados no estatales implicados en los conflictos internos no sean vistos como un mero impedimento para el retorno de los desplazados internos. Más bien, deben perseguirse modos pragmáticos de vincular los intereses particulares de dichos grupos y apoyar las estrategias prácticas de protección de las comunidades locales para garantizar el mayor respeto posible para los civiles vulnerables, quienes se ven atrapados en complejas y prolongadas guerras.

David James Cantor (david.cantor@sas.ac.uk) es profesor de Normas Internacionales de Derechos Humanos en el Instituto de Estudios de la Commonwealth, Universidad de Londres (<http://commonwealth.sas.ac.uk/>). Su próximo libro *El retorno de los desplazados: el derecho internacional y su aplicación en Colombia* será publicado por la editorial Martinus Nijhoff en 2011.

1. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 'Salto Estratégico o Salto al Vacío' (27 de enero de 2010), disponible en: <http://www.cohes.org>. Esto parece ser, además del casi medio millón de colombianos del interés de ACNUR en los países vecinos. Disponible en: <http://www.acnur.org/crisis/colombia/paisesvecinos.htm>
2. Esta investigación doctoral fue generosamente apoyada por The Leverhulme Trust, el Consejo de Investigación de Humanidades y Letras (Arts and Humanities Research Council) y la Universidad de Essex.
3. Human Rights Watch, "Guerra sin cuartel: Colombia y el Derecho Internacional Humanitario" (1 de Octubre de 1998). Disponible en: <http://www.hrw.org/legacy/reports/reports98/colombia/>
4. Comandante Manuel Pérez, 'Declaración Pública' 15 de julio de 1995, reproducida en *Agenda Ciudadana para la Paz, Conversaciones de paz frente al horror: acuerdos humanitarios* (Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, Bogotá 1998), 57-64.
5. Corporación Observatorio para la Paz, *Las verdaderas intenciones de las FARC* (Intermedio, Bogotá 1999) 168-169.

Base de datos mundial de Estados/territorios y actores no estatales

El Proyecto sobre las Normas que rigen en los Conflictos Armados (RULAC, por sus siglas en inglés) es una iniciativa de la Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Ginebra para apoyar la aplicación e implementación del derecho internacional en los conflictos armados. A través de su base de datos mundial, el proyecto

recopila información sobre países y territorios en disputa en todo el mundo, abordando tanto las normas jurídicas aplicables, como en qué medida estas son respetadas por los actores relevantes.

Ver <http://www.adh-geneva.ch/RULAC/> (en inglés)

Cómo comportarse: consejos de las personas desplazadas

Stine Finne Jakobsen

Los actores humanitarios harían bien en escuchar los consejos de las personas desplazadas internamente cuando planifican la asistencia para las personas afectadas por la presencia de grupos armados no estatales.

Este artículo presenta los consejos ofrecidos por las personas desplazadas internamente (PDI) sobre cómo necesitan comportarse ellas mismas para sobrevivir bajo el control de los grupos armados no estatales y, por extensión, cómo deberían comportarse los actores externos. Se han extraído de las más de 100 entrevistas realizadas a lo largo de 2007 y 2008 a PDI asentadas en un barrio de chabolas a las afueras de la ciudad colombiana de Cartagena. Las contradicciones en las “normas” muestran que no existe un modo uniforme o correcto de sobrevivir y, por lo tanto, un enfoque que funciona en una situación puede resultar poco acertado en otra. Las diez normas listadas a continuación se clasifican en cuatro modelos de comportamiento: pasividad, invisibilidad, obediencia y movilidad.

Pasividad

En una situación en la que un actor armado de forma ilícita ejerce su control sobre la población local e impone el orden a base de terror, puede ser esencial como estrategia de afrontamiento no hablar, no ver y no saber.

Regla 1: Mantén la boca cerrada, tu vecino podría ser un delator

“Cuando vuelves al pueblo sólo debes preocuparte de tus propios asuntos y de nada más”, explica una mujer. En los pueblos que se encuentran bajo el control de los grupos armados no estatales la gente debe tener cuidado de no compartir información o manifestar sus críticas —incluso con los vecinos— porque esto podría llegar a oídos de los grupos armados y tener repercusiones. ¹ No saber en quién confiar conduce al deterioro de las relaciones sociales. Cuando no es posible saber quién se ha aliado con las milicias o es un delator, la desconfianza se va instaurando sigilosamente hasta acabar con la vida social. Un líder local recuerda cómo las relaciones sociales se deterioraron cuando los grupos paramilitares tomaron el control de la región donde vive: “Entonces dejamos de hablar con otras personas, con los amigos...” “Se convirtió en un pueblo con miedo”, recuerda otro entrevistado.

Regla 2: Cierra tu puerta, quédate dentro y mira la televisión

Sigue las teleseries, ve las noticias y mantén

la puerta cerrada para tratar de alejarte de las atrocidades que se están produciendo fuera. Para las jóvenes, otra razón para quedarse en casa es evitar las violaciones. La violencia sexual ha constituido una práctica sistemática y generalizada de los grupos armados no estatales en Colombia para instigar el terror en la población.² Muchos consideran que su casa es el único lugar seguro; aventurarse a salir implica el riesgo de toparse con los grupos armados, quedar atrapado en medio de un fuego cruzado o ser testigo accidental de algo. Quedarse en casa con la puerta cerrada es, por tanto, un modo de evitar ser testigo de cualquier violación o atrocidad. Si no has visto nada, no sabes lo que ha pasado.

Invisibilidad

La invisibilidad implica agacharse y esconderse, mezclarse entre el resto de la población y evitar acciones que puedan llamar la atención. Para ello es necesario restringir o abandonar determinadas actividades cotidianas, aunque la invisibilidad total nunca es posible puesto que el día a día debe continuar.

Regla 3: Mantente alejado de los problemas

“En mi comunidad, la guerrilla [milicia izquierdista] mantenía el orden”, explica un líder local; castigaba a los alborotadores y actuaba como policía rural, siempre preparados para intervenir como la autoridad armada *de facto*. “Cuando el comité local mantenía reuniones, ellos [la guerrilla] permanecían de pie al final de la sala y cuando terminábamos nos daban su propio discurso”, recuerda. La población debe ceñirse a las reglas y normas establecidas por los actores armados y, si las infringen, enfrentarse a los castigos.

Regla 4: Evita la implicación social y política

En las comunidades locales, la gente implicada en las actividades sociales y políticas con funciones clave para la comunidad (como maestros o sacerdotes) se expone especialmente al riesgo de convertirse en objetivo de los grupos armados no estatales. Cuando una zona cae bajo el control de un nuevo grupo armado, todos los que ostentaban el poder político son considerados leales al

enemigo y el grupo intenta exterminarlos. Los grupos armados también toman como objetivo a personas que pudieran desempeñar cualquier tipo de función organizativa con el fin de deshacerse de toda oposición. Un anciano que había ocupado un puesto administrativo en su pueblo se marchó inmediatamente cuando los paramilitares llegaron porque sabía que “no querían saber nada de política”. De esta forma el miedo mina el activismo social en las comunidades afectadas.

Regla 5: No salgas después de que anochezca

En Colombia anochece alrededor de las seis de la tarde y el sol sale aproximadamente a las seis de la mañana. A veces los grupos armados no estatales imponen un toque de queda durante la noche y, otras veces, evitar salir cuando oscurece es una medida de seguridad que adopta la gente. Está motivado por la percepción de que la mayoría de las “cosas malas” (robos, asesinatos, agresiones) se producen al anochecer; podrías quedar en medio de un fuego cruzado o ser apresado. Quedarse en casa también es una estrategia para no ser testigo accidental de ninguna atrocidad. Un toque de queda nocturno afecta profundamente a la vida social y al desarrollo de actividades cotidianas de subsistencia como pescar o cazar al atardecer, caminar hacia o desde los campos y pueblos cuando anochece o una reunión social con los vecinos tras el trabajo.

Obediencia

La obediencia implica seguir las reglas y órdenes de los grupos armados no estatales, un primer paso para garantizar la seguridad. Si bien es inevitable que los adversarios consideren que se está apoyando a un grupo al acatar sus órdenes y, al obedecer, se infringe el principio de pasividad.

Regla 6: Asiste a las reuniones, pero que no parezca que tienes miedo

Los grupos armados no estatales obligan a la población local a asistir a reuniones. Una persona de cada hogar ha de estar presente y esta tarea suele recaer en las mujeres. En la reunión la gente recibe advertencias y se les informa sobre política, normas y leyes. Una frase muy repetida es “el que nada debe, nada teme” (si tienes la conciencia tranquila no tienes nada que temer), de ahí el mandato de no parecer nunca asustado en las reuniones.

Regla 7: Haz o dales siempre lo que pidan

Cuando los grupos armados no estatales controlan un pueblo exigen que la población cumpla determinadas órdenes como mantener los bordes de las carreteras limpios, mantener a los animales de granja encerrados y servir café, agua o carne a los soldados. El grupo también puede confiscar recursos como ganado, barcas y vehículos o exigir que la gente les pague por la protección. Ser incapaz de cumplirlo o no estar dispuesto a hacerlo puede originar represalias y la única opción para sobrevivir sería huir: “Nos marchamos por miedo y la fuerte presión de los paramilitares, porque no teníamos el dinero que nos pedían para pagar la protección”, dice un hombre.

Los civiles que viven en zonas en conflicto se encuentran en una situación especialmente vulnerable. Si, por ejemplo, una familia cumple con una petición de comida de los grupos armados no estatales corre el riesgo de que más adelante otro grupo les acuse de colaboración. Esto hace que las familias sufran mucha presión. No hay modo de escapar a una solicitud de comida o alojamiento. Una mujer recuerda: “Tienes que hacerlo; no quieres que maten a tus hijos”. Hay situaciones en las que la gente decide desoír órdenes pero eso supone prácticamente firmar su propia sentencia de muerte y la única opción para sobrevivir es escapar de inmediato.

Regla 8: Si los actores armados te acusan de algo, no creas que podrás discutirlo o probar tu inocencia

Si una persona es acusada —correcta o incorrectamente— por un grupo armado de haber hecho algo, la única opción es huir rápidamente. A veces se reciben advertencias personales directamente, ya sea mediante un mensaje de texto o de palabra y, por tanto, se dispone de algún plazo de tiempo para marcharse. Las advertencias colectivas de una próxima “limpieza social” pueden provocar el éxodo de una comunidad entera. A veces se cuelgan listas en lugares públicos con los nombres, apodos y profesiones de los objetivos.

Movilidad

En tiempos de guerra la movilidad está restringida y los grupos y actores armados la consideran sospechosa. Debería evitarse los traslados innecesarios, aunque marcharse puede ser la solución última para asegurar la propia supervivencia mediante el anonimato en un entorno urbano.

Regla 9: Evita cualquier traslado innecesario

Muchos de los entrevistados hablan de cómo la movilidad se encontraba muy

restringida en las comunidades. Los bloqueos de carretera eran frecuentes, se solía parar el transporte local y —para enviar una fuerte señal de poder— se arrastraba a los pasajeros fuera del vehículo de manera rutinaria y se mataba arbitrariamente. Para las fuerzas gubernamentales nacionales y los grupos armados no estatales dominar un área implica controlar y registrar todos los movimientos de personas y provisiones en la red de carreteras o en las cuencas de los ríos.

La gente cuyo medio de vida requiere movilidad se convierte en un objetivo natural, ya que se encuentran bajo sospecha de llevar información o provisiones al enemigo. Así, un conductor o un vendedor ambulante puede estar “implicado” y, por tanto, convertirse en objetivo. Actividades ordinarias como ir al pueblo a aprovisionarse significa arriesgar la vida para las personas que viven en parajes remotos. Algunas comunidades han estado en total confinamiento, dando lugar a la escasez de comida y medicinas, o han sufrido una rígida restricción sobre todos sus desplazamientos y sobre la cantidad de comida que podían comprar y llevar a la zona.³

Regla 10: Si te marchas, no vuelvas nunca

La mayoría de las PDI declaran que nunca volverán a sus hogares y reconocen que, para los actores armados, la “implicación” y la culpa es el motivo de marcharse y dejar a tus iguales. Cuando la gente abandona un área debe trasladarse a otro lugar donde el grupo armado no pueda encontrarla. La mayoría de las veces se dirigen a zonas urbanas donde refugiarse en el anonimato de la ciudad y allí se quedan. El retorno no se considera viable mientras que los grupos armados sigan presentes allí; aún cuando una zona ha sido liberada de estos grupos armados no estatales, mucha gente evita regresar por temor a que también ellos regresen un día, a que puedan mantener la vigilancia en la zona o a que se hayan desmovilizado y ahora vivan como civiles.

Consejos para las agencias externas

La mayoría de las veces los actores humanitarios entran en contacto con la población civil afectada después de que haya dejado su lugar de origen. Sin embargo, si buscan el apoyo de la gente que vive bajo el control de los grupos armados no estatales, estas agencias harían bien en escuchar los consejos de los desplazados internos y tener en cuenta las siguientes recomendaciones, de nuevo, intrínsecamente contradictorias:

- Espera encontrar silencio: debido al miedo a las represalias de los

grupos armados la gente no puede quejarse ni expresar su angustia.

- Espera encontrar aislamiento y fragmentación social.
- Las reuniones pueden haber adquirido una connotación especial (negativa) para la gente.
- Las personas viven bajo la constante amenaza de coacción de los grupos armados no estatales y es muy probable que ellos se apropien de la ayuda distribuida a los civiles.
- Los grupos armados no estatales pueden considerar una amenaza el contacto entre la población y los actores externos y esto, por tanto, puede poner en grave peligro a los civiles.
- La población local contratada como personal de las agencias externas tienen mayor visibilidad y pueden correr riesgos de seguridad particulares.
- Los intentos de organizar a la población son muy arriesgados y los líderes locales son con frecuencia los primeros objetivos de los grupos armados no estatales.
- Predecir qué acciones o intervenciones son consideradas problemáticas por los grupos armados no estatales puede resultar una tarea imposible.
- Los toques de queda y el miedo generalizado interrumpen las actividades normales de subsistencia, de forma que distribuir comida será muy necesario.
- Las graves restricciones sobre la movilidad pueden impedir que lleguen los víveres a las zonas controladas por los grupos armados no estatales.
- Cuando alguien abandona una zona en calidad de persona desplazada internamente, regresar es muy arriesgado.

Stine Finne Jakobsen (sfj@rct.dk) es investigadora del Centro de Rehabilitación e Investigación para las Víctimas de la Tortura, Copenhague, Dinamarca (<http://www.rct.dk>). Actualmente finaliza su proyecto de investigación de doctorado sobre los procesos sociales de supervivencia entre los desplazados internos de Colombia.

1. Muchas de estas “reglas” se aplican tanto a grupos armados estatales, como a grupos armados no estatales, en especial en las zonas que se encuentran bajo disputa.
2. Véase como ejemplo el informe de 2009 sobre violencia sexual en Colombia realizado por Oxfam. Disponible en: <http://www.oxfam.org/es/policy/violencia-sexual-colombia>
3. Véase la publicación de 2004 de la Consejería en Proyectos en Bogotá sobre comunidades confinadas. Disponible en: http://www.pcslatin.org/public/confinamiento_esp.pdf

El papel de los Sahwa en la protección de las personas desplazadas y retornadas en Irak

Cherie Taraghi

La creación de las fuerzas Sahwa, un grupo armado extraoficial no controlado por el Gobierno y el Estado iraquí, fue el resultado práctico de la política militar de Estados Unidos.

Los factores que han mejorado la seguridad en Irak en los últimos años han sido objeto de gran controversia política; sin embargo, es universalmente conocido que la creación del Consejo Sahwa y las fuerzas Sahwa¹ fue un factor crucial en la reducción de la violencia. Los Sahwa representan el importante cambio en la posición de los elementos tribales suníes que pasaron de apoyar a los insurgentes yihadistas, a cooperar con las tropas estadounidenses en la lucha contra Al-Qaeda y las milicias chiitas. Una decisión favorecida por el aumento de la presión militar sobre el movimiento yihadista y por la decisión de Estados Unidos de armar y pagar a miembros de las fuerzas extraoficiales Sahwa, que llegaron a contar con 100.000 milicianos, la mayoría de los cuales, aunque no todos, era árabe suní y con una base tribal, local y vecinal.

Las personas desplazadas internamente en Irak lo son por distintas razones. La mayoría asegura haber abandonado su hogar a causa de amenazas directas contra su vida, aunque suele haber otras razones como la falta de seguridad, el miedo y la violencia generalizada. Dado que la falta de seguridad es uno de los principales factores de expulsión que resultan en desplazamiento, la mejora de la seguridad en su lugar de origen es la razón más frecuentemente ofrecida por las personas y las familias que regresan. Otras razones son la disponibilidad de alojamiento o la capacidad para volver a la propiedad abandonada y acceder a servicios como alimentación, cuidados sanitarios y agua potable.

El papel de los Sahwa

El papel de las fuerzas Sahwa consistía en cooperar con las fuerzas estadounidenses para reducir la violencia en las zonas donde se ubicaban. Ayudaban a tomar el mando de los barrios que se encontraban bajo el control de Al-Qaeda o del ejército Mahdi² para garantizar la seguridad de su población local. Sus puestos de carreteras controlaban el paso de vehículos y mercancías y patrullaban las calles con las tropas estadounidenses

arrestando a "criminales", secuestradores y miembros reconocidos de Al-Qaeda. También señalaban a las tropas de EE.UU. las bombas de los caminos y los artefactos explosivos improvisados.

Meses después de la creación de las fuerzas Sahwa empezó a producirse una vuelta a la normalidad, en especial en los barrios de Bagdad donde se habían establecido. Se redujo considerablemente las explosiones y la violencia, los mercados y las tiendas reabrieron sus puertas, se podía ver niños jugando en la calle y se repararon las farolas.

Las fuerzas Sahwa estaban compuestas por hombres del lugar que habían acordado agruparse y luchar contra los elementos que amenazaban la seguridad de sus vecinos, familiares y amigos. Lo mismo ocurre con los miembros del ejército Mahdi y otros grupos armados locales que surgieron de repente en Irak tras la caída del régimen de Saddam Hussein. Los miembros de cada una de las milicias sentían lealtad hacia sus vecinos, además de otras lealtades, como las de carácter tribal, sectario u otras. Del mismo modo la población local se sentía cercana a sus "hermanos" e "hijos" locales, se preocupaba por ellos y les apoyaba.

Como la mayoría de las milicias extremistas, los Sahwa pretendía consolidar su territorio e imponer su autoridad en determinadas zonas. En muchos aspectos usurparon e incluso reemplazaron al Gobierno. El gobierno local y el ejército o la policía iraquíes no se encontraban presentes en aquellos barrios de Bagdad, ni podían controlar a las milicias chiitas extremistas que cometían crímenes contra los suníes (o en algunos casos los apoyaban o hacían la vista gorda). Como consecuencia, la gente se volvió dependiente de las fuerzas Sahwa y confiaban en su protección. Al mismo tiempo, los líderes tribales que encabezaban el Consejo Sahwa y sus fuerzas promocionaron sus propios intereses sectarios y políticos mediante la

creación de partidos políticos e intentaron maximizar el poder y la posición suníes.

Los Sahwa y las personas desplazadas y retornadas

Las fuerzas Sahwa no estaban, como norma general, directamente involucradas en proporcionar ayuda o bienestar social a los ciudadanos iraquíes o a los desplazados internos; su función se hallaba en el terreno de la seguridad. Esta es una importante diferencia entre las fuerzas Sahwa y otras milicias armadas que llenaban, aunque no siempre por motivos altruistas, la laguna que había dejado la incapacidad del Gobierno iraquí, la ONU y otras organizaciones para satisfacer las necesidades humanitarias de los ciudadanos, sin mencionar a los desplazados internos. En el momento más álgido de la crisis de Irak en 2006/2007, sólo el CICR y la Media Luna Roja iraquí eran capaces de continuar ofreciendo ayuda humanitaria de manera efectiva.³

La presencia de las fuerzas Sahwa ayudó a restaurar la relativa calma y seguridad en los barrios donde se instalaban, una condición previa al restablecimiento de una vida normal. Las fuerzas armadas estadounidenses contrataron sus servicios para que lucharan y eliminaran a Al-Qaeda, al ejército Mahdi y a otros grupos armados de milicianos. Las fuerzas Sahwa pudieron liberar a varios barrios del dominio de los grupos armados y, por tanto, eliminaron la raíz de las amenazas y el miedo de las minorías sectarias, étnicas o religiosas de esos lugares.

El proceso de segregación sectaria que ya se estaba produciendo contaba claramente con el apoyo y la ayuda de las fuerzas Sahwa junto con el ejército estadounidense. Las fuerzas Sahwa, de mayoría suní, ofrecían un viaje seguro a los compatriotas suníes que huían del acoso, las amenazas y la persecución.

En Bagdad, la seguridad y la calma producidas por su presencia, por los controles, los puestos de carretera y la patrulla de las fuerzas Sahwa permitieron a las agencias humanitarias entrar físicamente en la zona y ayudar en algunos de los barrios más peligrosos, donde antes tenían el acceso denegado.

Se sabe que algunos grupos Sahwa compartieron sus conocimientos e información sobre la zona con la Media Luna Roja; identificando a los desplazados internos o a las familias retornadas que necesitaban ayuda, por ejemplo.

Los miembros de las fuerzas Sahwa ofrecieron también a los desplazados internos la oportunidad de conseguir empleos significativos. Durante “el levantamiento”, al ejército estadounidense le interesaba⁴ que las personas locales, combatientes y demás detuvieran los actos de insurgencia contra su presencia y se unieran a las fuerzas de EE.UU. y multinacionales en la lucha contra Al-Qaeda y otras milicias. En 2006 los oficiales estadounidenses reconocían que la falta de puestos de trabajo constituía un factor clave a la hora de gestionar la insurgencia y una de las causas principales de la falta de

propiedades de los desplazados internos y también en la expulsión o eliminación de individuos o combatientes que habían ocupado las casas abandonadas por los desplazados, además de que se han asegurado de que dichas propiedades no se alquilaran o vendieran sin el conocimiento y consentimiento previos de sus dueños originales; incluso han exigido pruebas de identidad a los dueños antes de permitirles reasentarse en sus propiedades.

Resulta interesante ver cómo en las encuestas realizadas a los locales sobre el papel y la efectividad de las fuerzas Sahwa, se menciona en repetidas ocasiones la protección ofrecida a mujeres y niños, en especial a las viudas y los hogares encabezados por mujeres, incluidos los de las familias retornadas. Estas fuerzas se conocen específicamente por patrullar, controlar

miembros; no obstante esta maniobra ha resultado lenta y el Gobierno no oculta su renuencia. Le cuesta mucho obviar que muchos de los miembros de los Sahwa eran insurgentes activos involucrados en la lucha contra el actual régimen iraquí.

Tanto los insurgentes chiitas, como los extremistas suníes han hecho mucho ruido para denunciar a las fuerzas Sahwa, tachándolas de ser marionetas de EE.UU. Estas presiones y problemas a los que se enfrentan las fuerzas Sahwa, en especial la impresión de que ellos mismos se han convertido en víctimas objetivas del conflicto sectario que existe en el país, abre la posibilidad de que algunos puedan volver a unirse a la insurgencia o se vuelvan contra el actual régimen iraquí. Estos defensores de la seguridad y de los intereses de los civiles podrían convertirse, una vez más, en una amenaza para la seguridad, lo que desembocaría en una total reversión de las condiciones positivas establecidas por su presencia para los civiles suníes, las personas desplazadas internamente o los retornados.

Los Sahwa intervinieron en diferentes aspectos de la sociedad iraquí: el respeto a los líderes tribales (especialmente en las áreas rurales), la eliminación de la violencia brutal y los disturbios de la vida cotidiana y que la comunidad aceptara el intento por protegerles de sus hijos locales. Al margen de sus antiguas identidades como matones, insurgentes o miembros de Al-Qaeda, entre 2006 y 2009 los miembros de las fuerzas Sahwa desempeñaron un papel importante en el restablecimiento de la calma y la seguridad relativas en la provincia de Anbar, en Diyala y en los barrios de Bagdad donde se encontraban. También desempeñaron un papel de vital importancia en la protección, física y material, de las personas desplazadas y retornadas suníes en las zonas donde operaban.

Cherie Taraghi (shirin.jahangir@ka.com.tr) fue Formadora en Orientación Cultural y Asistente Social en la CCIM (Comisión Católica Internacional de Migración) de Turquía desde 2003 hasta 2008 y en la actualidad es Ejecutiva Senior de Investigación en la empresa KA Research Limited (<http://www.ka.com.tr>)

1. *Sahwa* es una palabra árabe que significa “despertar”.
2. Fuerzas paramilitares iraquíes creadas por el clérigo chiita Muqtada al-Sadr en junio de 2003.
3. Numerosas organizaciones estaban también presentes y activas en distintas competencias. Véase el número especial sobre Irak, disponible (en inglés) en: <http://www.fmreview.org/iraq.htm>
4. En 2007 se incrementó el número de tropas estadounidenses para aumentar la seguridad en Bagdad y en la provincia de Al Anbar.



ACNUR/K Brooks

Desplazada en Irak, esta mujer huyó de su ciudad natal después de un ataque con mortero que mató a varios niños.

empleo fue la prematura decisión de EE.UU. de dismantlar el viejo ejército iraquí, lo que proporcionó miles de potenciales reclutas repentinamente.

Los Sahwa también incitaron a muchos a regresar a sus hogares. Muchos retornados suníes mencionaron la contribución de los Sahwa al barrio como una de las razones por las que habían decidido regresar. La población local de cada vecindario patrullado y controlado por las fuerzas Sahwa les rogaban que devolvieran la vida a la zona y que hicieran todo lo posible para garantizar su seguridad y protección.

Los potenciales retornados declaran que sabían del estado de las casas que habían dejado atrás por familiares y miembros tribales de las fuerzas Sahwa. Éstas han participado directamente en la identificación y protección de las

y proteger a los hogares y zonas con hogares encabezados por mujeres.

El futuro de los Sahwa

Las fuerzas estadounidenses transfirieron gradualmente la responsabilidad sobre las fuerzas Sahwa al Gobierno iraquí, transferencia que se completó en 2009. Por tanto, ya no puede considerarse un grupo armado “no estatal”. El Gobierno de Irak recelaba de ellas desde el principio ya que temía que sirvieran de refugio a insurgentes no rehabilitados o que presentaran un problema para la toma de poder de los partidos dominantes. Aunque el Gobierno ha reconocido la importancia y el valor del papel desempeñado por los Sahwa, sigue existiendo desconfianza y recelo. El Gobierno iraquí ha prometido incorporar el 20% de las fuerzas Sahwa a las fuerzas de seguridad nacionales y encontrar empleo como civiles para el resto de sus

La resistencia a ser desplazado por los talibanes en Pakistán

Farhat Taj y Jacob Rothing

Los consejos tribales locales han organizado formas de milicia tradicionales para oponer resistencia al desplazamiento causado por los talibanes en la frontera de Pakistán con Afganistán.

El mantenimiento de la paz y el orden local en las Áreas Tribales bajo Administración Federal (FATA, por sus siglas en inglés) de Pakistán limítrofes con Afganistán es responsabilidad de los consejos tribales tradicionales (*yirgas*). Si bien la *yirga* resuelve normalmente las disputas de forma pacífica, también tiene la potestad de formar *ad hoc* milicias armadas (conocidas como *lashkar*) para hacer cumplir sus resoluciones sobre las disputas locales. La *yirga* obliga a todas las familias o clanes a enviar a la lucha a un número determinado de hombres. Como tal, un *lashkar* está formado por una amplia muestra representativa de la comunidad masculina.

La población de la Agencia Orakzai (área tribal) asciende a unas 225.000 personas y se encuentra sumida en la depresión económica, la corrupción y el mal gobierno. A veces se atribuye la violencia a estos factores, así como a otras causas menos visibles como disputas familiares, conflictos de tierras o agua y la lucha por el control de los mercados y el comercio. No obstante, los abusos a los derechos humanos por parte de los talibanes y los bombardeos aéreos durante las operaciones militares pakistaníes constituyen los principales detonantes del desplazamiento forzado a gran escala.

Los talibanes eligieron la tribu de Ali Khel como conducto de entrada en Orakzai. Ali Khel es la tribu más grande del área con una población de 40.000 personas, de las cuales el 5% son chiitas. Los combatientes entraron en la zona de Ali Khel en 2008 con el apoyo de dos líderes tribales locales. Los seguidores locales de ambos líderes se unieron a ellos, al igual que otros miembros de la tribu vinculados a las *madrasas* (escuelas religiosas) y otros que participaron en la guerra de Afganistán, entre ellos los matones locales. Organizaron intimidantes encuentros públicos donde los jóvenes milicianos permanecían de pie con sus rostros cubiertos junto a los enérgicos portavoces yihadistas.

Los talibanes designaron los jueces locales que debían resolver las disputas de acuerdo con las leyes de la *sharia*,

reclutaron a hombres y niños de la localidad y crearon *madrasas* yihadistas. Los milicianos amenazaron y mataron a los líderes tribales de la zona y a quienes se opusieran a su autoridad. Despojaron a las *yirgas* de su autoridad para resolver disputas y prohibieron todo tipo de reuniones públicas. Se prohibió a la población local llevar armas. El castigo por oponerse -en especial las decapitaciones públicas- aterrorizó a la gente y la sometió.

Los secuestros (con petición de rescate) perpetrados por los talibanes se hicieron comunes y uno de sus objetivos concretos era la comunidad chiita. Los milicianos secuestraban y en ocasiones asesinaban a quienes no pagaban una tasa especial impuesta a las familias chiitas o saqueaban sus casas. En tales circunstancias, mujeres y niños chiitas huyeron de la zona dejando atrás a los hombres. Después de que los talibanes impusieran un boicot económico total contra la comunidad chiita y decapitaran a varios miembros tribales suníes por no cumplirlo, también los ancianos abandonaron la zona. Los seguidores de los talibanes saquearon las propiedades abandonadas, vendieron sus cosechas y mataron su ganado.

Suníes y chiitas habían vivido juntos en paz en la misma zona durante mucho tiempo y, por ello, los miembros de la tribu decidieron actuar de manera conjunta en un esfuerzo por proteger a sus comunidades de futuros abusos.

Los intentos de prevenir el desplazamiento

Una gran *yirga* de 5.000 personas de Ali Khel decidió formar un *lashkar* para destruir todos los centros talibanes alrededor de las principales ciudades de la zona: Daboori y Khadayzai. En sus filas se encontraban 2.000 personas entre granjeros, labradores, comerciantes locales y otros miembros de la tribu. Tras la creación del *lashkar*, los líderes de la *yirga* enviaron un mensaje a los chiitas desplazados comunicándoles que podían regresar a sus hogares. El *lashkar* de Ali Khel destruyó en pocos días todos los centros talibanes de

Daboori, Khadayzai y sus alrededores. La mayoría de los combatientes huyeron; otros fueron asesinados.

Se formó entonces una *yirga* para decidir cómo tratar, sancionar o castigar a los miembros de la tribu de Ali Khel que apoyaron a los talibanes. Se decidió imponer una sanción de 200.000 rupias pakistaníes (2.300 dólares) a cada uno. Asimismo, se les dio a elegir entre entregar su kalashnikov o desalojar sus casas antes de que los hombres del *lashkar* las quemaran. Cuando las deliberaciones de la *yirga* llegaban a su fin, un vehículo talibán cargado con explosivos se estrelló contra ella y acabó con la vida de 200 personas, entre ellas, líderes suníes y chiitas de Ali Khel.

A pesar de las insistentes peticiones, las fuerzas de seguridad no protegieron a los habitantes de Ali Khel y la mayoría de las familias tomaron la decisión colectiva, respaldada por la *yirga*, de marcharse, principalmente a casas de parientes en ciudades cercanas. Normalmente se espera de los líderes tribales que ayuden a las familias desplazadas a cubrir sus necesidades básicas pero, la inseguridad causada por los asesinatos selectivos en las zonas donde las personas desplazadas buscaron refugio, supuso que la *yirga* de Ali Khel tuviera poca capacidad para hacerlo.

Los desplazados internos asumieron la tarea de mantener la seguridad en las zonas de refugio y llamaron la atención, no deseada, de los talibanes y de las fuerzas de seguridad pakistaníes. Los talibanes viajan como civiles y algunos de ellos se hacen pasar por desplazados internos, lo que significa que los desplazados se convierten en objetivo para las fuerzas de seguridad. Los desplazados internos también se convierten en objetivo de los talibanes, como en el ataque suicida que tuvo lugar en abril de 2010 en un punto de distribución de ayuda para los desplazados. Después de este suceso los desplazados internos chiitas de Ali Khel se organizaron para garantizar su propia seguridad en los lugares donde se congregaban.

Story Khel es una pequeña tribu de suníes y chiitas del Bajo Orakzai con 5.000 miembros. Los talibanes se hicieron con

el control de la mayor zona suní de Story Khel tras el asesinato del líder de Ali Khel en octubre de 2008. La cercana Story Khel chiita puso guardias armados en puestos de control situados en los principales puntos de entrada a sus barrios para asegurarse de que los soldados talibanes no pudieran entrar sin alertar y recibir una respuesta de su *lashkar*.

La población suní de un pueblo situado en la frontera entre las zonas suní y chiita tuvo un enfrentamiento con los talibanes a principios de 2010. Resulta interesante que fueran las mujeres quienes iniciaran la resistencia violenta contra los talibanes. Un grupo de mujeres, familiares de los hombres asesinados, vengaron sus muertes capturando a cinco milicianos y golpeándoles brutalmente con herramientas agrícolas. A pesar de la intervención de los ancianos de la comunidad, estaba claro que los talibanes se vengarían por este incidente y atacarían el pueblo. Numerosos hombres se armaron para defenderlo y un pueblo vecino suní suministró rifles kalashnikov y munición. Durante dos semanas se sucedieron luchas esporádicas y finalmente los "victoriosos", aunque enfadados, talibanes quemaron 80 casas del pueblo.

Los líderes de la *yirga* de ambos pueblos previamente habían tratado la posibilidad de que, en caso de ataque, la población de un pueblo tuviera que huir en masa al otro. A toda la comunidad se le proporcionó asilo en el pueblo vecino, donde la *yirga* decidió que las rivalidades tribales debían quedarse a un lado durante el desplazamiento. Al principio se les alojó en hogares de acogida y más tarde en escuelas, mezquitas y pensiones; fueron tratados como huéspedes y se les proporcionó comida durante los cuatro meses de su estancia, así como préstamos para gastos adicionales, como cuidados sanitarios.

Los líderes del pueblo se dieron cuenta de que la carga de hospedar a todo un pueblo sería insostenible a largo plazo y de que también era importante para su seguridad que todos los talibanes desaparecieran del pueblo original de los desplazados. En respuesta a una petición de la *yirga*, argumentando que los talibanes establecerían una base allí

desde la cual lanzar ataques a los pueblos chiitas vecinos, el ejército despejó la zona y la mayoría de sus habitantes pudieron regresar a sus hogares. Mientras tanto, los miembros de la tribu de ambos pueblos reforzaron su propia seguridad para resistir ante futuros ataques y prevenir nuevos desplazamientos en caso de nuevas ofensivas talibanes.

Conclusiones

Las tribus de la FATA se han mostrado capaces de superar sus diferencias sectarias para formar *lashkar* armados con una línea de mando responsable y capaz de controlar un territorio concreto. Como demuestra el caso de Ali Khel, la naturaleza local y la legitimidad de dichas organizaciones pueden hacerlas extremadamente efectivas. El *lashkar* de Ali Khel destruyó gran parte de la

movilizaron para proteger y ayudar a quienes lo necesitaban.

A día de hoy los habitantes de Ali Khel siguen desplazados, mientras que los de Story Khel han regresado a sus hogares. Una de las razones de esta diferencia es que el *lashkar* de Ali Khel no recibió apoyo estatal, mientras que el ejército intervino para limpiar el pueblo de talibanes en el segundo caso. Los *lashkar* nunca han dispuesto de un programa nacional o regional y no están entrenados para combatir ellos solos contra una organización como los talibanes. Aunque los líderes talibanes no están arraigados a las comunidades locales, pueden dominar a los *lashkar* que se encuentren militarmente solos.

Los *lashkar* tampoco han tenido nunca mayores aspiraciones, sólo pretendían proteger a sus comunidades, pero los mandos talibanes tienen una agenda yihadista de resonancia mundial y es responsabilidad de los actores nacionales gestionar tales amenazas.

Farhat Taj (bergen34@yahoo.com) es Investigadora Adjunta de doctorado en el Centro de Estudios de Género (Center for Gender Research), Universidad de Oslo. Jacob Rothing (jacob.rothing@nrc.ch) es Analista de País del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados (IDMC <http://www.internal-displacement.org>).



infraestructura de los talibanes en la zona en un par de días, los mantuvo a raya y protegió su territorio y sus familias.

Los *lashkar* también pueden convertirse en desplazados internos y reorganizarse durante el desplazamiento, pero los recursos tribales se movilizan de manera diferente en cada situación. En el caso de Ali Khel, se

Estabilización liderada por la comunidad en Somalia

Siris Hartkorn

Se suele considerar que los grupos armados no estatales carecen de legitimidad como partes potenciales a la hora de crear instituciones de seguridad, pero cuando son ellos quienes tienen el control de facto conviene revisar este punto de vista.

Durante muchos años se ha tomado Somalia como un ejemplo clásico de Estado fallido que ilustra claramente lo difícil que puede resultar restaurar las instituciones tras su hundimiento total. Una larga guerra civil, la hambruna y la pobreza han provocado una crisis humanitaria con grandes corrientes de desplazamiento interno y se estima que 3,2 millones de personas necesitan ayuda humanitaria.¹ Al mismo tiempo que las cifras de población necesitada de ayuda urgente se incrementan, también aumentan las dificultades de acceso de las agencias internacionales para proporcionar asistencia como consecuencia de la presión de los grupos armados no estatales.

Desde la caída del régimen de Siad Barre en 1991 varias administraciones autoproclamadas han intentado ostentar el poder –y declarar la autonomía– en diferentes partes del país. Aunque no están reconocidas internacionalmente, la mayoría son muy conocidas en el noroeste de Somalilandia. Dado que el espacio humanitario se ha ido reduciendo en el centro y sur de Somalia, las agencias han reorganizado sus operaciones para dirigir las desde zonas relativamente estables de Somalilandia y, hasta cierto punto, Puntlandia, en el norte. El sur y centro de Somalia sigue siendo la región que acoge a la mayoría de los desplazados internos y otros sectores de población extremadamente necesitada y, si bien las dificultades de las agencias humanitarias para negociar el acceso con los grupos armados no estatales en la capital Mogadiscio son bien conocidas, esto no es representativo de toda la zona centro-sur de Somalia.

En lugares donde los grupos armados no estatales forman administraciones locales, éstos se convierten en garantes de los derechos de la población, incluidos la población desplazada. Asimismo, cuando estas administraciones son consideradas legítimas entre la población, se convierten en importantes socios potenciales. En la ciudad de Galkayo Sur –a unos 450 km al norte de Mogadiscio– un grupo armado no estatal llamado

Ahlu-Sunna Wal-Jamaa tiene el control. Aquí, a diferencia de su experiencia al intentar facilitar el retorno seguro de los desplazados internos a Mogadiscio, el Grupo de Desminado Danés (DDG, por sus siglas en inglés) ha tenido una experiencia positiva no sólo al obtener el acceso a la zona, sino también al conseguir asociarse con las comunidades y con la autoproclamada administración.

Un enfoque pragmático

Crear instituciones que garanticen la seguridad de los civiles con los grupos armados no estatales puede ser controvertido pero también puede resultar necesario en casos como el de Somalia, donde no existe ningún poder estatal central, ni es probable que lo haya en un futuro inmediato. La larga guerra civil y los altos niveles de inseguridad en Somalia han creado una urgente necesidad de iniciativas para reducir la violencia armada a fin de crear un entorno favorable al desarrollo. La experiencia de trabajo en Galkayo Sur respalda el argumento de que un enfoque de estabilización en Somalia necesita explorar los procesos impulsados por la comunidad, en lugar de los esfuerzos de estabilización a gran escala y en gran medida politizados que, hasta ahora, han demostrado ser contraproducentes. Crear seguridad a nivel comunitario debe hacerse siguiendo los principios humanitarios: situar las necesidades de la población en el centro, aunque no se promueva una agenda política. Esto puede implicar incluso que haya que trabajar con grupos armados no estatales en los casos en los que tengan algún tipo de legitimidad entre la población y muestren su voluntad de adherirse a las normas internacionales del derecho humanitario.

Galkayo Sur es la capital del estado de Galmudug, una administración autoproclamada fundada por los ancianos del clan y el grupo armado no estatal Ahlu-Sunna Wal-Jamaa tras la derrota de los líderes militares de Mogadiscio en 2006. La ciudad de Galkayo está situada en la frontera de Puntlandia y la parte sur del centro de Somalia, y se encuentra dividida entre el norte y el sur bajo las



administraciones de Puntlandia y el estado de Galmudug. Ahlu-Sunna Wal-Jamaa controla la seguridad general en Galkayo Sur y ha conseguido mejorar la seguridad de la zona administrada por el estado de Galmudug. En comparación con otras regiones de la zona centro-sur de Somalia, ésta disfruta de una estabilidad relativa desde 2006 y ha atraído a personas desplazadas por el conflicto desde otras regiones. Si bien la relación entre la comunidad de acogida en Galkayo Sur y las personas desplazadas ha sido buena (principalmente gracias a las lealtades), el riesgo de que se produzcan situaciones de tensión aumenta a medida que el creciente número de desplazados fuerza los limitados recursos de las comunidades.

Galkayo posee una gran importancia estratégica puesto que representa uno de los pocos bastiones de Somalia que disfruta de una relativa estabilidad, desde el cual y en el cual las organizaciones internacionales pueden operar. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones se asientan en Galkayo Norte bajo la administración de Puntlandia, un paso que ha avivado el sentimiento de marginación de Galkayo Sur. El DDG es una de las pocas organizaciones que ha explorado la posibilidad de acceder a Galkayo Sur iniciando en 2010 programas de seguridad en dos comunidades de la zona: Dalsan y Alaney.

La seguridad comunitaria constituye un enfoque de estabilización “de abajo a arriba”, donde las mismas comunidades ejercen un gran control del proceso. Las dinámicas, tanto interna como externa, del crimen, la violencia armada y los conflictos entre clanes, combinado con unos recursos muy limitados de las comunidades, hacen muy frágil la estabilidad en Galkayo Sur y generan la urgente necesidad de soluciones de seguridad sostenibles. El estado de Galmudug persigue el objetivo de crear Estado en su región pero carece de la capacidad y los recursos necesarios para crear seguridad y desarrollo sin ayuda externa, por lo que busca activamente organizaciones internacionales con

las que asociarse. Al contrario que Al-Shabaab, Ahlu-Sunna Wal-Jamaa no se opone a las agencias internacionales financiadas por Gobiernos occidentales debido en parte a la composición de este grupo armado, fundado sobre estructuras de clanes más que en el discurso religioso, y en parte porque Ahlu-Sunna Wal-Jamaa trabaja en colaboración con el Gobierno Federal de Transición. El DDG trabaja con el estado de Galmudug para abordar todos los aspectos de la violencia armada y hacer que miembros de diferentes comunidades identifiquen y desarrollen soluciones para su necesidad de seguridad mediante el desarrollo y la implementación de un plan de seguridad comunitario. El objetivo de tales proyectos de seguridad comunitaria no es únicamente mejorar la situación inmediata, sino también reforzar la capacidad de las comunidades para evitar ser arrastradas al enfrentamiento y mejorar el comportamiento de cualquier persona o grupo que pudiera contribuir a desencadenar el conflicto.

La seguridad comunitaria

Más del 50% de los hogares de las dos comunidades con las que trabaja el DDG reconocen disponer de al menos un arma de fuego y, al mismo tiempo, aseguran que los accidentes relacionados con armas pequeñas y ligeras siguen siendo una de sus mayores preocupaciones. El programa del DDG implica la instalación de dispositivos de almacenamiento seguro² para armas pequeñas y ligeras y la limpieza de la artillería que quede sin detonar, así como informar acerca de los riesgos de las minas y formar en el manejo seguro de armas. Otra de las grandes preocupaciones que existe en Dalsan y Alanley en cuanto a seguridad, es el conflicto entre comunidades y clanes. A este respecto, el DDG pretende reforzar las competencias de las comunidades para gestionar los conflictos y encontrar soluciones pacíficas a las disputas, por ejemplo, mediante la formación en resolución de conflictos. Debido a que las personas desplazadas internamente son recién llegadas a las comunidades, suelen ser muy vulnerables en un conflicto. Reforzar la relación entre desplazados y comunidades de acogida, integrando a ambos grupos en los procesos de seguridad comunitaria, y crear una gestión común resulta de vital importancia.

Las violaciones, robos, agresiones y atracos también preocupan en gran medida a ambas comunidades. Estos delitos no sólo afectan a la seguridad de la población, sino que también pueden desestabilizarla provocando, por ejemplo, asesinatos por venganza

y conflictos entre clanes, familias o entre la población del sur y la del norte.³ Los líderes tradicionales carecen de herramientas para solucionar estas nuevas tendencias delictivas. Hace falta una fuerza policial efectiva en la que las comunidades confíen para resolver crímenes y solucionar disputas. El estado de Galmudug ha formado recientemente a 325 oficiales de policía que serán empleados en Galkayo Sur pero, dado que el 38% de los hogares afirman que seguirían acudiendo a los líderes del clan antes que a la policía en caso de delito, está claro que es necesario reforzar la relación entre esta última y las comunidades. El DDG ha ayudado a establecer comités de policía basados en la comunidad que funcionan como medio de enlace entre ambos. También ha entablado conversaciones con el estado de Galmudug para identificar otros modos de apoyar la constitución de cuerpos de seguridad oficiales como, por ejemplo, instruir a las fuerzas policiales en los principios de derechos humanos.

Son muchos los retos asociados al fomento de la capacidad y la asistencia para unas fuerzas policiales que se encuentran institucionalmente ancladas a un grupo armado no estatal, en vez de a un Gobierno reconocido, y esto ha de hacerse teniendo en cuenta algunas consideraciones. Los principales retos en el contexto del estado de Galmudug son la falta de competencias de la administración y la dificultad de abandonar las estructuras basadas en los clanes para construir instituciones estatales independientes y responsables. La decisión del DDG de establecer una relación con el estado de Galmudug fue posible gracias al alto nivel de legitimidad del que este Estado y Ahlu-Sunna Wal-Jamaa gozaban entre la población y a su voluntad de debatir sobre las normas de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, un potencial que sólo puede explorarse a través del asociacionismo y el diálogo.

Integrar el desarrollo y la reducción de la violencia armada

La violencia armada constituye uno de los mayores obstáculos al desarrollo y, por tanto, las iniciativas para el desarrollo han de centrarse en reducirla. En un intento de unir ambos procesos, el DDG y el Consejo Danés para los Refugiados (DRC, por sus siglas en inglés) han desarrollado un enfoque integrado para la Seguridad Comunitaria y la Recuperación y Desarrollo dirigido por la Comunidad. Tanto el DDG como el Consejo Danés para los Refugiados se encuentran presentes en Galkayo Sur y otros lugares de Somalia y, cuando es

posible, trabajan juntos para implicar a las comunidades en la apropiación de los procesos de mejora de la seguridad y la consecución de los objetivos de desarrollo.

En el contexto Somalí este enfoque integrado ha tenido éxito y ha conseguido promover un cambio sostenible en las comunidades. Con el PNUD y el JPLG (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre Gobernabilidad Local y Suministro de Servicios Descentralizados)⁴ explorando un enfoque integrado similar a nivel de distrito en Puntlandia y Somalilandia, parece existir un creciente reconocimiento internacional de que la reducción de la violencia armada y el desarrollo van cogidos de la mano.

Siris Hartkorn (hartkorn@hotmail.com) es Asesor del Grupo de Desminado Danés, DDG Cuerno de África (<http://www.danishdemininggroup.dk/>). El DDG forma parte del Consejo Danés para los Refugiados. Si desea información adicional sobre este programa contacte con Klaus Ljoerring Pedersen (klpc@drc.dk), Director Regional del DDG Cuerno de África y Representante para la Reducción de la Violencia Armada.



1. Bradbury, Mark *State-building, Counterterrorism, and Licensing Humanitarianism in Somalia (Construir un Estado, contrarrestar el terrorismo y regular el humanitarismo en Somalia)*, septiembre de 2010, Feinstein International Center. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/TuftsBradburySep2010Somalia>

2. Dispositivo para mantener las armas almacenadas y encerradas de manera segura en el hogar para evitar robos y accidentes.

3. 'Community Safety & Security Analysis and Recommended Actions for Galkayo District, Somali Community Safety Framework. Disponible (en inglés) en: <http://www.somalipeacebuilding.org>. El Marco para la Seguridad de la Comunidad Somalí / Somali Community Safety Framework es la asociación de varias ONG internacionales y locales, agencias de la ONU e instituciones académicas que pretenden avanzar en la seguridad comunitaria de las regiones somalíes.

4. El JPLG de la ONU para Somalia es un programa conjunto de cinco años entre: OIT, UNCDF, PNUD, ONU-HABITAT y UNICEF. Los socios del Programa conjunto son: instituciones gubernamentales somalíes, ayuntamientos regionales, ayuntamientos de cada distrito, asambleas legislativas, asociaciones municipales, ONG/Organizaciones de la Sociedad Civil internacionales y locales, y el sector privado. Más información en: <http://jplg.org>

La Convención de Kampala y las obligaciones de los grupos armados

Katinka Ridderbos

La Convención de Kampala impone numerosas obligaciones a los grupos armados a fin de mejorar la protección de las personas desplazadas; ahora el reto consiste en conseguir que tales grupos reconozcan estas obligaciones.

La Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos adoptada en octubre de 2009 —conocida como la Convención de Kampala— recoge los marcos existentes de derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como gran parte del Derecho indicativo como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. La Convención de Kampala impone a los Estados Parte la obligación de “respetar y garantizar el respeto” del DIH y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. “Garantizar el respeto” significa que los Estados Parte deben garantizar también que los grupos armados no estatales¹ no interfieren en el disfrute de los derechos humanos de las personas desplazadas internamente (PDI) y no impiden la protección de los civiles, incluyendo a las PDI.

En situaciones de conflicto no internacional la conducta de los Estados y los grupos armados no estatales es regulada de manera similar por el Artículo ordinario 3 de las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, el Protocolo II Adicional y las provisiones clave del DIH, las cuales se consideran como parte del derecho consuetudinario internacional.²

Las obligaciones de los grupos armados no estatales

La Convención de Kampala no va tan lejos como para imponer obligaciones a los grupos armados para proteger los derechos humanos. Sin embargo, en el Artículo 7 sobre la “protección y asistencia de los desplazados internos en situaciones de conflicto armado” la Convención confirma la aplicabilidad del marco de derecho internacional preexistente, en el que se incluye el DIH, y establece que “al amparo del presente artículo, la protección y asistencia de los desplazados internos se regirá por el derecho internacional, en concreto por el Derecho Internacional Humanitario”.

Asimismo, reconoce que en situaciones de conflicto no internacional los grupos armados suelen ejercer un

control importante sobre la población civil, incluidos los desplazados internos. El Artículo 7(5) impone numerosas restricciones a los grupos armados y prohíbe:

- llevar a cabo desplazamientos arbitrarios³
- entorpecer la provisión de protección y asistencia a las PDI bajo cualquier circunstancia
- negar a las PDI el derecho a vivir en condiciones satisfactorias de dignidad, incluido el derecho a la seguridad, la salubridad, la alimentación, el agua, la salud y el refugio, y separar a miembros de la misma familia
- restringir la libertad de movimiento de las PDI dentro y fuera de sus zonas de residencia
- reclutar a niños y niñas, así como exigir o permitir que tomen parte en las hostilidades bajo cualquier circunstancia
- reclutar forzosamente a personas, secuestrarlas, raptarlas o llevárselas de manera hostil, convertirlas en esclavas sexuales y traficar con ellas, en especial con las mujeres y los niños
- impedir la ayuda humanitaria y el paso de todos los envíos de ayuda, equipamiento y personal para las PDI
- atacar o dañar de cualquier otro modo al personal humanitario y los recursos u otros materiales empleados para la asistencia humanitaria o para el beneficio de las PDI, así como destruir, confiscar o desviar estos materiales
- infringir el carácter humanitario y civil de las zonas donde se refugian las PDI o infiltrarse en dichos lugares

El Artículo 5(11) impone a los Estados Parte la obligación de “[...] tomar medidas destinadas a garantizar que los grupos armados actúen de

conformidad con sus obligaciones recogidas en el Artículo 7” que, a su vez, estipula que “al amparo de este artículo, la protección y asistencia de los desplazados internos se regirá por el derecho internacional, en concreto por el Derecho Internacional Humanitario” (Artículo 7(3)). La Convención también establece que los Estados Parte deben considerar a los grupos armados “responsables penales de sus propios actos cuando infringen los derechos de los desplazados internos recogidos por el derecho internacional y las leyes nacionales” (Artículo 7(4)).

Mejorar la protección de las personas desplazadas internamente

La Convención de Kampala mejora la protección de las PDI en tres aspectos importantes. En primer lugar, no ofrece la posibilidad de su derogación⁴ en tiempos de emergencia nacional: la Convención de Kampala sigue siendo aplicable en todo momento. Ni los Estados Parte, ni los grupos armados pueden acogerse a la existencia de un conflicto armado para evadir sus obligaciones para con los derechos humanos estipulados por la Convención.

Asimismo, la Convención de Kampala no especifica el límite de aplicación del Artículo 7. Por este motivo, incluso en situaciones en las que la violencia armada no alcanza los niveles de un conflicto armado que lleve a aplicar el Artículo ordinario 3 —o a unos límites mayores para la aplicación de Protocolo II Adicional—, los grupos armados no estatales se encuentran vinculados a sus obligaciones, estipuladas en el Artículo 7 de la Convención, de no interferir en los derechos fundamentales de las PDI.

Finalmente, aunque los desplazamientos estén causados por el conflicto entre un Estado y uno o más grupos armados, dichos grupos han de desempeñar un papel definido para acabar con los desplazamientos. La Convención estipula que los Estados Parte deberán “procurar incorporar los principios relevantes recogidos en esta Convención a sus negociaciones y acuerdos de paz con el fin de hallar soluciones sostenibles al problema del desplazamiento interno” (Artículo 3(2)(e)).

El camino hacia el futuro

Aunque el DIH sigue siendo un marco jurídico adecuado para la protección de civiles en situaciones de conflicto armado, un estudio reciente del CICR hallaba que cabría reforzar algunos de sus aspectos. Uno de ellos sería el relativo a la protección de las PDI a manos del Estado y de los grupos armados no estatales por igual. La incorporación al derecho nacional de los Principios Rectores, como exige por ejemplo el Protocolo sobre los desplazados internos del Pacto de los Grandes Lagos, constituye un posible mecanismo para conseguirlo.⁵

La Convención de Kampala ofrece a la Unión Africana y sus 53 Estados miembro otro modo de alcanzar ese objetivo. La atención debe centrarse ahora en garantizar la entrada en vigor de la Convención, lo que exige que 15 Estados miembro⁶ la ratifiquen y que ésta se implemente de manera oportuna. Al mismo tiempo, los Estados Parte y sus socios, incluyendo las agencias de la ONU, organizaciones civiles de carácter social y negociadores de paz,

deben llegar hasta los grupos armados no estatales para hacerles tomar conciencia sobre sus obligaciones en virtud de la Convención de Kampala.⁷

Al igual que con otros instrumentos del DIH, el reto será conseguir que los grupos armados no estatales presten atención a un instrumento en cuya negociación y adopción no participaron, pese a lo cual conlleva obligaciones para ellos. En muchas situaciones el CICR y las sociedades nacionales de Cruz Roja/Media Luna Roja, junto con organizaciones civiles de carácter social y grupos de defensa de los derechos humanos que representan a las personas que viven en zonas afectadas por conflictos internos, se encuentran en mejor situación para tratar con los grupos armados no estatales, dar a conocer la existencia de la Convención y la forma en la que ésta restringe las acciones de los grupos armados.

Katinka Ridderbos (katinka.ridderbos@nrc.ch) es Analista de País del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados (IDMC

<http://www.internal-displacement.org>).

Más información sobre la Convención de Kampala disponible (en inglés) en: <http://www.internal-displacement.org/kampala-convention>

1. La Convención de Kampala define a los grupos armados no estatales como “fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados distintos de las fuerzas armadas del Estado” (Artículo 1(e)).

2. CICR, Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Cambridge University Press, 2005. <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/pcustom.htm>

3. Véase también Maria Stavropoulou, “La Convención de Kampala y la protección contra el desplazamiento arbitrario” en: <http://www.migracionesforzadas.org/RDCongo/stavropoulou.htm>

4. La derogación de una ley consiste en su revocación total o parcial, bajo unas circunstancias concretas.

5. El Pacto de los Grandes Lagos entró en vigor en 2008 y fue ratificado por diez de los once Estados miembro de la Conferencia Internacional sobre la Región de Grandes Lagos. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/GreatLakes-IDP-Protocol>

6. Con fecha de enero de 2011, ha sido ratificado por cuatro de ellos: Chad, Sierra Leona, Uganda y Zambia. Ver la lista de signatarios en: <http://tinyurl.com/Kamala-Convention-status>

7. Véase la sección 5.4 de la Guía para las organizaciones civiles de carácter social de la Convención de Kampala, publicada por el Observatorio de Desplazamiento Interno y el Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana. Disponible (en árabe, inglés, francés y portugués) en: www.internal-displacement.org/publications/au-guide

La responsabilidad de Al-Shabaab de proteger a los civiles en Somalia

Allehone Mulugeta Abebe

Los grupos armados han formado parte de los conflictos en Somalia a lo largo de 20 años y han sido protagonistas directos en actos de violación de los derechos humanos y del derecho humanitario. En la actualidad algunos movimientos internacionales exigen que rindan cuentas.

El papel de estos grupos armados y las consecuencias de sus acciones en el bienestar de los civiles han sido increíblemente negativas. Por desgracia, durante mucho tiempo se ha ignorado la responsabilidad de estos grupos en la protección de los civiles y su notoriedad ha tenido que ver más con la preocupación occidental por el terrorismo, la piratería y la seguridad que por la protección de civiles.

Las estrategias, en ocasiones contradictorias, empleadas por los actores regionales y la comunidad internacional se han centrado hasta ahora en promover la legitimidad y las competencias del Gobierno Federal de Transición (TFG, por sus siglas en inglés), señalando y aislando a los militantes como grupos “terroristas”, expandiendo la provisión de ayuda humanitaria, aún cuando ello signifique

trabajar con redes y grupos que violan los derechos humanos de los civiles, y buscando restablecer la paz y la estabilidad mediante el apoyo a la emergente Misión de Paz de la Unión Africana en Somalia (AMISOM, por sus siglas en inglés). Recientemente algunos de estos actores han dado algunos pasos — aunque de alcance limitado y parcial — para centrarse en la protección de los civiles, incluidos los que han sido arrancados de sus hogares.

El actual conflicto entre grupos como al-Shabaab y Hizbul Islam por un lado y la debilidad del Gobierno Federal de Transición y sus aliados militares por otro, sigue causando la muerte de gran número de civiles y el desplazamiento de cientos de miles que abandonan sus hogares y empleos. En enero de 2010 más de 25.000 civiles se desplazaron a causa de los combates por

el control de la ciudad de Beledweyne, en la zona central de Somalia.

Aunque no son los únicos culpables, al-Shabaab ha realizado con especial descaro prácticas como el uso de escudos humanos; el reclutamiento de niños y jóvenes; misiones suicidas; ataques y bombardeos a zonas civiles; exigencia de las formas de castigo extremas de la *sharia*, incluso por faltas leves; ataques e intimidación de periodistas, trabajadores humanitarios y fuerzas de la paz; y la imposición de restricciones indebidas al acceso humanitario.

La ONU y otras organizaciones humanitarias llevan a cabo sus operaciones desde fuera de Somalia, principalmente desde Kenia, dependiendo en gran medida de los ciudadanos para que realmente se lleve a cabo la entrega de ayuda en Somalia. Según el ex Representante Especial del Secretario General de derechos humanos para las personas internamente desplazadas, este enfoque ha supuesto una desmesurada exposición



Campo de Personas Desplazadas Internamente de Sheikh Omar en Jowhar, Somalia.

al peligro por parte del personal y resulta insostenible a largo plazo.

Aunque las regiones autónomas de Somalilandia y Puntlandia se habían librado de algunas de las peores atrocidades llevadas a cabo por los grupos armados, miembros de dichos grupos se están infiltrando cada vez más en estas zonas, provocando que las autoridades dictaminen el retorno forzoso de los desplazados internos por miedo a que las fuerzas de al-Shabaab se oculten entre ellos. Estos grupos también pretenden expandir sus horizontes fuera de Somalia y aumenta el reclutamiento entre la diáspora somalí.

Sanciones y rendición de cuentas

En abril de 2010 el Consejo de Seguridad de la ONU señalaba que al-Shabaab debía ser sancionado por su obstrucción a la ayuda humanitaria. La Resolución 1844 del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptada en noviembre de 2008, ampliaba el embargo de armas con sanciones específicas a quienes impidieran o obstruyeran la entrega de ayuda humanitaria. El Comité de Sanciones relativas a Somalia ha presentado una lista de entidades y particulares a los que se debe considerar como objeto de tales sanciones.

Clasificarlos como organizaciones terroristas e imponerles sanciones como la congelación de sus activos conlleva determinadas consecuencias operativas en los intentos de ampliar el “espacio humanitario” mediante acuerdos con dichos grupos. Existen numerosas instancias en las que al-Shabaab ha solicitado a organizaciones humanitarias que firmen acuerdos para que éstas puedan distribuir ayuda; sin embargo, al establecer este tipo de relación se corre el riesgo de que se utilice la ayuda con fines políticos y se debiliten los esfuerzos por exigir responsabilidades ante los abusos. El 19 de marzo de 2010 el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la Resolución 1916 que levantaba la restricción en los fondos

“necesarios para garantizar la entrega puntual de asistencia humanitaria urgente en Somalia”. De este modo se garantizaba que las operaciones humanitarias en las zonas controladas por al-Shabaab y Hizbul Islam no violaran las sanciones de la ONU aún cuando las organizaciones humanitarias se viesan obligadas a pagar a los insurgentes.

Hay una serie de acontecimientos que tienen lugar para imponer algún tipo de rendición de cuentas y responsabilidad a los grupos armados de Somalia, incluido al-Shabaab. Entre ellos se encuentra la reactivación de los debates sobre Somalia en el Consejo de Derechos Humanos; el fortalecimiento del papel del Experto Independiente¹; el plan de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) para documentar las infracciones de los derechos humanos, la decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de llevar a cabo una misión de investigación en Somalia, lo que ha incrementado la atención en la protección de los civiles por parte del Consejo de Seguridad de la ONU y del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana; la posibilidad de una justicia transnacional y de un mecanismo de rendición de cuentas mediante una investigación internacional o un posible papel de la Corte Penal Internacional; y la inclusión de la rendición de cuentas y la impunidad en los actuales debates sobre los acuerdos constitucionales para Somalia tras el Gobierno Federal de Transición.

El Consejo de Seguridad ha ido recientemente más allá perfeccionando y desarrollando estas medidas. En 2010, por ejemplo, tuvo lugar un “diálogo interactivo independiente” sobre la situación de los derechos humanos en Somalia que reunió al Representante Especial del Secretario General de Somalia, al Experto Independiente, a representantes de las agencias de la ONU, de los gobiernos y del Gobierno Federal de Transición y de AMISOM (Misión de la Unión Africana en Somalia).² El resultado del diálogo incluía la adopción de una resolución que condenaba los ataques a civiles, trabajadores humanitarios y fuerzas de la paz por parte de al-Shabaab y Hizbul Islam. Asimismo, expresaba la preocupación por la difícil situación de las personas desplazadas desarraigadas por el conflicto, exigía un mejor mecanismo de rendición de cuentas e instaba a una cooperación más estrecha entre el Representante Especial del Secretario General y el Experto Independiente.³

La OACDH anunciaba recientemente que trabajaría para documentar las

violaciones de los derechos humanos, incluidas las llevadas a cabo por estos grupos de combatientes.

Todos los esfuerzos regionales e internacionales en Somalia se han dirigido a tratar de solucionar el problema de la impunidad, si bien su éxito ha sido muy limitado. Este problema está incluido entre las cuestiones a tratar en el proceso de constitución y formación financiado internacionalmente, aunque hasta ahora los mecanismos nacionales de rendición de cuentas no han producido ningún resultado concreto y hay pocas esperanzas de que el establecimiento de la justicia penal internacional ofrezca soluciones en un contexto en el que la estructura nacional es extremadamente débil. La necesidad de solucionar el problema de la impunidad debería seguir siendo un componente importante en el nuevo debate constitucional como reflejo del compromiso político por parte de los principales interesados en asuntos humanitarios.

Conclusiones

Aunque en el prolongado conflicto en Somalia todas las partes han estado implicadas en violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario, los grupos armados siguen llevando a cabo abusos atroces que se han cobrado las vidas de gran número de inocentes y han obligado a cientos de miles de civiles a desplazarse. Estos grupos amenazan y atacan directamente a organizaciones humanitarias y a fuerzas de paz. También han restringido la asistencia humanitaria, limitando las operaciones de las organizaciones e incluso expulsándolas de Somalia. Exigir responsabilidades por estas violaciones a al-Shabaab y sus aliados ha resultado extremadamente difícil pero los acontecimientos recientes parecen ofrecer oportunidades concretas para poner de relieve el fracaso de al-Shabaab para garantizar la protección de civiles y perfeccionar las herramientas para la rendición de cuentas.

Allehone Mulugeta Abebe (allehone@gmail.com) es investigador doctoral en la Universidad de Berna, Suiza. Las opiniones expresadas en el presente artículo son personales y no reflejan necesariamente el punto de vista de las organizaciones a las que pertenece el autor.

1. Señalado por el Secretario General de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en Somalia. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=48

2. Diálogo interactivo independiente sobre Somalia, 29 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Countries/AfricaRegion/Pages/SOIndex.aspx>

3. Consejo de Derechos Humanos, Resolución 15/28, Asistencia a Somalia en el campo de los derechos humanos, 7 de octubre de 2010.

Darfur y las fallas en Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria

Christopher Thornton

Cuando el juicio de “Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria” fue entregado al Presidente del Tribunal Supremo de EE.UU. Roberts, se reveló la trágica subestimación de la Corte Suprema del potencial de los compromisos con los grupos armados no estatales.

En “Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria” se pidió al Tribunal Supremo que respondiera a las denuncias interpuestas en 1998 y 2003 por varias organizaciones humanitarias que tenían la sensación de que las prohibiciones del código jurídico estadounidense recogido en el Estatuto sobre el Apoyo Material (18 U.S.C § 2339B) eran demasiado vagas e infringían el derecho a las libertades de expresión y asociación amparadas por la Primera Enmienda de la Constitución de los EE.UU.:

“Quienquiera que de manera consciente ofrezca apoyo material o recursos a una organización terrorista extranjera o lo intente o conspire para hacerlo, será sancionado según lo establecido en el presente título o se le impondrá una pena de prisión de un máximo de 15 años, o ambas, y en caso de que se produzcan muertes se le impondrá una pena de prisión con cualquier tipo de duración o cadena perpetua.”

Al desestimar las peticiones de las organizaciones humanitarias, la Corte Suprema consideró que la prohibición de relacionarse con organizaciones “terroristas”, aún por razones humanitarias, era completamente constitucional. Con esto se denegaba la posibilidad de asistir a millones de víctimas de violaciones de los derechos humanos. Esta ayuda podría presentarse de distintas formas, por ejemplo como consejos ofrecidos a los líderes de los grupos armados no estatales con vistas a una resolución pacífica de los conflictos o, también, a través de la negociación de acuerdos humanitarios con estos grupos como el que se produjo en julio de 2010 entre el Movimiento Justicia e Igualdad (MJI), un grupo armado de Darfur, y UNICEF.

En la mayoría de los casos el derecho internacional impide que los grupos armados no estatales puedan tomar parte en los tratados que codifican las normas humanitarias y de derechos humanos. Si bien técnicamente los Estados han exigido que se cumplieran

las obligaciones establecidas por los tratados en sus territorios, en realidad los grupos armados no estatales suelen ejercer el control *de facto* sobre porciones del territorio, lo que hace que millones de personas queden fuera de la protección que ofrecen estos instrumentos jurídicos. Los acuerdos humanitarios constituyen un medio para eludir estos obstáculos jurídicos, permitiendo a los grupos armados no estatales la adscripción voluntaria a estas normas.

Por ejemplo, con las condiciones establecidas en el acuerdo entre el MJI y UNICEF los primeros aceptaron acatar las exigencias de numerosos instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos que prohibían el uso de niños soldado y que protegían a la infancia en general. Otro ejemplo destacado es el de los numerosos grupos armados no estatales que han firmado la Escritura de Compromiso, la cual contiene provisiones semejantes a las del Tratado de Ottawa sobre minas terrestres, que prohibía el uso de minas antipersonal y en el que se acordaba ejecutar y facilitar operaciones para eliminarlas.¹ Aunque es poco probable que se haga cumplir el estatuto estrictamente, “Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria” implica que los trabajadores humanitarios y los defensores de los derechos humanos que negocian estos acuerdos podrían ser enjuiciados en EE.UU. de acuerdo con el estatuto de “apoyo material”. ¿Por qué?

El carácter intercambiable

El primer argumento de la Corte Suprema se centra en el supuesto carácter intercambiable de todas las formas de “asistencia” proporcionadas a las organizaciones “terroristas” (es decir, en la capacidad de comerciar con ellas o de transformarlas), entre ellas los consejos y la formación. Su argumento es que cualquier tipo de asistencia proporciona recursos que pueden ser utilizados con fines violentos.

Dicho argumento no resiste un examen más detallado. Los acuerdos humanitarios suelen implicar un importante grado

de compromiso de personal y recursos. Según lo establecido en el acuerdo entre el MJI y UNICEF, el primero accedió a designar un oficial senior que se responsabilizaría del seguimiento de su implementación, otro que estuviera en contacto con la ONU y numerosos oficiales que sirvieran como contactos de emergencia para la ONU y otros actores externos. Asimismo, accedió a facilitar el seguimiento del acuerdo y de informar de manera periódica acerca de su implementación. Dado que se calcula que el MJI cuenta con poco más de 5.000 soldados, estos oficiales constituyen una importante proporción de su personal de alto nivel. El MJI garantizó además al personal de UNICEF seguridad absoluta y acceso: otra inversión en recursos y personal.

De forma similar, el Llamamiento de Ginebra (Geneva Call) informaba en 2007 que, de los 35 signatarios de la Escritura de Compromiso, 29 cumplían el requisito de informar. Además, una veintena de grupos facilitaron misiones de seguimiento y la mayoría se comprometió y/o colaboró con acciones contra minas.² A cambio, la única asistencia que se prestó a estos grupos tenía que ver con las acciones antiminas. Ninguna de estas medidas podría identificarse como una liberación directa de recursos que más tarde pudieran ser utilizados con fines violentos.

Al Presidente de la Corte Suprema Roberts le preocupaba que las organizaciones “terroristas” lo tuvieran más fácil a la hora de reclutar miembros y recaudar fondos si se comprometían públicamente con reputadas organizaciones humanitarias. De hecho, suele ocurrir lo contrario. Estos acuerdos exponen a los grupos armados no estatales al escrutinio externo y, por tanto, pueden impedir que los grupos que no cumplan sus compromisos se presenten a sí mismos como, moralmente, organizaciones humanitarias. Las infracciones no quedan sin denunciar bajo la mirada atenta de los trabajadores humanitarios y por tanto los transgresores corren el riesgo de hacer que su reputación y el apoyo recibido peligren. El seguimiento realizado por las organizaciones que trabajan con los grupos armados no estatales también puede apoyar el enjuiciamiento ante la

responsabilidad penal internacional si el grupo incumple claramente el acuerdo.

La legitimidad y el uso indebido

Si lo que nos preocupa es que la negociación confiera algún tipo de legitimidad jurídica al estatus de los grupos armados no estatales, no hay motivo para ello. Los instrumentos que los grupos armados no estatales firman con las ONG o las organizaciones internacionales no transforman oficialmente su estatus y la mayoría de los acuerdos (si no todos) contienen una cláusula a tal efecto. En el Artículo 4.5 del acuerdo entre el MJI y UNICEF se establece que “el presente memorándum de entendimiento no afectará al estatus jurídico de ninguna de las partes del conflicto armado”.

Si en lugar de eso nos preocupa que dichas negociaciones confieran legitimidad política al grupo, sugeriría que es todo lo contrario: éstas envían un mensaje claro a los grupos armados no estatales de que si quieren que se les trate como a actores legítimos deben acatar las normas humanitarias y de derechos humanos. ¿Resulta negativo transmitir el mensaje de que la legitimidad política está sujeta al respeto por los derechos humanos? No lo creo. Ofrecer consejos y orientación a estos efectos resulta una clara contribución para convencer a los grupos armados no estatales de que renuncien a las “tácticas de terror”.

Otro de los argumentos de justicia de Roberts está en contra de la tendencia imperante en las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial. Le preocupa que al informar a estos grupos sobre los mecanismos de resolución de conflictos les estemos dando herramientas para que lleven a cabo ataques o maniobras dilatorias que les permitan volver a armarse. Por supuesto que se pueden infringir estos mecanismos, pero ¿justifica eso que se criminalicen los esfuerzos realizados para informar a los grupos armados no estatales de la existencia de los mismos? Es nuestra responsabilidad dejar claro que el mundo tiene normas de derechos humanos ante las que todos los actores, estatales o no estatales, somos igualmente responsables.

El valor del compromiso

Se podría argumentar que mis ejemplos están convenientemente seleccionados. El MJI no aparece en la lista de organizaciones “terroristas” y ha demostrado su voluntad por mejorar su historial en derechos humanos³ y, de hecho, resulta más complicado hallar una base para el compromiso con otros



grupos armados no estatales, como por ejemplo el Ejército de Resistencia del Señor. Sin embargo, esta lista contiene organizaciones que han desarrollado actividades políticas y humanitarias: las FARC en Colombia, los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (LTTE) en Sri Lanka, Hezbollah en el Líbano y el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK) en Turquía. Por otra parte, la aparente irracionalidad de un grupo armado no estatal no debería necesariamente tomarse como excusa para descartar un compromiso.

El CICR ha demostrado en repetidas ocasiones que mejorar el respeto por los derechos humanos y por el Derecho Internacional Humanitario constituye un proceso de persuasión y desgaste. Cuando se negoció con el Ejército de Resistencia del Señor, el CICR reconoció que empezar por la cuestión de los niños soldados sería contraproducente ya que los secuestros eran el modo de funcionamiento básico de dicho grupo. Por el contrario, el respeto por el emblema de la Cruz Roja les proporcionó un punto de entrada para las negociaciones y permitió una mejora espectacular en la asistencia a las víctimas del conflicto.⁴ La negativa inmediata de un grupo armado no estatal a aceptar todas y cada una de las normas humanitarias y de derechos humanos no justifica que se le tache de irredimible; se pueden ir dando pequeños pasos hacia una mayor conformidad con el paso del tiempo.

Prohibir cualquier acuerdo con los grupos armados no estatales a los que se considere organizaciones terroristas imposibilita los grandes logros que se podrían alcanzar a través de las negociaciones humanitarias. ¿Cómo podemos hacer que las peores organizaciones mejoren su grado de cumplimiento de los derechos humanos y de las normas humanitarias si no hablamos con ellas? Éxitos como el acuerdo entre el MJI y UNICEF y las

muchas Escrituras de Compromiso negociadas por el Llamamiento de Ginebra demuestran que esto es posible sin toparse con los peligros del carácter intercambiable, la legitimidad y el uso inapropiado a los que teme el Presidente de la Corte Suprema Robert. Espero que, a pesar del riesgo de ser enjuiciada, la gente siga atreviéndose a negociar con los grupos proscritos para animarles a que abandonen sus métodos brutales y luchar por la resolución pacífica de los conflictos. Y también espero que la Corte Suprema y el Gobierno de Estados Unidos reconsideren su definición de “apoyo material”.

Christopher Thornton (christopher.thornton@graduateinstitute.ch) es Estudiante del Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra (<http://graduateinstitute.ch>) y ha trabajado para varias ONG internacionales; entre ellas el Centro para el Diálogo Humanitario (<http://www.hdcentre.org>). El artículo está basado en: A Dangerous Precedent: The Consequences of Prohibiting Engagement with Non-State Armed Groups/Un precedente peligroso: las consecuencias de prohibir la relación con los grupos armados no estatales; publicado en *Conflict Trends*, 2010/3. Disponible (en inglés) en: <http://www.accord.org.za>.

1. Esta iniciativa ha sido dirigida por la ONG Llamamiento de Ginebra; véase el artículo en la pág.10.

2. Bongard, Pascal, ‘Engaging Armed Non-State Actors on Humanitarian Norms: The Experience of Geneva Call and the Landmine Ban’ (Implicar a los actores no estatales en las normas humanitarias: la experiencia del Llamamiento de Ginebra y la prohibición de las minas terrestres) en *Exploring Criteria and Conditions for Engaging Armed Non-State Actors to Respect Humanitarian Law and Human Rights Law* (Explorando los criterios y condiciones para hacer que los actores armados no estatales respeten el Derecho Humanitario y la Ley de derechos humanos), pág. 114. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/GenevaCallConf2007>

3. Véase el memorándum de entendimiento del MJI-UNICEF, disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/JEM-UNICEFmou>

4. Bangerter Olivier, ‘The ICRC and Non-state Armed Groups’ (El CICR y los grupos armados no estatales), en: *Exploring Criteria and Conditions for Engaging Armed Non-State Actors to Respect Humanitarian Law and Human Rights Law* (Exploración de los criterios y condiciones para hacer que los actores armados no estatales respeten el Derecho humanitario y la Ley de derechos humanos), pág. 81.

Mantener las escuelas abiertas: la educación en el conflicto

Alice Farmer

Pese a que algunos grupos armados no estatales protegen y promueven la educación, muchos otros la descuidan o incluso atacan escuelas y estudiantes.

El conflicto no suspende el derecho a la educación y los grupos armados no estatales tienen el deber de garantizarlo en las zonas que se encuentran bajo su control. El derecho humanitario dicta que en situaciones de emergencia la educación debe continuar. La IV Convención de Ginebra, por ejemplo, obliga a las potencias ocupantes a facilitar “el buen funcionamiento de los establecimientos dedicados a la asistencia y a la educación de los niños” y respecto a los niños afectados remarca que: “Las Partes en conflicto tomarán las oportunas medidas (...) para que se les procuren, en todas las circunstancias, la manutención, la práctica de su religión y la educación”.¹ La educación constituye un factor esencial a la hora de normalizar las vidas de los niños afectados por el conflicto y de proporcionarles las aptitudes necesarias para sobrevivir y progresar.²

En los lugares donde la población ha sido desplazada por conflictos de grupos armados no estatales, se exige a las autoridades pertinentes que proporcionen acceso a la educación lo antes posible, tanto si el grupo armado se encuentra al mando del territorio, como si es el Estado el que sigue manteniendo el control sobre el mismo. En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, el Artículo 23(4) señala que “Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos”.

En la actualidad más de la mitad de los niños sin escolarizar residen en Estados frágiles o afectados por conflictos. Dado que los conflictos modernos son frecuentemente internos, muchos de estos Estados pueden tener un impacto significativo en el acceso a la educación. Aunque el impacto puede ser extremadamente destructivo — con ataques a las escuelas por ejemplo—, no siempre resulta igual de negativo. La educación es un área en la que los grupos armados no estatales pueden hallar claros incentivos para satisfacer los derechos básicos, en especial para aquellos que disponen de un programa político y cierto grado de control territorial.

Grupos armados no estatales sin control territorial

Los conflictos armados donde intervienen grupos armados no estatales tienen un gran impacto en la educación a causa de los desplazamientos forzados masivos (un factor que interrumpe el proceso educativo mediante la escolarización discontinua, el empobrecimiento de las familias y por el aumento de la inseguridad de las instalaciones y del personal docente) e impiden el acceso de

la ayuda humanitaria (incluida la provisión de programas educativos de emergencia).

Los atentados de los grupos armados no estatales a la educación no sólo incluyen ataques físicos contra las escuelas, sino también el secuestro y reclutamiento de niños, así como amenazas a estudiantes, profesores y administradores. En el distrito pakistaní de Suat, por ejemplo, los ataques de los grupos armados no estatales a las escuelas eran frecuentes en los años previos a la reciente crisis de desplazamiento; con más de 200 escuelas destruidas sólo es esa zona a finales de 2008, el 95% de las cuales eran escuelas para niñas. Como consecuencia, aproximadamente 50.000 estudiantes fueron privados del acceso a la educación. En una encuesta de Save the Children G.B. en una escuela de Kandahar, en Afganistán, se halló que “sólo la mitad de las niñas asistían a la escuela a diario debido a las continuas amenazas a sus vidas”.³ El derecho internacional prohíbe los atentados contra las escuelas y otras instalaciones de las que los niños suelen hacer uso. Y aún así continúan produciéndose.

Las luchas entre los grupos armados no estatales y otros actores para hacerse con el control del territorio pueden provocar un impacto drástico en el acceso a la educación para las personas desplazadas y no-desplazadas. Por ejemplo, Save the Children G.B. estima que la mayoría de los niños desplazados del este de la República Democrática del Congo llevan desde 1998 sin poder acceder a programas educativos oficiales o extraoficiales.⁴ Los grupos armados no estatales de la República Democrática del Congo han exacerbado aún más las dificultades para acceder a la educación al impedir el acceso a la zona de los organismos humanitarios y destruir las infraestructuras destinadas a la educación. A menudo ocupan las escuelas y utilizan su mobiliario como leña.

Grupos armados no estatales con cierto grado de control territorial

En las zonas donde los grupos armados no estatales disponen de cierto grado de control territorial, los grupos pueden ofrecer algunos servicios económicos y sociales a la población local. Como Hezbollah, que es tanto un grupo armado no estatal, como un actor político en El Líbano y controla un gran número de municipios del sur del país. El grupo mantiene una unidad de educación como parte de su sistema organizado de servicios sociales y de salud. Según un informe de 2009, esta unidad de educación “proporciona un servicio indispensable a los chiitas pobres” al hacer funcionar numerosas escuelas primarias

y secundarias que atienden, a bajo coste, aproximadamente a 14.000 estudiantes chiitas en zonas de El Líbano donde el sistema educativo público se considera de baja calidad.⁵ Aquí la presencia de un grupo armado no estatal que ofrece un determinado grado de control territorial y proporciona servicios sociales tiene un impacto positivo en el acceso a la educación, tanto para los niños desplazados, como para el resto.

Sin embargo, dicho patrón no siempre se repite cuando un grupo armado no estatal controla un territorio; estos grupos pueden desgastar la seguridad hasta el punto de que resulte imposible proporcionar educación o que se descuide por completo. En la provincia afgana de Jawzjan hace mucho tiempo que el Gobierno central descuida los servicios públicos y gran parte de esta zona se encuentra afectada por la violencia de los grupos armados no estatales. Los niños suelen enfrentarse a serios obstáculos para asistir a las pocas escuelas que existen; peligros como las minas terrestres de los talibanes y los secuestros en los trayectos a la escuela. Aquí los grupos armados no estatales no ofrecen suficiente seguridad ni apoyo político para permitir que continúe la educación.

Los grupos armados no estatales tienen, como mínimo, la obligación de no atentar contra la educación y en los territorios sobre los que ejercen un cierto grado de control tienen, además, la obligación de facilitar el acceso a la educación. Está claro que es necesario hacer que los grupos armados no estatales se impliquen en cuestiones educativas y reconozcan el papel que pueden desempeñar a la hora de perjudicar o promover los derechos de los niños.

Alice Farmer (alice.farmer@nrc.ch) es Asesora Especializada en los Derechos de la Infancia en el Observatorio de Desplazamiento Interno/ Consejo Noruego para los Refugiados (<http://www.internal-displacement.org>).

1. Artículos 50(1) y 24(1)

2. Graça Machel (2001), *The Impact of War on Children (El impacto de la guerra en los niños)*. Disponible (en inglés) en: http://www.unicef.org/publications/index_4401.html

3. Traducción del original en inglés. Save the Children G.B. (2010), *Barriers to Accessing Education in Conflict-Affected Fragile States, Case study: Afghanistan, (Barreras para acceder a la educación en Estados frágiles afectados por conflictos. Caso de estudio: Afganistán)*, pág. 27. Disponible (en inglés) en: http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/Afghanistan_Case_study_Final.pdf

4. Save the Children G.B. (2010), *Barriers to Accessing Education in Conflict-Affected Fragile States, Case study: Democratic Republic of Congo (DRC), (Barreras para acceder a la educación en Estados frágiles afectados por conflictos. Caso de estudio: República Democrática del Congo)* pág. 18. Disponible (en inglés) en: http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/DRC_Case_Study_Final.pdf

5. Middle East Policy Center, *Hezbollah's social jihad: non-profits as resistance organizations, (La yihad social de Hezbollah: las organizaciones sin ánimo de lucro como organizaciones de resistencia)*, Junio de 2009. Disponible (en inglés) en: <http://www.meppc.org/journal/middle-east-policy-archives/hezbollahs-social-jihad-nonprofits-resistance-organizations>

Tratar con los grupos armados no estatales y el desplazamiento: una perspectiva estatal

Espen Barth Eide

La política exterior integrada de compromiso de la experiencia noruega ejemplifica que los Estados deben perseguir una mejor prevención, protección y asistencia a través del derecho internacional y el diálogo con los grupos armados no estatales.

La gran mayoría de los conflictos armados actuales no se libran entre ejércitos de Estados enfrentados, sino entre las fuerzas gubernamentales de un Estado y uno o varios grupos armados no estatales. Si bien los civiles siempre han tenido que sufrir las consecuencias de la guerra, esta tendencia implica una serie de desafíos adicionales.

El desplazamiento forzado y prolongado es, en demasiadas ocasiones, el resultado de conflictos armados y violencia actuales. Detrás de las crudas cifras de millones de personas que se encuentran en el camino o en precarias condiciones de vida, lejos de casa y, a menudo, en un país extranjero, hay historias de enormes pérdidas, sufrimiento y perseverancia. Los civiles se ven afectados de múltiples formas, ya sea como víctimas de ataques directos - incluyendo el uso de la violencia sexual como método de guerra o el desplazamiento forzoso - o como víctimas indirectas del aumento de enfermedades, hambre y malnutrición debido al conflicto. Minas terrestres, municiones de racimo y otros restos explosivos de guerra crean, con demasiada frecuencia, un círculo vicioso que obliga a la gente a huir y mantenerse en el camino de regreso, creando así situaciones prolongadas de desplazamiento. Estas son algunas de las consecuencias humanitarias inaceptables de las cuales son responsables tanto los grupos armados no estatales, como los Estados.

Derecho internacional y responsabilidad

En la actualidad vemos demasiados ejemplos de operaciones militares con las que las partes en conflicto contravienen las normas fundamentales del derecho internacional humanitario. La falta de respeto de las normas puede ser el resultado de decisiones políticas conscientes, o debido a la falta de conocimiento o comprensión de las reglas, o incluso la falta de capacidad para hacerlas cumplir. Esto puede

manifestarse en la conducta de los grupos armados no estatales y de los Estados.

Otro reto al que nos enfrentamos es que muchos de estos conflictos no se adaptan a las categorías tradicionales de conflicto armado internacional o no internacional. Para mayor complicación, a menudo existe una borrosa línea entre las situaciones de conflicto armado no-internacional y las situaciones con una combinación de violencia política y criminal, donde los actores armados, en su mayoría con motivaciones criminales, contribuyen a la inseguridad y los ataques a la población.

¿Cómo abordaremos estos desafíos?

En primer lugar, hay una necesidad de aumentar el conocimiento de las partes y el respeto de las normas internacionales de aplicación. Aunque los convenios son principalmente negociados por los Estados, el principio de responsabilidad penal individual es aplicable en el caso de las normas fundamentales consagradas en el derecho internacional humanitario, normas también vinculantes para los grupos armados no estatales. Los grupos armados no estatales también pueden estar sujetos a -y tener que rendir cuentas ante los Estados sobre- las normas fundamentales consagradas por los derechos humanos y el derecho de los refugiados. Los respectivos mandatos del CICR, ACNUR y otros organismos de las Naciones Unidas como custodios de este orden son fundamentales para defenderlo.

Los Gobiernos están sujetos a claras obligaciones del tratado para tomar medidas apropiadas que aseguren la protección de los civiles con arreglo al derecho internacional humanitario o, cuando las violaciones no han podido ser evitadas, para investigar, castigar y reparar violaciones de los derechos humanos.

Existe la necesidad de reforzar el principio, por el cual los responsables de las violaciones de las normas

internacionales han de rendir cuentas, a través: del fortalecimiento activo y la reconstrucción de los sistemas jurídicos nacionales; las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y otras instituciones internacionales, así como de la Corte Penal Internacional y tribunales especiales.

Hemos visto que es posible convencer a los grupos armados no estatales para que actúen de conformidad con las normas internacionales a través del diálogo y la divulgación. Un ejemplo es la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal de 1997. Numerosos grupos armados no estatales, a través del diálogo con la organización Llamamiento de Ginebra, han firmado Escrituras de Compromiso en las que, de forma explícita, adquirirían un compromiso vinculante con las disposiciones de esta Convención. Noruega también ha apoyado el proyecto piloto del Llamamiento de Ginebra sobre los grupos armados no estatales y la protección de mujeres y niñas en los conflictos armados. En un encuentro celebrado en diciembre de 2010, miembros de ocho grupos armados no estatales asiáticos se reunieron para discutir sobre la violencia sexual relacionada con el conflicto, comprometiéndose a trabajar para cumplir con las normas internacionales al respecto.

El diálogo

Noruega ha perseguido una política de compromiso en las últimas dos décadas. El objetivo primordial es ayudar a las partes implicadas en conflictos armados a encontrar soluciones pacíficas o, al menos, ayudar a reducir el nivel de violencia y avanzar hacia soluciones políticas.

En todos los casos en los que Noruega ha sido invitada a desempeñar un papel, como partes han estado presentes, al menos, un grupo armado y un Estado. Involucrar a los grupos armados no estatales a través del diálogo en el cumplimiento de las normas internacionales tiene que hacerse paso a paso en función de la dinámica y la etapa del conflicto. Cuando el diálogo tiene lugar entre las partes (a menudo

facilitado por un tercero) los acuerdos parciales - a veces vinculados con los alto el fuego permanentes o temporales - pueden servir como importantes medidas de fomento de la confianza, además de aliviar el sufrimiento de la población civil.

Noruega ha asistido como facilitador en el proceso de paz entre el Gobierno de Filipinas y el Frente Democrático Nacional de Filipinas desde el año 2001. Se ha alcanzado un acuerdo entre las partes sobre el respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (CARHRIL, por sus siglas en inglés), en el que se incluye la formación de un mecanismo que supervise su aplicación. Además de la reanudación de las negociaciones formales de febrero de 2011, las partes se encuentran ahora procurando aceptar las denuncias recogidas a través del mecanismo establecido e investigar e informar sobre las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por ambas partes.

Los resultados visibles de nuestra política han variado, si bien el peso del papel individual de Noruega en un conflicto determinado puede no ser muy significativo. Nuestra contribución pretende sumarse a un esfuerzo más amplio y conjunto, pero los ingredientes para el éxito o el fracaso se encuentran principalmente entre las propias partes.

Nuestra herramienta principal es el contacto - el diálogo - basado en la confianza. Este enfoque plantea, necesariamente, importantes cuestiones. ¿Se permitirá a un grupo armado la oportunidad de participar en conversaciones en las que legitime el uso de la violencia para presionar en sus demandas? ¿Aprovecharán las partes el diálogo simplemente como forma de ganar tiempo para sus luchas armadas? Si bien se trata de preguntas válidas, Noruega ha decidido ayudar a facilitar el diálogo porque parece ser la mejor manera de dejar claro a las partes qué es lo necesario para lograr una solución política.

¿Con quién vas a discutir el conflicto y su posible final si no es con las partes implicadas, incluidos los grupos armados no estatales? La posición de Noruega es hablar con todos, incluyendo organizaciones como Hamas en el territorio palestino y Hezbollah en el Líbano.

En tales diálogos pueden detectarse y alentarse el interés propio de las partes por el cumplimiento de las leyes de los conflictos armados y otras normas jurídicas. Tras lo cual, la búsqueda de

legitimidad de las partes puede ser un poderoso motor. Cuando la legitimidad política es el objetivo del grupo armado, mejoran, en términos relativos, las oportunidades para un compromiso constructivo de reducción de la violencia y promoción de la paz. Por supuesto, debe lograrse un equilibrio entre los intereses de los grupos armados no estatales en la legitimidad política y la renuencia del Estado en cuestión para transmitir implícitamente legitimidad a través del diálogo. Lo ideal debería ser trabajar para despolitizar las cuestiones relativas a las normas fundamentales internacionales y evitar que los Estados, con el fin de querer limitar el diálogo con los grupos armados no estatales, obstaculicen el diálogo sobre cuestiones de derechos humanos.

De hecho, la comprensión de aquello que impulsa a las partes, y en particular a un grupo armado no estatal, es un argumento decisivo a favor del diálogo. Esto es, por desgracia, también un asunto cada vez más complicado. Los actores no estatales no suelen ser organizaciones monolíticas. De hecho, la fragmentación, los vínculos entre grupos y redes criminales, los vínculos con elementos de las estructuras estatales y los patrocinios de terceros países; son distintas facetas de la compleja realidad actual de los grupos armados no estatales. En ocasiones, esta fragmentación es incluso debida al éxito militar de un Estado contra un grupo armado que, paradójicamente, genera una situación menos favorable para un diálogo efectivo. Esta complejidad hace que resulte difícil calibrar los intereses de las partes e identificar sus principales motivaciones.

Desarme humanitario

Por "política de compromiso" nos referimos a la plena utilización de nuestro aparato de política exterior, la financiación de las ayudas, las redes y la disposición a asumir riesgos políticos para lograr un cambio a nivel internacional; cambio que está en consonancia con valores universales como la protección de los principios humanitarios, promover los derechos humanos, el desarme y la resolución de conflictos. La cooperación para el desarrollo y los esfuerzos humanitarios llevados a cabo por Noruega son parte de esta política de compromiso.

Permítanme ilustrar el tema de los grupos armados no estatales y el desplazamiento forzado con un ejemplo: la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal de 1997. Si bien originalmente desarrolladas para la guerra entre Estados, las minas terrestres - ya sean de fabricación industrial o improvisada - se han convertido en una característica común de "asimetría" en

un conflicto armado entre uno o más grupos armados no estatales y un Estado. Independientemente de quién utilice este tipo de armas, las consecuencias humanitarias son inaceptables, razón por la cual Noruega fue uno de los más activos defensores de la prohibición total plasmada en la Convención de 1997. Por la misma razón, bajo el paraguas del término "desarme humanitario", Noruega está profundamente comprometida en diversos esfuerzos (de forma directa y mediante el apoyo político y financiero) para garantizar la aplicación de la convención, de manera que los campos de minas desaparezcan, las víctimas sean asistidas y se destruyan y no se produzcan más armas.

La Convención sobre la Prohibición de Minas no habría sido posible sin los intrépidos esfuerzos de organizaciones humanitarias como el CICR y numerosas ONG, así como la muy significativa participación de supervivientes de minas terrestres. La estrecha cooperación de Noruega y otros Estados interesados con estos actores resultó crucial para el proceso, manteniendo las negociaciones sobre la base de la cruda realidad del verdadero impacto de las minas terrestres. Más tarde Noruega utilizaría este modelo de cooperación entre Estados y sociedad civil en el exitoso proceso que condujo a la Convención sobre Municiones en Racimo de 2008.

La Convención de Prohibición de Minas Antipersonal y la posterior Convención sobre Municiones en Racimo establecieron contundentes precedentes en el derecho internacional y la formulación de políticas de desarme sobre la base de criterios humanitarios. Esto ha tenido, y seguirá teniendo, repercusiones aún más amplias en las políticas de seguridad estatales. Al mismo tiempo, la utilización del argumento humanitario en estas convenciones también ha contribuido a un diálogo mundial sobre la protección de civiles; diálogo en el que actores no estatales, incluidos los grupos armados, están tomando parte. Incluso en un mundo globalizado donde persisten numerosos vacíos en la gobernanza - sobre todo como resultado de las acciones de grupos armados no estatales y la incapacidad de los Estados de imponerse enteramente - el progreso es posible a través de una combinación del derecho internacional y el diálogo.

Espen Barth Eide es Secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores noruego. Para obtener más información, por favor escriba a: post@mfa.no

Walter Kälin y su perspectiva del desplazamiento interno

Cada cierto tiempo aparecen nuevos casos de desplazamiento. Esta observación sugiere que los Gobiernos y la comunidad internacional están fallando en la prevención de los desplazamientos internos.

Cuando el Secretario General de la ONU Kofi Annan me nombró en 2004 su Representante para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, las personas desplazadas internamente rondaba la cifra de los 25 millones.¹ Cuando transferí mi mandato, a finales de 2010, a Chaloka Beyani, el nuevo Relator Especial sobre las Personas Internamente Desplazadas, esta cifra se había incrementado a más de 27 millones. Durante estos seis años también había quedado patente que el número de desplazados por desastres naturales era incluso mayor, estimándose 36 millones sólo en el 2008.²

Muchas de las personas desplazadas que conocí en las misiones al principio de mi mandato continúan en situación de desplazamiento prolongado; otras pudieron regresar a sus hogares, aunque continúan luchando por reconstruir sus vidas, y otras llevan sufriendo desplazamientos arbitrarios desde entonces. No conozco casi ningún caso en que se haya enjuiciado o castigado a los responsables del desplazamiento arbitrario. Demasiadas mujeres y niñas desplazadas siguen expuestas a la violencia sexual y de género o a otras formas abyectas de explotación; demasiados niños desplazados se quedan sin la oportunidad de acceder siquiera a la educación básica o son reclutados por ejércitos o grupos armados y demasiados hombres han perdido la esperanza de volver a ser capaces de cuidar de sus seres queridos.

A primera vista podría parecer que no se hubiera producido ningún progreso durante estos años y que, pese a sus numerosos esfuerzos, la comunidad internacional hubiera fracasado. Pero si analizamos detenidamente, vemos que se han salvado incontables vidas gracias a la ayuda humanitaria y a las actividades de protección, así como unos 24,4 millones de desplazados internos pudieron regresar a sus lugares de origen entre 2004 y 2009. En los países que visité las mejoras en seguridad o los acuerdos de

paz han permitido que un gran número de personas pudieran regresar a sus hogares en el sur de Sudán, Nepal, Timor Oriental, Uganda y Sri Lanka; y en menor medida, en Costa de Marfil, República Centroafricana y Kenia. Aunque el retorno no significa que la gente encuentre automáticamente una solución duradera, estas cifras son admirables.

Sin embargo, al mismo tiempo muchas personas continúan desplazadas durante varios años o incluso décadas, lo que indica una incapacidad o falta de voluntad para tratar las causas subyacentes de las numerosas situaciones de desplazamiento interno en todo el mundo. Lo que necesitamos es un mayor compromiso por parte de la comunidad internacional, además de voluntad política por parte de los países afectados, algo que con frecuencia suele faltar.

Progresos y logros

Podemos constatar claros progresos en el marco normativo que garantiza los derechos de los desplazados internos. Cuando accedí al puesto, un grupo de Estados todavía refutaba la validez de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos porque no habían intervenido en su negociación. El gran paso adelante vino con la Cumbre Mundial de 2005 celebrada en Nueva York, cuando Jefes de Estado y Gobiernos reconocieron de manera unánime los Principios Rectores como un importante marco internacional para la protección de las personas desplazadas internamente; un lenguaje que desde entonces se ha repetido en varias Asambleas Generales de la ONU y resoluciones del Consejo de Derechos Humanos.

El Protocolo de los Grandes Lagos para la Protección y la Asistencia de las Personas Desplazadas Internamente, adoptado en 2006, obliga a sus diez Estados miembro a incorporar los Principios Rectores a sus leyes nacionales. En 2009 asistimos a la adopción de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas en África, el primer instrumento regional de su clase legalmente vinculante.³ Diversos países han adoptado, o están en proceso, marcos legislativos nacionales, programas y políticas que incorporan los Principios Rectores o que remiten a ellos, y éstos son cada vez más detallados y operativos.



Walter Kälin trabajó durante seis años como Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de la ONU. A raíz de su retirada del puesto, publicamos sus reflexiones sobre estos seis años y el futuro de los desplazados.

También se han producido avances normativos y conceptuales con respecto a aspectos específicos y a tipos de desplazamiento interno, como por ejemplo en los desplazamientos debidos a desastres naturales y al cambio climático, en el proceso para conseguir soluciones duraderas y en cómo incluir los derechos de las personas desplazadas internamente en los procesos y acuerdos de paz.

No debe subestimarse estos logros. Han contribuido a mejorar nuestro grado de comprensión del desplazamiento interno y a establecer las bases de políticas y programas para una serie de normas comunes basadas en el marco de los derechos humanos. Conozco muchos casos para los que estas mejoras han supuesto una vida mejor para la gente real.

Uno de los efectos de estos logros es la mayor disposición de los Estados para debatir sobre sus situaciones de desplazamiento. Todavía existen países como Myanmar o Pakistán que niegan que las personas desplazadas por las operaciones militares sean desplazadas internamente, pero, en general, siento que existe una voluntad cada vez mayor por parte de los Gobiernos no sólo para debatir las cuestiones relativas a los desplazados internos, sino también para llevar a cabo al menos algunas medidas para mejorar su protección y asistencia. Algunos países, en particular Georgia y Azerbaiyán y, en cierta medida, también Bosnia, Serbia y Colombia, han

comenzado a tratar las situaciones de desplazamiento prolongado a través de medidas para mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas que se encuentran a la espera del retorno o de otro tipo de soluciones duraderas. Sin embargo, aún existen problemas, particularmente en lo que respecta al trabajo y a las necesidades especiales de los desplazados.

Para el futuro

Pese a los progresos realizados, aún queda mucho trabajo por hacer en un entorno cada vez más difícil. Creo que debemos enfrentarnos a ocho grandes retos:⁴

Moveirse entre “campos y conflictos” – el desplazamiento interno en todas sus formas:

Un desplazado interno se percibe típicamente como alguien que vive en situación de pobreza extrema en un campo tras haber huido de la violencia y del conflicto armado. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja. La mayoría de los desplazados internos vive fuera de los campos, con familias de acogida o se encuentran dispersos en zonas urbanas. Necesitamos ser más creativos en nuestros esfuerzos para ayudarles y protegerles. Esos esfuerzos deberían llegar a todas las comunidades afectadas por los desplazamientos; es decir, no sólo a los desplazados internos, sino también a las comunidades de acogida o las que tienen que reintegrar a los retornados. En lo que respecta a las causas, cada año hay más gente desplazada por desastres que por conflictos. El cambio climático está contribuyendo a este fenómeno. Además, los desplazamientos derivados de los desalojos forzados relacionados con proyectos de desarrollo también están aumentando. Estoy convencido de que las respuestas a estos tipos de desplazamiento siguen siendo inadecuadas.

Abordar distintas capas de vulnerabilidad y discriminación:

La vulnerabilidad de los desplazados internos es distinta a la de las personas no desplazadas. Además, algunos grupos de desplazados internos requieren una atención especial. En esos grupos se incluyen las mujeres (en especial las cabeza de hogar), los niños, los ancianos, las personas con discapacidad o enfermedades crónicas, minorías étnicas o religiosas y los pueblos indígenas. Aunque este hecho se encuentra más que aceptado en la teoría, en la práctica se suelen pasar por alto las preocupaciones y necesidades específicas de estos grupos.

El apoyo a los Estados con limitada capacidad:

La soberanía conlleva

una responsabilidad. Abordar el desplazamiento interno constituye la primera y más importante de las responsabilidades del Gobierno. Sin embargo, muchos de los desplazamientos internos ocurren hoy en día en Estados cuya capacidad para prevenirlos o darles respuesta es limitada. El reto consiste en apoyar los esfuerzos de estos Estados para adoptar e implementar las políticas y leyes globales sobre desplazamiento interno, a la vez que garantizar que los donantes y las agencias humanitarias y de desarrollo aportan la experiencia y los recursos necesarios.

Reforzar la respuesta internacional:

La introducción del sistema de clusters ha supuesto un progreso en coordinación de las acciones humanitarias. Sin embargo, las agencias humanitarias aún pueden hacer más para asumir sus responsabilidades conjuntas respecto a la protección de los desplazados internos, en especial en el área del desplazamiento relacionado con las catástrofes. Las agencias humanitarias pueden mejorar sus competencias para hacer más operativo el concepto de protección.

Llenar el vacío entre la ayuda de emergencia y la reconstrucción y desarrollo a largo plazo:

Resulta inaceptable y vergonzoso que los desplazados se encuentren a menudo en peor situación muchos años después de una crisis que cuando se encontraban en la fase de emergencia. Son necesarios mecanismos de financiación más flexibles, así como una buena disposición de los actores humanitarios y de desarrollo para trabajar codo con codo desde el inicio de la crisis.

Defender el espacio humanitario: Los desplazados internos y otras poblaciones afectadas por las situaciones de crisis seguirán sufriendo las consecuencias de un acceso humanitario que se encuentra reducido o comprometido, a menos que desarrollemos nuevos enfoques innovadores, como la asistencia por “control remoto” o el desarrollo de intervenciones en mitad de una crisis que fortalezcan la resiliencia de las comunidades en riesgo de desplazamiento o la capacidad de absorción de las comunidades de acogida.

Garantizar que se exijan responsabilidades por los desplazamientos arbitrarios:

Estos desplazamientos constituyen una violación de los Principios Rectores y las normas vinculantes internacionales que contienen. En sus manifestaciones más atroces, el desplazamiento arbitrario puede llegar a constituir un crimen contra



Un campo de desplazados internos siendo desmantelado, Gulu, Uganda, julio de 2009.

la humanidad o un crimen de guerra. Si nos tomamos en serio la prevención de los desplazamientos arbitrarios tenemos que acabar con la impunidad que prevalece en muchas situaciones de desplazamiento y llevar a los perpetradores de estos crímenes ante la justicia, además de garantizar la reparación a las víctimas, incluidas las indemnizaciones.

Acabar con la política de los desplazamientos prolongados:

En muchos países la gente se consume en situaciones de desplazamiento prolongado debido a la falta de voluntad política en la búsqueda de soluciones duraderas. Las soluciones duraderas, basadas en decisiones fundamentadas y voluntarias de los afectados, constituyen el mejor modo de proteger los derechos humanos de las personas desplazadas internamente y proporcionan una medida de reparación por la violación de sus derechos.

Walter Kälin (walter.kaelin@oefre.unibe.ch) fue Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de las Personas Desplazadas Internamente de la ONU entre 2004 y 2010. Sigue enseñando Derecho Internacional y Constitucional en la Universidad de Berna, Suiza.

1. Más información en la publicación anual del Observatorio de Desplazamiento Interno “Internal Displacement, Global Overview of Trends and Developments” (“Desplazamiento interno: panorama global de tendencias y desarrollos”). Disponible (en inglés) en: <http://www.internal-displacement.org/global-overview>

2. Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Observatorio de Desplazamiento Interno y Consejo Noruego para los Refugiados, *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change: Findings of a Study by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Internal Displacement Monitoring Centre (Seguimiento del desplazamiento por desastres en el contexto del cambio climático: hallazgos de un estudio de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y el Observatorio de Desplazamiento Interno)*, Ginebra, septiembre de 2009.

3. Véase también el artículo de Katinka Ridderbos en pág. 22.

4. Si desea más detalles, vea mi informe de 2010 para el Consejo de Derechos Humanos, UN Doc a/HRC/13/21, párr. 39.

¿Qué hay en una etiqueta?

Jackie Pollock

El perfil de las personas que se mueven está cada vez más institucionalizado. Podemos emplear etiquetas como “trabajador migrante”, “refugiado” o “víctima de trata”, pero las experiencias vitales de las personas se resisten a tan perfecta categorización.

Los límites entre una persona objeto de trata, una persona objeto de contrabando, un desplazado, un migrante documentado y un migrante indocumentado se detallan cada vez más minuciosamente en los convenios internacionales y en las leyes y políticas nacionales, pero la realidad de la vida de las personas es mucho más compleja de lo que una etiqueta puede abarcar.

Un trabajador migrante de Birmania en Tailandia casi siempre explica su migración por causas económicas pero, si se ahonda un poco más, el carácter represivo de la dictadura militar rápidamente se perfila como causante de la pobreza y la migración. Podrían regresar a casa, pero les resultaría difícil sobrevivir si lo hicieran.

Estos migrantes económicos recurren a intermediarios para llegar a la frontera entre Tailandia y Birmania con el fin de evitar las minas terrestres y los puntos de control, y luego utilizan intermediarios en Tailandia para encontrar empleo porque sin documentos no pueden viajar dentro del país. Encuentran empleos en los que trabajan 10 horas al día en fábricas textiles, como servicio doméstico y en otros trabajos manuales, recibiendo de 2 a 4 dólares estadounidenses al día (el salario mínimo legal es de 5 a 7 dólares al día) y bajo la amenaza de deportación si realizan cualquier demanda de sus derechos. ¿Han cometido estos migrantes el delito de ser objeto de contrabando y, por lo tanto, merecen el castigo y la deportación o son víctimas de la trata y por ello merecen protección y compensación? ¿O deberían ser respetados como personas que toman la responsabilidad de su propia supervivencia y la de sus comunidades?

El derecho internacional no será nunca capaz de responder eficazmente a las infinitas combinaciones de las experiencias de los migrantes cuando no se tratan las causas y cuando algunas de las respuestas generan nuevas categorías de personas. Quienes llegan en desventajadas barcas por aguas peligrosas lo hacen porque han sido excluidos de las rutas normales y los medios legales para viajar.

Resistir a la categorización

Debido a los diferentes regímenes de protección legal para las personas refugiadas y objeto de trata, así como a la inexistencia de uno general para los migrantes, también se trata a los tres grupos como si se mantuvieran separados. De hecho, existen situaciones y políticas que los separan. En Tailandia, a los 140.000 refugiados reconocidos de Birmania, alojados en los campos a lo largo de la frontera entre Tailandia y Birmania, no se les permite salir de los campos y de ese modo no interactúan con ninguno de los trabajadores migrantes procedentes de Birmania o la población local tailandesa. Se estima que dos millones de trabajadores migrantes birmanos que actualmente viven y trabajan en Tailandia son alentados a vivir en sus lugares de trabajo. Los trabajadores fabriles viven en dormitorios donde cientos de trabajadores reclaman un espacio del tamaño de una alfombra y donde las puertas están bien cerradas con un guardia de seguridad manteniendo un control vigilante para evitar la entrada de personas ajenas al recinto. Los trabajadores de la construcción viven en chozas a la sombra de las mansiones que están construyendo. Las personas objeto de trata son confinadas en casas particulares aisladas donde limpian, cocinan y, durante las 24 horas del día, a disposición de empleadores abusivos o en condiciones atroces en los barcos de pesca. Diferentes categorías de migrantes son aislados entre sí y segregados de la población local.

Sin embargo, a pesar de estas segregaciones, los trabajadores migrantes, los refugiados, las personas objeto de trata y contrabando a veces se desplazan juntos y trabajan juntos. La incursión de funcionarios contra la trata en una fábrica de procesamiento de pescado y marisco en Tailandia expuso la disposición de dormitorios en las vigas del techo para las personas objetos de trata, mientras que los demás trabajadores vivían en otra área de la fábrica. Los prostíbulos pueden ser el hogar de los trabajadores del sexo que vienen a trabajar y dejan de ir a casa y de un grupo que ha de permanecer siempre aún cuando quiera marcharse. Los trabajadores migrantes saben si entre ellos

hay víctimas de trata, si a los migrantes se les ha dado protección y garantías de que no perderán su personalidad jurídica o serán deportados, los trabajadores migrantes pueden ser los actores clave para hacer frente al tráfico.¹ Para citar un ejemplo reciente, el 24 de enero de 2011, el Bangkok Post publicó la historia de cómo unos trabajadores migrantes birmanos habían informado sobre el destino de un hombre ucraniano que, al parecer, había sido retenido en un estado de servidumbre en una fábrica en Bangkok durante 14 años. Los trabajadores migrantes que también trabajaban en la fábrica lo cuidaban, cuando salieron de la fábrica escribieron a su familia y luego llevaron a la fábrica funcionarios de la embajada para liberar al hombre.

Acabar con la cultura de la tolerancia de la explotación de todos los trabajadores migrantes ayudaría a asegurar unas condiciones de trabajo decentes y dignas para la totalidad de los trabajadores - y también liberaría a las víctimas de trata de la explotación. Si un trabajador migrante pudiera informar de cualquier caso de explotación o abuso sin temor a las repercusiones, a los empleadores les resultaría mucho más difícil el tráfico o el abuso de migrantes y las condiciones de trabajo podrían mejorar. Los trabajadores migrantes tendrían más poder de negociación para mejorar sus condiciones si supieran que los empleadores no pueden reemplazarlos con mano de obra forzada. Si se reconociera el papel como importantes agentes en la lucha contra el tráfico de los trabajadores migrantes, deberían ser reconocidos y apoyados por los grupos de lucha contra la trata de personas, así como por grupos de defensa de los derechos de los migrantes.

Grupos de derechos de migrantes

En Tailandia, la red de mujeres Women Exchange² reúne a mujeres migrantes de diversos orígenes, etnias y profesiones; incluyendo obreras, activistas laborales, exiliadas políticas, trabajadoras del sexo, refugiadas y activistas de derechos humanos. Se reúnen mensualmente en diversos lugares a lo largo de la frontera, con el fin de romper las barreras creadas entre las diferentes categorías, para desarrollar la unidad y trazar una estrategia colectiva para promover sus derechos.

Hoy en día existe una presión sobre los grupos de derechos para definir y

delimitar su territorio. Cada uno de los grupos anti-trata, grupos de refugiados y grupos de migrantes define sus propios mensajes, servicios y defensa. Los gobiernos y las poblaciones locales reaccionan de manera diferente a cada uno de estos grupos. En el mejor de los casos los grupos de migrantes son tolerados y en el peor están prohibidos según países de origen. Los Estados fallidos no quieren que se difundan sus fallos; la migración es una respuesta directa a los fracasos sociales y económicos y prefieren mantenerla oculta.

Los grupos de derechos de los migrantes con sede en Tailandia no pueden establecer organizaciones hermanas en el país de origen para informar a los migrantes de sus derechos antes de la partida porque la migración de millones de ciudadanos birmanos durante los últimos 20 años ha sido ignorada por el régimen y todos los migrantes han de migrar sin ninguna documentación. Sólo desde principios de 2009 el régimen ha acordado la emisión de documentos a algunos migrantes (en forma de un pasaporte provisional sólo válido para cruzar a Tailandia), sin embargo se trata de un procedimiento puramente administrativo y no se han dado las medidas correspondientes para educar y empoderar a los migrantes. Los refugiados también exponen los fracasos políticos y civiles y, por lo tanto, sufren una respuesta gubernamental similar en los países de origen. En cambio, los grupos anti-trata reciben el reconocimiento y agradecimiento públicos de su trabajo, aunque en la práctica a menudo se enfrentan a una falta total de cooperación por parte de las autoridades locales, las cuales pueden estar involucradas en el tráfico.

Una anomalía, sin embargo, es que el régimen militar birmano parece dar la bienvenida a los debates y las distracciones sobre un puñado de traficantes sin escrúpulos o sobre la explotación de sus ciudadanos en otro país. El régimen, que ha utilizado durante mucho tiempo cargadores forzados, niños soldado y otras formas de trabajo forzoso, ha entrado con entusiasmo en la Iniciativa Ministerial



Coordinada del Mekong para combatir la trata de personas (COMMIT, por sus siglas en inglés), albergando muchas de las reuniones y comprometiéndose a luchar contra la trata con medidas de prevención, enjuiciamiento y protección. El marco de lucha contra la trata de personas, a diferencia del trabajo forzado, les permite echar la culpa a otros. Con ello también se recompensa lo que los gobiernos autoritarios hacen mejor: hacer cumplir la ley, arrestar y detener. Además, cabe la posibilidad de que tales regímenes reciban alabanzas en el ámbito internacional por hacer frente a una grave violación de los derechos humanos como es el tráfico, aunque generalmente los derechos distan de ser prioritarios en su agenda.

Los grupos de lucha contra la trata de personas, de refugiados y de derechos de los migrantes necesitan enfrentarse frontalmente a esta hipocresía. Tienen que unir sus fuerzas para exponer las condiciones que llevan a las personas a tener que abandonar sus países de origen, ya sea por violaciones de los derechos económicos, políticos o civiles. Tienen que unirse en el desafío de los regímenes restrictivos de migración que aumentan los riesgos de muerte, abuso y tráfico para migrantes y refugiados.

Necesitan unirse para hacer frente a las políticas que utilizan la categorización para segregar a las personas y que hacen que la inseguridad y la inestabilidad formen parte de la vida de tantas personas. Deben unirse a los sindicatos y los trabajadores locales para protestar contra la explotación de los trabajadores manuales y de servicios. Trabajadores migrantes, refugiados y personas objeto de trata, así como sus grupos de apoyo, deben empezar a cuestionar las etiquetas asignadas a cada persona que reflejan sólo una pequeña porción y tiempo en la vida de una persona.

Jackie Pollock (jackiezaw@gmail.com) es Directora de la Fundación MAP, ONG tailandesa que trabaja para promover los derechos de los trabajadores migrantes birmanos (<http://www.mapfoundationcm.org>). Este artículo ha sido adaptado de un texto más amplio producido en la GAATW Alliance News http://www.gaatw.org/publications/Alliance%20News/Alliance_News_July_2010.pdf

1. Véase: Pollock Jackie, 'Beyond Trafficking Jams: Creating a Space for Trafficked Women' ("Más allá de atascos de tráfico: Crear un espacio para las mujeres objeto de la trata"), The Irrawaddy Magazine, febrero de 2001, Vol. 9, n.º 2. Disponible (en inglés) en: http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=2140.

2. Con el apoyo de la Fundación MAP.

RMF 39 - Jóvenes y fuera de lugar

Fecha límite para la presentación de artículos:
17 de octubre de 2011

Vivir desplazado no sólo implica un cambio de ubicación física, sino también la perturbación de muchos aspectos de la vida normal. La experiencia difiere para los distintos grupos de edad. Los jóvenes – en este contexto nos referimos a un amplio tramo de edad que abarca desde la adolescencia hasta cerca de los treinta años – pueden ser especialmente susceptibles a las tensiones de

estar física y socialmente desplazados cuando se encuentran en un momento en el que se enfrentan a cambios importantes, ritos de paso y la formación de relaciones adultas.

RMF desea recibir artículos de carácter práctico enfocados a las situaciones de desplazamiento forzado que, desde puntos de vista diversos, traten este tema.

Ver: <http://www.migracionesforzadas.org/jovenes.htm>

Energías renovables en los campos de Tamil Nadu

Florina Benoit-Xavier

La Organización para la Rehabilitación de los Refugiados Eelam está promoviendo el uso de energía solar en todos los campos de refugiados de Tamil Nadu con el objetivo de animar a quienes retornen a Sri Lanka a que se lleven consigo el compromiso y la tecnología.

Este es un momento importante en la historia de Sri Lanka. Con la mayoría de las personas refugiadas del país en los campos de Tamil Nadu (India) deseando regresar a sus hogares, la Organización para la Rehabilitación de los Refugiados de Eelam (OfERR)¹ prepara el retorno de modo que beneficie a la comunidad en general.

Tamil Nadu solía conocerse como un estado excedente de energía, pero los últimos cinco años de crecimiento industrial ha provocado un aumento en la demanda energética. Como consecuencia, las zonas rurales, donde se encuentra la mayoría de los campos, sufren cortes de energía regulares. La mayoría de los refugiados dependen de la electricidad gratuita que ofrecen los campos y no pueden invertir en otros medios alternativos caros, como los generadores. La vida en la comunidad y las actividades educativas se interrumpen constantemente —sobre todo por las tardes— por los cortes de electricidad y los períodos de bajo voltaje.

La energía solar es una de las principales fuentes de energía disponibles en abundancia tanto en Tamil Nadu, como en Sri Lanka. El proyecto de energía solar de la OfERR pretende crear el hábito y animar en el empleo de energías renovables entre la población refugiada, lo que puede resultar muy útil cuando regrese a Sri Lanka. El proyecto trabaja en:

- instalar lámparas solares en zonas comunes
- proporcionar linternas portátiles a mujeres y niños
- concienciar sobre cuestiones medioambientales, en especial sobre la energía solar
- concienciar a los refugiados sobre las técnicas agrícolas respetuosas con el medio ambiente disponibles y las oportunidades de generar ingresos, tanto para el presente, como su futuro en Sri Lanka

El proyecto estuvo dirigido a 20.358 hogares, de los cuales aproximadamente 72.789 eran refugiados tameses de Sri Lanka de 112 campos de refugiados distribuidos por los veinticinco distritos administrativos del sur del estado indio de Tamil Nadu.² Casi toda la población es de etnia tamil y hay un reducido grupo de unos 400 musulmanes; el 79,75% son hindúes y el 19,5% son cristianos. Los refugiados proceden de diversas zonas del norte y este de Sri Lanka y se trata de una comunidad cuya supervivencia sigue dependiendo del apoyo del Gobierno indio para cuestiones tan básicas como los cuidados médicos, el alojamiento, la comida y el apoyo económico. Por lo general, aquellos refugiados que eran capaces de mantenerse a sí mismos se marchaban de los campos tras una breve estancia y seguían viviendo de forma independiente.

Aproximadamente el 75% de la población refugiada se está beneficiando del actual trabajo de la OfERR. El 95% de los trabajadores de la OfERR son refugiados que viven en los campos, mientras que el 5% restante son refugiados que residen fuera.



La iluminación solar

De acuerdo con una evaluación realizada sobre las necesidades en los campos, se han instalado sistemas de iluminación solar en 80 centros comunales tutelados a fin de ofrecer un entorno seguro y sostenible donde los estudiantes puedan continuar su formación. Además, se instaló iluminación solar en las zonas comunes de algunos campos en las que no había electricidad o existía un problema permanente de bajo voltaje.

Asimismo, OfERR repartió unas 100 linternas solares a mujeres y niños de los campos. A menudo, las mujeres y las niñas temen aventurarse en la oscuridad para ir a un baño oscuro, lo que puede provocar diversas enfermedades, como infecciones del tracto urinario. Las linternas pueden llevarse en la mano o colgarse de un gancho y, así, también pueden utilizarse en casa de noche y durante los cortes de energía.

La OfERR compró 40 linternas solares adicionales y entregó diez a cada uno de los cuatro grupos de mujeres. Las mujeres las venden a plazos a la población de los campos, luego se compran más linternas con los ingresos generados y continúa el proceso. De esta manera, los grupos de mujeres se convierten en promotores de los aparatos solares en los campos y consiguen además un medio de generar ingresos. En la actualidad los residentes de los campos usan lámparas de queroseno pero emiten humos insalubres y

también suponen un mayor riesgo de incendio, puesto que las cabañas de los campos —hechas de paja y planchas de alquitrán— son altamente inflamables.

La OfERR desarrolla actividades de formación en protección medioambiental y fuentes de energía alternativas a nivel de campos y de distritos para estudiantes y jóvenes³. Estos programas se llevan a cabo a través de foros de estudiantes y grupos de jóvenes que ya están activos en los campos.

Una formación para el futuro

La OfERR tiene un historial probado en el establecimiento de procesos y prácticas con buena relación coste-eficacia que ha desarrollado durante un largo período y con limitados recursos financieros. Asimismo, emplea muy bien uno de los recursos que más abunda: las personas refugiadas. Tiene en consideración la sensibilidad de la población refugiada y de las comunidades de acogida locales, a la vez que mantiene una buena relación con el Gobierno y sus trabajadores. Los trabajadores refugiados y las comunidades han trabajado con la OfERR durante varios años para crear comités representativos en los campos. Dichos comités coordinan las actividades de rehabilitación en el campo e incluyen foros de estudiantes, grupos de defensa, grupos de autoayuda para mujeres, equipos deportivos, equipos sanitarios y un organismo con representantes de todos estos colectivos

llamado “comité de coordinación del campo”. A través de este comité los refugiados pueden tomar parte en las decisiones sobre qué actividades se realizarán en sus campos y cómo debería llevarse a cabo su implementación.

Para aquellos que desean regresar a Sri Lanka, la OfERR aprovecha la cultura de autosuficiencia de los refugiados y les ayuda a aprender sobre tecnologías sostenibles de bajo consumo energético. Las tecnologías renovables son más limpias y constituyen el único modo de avanzar tanto en los países desarrollados, como en los países en desarrollo. Durante el programa de energía renovable, la OfERR puede ofrecer sugerencias ecológicas a los refugiados, quienes las pondrán en práctica en los campos y luego se llevarán consigo estos conceptos y conocimientos a la isla a la que la mayoría quiere regresar. No sólo hay una luz al final del túnel para ellos, sino que también la hay para el túnel mismo.

Florina Benoit-Xavier (florinabenoit@gmail.com) es Directora de Operaciones de la OfERR. Este proyecto fue posible gracias a la generosa ayuda de la Fundación Chelvanayagam.

1. <http://www.oferr.org/>

2. El número de refugiados y de campos varía en función del número de retornos. Estas cifras corresponden a diciembre de 2010.

3. Estudiantes de escuela y de universidad, más quienes han completado sus estudios y son menores de 35 años.



Todas las fotos: OfERR



Ser perseguido por bandas como motivo de asilo en EE.UU.

Gracye Cheng

Un número importante de inmigrantes procedentes de Centroamérica solicitan asilo en Estados Unidos basándose en el miedo a la persecución de las bandas.

El debate sobre la inmigración se ha enmarcado generalmente en términos económicos y de seguridad como reflejo de las principales preocupaciones de EE.UU. durante la última década. Los factores históricos y políticos que rodean a la política de inmigración de EE.UU. hace que resulte especialmente complicado que se aprueben las solicitudes de asilo basadas en el miedo a la persecución de las bandas, pero cambios recientes podrían señalar el comienzo de una política humanitaria más amplia.

EE.UU. todavía carece de una imagen clara de la inmigración, si exceptuamos la plataforma de la campaña del presidente Obama – la última vez que la actual administración dispuso de un punto de vista coherente sobre la inmigración – que visualizaba a los inmigrantes principalmente como “trabajadores indocumentados” o como parte de un “flujo de tráfico ilegal” que debe regularse y detenerse.

Daniel Sharp, director jurídico del Centro de Recursos Centroamericanos,¹ afirmaba que el Gobierno de los EE.UU. opera bajo la asunción de que cualquiera que proceda del sur de la frontera busca una vida económicamente mejor. Sin embargo, Sharp estima que la mitad o más de los casos presentados por inmigrantes centroamericanos tienen que ver con las bandas callejeras, una observación que no resulta sorprendente dada la situación actual de muchos de estos países. Un informe de la ONU del 2007 presentaba el drástico problema del aumento de miembros e influencia de las bandas. Según este informe, en Guatemala había 434 bandas con un total de 14.000 miembros y Honduras contaba con 112 bandas que sumaban 36.000. Se calculaba que el número de miembros de bandas por cada 100.000 personas era de: 36 en Belice; 43 en Panamá; 62 en Costa Rica; 81 en Nicaragua; 111 en Guatemala; 152 en El Salvador; y 500 en Honduras. En el caso de Honduras, esto significa que el 5% de la población masculina total de entre 15 y 24 años pertenece a una banda.

Un informe de 2009 del Departamento de Estado de EE.UU. sobre Guatemala

calculaba que 3.000 niños de todo el país estaban relacionados con las bandas callejeras: “Los delincuentes suelen reclutar a niños de las calles para robar, llevar productos de contrabando, prostituirlos y llevar a cabo actividades ilícitas relacionadas con las drogas”.² La ONG Internacional Crisis Group publicó en 2010 un informe en el que observaba que “Guatemala se ha convertido en un paraíso para los delincuentes” y señalaba el efecto de las bandas en determinados segmentos de población: “Las organizaciones criminales trafican en todo tipo de campos, desde drogas ilícitas hasta la adopción de bebés, y las pandillas callejeras extorsionan y aterrorizan a barrios enteros, a menudo con la complicidad de las autoridades”.³

Entre los solicitantes de asilo se encuentran hombres y mujeres que temen o han sido víctimas de la violencia de las bandas, jóvenes varones susceptibles de reclutamiento y ex miembros de las bandas. En conjunto, sus peticiones conforman una letanía de aflicciones y temores que tienden a seguir un patrón - repetidas amenazas y casos de brutalidad, familiares desaparecidos o asesinados, etc.- que describe una vida imbuida en el terror y la violencia en estos países.

Entre las demandas de asilo llegadas a los tribunales estadounidenses en 2010 encontramos algunas como la de un joven maya que, al protestar por los bajos salarios en los campos de caña de azúcar, había sido amenazado y golpeado en tres ocasiones diferentes, en una de las cuales uno de sus agresores le amenazó diciendo “si no vuelves al trabajo, la próxima vez te mataremos”; o la de una mujer que empezó a recibir amenazas debido a la vinculación de su tío con el ejército; así como las de personas que habían abandonado las bandas y tenían miedo de regresar. Todos estos casos fueron desestimados.

Uno de los problemas radica en la dificultad de establecer qué es la persecución. Según casos precedentes, el miedo al “conflicto general” no constituye factor suficiente para aceptar una solicitud de asilo. Un precedente

establecido define la persecución como un “concepto extremo [...] el mero acoso no constituye persecución”.

Además, aún en el supuesto de demostrar la persecución, ésta ha de basarse en uno de estos cinco criterios: raza, nacionalidad, religión, opinión política y/o grupo social. Los casos de asilo basados en conflictos con las bandas se suelen argumentar tomando como base los dos últimos criterios, puesto que la oposición o el rechazo a unirse a una banda puede entenderse como una opinión política, o alegando que las mujeres y hombres jóvenes constituyen un grupo social que es objeto de violencia o reclutamientos por parte de las bandas.

Según un abogado con experiencia en casos de asilo la opinión política en el pasado consideraba admisible solicitar el asilo para casos como el de los peruanos que se resistían a Sendero Luminoso, cuando estas organizaciones poseían un programa político más explícito, pero el grado de poder ostentado es comparable al de otras bandas.

En segundo lugar, debe establecerse el grado de complicidad del Gobierno en el fortalecimiento de la persecución o su incapacidad para proteger de ésta. Aunque no es seguro que los esfuerzos nacionales por combatir la violencia y el crimen en los países centroamericanos vayan a tener éxito y se ha observado colusión por parte de las autoridades locales, estos factores en sí no suelen ser suficiente ante un tribunal. Los inmigrantes deben demostrar en qué medida los repetidos esfuerzos para obtener ayuda de la policía local fracasaron u obtuvieron un rechazo tajante; tener demasiado miedo para acudir directamente a la policía o las dificultades externas que hacen que una investigación sea inútil, no fueron consideradas pruebas sustanciales en casos anteriores. Asimismo, los solicitantes de asilo deben demostrar por qué no pueden trasladarse a otra parte del país para huir de la persecución.

No resulta en absoluto sorprendente la dificultad extrema que tiene para los solicitantes obtener el asilo si sus alegaciones se basan en la violencia de bandas o cárteles de la droga.

Las reformas del asilo humanitario

La casi imposibilidad de conseguir el asilo por razones de miedo a la persecución por parte de las bandas pone en duda las aspiraciones aparentemente humanitarias de la ley. La práctica de una amplia política de asilo humanitario en EE.UU. tiene un largo historial que muestra su relación con el poder político. Aún en lo más crudo de las guerras civiles y la postguerra, los guatemaltecos y salvadoreños eran clasificados como migrantes económicos a raíz de la postura política de la administración Reagan, que negaba que los Gobiernos aliados de EE.UU. violaran los derechos civiles. En 1984 sólo se admitieron el 3% de las peticiones de asilo de personas de Guatemala y El Salvador.

“Cuando leo artículos y oigo a la gente en general [en EE.UU.] hablar sobre el sur de la frontera, la mayoría cuenta que viene por razones económicas”, declara un abogado especializado en extranjería. “En el campo en el que trabajo esa no es la realidad; suelen ser casos de colapso del país o de violencia generalizada”.

Tal generalización se alimenta del “argumento de las compuertas”, es decir, del temor a dejar entrar a más inmigrantes cuando la percepción general es la de que son ya demasiados. Se alega que si se aceptara el temor a las bandas como motivo de concesión de asilo, de repente un gran número de personas optaría al asilo.

En cuanto a las reformas, el abogado y jurista Matthew Price considera que, en la práctica, se debería restringir la definición de asilo a los casos donde pueda demostrarse la implicación del Gobierno en la persecución. Cuando sea por parte de las bandas armadas -que reflejan un colapso del Estado, más que una persecución por parte del mismo- recomienda ampliar la definición de Estatus de Protección Temporal, empleado en la actualidad en los casos de catástrofe natural como el del huracán Mitch.

Esto permitiría a los inmigrantes que se enfrentan a las amenazas y la violencia alegar que regresarán a sus hogares si la situación en su país de origen mejorara. Si no se produce ninguna mejora en un plazo de tiempo específico -como por ejemplo cinco años- pueden solicitar el estatus permanente. El actual modelo de Estatus de Protección Temporal no supone un atajo hacia la residencia permanente, lo que implica que los inmigrantes pueden quedar atrapados en un limbo durante años. No obstante, es poco probable que tal modificación se produzca, si antes no cambia la percepción pública. Los grupos contrarios a la inmigración ya critican el Estatus de Protección Temporal porque creen que permite permanecer de manera indefinida a los inmigrantes.

Price reconoce que éste es un gran obstáculo: “La cuestión es que cambiar el Estatus de Protección Temporal de

manera que resulte más generoso no es algo que vaya a resultar políticamente aceptable cuando existe un sentimiento anti-inmigración tan grande”. “Lo único que puede hacerse es seguir intentando presentar solicitudes de asilo con la esperanza de que el cambio llegue a través de los tribunales”. Ha habido dos casos recientes en los tribunales estadounidenses en los que ex miembros de bandas han sido reconocidos como parte de un grupo social, lo que parece haber sentado un precedente legal y ofrece la posibilidad de un futuro cambio hacia un enfoque más empático y flexible por parte de los tribunales.⁴

Gracye Cheng (gcheng@jd13.law.harvard.edu) estudia en la Facultad de Derecho de Harvard. Trabajó como reportera del Central American Report, revista semanal sobre política con sede en Ciudad de Guatemala.

1. CARECAN, fue fundada en 1983, en medio de guerras centroamericanas, para ayudar a los refugiados de El Salvador. La página web en español estará disponible en: <http://www.carecen-la.org/>

2. Traducción del original en inglés. US Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009, Country Reports on Human Rights Practices / Informes de país sobre Prácticas de Derechos Humanos. Disponible (en inglés) en: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/wha/136114.htm>

3. Guatemala: Asfixiada entre el crimen y la impunidad, en: <http://tinyurl.com/ICG-Guatemala-Sp>

4. Benítez Ramos v Holder (2009, 589 F.3d 426), disponible (en inglés) en: <http://caselaw.findlaw.com/us-7th-circuit/1499189.html>; y Urbina-Mejía v Holder (2010, 597 F.3d 360), disponible (en inglés) en: <http://caselaw.findlaw.com/summary/opinion/us-6th-circuit/2010/03/05/168573.html>

Bandas organizadas: nota orientativa de ACNUR

En respuesta al creciente número de solicitudes de asilo relacionadas con las actividades de las bandas criminales, en marzo de 2010 ACNUR publicó la Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de las pandillas organizadas. El fenómeno de las bandas y la violencia relacionada con ellas se está incrementando en diversos países de todo el mundo, entre ellos El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Brasil y la Federación de Rusia; mostrándose como una cuestión difícil de abordar para muchos Estados. El resultado ha sido un constante flujo de personas partiendo en busca de asilo hacia otros países —como Estados Unidos, Canadá, México, Australia y países de la Unión Europea.

La Nota Orientativa ofrece orientación para la interpretación jurídica de agentes dedicados a determinar la condición de refugiado: Gobiernos, legisladores, profesionales y personal de ACNUR. Su ámbito no se limita a un tipo concreto de banda o región, sino que pretende ser relevante para una amplia gama de solicitudes relativas a grupos criminales organizados como bandas callejeras, bandas juveniles y otros tipos de organizaciones criminales como los cárteles de la droga. Esta Nota ofrece una perspectiva general de las bandas y sus prácticas, describe en qué medida distintas personas y grupos sociales podrían resultar afectados o convertirse en sus objetivos y establece unas pautas sobre cómo los elementos de la definición de “refugiado”, recogida en el Artículo 1A de la

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se aplicaría a las solicitudes de asilo relacionadas a las bandas.

Una de las cuestiones jurídicas principales tratada en la Nota Orientativa es el establecimiento de la vinculación entre la persecución a la que se teme y uno o más criterios de la Convención asociados a los motivos de persecución: raza, nacionalidad, religión, pertenencia a un grupo social particular u opinión política. Algunas jurisdicciones han alegado que las víctimas de los delitos comunes no se encuentran amparadas por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y que estas personas se convierten en objetivo de las bandas sólo por dinero, venganza o represalias. Sin embargo, ACNUR explica que, si bien la violencia de las bandas puede afectar a grandes segmentos de la sociedad, algunas personas, como los jóvenes marginados de origen pobre y quienes se niegan a pertenecer a las bandas, corren especial peligro y pueden constituir un “grupo social particular”. Asimismo, las víctimas de las bandas también pueden ser perseguidas por su opinión política, en especial cuando las actividades delictivas y políticas se superponen, convirtiéndose en refugiados según la Convención de 1951.

La Nota de Orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas de ACNUR se encuentra disponible (en español, inglés y griego) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bb21fa02.html>

Boletines de calificaciones para los derechos de los refugiados

Bruce Forster

El Comité de los Estados Unidos para los Refugiados e Inmigrantes ha proporcionado información valiosa en sus “boletines de calificaciones en los derechos de los refugiados”, pero un análisis posterior produce información más útil todavía.

Los refugiados tienen derechos, tal y como estipula la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, pero por desgracia estos derechos se infringen con demasiada frecuencia. Para medir el grado de cumplimiento de la Convención por parte de los países de acogida, el Comité de los EE.UU. para los Refugiados e Inmigrantes (USCRI, por sus siglas en inglés) evaluó a 52 países sobre cuatro componentes de los derechos de los refugiados y los agrupó en cuatro boletines de calificaciones de derechos de los refugiados en su *Encuesta mundial sobre refugiados 2009*.¹ Aun cuando estos datos resultan interesantes, si se empleara algún sistema de análisis facilitaría la evaluación del grado de cumplimiento de los derechos de los refugiados en cada país y en cada conjunto de países de estudio.

Los cuatro componentes de los boletines de calificaciones y sus respectivos esquemas de calificación son los siguientes:

Devolución²/Protección física

- A: No devolución; sistema de asilo justo
- B: No devolución pero un sistema de asilo defectuoso
- C: Alguna devolución pero no sistemática; acoso gubernamental y graves peligros físicos
- D: Devolución sistemática; violencia gubernamental contra los refugiados
- F: Más de 100 devoluciones; violencia gubernamental grave

Detención/ Acceso a los tribunales

- A: No detenciones arbitrarias; acceso a los tribunales y a la documentación
- B: Pocas detenciones
- C: Detenciones significativas; acceso defectuoso a los tribunales y a la documentación
- D: Más de 100 detenciones arbitrarias
- F: Más de 200 detenciones arbitrarias; no acceso a los tribunales

Libertad de movimiento y residencia

- A: Sin restricciones a nivel normativo o en la práctica
- B: Casi sin restricciones a nivel normativo o en la práctica
- C: Restricciones a nivel normativo con alto grado de tolerancia
- D: Restricciones a nivel normativo y en la práctica; acoso
- F: Importantes restricciones a nivel normativo y en la práctica

Derecho a ganarse la vida

- A: Sin restricciones a nivel normativo o en la práctica
- B: Casi sin restricciones a nivel normativo o en la práctica
- C: Restricciones a nivel normativo con alto grado de tolerancia
- D: Restricciones a nivel normativo y en la práctica; acoso
- F: Importantes restricciones a nivel normativo y en la práctica

Tabla 1: Devolución/Protección física

Calificaciones	A	B	C	D	F
Países según calificación	Botsuana	Burundi	Argelia	Chad	China
	Brasil	Canadá	Bangladesh	Europa	República Democrática del Congo
	Costa Rica	Rep. del Congo	Camerún	Irak	Egipto
	Malawi	Costa de Marfil	Ghana	Israel	Territorios Ocupados [Palestinos] de Israel ³
	Níger	Ecuador	India	Pakistán	Irán
		Etiopía	Jordania	Panamá	Kenia
		Guinea	Mauritania	Rusia	Líbano
		Kuwait	Nepal	Arabia Saudí	Libia
		Senegal	Ruanda	Sudán	Malasia
		Serbia	Venezuela	Siria	Sudáfrica
		Tanzania	Zambia		Tailandia
		Uganda			Turquía
					Estados Unidos
				Yemen	

Fuente: USCRI, Encuesta mundial sobre refugiados 2009.

El resultado es un conjunto de boletines de calificaciones en derechos de los refugiados, uno para cada uno de los derechos que lo componen y con cada uno de los 52 países que lo contienen con sus respectivas puntuaciones. El boletín de calificaciones del USCRI para la categoría de Devolución/Protección física, se muestra en la tabla 1 con fines ilustrativos.

Aunque las cuatro tablas contienen información valiosa para evaluar la responsabilidad de los países de acogida, la presentación de los datos no resulta muy conveniente para el análisis. Para llevar a cabo el análisis debemos revisar cada una de las cuatro tablas y seleccionar el conjunto de calificaciones del país o países que sean de interés. Resultaría más práctico un boletín de calificaciones único para el conjunto de países de acogida con sus respectivas puntuaciones, empleando los datos contenidos en las cuatro tablas. En la Tabla 2, que muestra una selección de países (por razones de espacio),⁴ aparecen todas las calificaciones con su respectivo país, facilitando el examen por país.

Cabe destacar que Brasil es el único país con calificación A en todos los componentes. Las puntuaciones de la mayoría de países varían en cada componente, luego ¿cómo podemos evaluar la actuación global de un país en concreto? Un método podría ser utilizar el sistema de calificación media, como el empleado habitualmente para evaluar el expediente académico de los estudiantes. Cada letra se asocia a una calificación numérica: A=4; B=3; C=2; D=1; y F=0. La media obtenida para el conjunto de calificaciones se calcula

para cada país, lo que nos proporciona una imagen de la actuación media del mismo. Las medias específicas de cada país se encuentran en la columna situada a la derecha de la tabla 2.

Si ordenamos la información de la tabla 2 de manera descendente según la calificación media, en lugar del orden alfabético, los analistas podrían seleccionar una nota de corte apropiada y reflejar cuántos países puntúan por encima de ella. Este número, o la proporción de países que puntúan por encima de la nota de corte, podría servir como indicador de la actuación global del grupo. Un enfoque alternativo consistiría en calcular la media para el grupo, empleándola como indicador de la actuación global.

Existe otro factor que podría tenerse en consideración a la hora de clasificar la actuación de los países. ACNUR expone en una Nota Introductoria de 2007 a la Convención de 1951 que el principio de no-devolución se considera lo suficientemente fundamental como para que ninguna desviación sea aceptable. Si nos acogemos a esta condición en el proceso de evaluación de las calificaciones, cualquier país que haya obtenido C, D o F en el punto referido a devolución debería recibir una calificación global negativa. Esto implica que podríamos empezar con el componente referido a la no-devolución y tener en cuenta sólo a aquellos países cuya puntuación sea A o B. Como puede verse en la tabla 1, sólo 17 de los 52 países superarían el primer examen. Para estos 17 países la media podría calcularse mediante cuatro componentes

y las medias obtenidas constituirían su clasificación. (La media para 17 países aceptables es de 2,77). El resto de países (aproximadamente dos tercios) suspenderían por no cumplir el requisito de no-devolución.

Los resultados presentados aquí no podrían haber sido extraídos con un simple vistazo a las cuatro tablas del informe del USCRI puesto que los datos aparecen en bruto. La media es un vehículo para extraer información adicional más aguda y analizar el grado de cumplimiento de los derechos de los refugiados en cada país y en el conjunto de países de acogida.

Bruce A. Forster (forsterba@unk.edu) fue Profesor de Economía y Decano de la Facultad de Negocios de la Universidad de Wyoming, el campus occidental de la Universidad del Estado de Arizona y la Universidad de Nebraska Kearney entre 1991 y 2009. En la actualidad es Profesor Emérito de la Universidad de Nebraska Kearney y la Universidad del Estado de Arizona.

1. 2009 World Refugee Survey/ Encuesta mundial sobre refugiados 2009. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/2009-WorldRefugeeSurvey>
2. Protección de los refugiados contra el retorno a lugares donde sus vidas o libertades podrían estar amenazadas.
3. El Muro de Cisjordania, la Franja de Gaza y muchos de los Altos del Golán.
4. Los datos completos, ordenados alfabéticamente por país y ordenados por calificación media, se encuentran disponibles en la página web de RMF: <http://www.migracionesforzadas.org/no-estatales/Forster.htm>

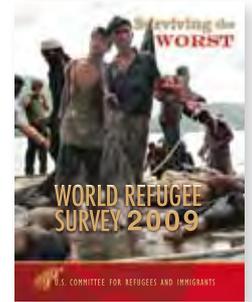


Tabla 2: Medida del grado de cumplimiento de los derechos de los refugiados por parte del país de acogida

País (por orden alfabético)	Devolución/Protección física	Detención/ Acceso a los tribunales	Libertad de movimiento y residencia	Derecho a ganarse el sustento	Media
1. Argelia	C	D	F	F	0.75
2. Bangladesh	C	D	D	C	1.5
3. Botsuana	A	B	C	B	3.0
4. Brasil	A	A	A	A	4.0
.....					
25. Jordania	C	D	A	D	2.0
26. Kenia	F	D	F	D	0.5
27. Kuwait	B	A	B	D	2.75
.....					
50. Venezuela	C	C	C	B	2.25
51. Yemen	F	D	C	C	1.25
52. Zambia	C	B	D	D	1.75

Fuente: Elaboración del autor basada en la Encuesta mundial sobre refugiados 2009 del USCRI.

La migración global: la necesidad de una respuesta global

Sergio Marchi

En 2009 la Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM) puso en marcha la primera fase de sus “conversaciones” mediante reuniones con varios responsables de los principales organismos interesadas en la migración (OIM, ACNUR, OIT, UNITA, PNUD). Gran parte de este artículo está basado en esas conversaciones.¹

A pesar de su naturaleza global, las respuestas nacionales a la migración siguen sentando un precedente por encima de las compartidas, a pesar de que muchos países todavía no disponen de un programa nacional de migración. La excepción sería el régimen de refugiados, que ha generado un sistema internacional. Sin embargo, no se encuentra bien integrado con las demás formas de migración y cualquier respuesta global a la migración tiene que conectar con los retos y particularidades de la migración forzada como una subcategoría. Existen, por ejemplo, profundas cuestiones de identidad y tipologías de migrantes.

En política migratoria generalmente solemos perseverar en las estrategias nacionales. En el pasado numerosas iniciativas² constituyeron convincentes ejemplos de un enfoque global más cooperativo y colaborativo hacia la gestión de la migración internacional, pero al final todas quedaron en el camino. ¿Cómo pueden los países ayudarse mutuamente en la búsqueda de medidas internacionales con las que gestionar mejor sus propias presiones migratorias?

Un marco internacional

A algunos les puede intimidar la idea de una “gobernanza global” y otros puede que teman que conduzca, inevitablemente, a la creación de una nueva agencia supranacional. Sin embargo, establecer un marco internacional para el diseño de políticas migratorias no consiste principalmente en que los Gobiernos pierdan o cedan parte de su autoridad. En una era en que la globalización sigue acelerándose, la realidad es que los empleadores, los contrabandistas, las redes de migrantes, los agentes y las mismas personas migrantes ya están tomando cartas en el asunto. Es necesario mejorar y establecer nuevas medidas de gobernanza para racionalizar, mejorar y supervisar éstas iniciativas *ad hoc*, y tal reto no corresponde sólo a algunos Gobiernos o a las naciones pudientes, así como tampoco se puede seguir dividiendo

estrictamente a las naciones entre países “emisores” y “receptores”.

Como tema, la migración internacional sólo podrá seguir aumentando su importancia política y estratégica. Muchos opinan que necesitamos un mejor marco institucional, con unas bases normativas completas y procesos regionales coherentes. Una estructura de gobernanza global de este tipo debería construirse sobre los acuerdos y procesos nacionales preexistentes, bilaterales y regionales, los cuales ofrecen en la actualidad una gobernanza “suave” de la migración global: diálogos globales, regionales y bilaterales, estructuras y cooperaciones supranacionales (ej.: la UE), agencias multilaterales y marcos jurídicos internacionales.

Un foro oficial internacional permanente – donde debatir con regularidad la política migratoria y decidir una acción colectiva apropiada – ayudaría a los países a establecer políticas de migración coherentes y globales a nivel nacional, así como una mejor integración de las cuestiones migratorias en las políticas de desarrollo y asuntos exteriores de cada país. Debería promoverse reuniones regulares internacionales entre los ministros responsables de cuestiones migratorias donde podrían intercambiar con sus homólogos la legislación, regulación, prácticas y experiencias relativas a las políticas migratorias. También se deberían crear oportunidades para que los parlamentarios debatieran las cuestiones relacionadas con la migración en un esfuerzo por formular mejores estrategias para obtener el compromiso de sus respectivos ciudadanos.

Un paso esencial sería articular y documentar las ventajas específicas que beneficiarían a los países si adoptasen un marco internacional para la formulación de políticas migratorias. A su vez, esto exigiría una campaña constructiva para promover la importancia de la gobernanza global de las migraciones entre los líderes

políticos, legisladores, medios de comunicación y el público en general.

Asimismo, deben mejorarse los procesos actuales, como el Grupo Mundial sobre Migración³ y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo⁴, las relaciones entre los organismos de migración líderes y la formación de sociedades con la sociedad civil y el sector privado. Además, es necesario garantizar que el Diálogo de Alto Nivel de la ONU sobre Migración y Desarrollo, previsto para 2013, sea un espacio de diálogo destinado a obtener resultados y no sólo una serie de declaraciones aisladas.

Existe un lado más oscuro y desalentador de la migración. A algunos migrantes les parece una experiencia frustrante. Otros emplean el proceso migratorio con fines perjudiciales, aprovechándose sin escrúpulos de la desesperación que lleva a muchos a desear migrar o les obliga a hacerlo.

Dicho esto, en gran medida la migración continúa siendo una oportunidad tanto para los migrantes, como para las naciones. Los migrantes son soñadores y emprendedores, a veces lo arriesgan todo, incluso sus vidas, por un nuevo y mejor futuro. A cambio, la riqueza de sus ideas, experiencias y energía ayuda a renovar, revitalizar y reconstruir las sociedades. Pero la cuestión migratoria está también cargada de emotividad, por lo que causa percepciones de peligro y miedo que, a su vez, generan ansiedad a los ciudadanos de todos los orígenes y en todos los países.

Todas estas razones y contradicciones hacen necesario que los Gobiernos eviten las trampas de una estrategia migratoria en solitario y que sean sinceros y valientes cuando la realidad y las demandas presionan para que reconsideren su política. Para ayudar a las naciones a aprovechar al máximo las oportunidades que las migraciones ofrecen, a la vez que abordan los retos que las acompañan, los dirigentes políticos deben guiar a nuestros Gobiernos e instituciones con la visión internacional y el liderazgo que la migración mundial exige.

Sergio Marchi (smarchi@ictsd.ch) es Asesor Especial del Secretario General de la Comisión Católica Internacional de

Migración y Miembro Senior del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD) y el Docente en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Webster University. Ocupó el cargo de Ministro de Ciudadanía e Inmigración canadiense, de Embajador de Canadá en las Naciones Unidas y fue miembro de la Organización Mundial del

Trabajo en Ginebra y Comisionado de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales de las Naciones Unidas.

1. Connecting the Dots (Unir los puntos), disponible (en inglés) en: <http://www.icmc.net/pubs/connecting-dots>. Desde entonces se han celebrado más mesas redondas y reuniones gubernamentales en Bruselas, Nueva York y Washington, entre ellas, una sesión con los Embajadores de la ONU en Nueva York.

2. Willy Brandt Commission (Comisión de Willy Brandt) en 1980; Commission on Global Governance

(Comisión sobre gobernanza global) en 1993; New International Regime for Orderly Movement of People (Nuevo Régimen Internacional para el Movimiento Ordenado de Personas) en 1997; Iniciativa de Berna en 2001; Commission on Human Security (Comisión sobre Seguridad Humana) en 2001; Social Dimension of Globalization (Dimensión Social de la Globalización) en 2004; Global Commission on International Migration (Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales) en 2005.

3. <http://www.globalmigrationgroup.org/>

4. <http://www.gfmd-fmmd.org/>

Los refugiados africanos en Israel

Rebecca Furst-Nichols y Karen Jacobsen

Un estudio preliminar realizado por el Centro Internacional Feinstein (Universidad de Tufts) en noviembre de 2010 exploraba la interrelación entre las migraciones, el reembolso de la deuda, las remesas y los empleos de los solicitantes de asilo sudaneses y eritreos en Israel.¹

Los refugiados africanos empezaron a migrar en 2006 hacia Israel cruzando la Península del Sinaí en busca de asilo y trabajo, incrementándose su número en 2007.² A finales de 2010 la cifra de migrantes procedentes de África en Israel había aumentado a 33.273 personas, desde las 17.000 del año 2008, registrándose en noviembre el mayor número de llegadas.³ La mayoría de los recién llegados huían de la desesperación y buscaban protección (no sólo empleos) en Israel. Los eritreos y los sudaneses conforman los dos mayores colectivos africanos en Israel. La mayoría disponen de protección temporal en forma de "visados condicionales 2A5" renovables cada tres meses, pero viven bajo la amenaza constante de que la protección sea revocada. Pese a que oficialmente los titulares del visado no disponen de permiso para trabajar, algunos empleadores pasan por alto esta norma.

Los solicitantes de asilo financian sus viajes de diversas maneras. La mayoría piden dinero prestado a familiares y amigos para pagar a los traficantes que les llevarán a Israel y, después de cubrir sus necesidades básicas, saldar esta deuda se convierte en una prioridad. Todo el dinero que les sobra lo envían a familiares en su país de origen, aunque la mayoría no dispone de excedente para enviar.

Muchos migrantes comenzaron su viaje por una cantidad acordada pero luego pasaron a manos de otros grupos que exigían un pago adicional. Hemos oído casos en los que grupos de sudaneses y eritreos en Israel han tenido que reunir dinero para pagar un rescate y liberar a un amigo o pariente retenido en el Sinaí.

La mayoría de migrantes piden dinero prestado antes de su partida, aunque hemos escuchado historias de personas

que había emprendido su viaje a Israel a sabiendas de que carecían del dinero suficiente para sufragar el trayecto completo. Una mujer confesaba que si le hubiese pedido a su familia el dinero para el viaje por adelantado no se lo habrían dado, pero ella sabía que sí lo harían si llamaba cuando estuviera en apuros durante el trayecto. Pensó que merecía la pena correr el riesgo de quedarse sin dinero porque llegar a Israel era su mayor esperanza de ponerse a salvo.

Poder llegar a Israel se está convirtiendo en algo cada vez más caro y peligroso. Se han denunciado casos de graves abusos y torturas por parte de traficantes beduinos en el Sinaí - violaciones, secuestros y asesinatos - a quienes no podían hacerse cargo de los pagos adicionales. Las personas entrevistadas declararon que los traficantes les habían llevado hasta un radio de 50 metros de la valla fronteriza y luego les dijeron que corrieran y la escalaran. En la etapa final del viaje varios centenares de migrantes han muerto tiroteados por la policía egipcia.

¿Migrantes económicos o solicitantes de asilo?

El Gobierno israelí alega que la mayoría de los que entran en el país son migrantes económicos más que solicitantes de asilo y, de hecho, muchos de los entrevistados reconocieron haber llegado porque no podían mantenerse a sí mismos y a sus familias en Eritrea y Sudán. Sin embargo, la persecución y la falta de sustento están íntimamente relacionadas en estos países, donde es una combinación de factores la que influye en la decisión de migrar.⁴ Todos los entrevistados mencionaron su deseo de ganar dinero y enviarlo a casa, pero no se citaba este factor como la principal razón para marcharse; estaban huyendo de una situación "muy grave" en su país de origen.

Los recién llegados a Israel intentan encontrar trabajos temporales o por días a través de agencias de empleo o en la esquina de Levinsky Park, al sur de Tel Aviv. Muchos no encuentran trabajo y a muchos otros se les paga mal o ni siquiera se les paga por la labor realizada, lo que pocas veces es denunciado. A finales de 2008 fue cuando el Gobierno comenzó a garantizar la protección temporal de eritreos y sudaneses y, desde entonces, algunos solicitantes de asilo han abierto pequeños negocios como restaurantes, cibercafés y tiendas de ropa orientados a la clientela africana.

Los recién llegados expresaron su alivio por permanecer a salvo en Israel y muchos de los entrevistados declararon que apreciaban la falta de acoso policial y el entorno seguro en general. Aunque también manifestaron su frustración por ser incapaces de ganarse el sustento.

Implicaciones

Israel se considera un destino de emergencia; los refugiados que se trasladan a este país no disponen de suficiente dinero o contactos para llegar a Europa o América y parece que el número de solicitantes de asilo va en aumento. El Gobierno israelí debería aclarar su política de asilo y definir la protección temporal y las condiciones bajo las que tal protección podría revocarse.

Consideramos que a Israel le interesa incluir los derechos socioeconómicos de los titulares en los visados temporales de protección. Garantizar a los solicitantes de asilo el derecho a trabajar estaría en la línea de los estándares sobre refugiados y reduciría la cantidad de recursos estatales necesarios para mantenerlos en los centros de detención. Si los solicitantes de asilo tuvieran derecho a trabajar, podrían contribuir tanto en la comunidad israelí, como en sus lugares de origen. En la actualidad el Gobierno planea tomar medidas para bloquear las llegadas —entre ellas la construcción de una valla en la frontera de Israel con



Rebecca Furst-Nichols

Solicitantes de asilo llaman a casa desde Tel Aviv.

Egipto, construir un centro de detención con capacidad para 10.000 personas en Negev e imponer sanciones a los empleadores— pero no parece que estas medidas vayan a frenar los flujos de migración. En todo caso, los solicitantes de asilo emprenderán trayectos por rutas cada vez más peligrosas. Las redes de contactos afianzadas, así como las rutas trazadas por los traficantes, facilitarán la continuación de las llegadas aun cuando los riesgos sean mayores.

Al mismo tiempo que redactamos este artículo (febrero de 2011) se están produciendo dos acontecimientos políticos que tendrán importantes ramificaciones para la migración africana en Israel. El resultado del referéndum de enero en Sudán del Sur a favor de la secesión del país y el consecuente nacimiento de este nuevo Estado en julio de 2011. Según parece, pequeños grupos de sudaneses del sur han retornado voluntariamente a sus hogares desde

Israel y parece que este movimiento de retorno va a continuar. La creación del sureño Estado de Sudán del Sur podría reducir la futura migración desde el sur, aunque es poco probable que vaya a influir en las personas que huyen de Darfur. En segundo lugar, los cambios políticos de febrero de 2011 en Egipto crean un espacio para que su nuevo Gobierno pueda abordar las graves violaciones de los derechos humanos que se cometen en el Sinaí y en la frontera con Israel. Falta por ver en qué medida estos cambios radicales influirán en las rutas de los traficantes egipcios.

Rebecca Furst-Nichols (rfurst.nichols@gmail.com) es Investigadora Adjunta y Karen Jacobsen (kjcbesen@gmail.com) es Directora de Investigación en el Centro Internacional Feinstein, de la Universidad de Tufts (<http://fic.tufts.edu>)

Este artículo está basado en una publicación más extensa que puede

consultarse (en inglés) en: <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/African+Migration+to+Israel>

1. El estudio se basó en 24 entrevistas con solicitantes de asilo eritreos y sudaneses, cinco grupos de discusión y diez entrevistas con informadores clave pertenecientes al personal de organizaciones de atención a los refugiados en Tel Aviv.

2. Human Rights Watch, *Sinai Perils: Risks to Migrants, Refugees, and Asylum Seekers in Egypt and Israel (Los peligros del Sinaí: riesgos para los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en Egipto e Israel)*. Nueva York, noviembre de 2008, disponible (en inglés) en: <http://www.hrw.org/en/reports/2008/11/12/sinai-perils-0>; Karin Fathimath Ateef, *A promised land for refugees? Asylum and migration in Israel (¿Una tierra prometida para los refugiados? Asilo y migración en Israel)*. Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas de ACNUR, diciembre de 2009, disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/4b2213a59.html>

3. Hotline for Migrant Workers (Línea directa para trabajadores migrantes), 14 de noviembre de 2010. Véase también "Infiltration record: 1,940 illegal aliens entered Israel in Nov" ("Registro de infiltración: 1.940 extranjeros entraron ilegalmente a Israel en noviembre"), Ynetnews, 1 de diciembre de 2010, disponible (en inglés) en: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3992729,00.html>

4. H. Young, K. Jacobsen y A. Osman, *Livelihoods, Migration and Conflict (Empleos, migración y conflicto)*. Centro Internacional Feinstein, abril de 2009. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/Tufts-April09>

Eche un vistazo

Con los años, nuestra Revista ha cubierto diferentes temas relacionados con la migración forzada, como puede verse en los títulos de cada edición. Puede leer y descargar todos los números listados a continuación — y muchos más — en:

<http://www.migracionesforzadas.org/ediciones.htm>



Consejo Internacional Editorial de RMF

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

Diana Avila
Diálogo Sudamericano

Paula Banerjee
Mahanirban Calcutta Research Group

Nina M Birkeland
Consejo Noruego para los Refugiados

Mark Cutts
OCHA

Eva Espinar
Universidad de Alicante

Rachel Hastie
Oxfam GB

Lucy Kiama
Consortio para los Refugiados de Kenia

Khalid Koser
Centro de Ginebra para
Política de Seguridad

Amelia Kyazze
Save the Children Gran Bretaña

Erin Mooney
Consultor independiente

Dan Seymour
UNICEF

Vicky Tennant
ACNUR

Richard Williams
Consultor independiente

Roger Zetter
Centro de Estudios sobre Refugiados

Gracias a todos nuestros donantes en 2010-2011

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluida la dotación de personal. Agradecemos encarecidamente a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración en los últimos dos años:

ACNUR • Catholic Relief Services • CIDA • CBM • Comisión de Mujeres Refugiadas • Commonwealth Foundation • Concern Worldwide • Consejo Danés para los Refugiados • Consejo Noruego para los Refugiados/Observatorio de Desplazamiento Interno • Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de Población, Refugiados y Migración • Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores • DFID, Departamento para el Desarrollo Internacional de GB • DFAIT Canada, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá • DHL • Feinstein International Centre, Tufts University • FNUAP, Fondo de Población de las Naciones Unidas • Generalitat Valenciana, Conselleria d'Educació • Gobierno

de Australia. Departamento de Inmigración y Ciudadanía • Handicap International • Iniciativa Open Society Justice • Iniciativa Open Society para África del Sur • Iniciativa RAISE, Acceso a la Salud Reproductiva, la Información y los Servicios en Situaciones de Emergencia • International Alert • International Rescue Committee • Ministerio de Ciencia e Innovación. Gobierno de España • Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores • ONU-HABITAT • ONUSIDA • Oxfam GB • PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo • Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno • Refugees International • Sightsavers • Unión Europea

Mirando la realidad a la cara

Creemos que es importante mostrar los rostros de las personas para darle peso a las palabras — hechos, pensamientos, ideas y sentimientos— contenidas en la Revista Migraciones Forzadas (RMF). Siempre buscamos mostrar imágenes que reflejen la realidad personal de la migración forzada, el tráfico de personas y la apatridia.

Habrás notado, no obstante, que en este número hemos tomado precauciones para que las personas mostradas en las fotos no puedan ser reconocidas y queremos explicarle el por qué.

Sabemos que la mayoría, si no todos, los fotógrafos y las agencias que generosamente proporcionan imágenes para RMF piden permiso a quienes fotografían. Sin embargo, hemos empezado a cuestionarnos si es siempre apropiado que usemos esas fotos en nuestra revista.

Los ejemplares de RMF se distribuyen por todo el mundo y su acceso a través de nuestra web es libre, además de estar disponible en muchas otras páginas web, en bibliotecas públicas y en cd. Realmente no tenemos forma de saber con certeza si las personas que aparecen en las fotografías darían su consentimiento informado para que nosotros empleáramos su imagen. ¿Entendieron que su imagen podría ser vista por gente de todo el planeta y que permanecería en el mundo virtual por lo que podrían ser muchos y muchos años?

Pensamos que podría haber casos en los que las personas no desean que su imagen sea usada de tal manera que puedan ser identificadas para siempre con una situación que es, con toda probabilidad, temporal, que las captura en un momento crítico de su vida. No podemos estar seguros de que al mostrar su imagen—en algún momento o de alguna forma que no podemos prever— no perjudicaremos a esa persona o minaremos su dignidad. Por tanto, necesitamos actuar con cautela.

Hemos decidido que debemos, en la medida de lo posible, proteger la identidad de las personas que aparecen en RMF —a menos que sea obvio que esta precaución no es necesaria— evitando los primeros planos de las caras y/o pixelándolas si fuera necesario.

También entendemos que no es una medida perfecta. Las personas fotografiadas podrían pensar que de esta forma se les despoja de su identidad, pueden pensar que le hacemos el juego a aquellos que encasillan a los refugiados como “ciudadanos de segunda” o “indeseables”. También el impacto de las palabras puede disminuir. Sin embargo, hemos llegado a la conclusión de que es una vía que debemos tratar de seguir.

Sabemos que algunos de vosotros ya os habéis enfrentado a este dilema y nos gustaría conocer vuestras ideas. Os animamos a que nos hagáis llegar vuestras opiniones enviando un correo a: fmr@qeh.ox.ac.uk o rmf@ua.es; o bien empleando el formulario de nuestra web en: <http://www.migracionesforzadas.org/opinion.htm>

