

Minisección

Hacia el entendimiento y el tratamiento de las causas profundas del desplazamiento

Hemos preparado esta minisección para que sirva como base para los debates del primer Foro Mundial sobre los Refugiados que se celebrará en diciembre de 2019.

Los siete artículos han sido publicados como parte del número 62 de Revista Migraciones Forzadas sobre el “Retorno”, que está disponible en español, inglés y árabe en www.fmreview.org/es/retorno.

Este folleto independiente está disponible en línea y en versión impresa, sin coste alguno, en español, inglés, árabe y francés. La versión en español se encuentra disponible en www.fmreview.org/es/retorno-causas-profundas.pdf. Por favor, siéntase libre de difundirlo o imprimirlo (si lo imprime, tenga en cuenta que el formato es A5 y utilice la configuración de su impresora para folletos).

Queremos dar las gracias a Perveen Ali, Annabel Mwangi y Emilie Wiinblad Mathez (ACNUR) por su ayuda, y al ACNUR por su apoyo financiero para este minisección.

Prevenir el desplazamiento, abordar las causas profundas y la promesa del Pacto Mundial sobre los Refugiados

Volker Türk (Oficina Ejecutiva del secretario general de las Naciones Unidas)

Transferir el poder y cambiar las prácticas para respaldar la construcción de paz dirigida a nivel local

Alex Shoebridge (Oxfam)

La prevención de conflictos a nivel comunitario y la consolidación de la paz en la República Democrática del Congo y Somalia

Wale Osofisan y Shuna Keen (IRC)

La violencia de las pandillas, la violencia de género y los delitos de odio en Centroamérica: la respuesta del Estado frente a su responsabilidad

Vickie Knox (Universidad de Londres)

Espacios de resiliencia: reformular la protección

Pablo Cortés Ferrández (IDMC)

La tierra y los conflictos: pasos hacia la paz

Oumar Sylla, Ombretta Tempira, Filipe Decorte, Clarissa Augustinus e Ismael Frioud (ONU-Habitat / Consultores)

La cuestión de los refugiados palestinos: causas profundas y cómo salir del punto muerto

Francesca P Albanese y Damian Lilly (Universidad de Georgetown / UNRWA)

Introducción del Alto Comisionado para los Refugiados

Las crisis de refugiados actuales son cada vez más complejas; los detonantes inmediatos —el conflicto, la violencia y la persecución— vienen dados invariablemente por una serie de causas más profundas, como la mala gobernanza, los resultados desiguales en materia de desarrollo, la pobreza y el cambio climático. Estos mismos factores también contribuyen a ampliar los flujos de población. A medida que el desplazamiento se convierte en prolongado, los retos, por lo general, se vuelven mayores. Como consecuencia, para alcanzar soluciones a los desplazamientos forzados no solo son necesarios esfuerzos políticos para prevenir y resolver los conflictos, sino también medidas que aborden estas complejas causas profundas.

Los esfuerzos para entender y abordar estos problemas no son en absoluto nuevos. Sin embargo, el Pacto Mundial sobre los Refugiados, con su énfasis en la movilización de un amplio abanico de actores e instrumentos —incluso a través del desarrollo y del compromiso del sector privado— ofrece una oportunidad de vital importancia para revitalizar dichos esfuerzos. Integrar las acciones para abordar el desplazamiento en unos esfuerzos de desarrollo más amplios y de construcción de paz y establecimiento de la seguridad resulta fundamental para impulsar oportunidades para conseguir soluciones y evitar nuevos desplazamientos.

Esta minisección especial tratará de mejorar nuestro entendimiento colectivo de las causas profundas del desplazamiento y de servir de base para los debates acerca de la protección y las soluciones en el primer Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en diciembre de 2019.

Filippo Grandi, Alto Comisionado para los Refugiados

Prevenir el desplazamiento, abordar las causas profundas y la promesa del Pacto Mundial sobre los Refugiados

Volker Türk

Para prevenir el desplazamiento abordando sus causas profundas se requiere de un planteamiento integral y de la participación de un amplio abanico de actores. El punto de partida debe ser una mejor comprensión de las causas profundas y su complejidad.

En diciembre de 2015, el octavo Diálogo anual del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección se centró en el tema de Comprender y abordar las causas profundas del desplazamiento¹. Los allí reunidos reconocieron la necesidad de que la comunidad internacional priorice la prevención y aborde las causas profundas. Para ello sería necesario incluir el desplazamiento en el programa de gobernanza de las Naciones Unidas, el de todas las organizaciones internacionales y regionales y el de todos los Estados para mejorar las condiciones de detección de los factores detonantes y desencadenantes del desplazamiento y transformar los mecanismos de alerta temprana en una acción inmediata. Para poder hacer esto, se observó que deberíamos reconocer la complejidad del fenómeno y la necesidad de un planteamiento integral.

Abordar las causas profundas del desplazamiento es un desafío extraordinario. Teniendo en cuenta que existe una cifra récord de 70,8 millones de personas en todo el mundo que son desplazadas forzadas, urge abordar los factores subyacentes y, a menudo, superpuestos que avivan la violencia y los conflictos, ya sean consecuencia de graves violaciones de los derechos humanos, del colapso del Estado de derecho, del comercio de armas, de las industrias extractivas, de la grave desigualdad, del autoritarismo o del cambio y la degradación ambiental. Cuando no se abordan estos factores de desplazamiento, la huida —incluso cuando entraña cruzar fronteras internacionales— suele ser uno de los mecanismos de prevención y autoprotección que ejerce el individuo o la comunidad. De hecho, puede ser la única opción viable para sobrevivir. El papel de la acción humanitaria no consiste en promover o permitir restricciones a estos mecanismos de supervivencia, sino en abogar, junto a otros (incluidos Estados, organizaciones regionales y donantes bilaterales), por que se aborden las causas profundas del desplazamiento.

Prevención del desplazamiento

Muchos ejemplos de desplazamiento podrían evitarse o, al menos, se podría minimizar su impacto, si se garantizara el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Cuanto más avancemos en este sentido, menos personas estarán desarraigadas y obligadas a vivir en el exilio. A este respecto, valdría la pena examinar cómo la falta de respeto de cada uno de los derechos humanos nos lleva o podría llevarnos al desplazamiento, y de qué manera podría abordarse este problema. Mantener el Estado de derecho resulta fundamental porque es lo que separa la justicia, la estabilidad y la preparación del caos, la anarquía y la arbitrariedad.

Es innegable que el cambio climático es también un factor que provoca desplazamiento, y que en la actualidad la mayoría de los actores internacionales lo han incluido en su agenda. Aunque sigue siendo difícil vincular definitivamente el cambio climático con desplazamientos específicos, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) reconoce la gravedad de sus consecuencias, incluso para los refugiados y otras personas de su competencia. En la historia reciente hemos sido testigos de movimientos transfronterizos en situaciones en las que el conflicto o la violencia han ido de la mano de desastres o efectos adversos provocados por el cambio climático.

Es obvio que la prevención no es competencia exclusiva de un solo actor. Requiere de estrategias e iniciativas conjuntas que contribuyan a la cohesión social y al empoderamiento, junto con la promoción y la defensa de los derechos humanos. Una división del trabajo en lo que respecta a los mandatos, los conocimientos especializados y las ventajas comparativas, aumenta la complementariedad y maximiza el impacto. El desplazamiento es un problema tanto humanitario como de desarrollo. Una mayor coherencia entre los actores humanitarios y de desarrollo puede posicionar y dotar

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

mejor a los refugiados —la mayoría de los cuales desearía regresar a su país de origen cuando sea seguro hacerlo— para participar en la reconstrucción posconflicto.

En todas nuestras intervenciones debemos poner tanto énfasis en la “comprensión” como en el “abordaje”. En un reciente documento de trabajo de la OCDE², se revisaron las evaluaciones de las actividades de estabilización llevadas a cabo por los actores internacionales en Estados frágiles y afectados por conflictos como Afganistán, donde, durante más de 30 años, ha sido uno de los países origen con mayor número de refugiados. En ese documento se hacía constar que los esfuerzos solían partir del supuesto de que unir a los actores humanitarios, de desarrollo, de defensa y diplomáticos a través de una programación conjunta, centrada en “resultados rápidos”, ayudaría a reforzar el apoyo al Estado como actor legítimo, a mejorar la gobernanza y a contribuir a la estabilidad. En el informe se destacaban varios casos en los que, de hecho, no había sido así. Se observó que en muchos programas de desarrollo cabría prestar mucha más atención a la comprensión de la economía política y de los principales factores que impulsan el conflicto y la fragilidad.

A pesar de los retos, debemos abogar firmemente por llevar a la práctica el nexo entre acciones humanitarias, de desarrollo y de paz³. Aunque no se trata de un debate nuevo, el contexto ha cambiado a nivel político, económico y social. La contextualización del desplazamiento y de sus causas profundas, y el aprendizaje a través de la evidencia, es un proceso que requiere mucho tiempo y recursos, pero en el que debemos invertir y al que debemos darle prioridad si queremos avanzar en nuestros esfuerzos por abordar esas causas profundas. No menos importante es la necesidad de aprender de los refugiados, de comprender plenamente los factores que les obligaron a exiliarse en primer lugar, y de entender la experiencia de desplazamiento que han vivido.

El papel de ACNUR

ACNUR tiene diversos puntos de partida para respaldar y contribuir a la prevención. Algunos son bien conocidos y llevan mucho tiempo vigentes, e incluyen la promoción específica de la igualdad de género, del Estado de derecho y de los derechos humanos en general, a la vez que se invierte en educación y empleo. El compromiso con las comunidades y las personas afectadas es el centro mismo de los



ACNUR/Xavier Bourgeois

Dado que la región de Minawao, en Camerún, se enfrenta a una deforestación crítica debido al calentamiento global y al impacto de acoger a 56 000 refugiados nigerianos, el ACNUR y sus socios Land Life Company y la Federación Luterana Mundial iniciaron un proyecto de reforestación en enero de 2019. En los próximos dos años, esperan plantar —junto con los refugiados— 20 000 árboles en ese emplazamiento y alrededores.

programas de ACNUR. La política de edad, género y diversidad promueve un enfoque basado en la comunidad y tiene por objeto permitir la participación de las personas desplazadas y apátridas en las decisiones que afectan a sus vidas. Además de garantizar que en las negociaciones de paz se escuchen las voces de las comunidades desplazadas, y de las mujeres en particular, existen otros elementos fundamentales para promover la repatriación voluntaria sostenible en contextos posconflicto, como garantizar el acceso a la justicia y apoyar la reintegración de los elementos armados desmovilizados, contribuyendo así a tender un puente hacia la paz.

Poner fin a la apatridia es un medio eficaz de abordar una de las causas profundas del conflicto y del desplazamiento forzado, un objetivo que ACNUR persigue, por ejemplo, mediante la campaña #YOPERTENEZCO⁴. Existen muchos indicadores del impulso positivo que se está produciendo en esta área, incluidas las reformas de las leyes sobre la nacionalidad y nuevas adhesiones a las convenciones sobre la apatridia.

Llevar a cabo un seguimiento de los desplazamientos internos puede ayudar a prever posibles desplazamientos posteriores a través de fronteras internacionales, y las respuestas tempranas al desplazamiento interno pueden paliar el riesgo de que se produzca agitación y empobrecimiento desde un principio. Las directrices de ACNUR sobre su compromiso con los desplazados internos (principalmente dentro del sistema de grupos temáticos) también esboza una serie de áreas en las que podemos contribuir a promover la responsabilidad del Estado a través del apoyo al desarrollo de leyes y políticas sobre desplazamiento interno, la formación y los proyectos de fomento de la capacidad en materia de protección de la infancia, así como estrategias para prevenir la violencia de género.

Además de la prevención, una mejor preparación mediante sistemas de alerta temprana y planes de emergencia puede ayudar a paliar algunas de las peores consecuencias humanitarias de los conflictos y de la violencia. Por ejemplo, si los planes de emergencia y la acción conjunta hubieran guiado a las respuestas europeas a la llegada de refugiados a través del Mediterráneo en 2015, cuando el número de refugiados estaba empezando a aumentar, se podría haber evitado mucho caos y traumas. O si hubiésemos dispuesto de un mecanismo para garantizar una financiación

temprana y previsible para las respuestas humanitarias ante un elevado número de llegadas, se podrían establecer sistemas desde el principio para evitar que las situaciones críticas degenerasen hasta convertirse en emergencias.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados

Hemos visto en repetidas ocasiones cómo los conflictos violentos y otros detonantes del desplazamiento tienen consecuencias que adquieren no solo dimensiones regionales, sino también globales. Si queremos superar el aislacionismo, la fragmentación y los debates públicos tóxicos, necesitaremos un enfoque de conjunto, global y proactivo de la situación de los refugiados. La adopción universal de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes por parte de los Estados miembros de la ONU en septiembre de 2016 fue un claro reconocimiento de esta exigencia, al igual que la aprobación del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) en diciembre de 2018.

El GCR tiene por objeto garantizar un reparto equitativo y previsible de las responsabilidades para abordar tanto los desplazamientos a gran escala de refugiados como las situaciones de refugiados prolongadas. Representa un claro compromiso de los Estados con unos primeros esfuerzos para abordar los factores que provocan y desencadenan las grandes situaciones de refugiados y para mejorar la cooperación entre los actores políticos, humanitarios, de desarrollo y de paz. Subraya la importancia de los esfuerzos internacionales para prevenir y resolver conflictos basándose en la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional, el Estado de derecho, los derechos humanos, las libertades fundamentales y la no discriminación. También se destaca la necesidad de prestar ayuda para el desarrollo a los países de origen de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros marcos pertinentes⁵. De hecho, el GCR proporciona un marco concreto para la implementación del nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz antes mencionado. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 se centran en los derechos de los refugiados y en las obligaciones de los Estados, pero no ofrecen unas directrices significativas sobre la cooperación internacional; este es un aspecto clave que el GCR sí aborda, y que esperamos que marque el camino hacia un mayor multilateralismo.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Pero debido a que el GCR no es vinculante, el éxito de su implementación dependerá de la movilización de la voluntad política, y ACNUR está trabajando estrechamente con los Estados y otras partes interesadas para movilizarla en el período preparatorio al primer Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en diciembre de 2019. Reconocemos los retos inherentes en un momento en que el nacionalismo populista va en aumento, el espacio de asilo se está reduciendo y la contención se ha convertido en la estrategia de respuesta. Pero incluso en estos tiempos convulsos seguimos siendo testigos del firme compromiso con las cuestiones de los refugiados por parte de una serie de nuevos actores, entre los que se incluyen instituciones financieras internacionales, donantes emergentes, sector privado, sociedad civil y ciudadanos particulares, todos los cuales personifican el concepto de solidaridad en acción. Teniendo todo esto en cuenta, existe aún un margen considerable de colaboración sólida y sustantiva para prevenir los conflictos y abordar las múltiples causas profundas del desplazamiento.

Volker Türk

Subsecretario general para la Coordinación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del secretario general de las Naciones Unidas.

Este artículo fue redactado durante el ejercicio de su anterior función como alto comisionado adjunto para la Protección. Si desea más información, póngase en contacto con [Perveen Ali alip@unhcr.org](mailto:Perveen.Ali@unhcr.org)

1. Diálogo del Alto Comisionado sobre Desafíos de la Protección (2015) *Comprender y solucionar las causas profundas del desplazamiento* bit.ly/HCRDialogue2015
2. Morrison-Métois S (2017) *Responding to Refugee Crises: Lessons from evaluations in Afghanistan as a country of origin*, OCDE Development Co-operation Working Papers, No 40 <https://doi.org/10.1787/de7e6a13-en>
3. El nexo entre acción humanitaria-desarrollo-paz —o “triple nexo” — se refiere a las interrelaciones entre los actores humanitarios, los de desarrollo y los de paz. Se anima a las agencias humanitarias, de desarrollo y de paz de la ONU a que trabajen juntas de forma más coherente, aprovechando las ventajas comparativas de cada sector para reducir la necesidad, el riesgo y la vulnerabilidad.
4. www.unhcr.org/ibelong/es
5. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Parte II del Pacto Mundial sobre los Refugiados, Asamblea General, septuagésimo tercer período de sesiones, párrafos 8–9 www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf

Transferir el poder y cambiar las prácticas para respaldar la construcción de paz dirigida a nivel local

Alex Shoebridge

La construcción de una paz sostenible requiere tanto de una mayor conciencia de las dinámicas de los conflictos localizados como de la voluntad por parte de los actores externos de ceder el control a los actores locales.

La mayoría de los refugiados del mundo son obligados a abandonar sus hogares a causa de los conflictos y, a menudo, descubren que las dinámicas y las tensiones subyacentes a ellos se trasladan a su nuevo entorno. Más de la mitad de los refugiados proceden de tres países (Siria, Afganistán y Sudán del Sur), y la mayoría son acogidos por 15 países fronterizos. Además de la proximidad geográfica, estos países suelen compartir lazos étnicos o religiosos, así como políticos, económicos y sociales más amplios. En muchos casos, los intereses políticos o privados del país de acogida también participan en el conflicto del que huyen.

Estas dinámicas se reflejan con frecuencia en las relaciones entre las comunidades de refugiados y las de acogida a nivel local y regional que, a su vez, pueden utilizarse para reforzar ciertas narrativas políticas. La

interacción entre estas dinámicas, exacerbada por la presión ejercida sobre las comunidades de refugiados y las de acogida en situaciones de desplazamiento prolongado, puede aumentar el riesgo de tensiones entre ambas comunidades.

En este contexto, la ayuda humanitaria y para el desarrollo pueden desempeñar un papel decisivo y abordar eficazmente las causas profundas o acabar exacerbando las tensiones. Los esfuerzos de construcción de paz liderados por refugiados de Sudán del Sur en Uganda ofrecen la oportunidad de reflexionar sobre los retos que se plantean y las buenas prácticas sobre la manera en que los resultados de la construcción de paz y de la prevención de conflictos pueden integrarse en los programas humanitarios y de desarrollo; y sobre la forma en que el apoyo de actores externos puede facilitar los



Un refugiado sursudanés en el norte de Uganda lleva una camiseta que dice: Paz, Verdad, Equidad

esfuerzos sostenidos liderados a nivel local. Muchas de las ideas debatidas se pueden adaptar a otros contextos de desplazamiento.

Más allá de la retórica

Los conceptos de “no hacer daño” y de “sensibilidad al conflicto” se reducen a menudo a recursos retóricos. Estos conceptos se citan con frecuencia en las propuestas de proyecto, en las descripciones de programa y en los marcos lógicos, pero rara vez se aplican en la práctica y se llevan a su conclusión lógica en términos de ajustes programáticos y operacionales. Dada la naturaleza inherente de la ayuda para el desarrollo y de la humanitaria —que prefiere la transferencia de recursos, la influencia y el acceso a ciertos grupos sobre otros— no existe una intervención perfecta que sea sensible a los conflictos. Sin embargo, se puede hacer mucho más para abordar estos dilemas de lo que actualmente se está llevando a cabo en la práctica. La falta de atención en la práctica a estos conceptos es especialmente evidente en la respuesta humanitaria debido en parte a la enorme dificultad para establecer un equilibrio entre la complejidad de los contextos afectados por conflictos y el imperativo de prestar asistencia lo antes posible.

La necesidad imperiosa de responder a las necesidades humanitarias implica que no se tiene en cuenta o se pasa por alto la importancia de entender las dinámicas del conflicto, que

tienen que ver con las poblaciones refugiadas y con las comunidades de acogida. En Uganda, esto ha dado lugar a un enfoque desordenado y contraproducente a la hora de hacer frente a las tensiones entre la comunidad de refugiados de Sudán del Sur. Al principio, las decisiones sobre la ubicación geográfica de los asentamientos de refugiados hicieron caso omiso a las fisuras étnicas que destapó la guerra civil en el país. El estallido de la violencia localizada en algunos asentamientos de refugiados provocó que estos quedaran separados geográficamente a lo largo de los grupos comunitarios. Con el tiempo esto contribuyó a endurecer y perpetuar las tensiones en la comunidad.

Si bien es fundamental reconocer las diferencias entre

las comunidades y actuar para prevenir o paliar la posible violencia, también es importante comprender el potencial de la ayuda humanitaria para servir de puente uniendo a las comunidades y contribuyendo a aumentar la cohesión social. Estos objetivos deben integrarse en el diseño de los programas y no pueden limitarse a ser asumidos o vistos como una idea de última hora.

La iniciativa Better Aid in Conflict en Sudán del Sur ha desarrollado un marco de referencia llamado el Espectro de la Ambición¹ muy práctico. Este marco comienza con el mandato mínimo de “evitar daños”, tal y como lo exigen los Principios para los Estados Frágiles del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. Esta iniciativa parte del objetivo de contribuir a la paz y a la estabilidad dentro de los marcos y compromisos operacionales y normativos existentes (pero sin modificar el objetivo principal del programa) y aspira en último término —como se señala en el ODS 16— a abordar directa y deliberadamente las causas de los conflictos (por lo que todos los programas tienen como objetivo principal la reducción de los mismos).

Múltiples estudios han demostrado que la ayuda humanitaria a los refugiados de Sudán del Sur que viven en el norte de Uganda ha reforzado la dinámica del conflicto entre diferentes integrantes de la sociedad ugandesa, lo que ha exacerbado la percepción

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

de desigualdad y la división entre centro y periferia². Estas tensiones se reflejan más tarde en la forma en que parte de la comunidad de acogida se aprovecha de la población refugiada para atraer la ayuda y conseguir un trato preferente por parte del gobierno central. Esto aumenta la marginación y la incertidumbre que sienten los refugiados, lo que a su vez agrava las dinámicas del conflicto dentro de las propias comunidades de refugiados.

Por la propia naturaleza del conflicto en Sudán del Sur existen también otros conflictos latentes y manifiestos entre los refugiados que a menudo provienen del vínculo real o percibido con las partes en conflicto dentro de su país de origen. Aunque varían de un asentamiento de refugiados a otro en Uganda, la existencia de esas tensiones ha supuesto que sucesos o disputas aparentemente inocuos se hayan intensificado rápidamente, lo que ha desembocado en una agitación o una violencia mayores y, en algunos casos, hasta han provocado muertes. Es fundamental que los actores humanitarios y de desarrollo comprendan los matices de las dinámicas hiperlocalizadas dentro de un asentamiento de refugiados, o de un área determinada de un asentamiento, y que conozcan qué relación tienen estas dinámicas con las del conflicto de Sudán del Sur, y de cómo evolucionan en función de las circunstancias de cada asentamiento de refugiados. Este debe ser el punto de partida para cualquier tipo de intervención, y no solo para aquellos esfuerzos que vayan encaminados a contribuir a la prevención de conflictos y a la construcción de paz.

Lamentablemente, como en muchos contextos, la ayuda humanitaria a la población de refugiados de Sudán del Sur que residen en Uganda no suele tener en cuenta estas dinámicas. En los momentos en que los actores humanitarios internacionales han tratado de responder a los conflictos dentro de las comunidades de refugiados, a menudo adoptaron el enfoque de separar a los grupos en lugar de tratar de reunirlos para abordar las cuestiones subyacentes que desencadenan tensiones o malentendidos. Con el tiempo, esto solo ha servido para consolidar estas fracturas. Por otro lado, los esfuerzos por reunir a los refugiados de diferentes comunidades a través de la educación o de actividades relativas a medios de vida se basan con demasiada frecuencia en el supuesto de que la interacción por sí sola traerá como resultado la

construcción de paz. En algunos casos, si las intervenciones no se diseñan adecuadamente o si el proceso se acelera, la interacción —el contacto— puede, por el contrario, exacerbar el conflicto. También se pasa por alto la necesidad de crear confianza previa entre los colectivos, de favorecer la profundización de las interacciones y de generar un intercambio una vez concluidas las actividades del proyecto.

Permitir el liderazgo de actores agentes locales

Los esfuerzos por abordar las causas profundas solo pueden ser eficaces y constantes si están dirigidos por actores locales pertenecientes a la comunidad afectada por el conflicto. Estos esfuerzos también requieren de un enfoque gradual y secuencial que empiece por la colaboración con las comunidades para entender su propia percepción del conflicto y, lo que es más importante, para detectar las capacidades, los enfoques o las plataformas existentes para resolver las disputas o los conflictos dentro de la propia comunidad. Aunque actores externos, como los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y otros donantes pueden proporcionar un apoyo útil, también pueden —si no se presta de forma adecuada— menoscabar y obstaculizar el dinamismo y la flexibilidad necesarios para impulsar los esfuerzos de construcción de paz. Por el contrario, los constructores de paz a nivel comunitario están en posesión de una legitimidad, unos puntos de acceso y unas redes que no pueden ser igualados por los actores externos, incluso ni por aquellos profesionales humanitarios o de desarrollo que gozan de un largo historial de presencia o compromiso con una comunidad en particular.

Los diversos esfuerzos locales de prevención de conflictos y de construcción de paz entre la comunidad de refugiados de Sudán del Sur en Uganda demuestran el impacto que puede alcanzarse cuando los actores externos pasan a un segundo plano. Los ejemplos incluyen: colaborar con líderes de diferentes comunidades para fomentar la mediación y la resolución no violenta de conflictos dentro de las comunidades y entre ellas; apoyar a los jóvenes y a las mujeres como mediadores o “gestores de conflictos” en sus comunidades; colaborar a través de la educación, de prácticas culturales en común o del deporte; y crear foros comunitarios para concienciar más acerca de los procesos de paz.

Desde cierto punto de vista, el abanico de actividades respaldadas puede parecer poco estratégico e incoherente, pero precisamente cuando los constructores de paz locales tienen la libertad de identificar las acciones más adecuadas y que probablemente generarán la participación de la comunidad es más probable que contribuyan a obtener unos resultados más cercanos a la construcción de una paz positiva. Los actores externos pueden desempeñar papeles importantes, pero deberían acompañar cada vez más y vez de dirigir, y estar abiertos a un proceso repetitivo que acoja el desorden de la realidad, y a aprender tanto del “éxito” como del “fracaso”.

Otro factor que permite o limita los esfuerzos de construcción de paz liderados a nivel local es el contexto normativo en un entorno determinado. Uganda cuenta con un amplio reconocimiento como tal vez el país de acogida de refugiados más generoso, en el que estos gozan de un amplio abanico de derechos que les permiten acceder al mercado de trabajo, a la educación y a la protección. Esto incluye el derecho a registrar una organización de base comunitaria (OBC), lo que se considera un paso clave según los reclamos políticos mundiales de permitir respuestas lideradas por los refugiados. Si bien esto es importante para facilitar el acceso de las organizaciones encabezadas por refugiados a la financiación de los donantes humanitarios y de desarrollo, plantea un dilema sobre la prevención de conflictos dirigida por la comunidad y los esfuerzos de construcción de paz. Los incentivos para convertirse en una OBC/ONG registrada pueden, en última instancia, menoscabar la capacidad de comprometerse con formas dinámicas y fluidas más allá de los límites de una organización restringida por la financiación de proyectos específicos.

Mientras que la “oenegización” del activismo cívico es una tendencia que es poco probable que disminuya, existen formas en que los actores externos pueden proporcionar un apoyo más propicio a que se produzca una construcción de paz realmente liderada a nivel local. Una forma es apoyar a redes y movimientos de refugiados y de otras personas comprometidas con la construcción de paz a nivel comunitario, y respaldar a plataformas (en lugar de organizaciones) que pongan en contacto a actores de diferentes sectores de la comunidad. En el contexto de la comunidad de refugiados de Sudán del Sur en Uganda, la concesión de

subvenciones a iniciativas de construcción de paz encabezadas por refugiados ha sido una forma valiosa de poner en valor los esfuerzos de la comunidad por abordar las causas profundas. En el asentamiento de Rhino, el apoyo a las iniciativas de construcción de paz lideradas a nivel local no solo ayudó a resolver la violencia extrema entre los dinka y los nuer que estalló en junio de 2018, sino también a garantizar un constante diálogo y reflexión posterior en la comunidad. En vez de contar con resultados y marcos lógicos predeterminados, los enfoques abiertos basados en amplios hitos permiten hacer ajustes y aprovechar oportunidades imprevistas.

Puede ser difícil “desaprender” las prácticas institucionales, y todavía lo es más cambiar las percepciones de la comunidad vinculadas a la “marca” de una organización y a las formas habituales de trabajo. De esta manera, tanto los problemas como las soluciones corren el riesgo de ser “proyectizados”: independientes, a corto plazo y poco sistemáticos. Esto es particularmente problemático cuando se trata de abordar las causas profundas, por lo que el Banco Mundial y otros organismos sugieren que se necesitarán al menos dos décadas para transformar los patrones de conflicto³. Los proyectos a corto plazo pueden ser contraproducentes dadas las expectativas de la comunidad y el posicionamiento insostenible o la “oenegización” de los activistas por la paz. Si bien deberían evitarse dichas prácticas, hay otras que deberían ser promovidas. Entre ellas, la prestación de un apoyo constante, predecible pero no predeterminado, incluso a través de la financiación común a particulares y a movimientos que trascienda de las líneas orgánicas, empodere la toma de decisiones y la acción liderada por la comunidad, y refuerce unas capacidades y prácticas que puedan ser mantenidas a lo largo del tiempo. Se trata de un reto a largo plazo que exige un compromiso constante, repetitivo y duradero para poner los esfuerzos a nivel local en un primer plano.

Alex Shoebridge *ash@oxfamibis.dk*

Asesor de construcción de paz, Oxfam IBIS (Dinamarca) <https://oxfamibis.dk>

1. p5 bit.ly/CSRF-toolkit-2017

2. Véase, por ejemplo, Unión Europea (2018) *Contested Refuge: The Political Economy and Conflict Dynamics in Uganda's Bidibidi Refugee Settlements*, p5 bit.ly/EU-ContestedRefuge-2018

3. Véase Banco Mundial/Naciones Unidas (2018) *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* www.pathwaysforpeace.org

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

La prevención de conflictos a nivel comunitario y la consolidación de la paz en la República Democrática del Congo y Somalia

Wale Osofisan y Shuna Keen

Cada vez se reconoce más la necesidad de abordar las causas profundas del desplazamiento desde la perspectiva del “triple nexo” entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz. Un programa liderado a nivel local en la República Democrática del Congo y Somalia refleja este enfoque y ofrece lecciones y recomendaciones útiles.

A lo largo de los años, el sector de la ayuda ha luchado por encontrar soluciones duraderas a los desplazamientos debido a los complejos factores interrelacionados que intervienen. Existe un consenso emergente acerca de que una mejor coordinación entre los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz (conocida como el “triple nexo”) podría proporcionar un marco para abordar las cuestiones relacionadas con los desplazamientos prolongados y, por lo tanto, aportar soluciones duraderas. En este contexto se diseñó y puso en práctica el Programa de Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida, por sus siglas en sueco)¹.

Este programa tiene por objeto abordar algunas de las causas profundas del desplazamiento en la República Democrática del Congo (RDC) y Somalia. Su diseño se fundamentó en tres conceptos clave:

En primer lugar, el programa se centra en entender y abordar los factores estructurales e inmediatos del conflicto. Los factores estructurales contribuyen al conflicto, pero por sí mismos no conducen de forma aislada a la violencia. En Somalia y la República Democrática del Congo, se asocian a tres crisis: 1) crisis de identidad (por ejemplo, la naturaleza de la composición étnica/tribal y la naturaleza de la competencia entre las élites); 2) crisis de representación (por ejemplo, la naturaleza política del sistema y de la cultura); y 3) crisis de penetración (por ejemplo, la capacidad del Estado de desempeñar sus funciones básicas). Los detonantes inmediatos son los que transforman las causas estructurales en conflictos potencialmente violentos. En Somalia y la RDC, estos incluyen: la desigualdad en el acceso a la información, a los servicios y a otros bienes públicos; la participación desigual en la toma

de decisiones; y el uso de identidades étnicas y de clanes con fines políticos particulares.

En segundo lugar, el programa se centra explícitamente en la paz positiva por contraposición a la negativa. La paz negativa se refiere al cese de la violencia física directa. La paz positiva trata sobre la eliminación de la violencia estructural, factores como los reclamos profundamente arraigados, los atentados contra los derechos humanos, la violencia de género, las injusticias sociales, la exclusión y la debilidad de las instituciones públicas y de su gestión de los conflictos. Las actividades para fomentar una paz positiva tienen por objeto suprimir o ir eliminando gradualmente las causas estructurales e inmediatas del conflicto violento. En la RDC utilizamos el acceso equitativo a los servicios sanitarios para dos grupos étnicos (bantú y twa) en Tanganica; y en Somalia utilizamos el acceso a la justicia en los distritos de Karaan y Hawl Wadaag, de Mogadiscio, como puntos de entrada para promover una paz positiva.

En tercer lugar, para abordar las causas profundas de los conflictos y, al mismo tiempo, evitar volver a caer en la violencia es necesario un Análisis de Sensibilidad al Conflicto que se centre en la relación entre el programa y el contexto del conflicto/desplazamiento. Incluimos este análisis como parte de la evaluación de referencia, aprovechando el conocimiento de los socios locales para destacar las áreas prioritarias de riesgo y las estrategias de mitigación. También incorporamos un enfoque basado en el principio de Do No Harm (“no hacer daño”) identificando “divisores” y “conectores” específicos en las localizaciones del proyecto, es decir, aquellos elementos de la sociedad que dividen a las personas (y que son fuente de tensiones) o que las conectan (y que pueden ser fundamentales para la resolución de problemas). Los hallazgos ayudaron a fundamentar las

estrategias de diseño e implementación de los componentes de la RDC y de Somalia.

El programa: causas profundas y paz positiva

El núcleo del programa se centra en intentar apoyar a las personas afectadas por los conflictos de manera que vivan a salvo en sus comunidades y empoderarlas para que puedan influir en las decisiones que afectan a sus vidas. Se hace apoyando las siguientes actividades que encarnan el espíritu del triple nexa:

- **Acción humanitaria:** responder a las necesidades humanitarias mediante la prestación directa de servicios, la prestación de asistencia jurídica y la mejora de la rendición de cuentas y de la accesibilidad de los servicios sanitarios en zonas en las que una parte significativa de la población necesita asistencia humanitaria o corre el riesgo de hacerlo.
- **Construcción de paz y de cohesión social a nivel local:** puesta en marcha de actividades que promuevan la cohesión social, como los diálogos intra e intercomunitarios, que incluyan a los colectivos marginados en los procesos de toma de decisiones con respecto a los servicios sanitarios y de justicia.
- **Gobernanza local y Estado de derecho:** se centra en el refuerzo de los sistemas y en el desarrollo de capacidades de los responsables de la prestación de servicios de salud y justicia, a la vez que aumenta la capacidad y los conocimientos de las comunidades (titulares de derechos) para que puedan exigir la rendición de cuentas a los garantes de derechos.

La participación local es parte integral de la metodología de diseño e implementación de ambos proyectos. Las alianzas incluyen a los miembros de la comunidad y a los garantes de derechos, especialmente a los actores del gobierno local y a la sociedad civil. Los actores locales son los mejor posicionados y más apropiados, efectivos y sostenibles para mejorar la rendición de cuentas y la inclusión, así como para mitigar los conflictos e identificar y resolver los problemas locales.

En la RDC trabajamos con una organización confesional, Commission Diocesaine de la Justice et Paix (Comisión Diocesana de Justicia y Paz). El programa contribuye a reforzar la resiliencia, el bienestar y la participación inclusiva de las personas de

los grupos étnicos bantú y twa mediante la construcción de paz y el acceso a iniciativas sanitarias en las zonas de Nyunzu y Kalemie, en la provincia de Tanganica. Aborda las causas profundas del conflicto entre los twa y los bantúes mediante la creación y el rejuvenecimiento de plataformas comunitarias representativas de ambos grupos étnicos.

En Nyunzu, zona que ha experimentado una pobreza extrema, donde la cohesión de la comunidad y las infraestructuras han resultado dañadas, y lugar en el que durante décadas se ha invertido menos de lo necesario, se ha movilizó a voluntarios que forman parte de la comunidad y se les ha elegido para que formen parte de los comités locales de paz y salud. A través de estos comités, los miembros de las comunidades bantú y twa están colaborando para consolidar la paz y promover la recuperación. La existencia de comités mixtos ha sido esencial para restablecer la confianza. Las actividades de defensa de la causa y de negociación de los comités, incluso con las milicias locales, han permitido el regreso de las poblaciones desplazadas y que vuelva a haber seguridad en las zonas objeto del proyecto, lo cual ha contribuido a crear las condiciones necesarias para el restablecimiento de los servicios de salud y del acceso a ellos.

Los trabajadores sanitarios de la comunidad llevan a cabo actividades de sensibilización en sus aldeas, concienciando y fomentando la confianza en los servicios sanitarios locales. Cada vez más twa están utilizando servicios que antes evitaban por temor a la discriminación y al maltrato. Las mujeres twa optan ahora por dar a luz en los centros de salud en lugar de hacerlo en casa, y muchas más acuden con sus hijos para que los vacunen.

En Mogadiscio y en toda **Somalia** meridional y central, en general, una causa fundamental del conflicto y del desplazamiento es la falta de capacidad del Estado de prestar servicios básicos, incluida la gestión y administración de un sistema judicial justo y transparente. El programa en Somalia trabaja de forma conjunta con dos distritos: Hawl Wadaag y Karaan. Se están reforzando el acceso a los sistemas judiciales y las capacidades de los miembros de la comunidad y de las autoridades locales con el fin de prevenir o gestionar en su caso conflictos y disputas de manera no violenta. Específicamente, el proyecto se centra en lograr un cambio de comportamiento por parte de los proveedores de servicios jurídicos para que protejan el derecho a un juicio justo;

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

también se esfuerza por que los ciudadanos hagan un mayor uso de unos servicios de justicia más seguros y por apoyar a las comunidades para que desarrollen estrategias de acción colectiva que incluyan a todas las voces, con independencia del clan al que pertenezcan.

El programa trabaja en estrecha colaboración con los dos consejos de distrito, reforzando la aplicación, la identificación y la sostenibilidad a nivel local. Además, los representantes de las comunidades —incluidos los de colectivos de mujeres y jóvenes— han participado en el análisis inicial de la naturaleza de los conflictos en Mogadiscio.

En reconocimiento del pluralismo jurídico de Somalia y la preferencia y confianza de la comunidad en los sistemas informales de justicia tradicionales y consuetudinarios, el proyecto ha tratado de colaborar con los proveedores de servicios de justicia, tanto formales como informales, y de fomentar su capacidad y voluntad para promover el derecho a un juicio justo. Las actividades participativas como pueden ser los foros de las partes interesadas, las plataformas de diálogo y la planificación de acciones de mitigación de conflictos basadas en la comunidad, ayudan a generar una comunicación regular entre las comunidades y el gobierno local acerca de la gestión de conflictos y del acceso a la justicia. Esto promueve la rendición de cuentas a partir de funciones y responsabilidades acordadas.

Implicaciones para las políticas y la práctica

Aunque todavía se encuentra en sus primeras etapas, el programa está generando algunos valiosos aprendizajes para las prácticas dedicadas a la prevención de conflictos y a la construcción de paz. Las lecciones aprendidas y la investigación están integrados en el ciclo del programa, y ahora, en su segundo año, cabe destacar tres enseñanzas en particular.

La prestación de servicios ha demostrado ser un punto de entrada útil y una plataforma viable en torno a la cual se pueden organizar enfoques de construcción de paz y fomentar la cohesión social entre los colectivos en conflicto. El fortalecimiento



Reunión de la comunidad con miembros del comité local, RDC, marzo de 2019.

de las instituciones estatales, locales e informales y la rendición de cuentas por la prestación de servicios resulta fundamental para unos enfoques sostenibles y dirigidos a nivel local. Existe un enorme potencial para la colaboración y la acción colectiva a través del voluntariado desde las bases.

El trabajo con los comités de voluntarios de la RDC, por ejemplo, ha sido clave en la promoción de la representación de las mujeres y de la minoría étnica twa en los procesos locales de toma de decisiones. Esto ha ayudado a crear confianza, demostrando que las comunidades cooperan para solucionar problemas locales. Para conseguir fomentar la cohesión social es necesario entender las dinámicas de poder intergrupales y abordar las desigualdades y las barreras a la participación de los excluidos; pero también se necesita una dotación adecuada para compensar los costes de participación.

Identificar y apoyar a las instituciones locales y mantener al mismo tiempo la imparcialidad requiere de una profunda comprensión de las dinámicas de los conflictos locales. Es necesario un análisis regular de sensibilidad al conflicto y del uso de enfoques basados en el principio de “no hacer daño”. Dichos procesos deben contar con los recursos y el apoyo adecuados para tener capacidad para adaptarse según la evolución del entendimiento de las realidades y de las dinámicas locales.

Todo lo anterior tiene claras implicaciones en las prácticas y políticas de los donantes y sus socios implementadores, de las que destacaremos cinco.

En primer lugar, los donantes deberían exigir a sus socios implementadores que

adopten explícitamente un programa que responda al contexto y que esté dirigido al nivel local. Los donantes pueden favorecer esto respaldando unos enfoques más flexibles que incorporen al ciclo del proyecto las lecciones aprendidas y que permitan su adaptación. Uno de los retos a los que nos enfrentamos parte del hecho de que el diseño inicial del proyecto se basaba en una teoría de cambio genérica y global. Durante la fase inicial del proyecto en la RDC y en Somalia, y tras una investigación en terreno de referencia, el equipo encargado del proyecto se dio cuenta de que cada país necesitaba una teoría de cambio propia y específica para su contexto, lo que más tarde justificó las adaptaciones al diseño del proyecto. La flexibilidad y la apertura de los donantes a una gestión de proyectos adaptable son vitales, como lo demuestra en nuestro caso el enfoque de la Sida.

En segundo lugar, los miembros de la comunidad de ayuda que trabajan en la búsqueda de soluciones duraderas a los desplazamientos provocados por el conflicto deberían invertir en investigación y análisis adecuados. Por ejemplo, para medir los resultados de la construcción de paz es crucial reconocer que no todo lo que importa se puede contabilizar. Un análisis cualitativo rico — que incluya el relato de historias de vida y anécdotas— junto con un análisis cuantitativo puede darnos una idea más profunda de las dinámicas y los resultados de la construcción de paz que los métodos cuantitativos por sí solos.

En tercer lugar, es importante acabar con la separación por silos del trabajo humanitario, el de desarrollo y el de construcción de paz. Los compromisos del Gran Pacto² con respecto a las soluciones duraderas y al “triple nexo” son bienvenidos en la medida en que ponen de relieve la importancia de las sinergias entre estas áreas de intervención. La población no vive de forma compartimentada, aunque la ayuda comunitaria todavía se organice y opere de esta forma. Dicha separación puede fomentarse a través de las corrientes de financiación de los donantes en entornos afectados por conflictos, que tienden a separar deliberadamente los esfuerzos humanitarios de los del desarrollo y de los de la construcción de paz.

En cuarto lugar, los mecanismos de financiación deben adaptarse para apoyar soluciones a las crisis prolongadas impulsadas a nivel local, utilizando corrientes de financiación conjunta que estén concebidas para incorporar

elementos de paz positiva y se centren en abordar algunas de las causas profundas de los conflictos violentos y de los desplazamientos.

Por último, nuestra experiencia a la hora de implementar este proyecto demuestra que es posible para los actores humanitarios contribuir a la construcción de paz impulsada a nivel local y aliarse con los actores locales de desarrollo y de paz, y mantener al mismo tiempo la neutralidad y la imparcialidad. Para que las soluciones sostenibles de construcción de paz tengan éxito conviene que los actores externos entiendan el papel de las estructuras y las dinámicas locales, y que identifiquen modos de respaldar la participación inclusiva de manera que se fomente la confianza y se garantice la imparcialidad.

Más allá de lo local

Vincular la construcción de paz a nivel local con otros esfuerzos provinciales y nacionales más amplios es uno de sus retos clave, entre otras cosas porque las actividades, los actores y los intereses a niveles superiores dan forma y repercuten en los esfuerzos locales hacia ella. Una planificación eficaz a largo plazo por parte de los actores internacionales depende de la existencia y de la implementación de planes de desarrollo y mitigación de conflictos gestionados a nivel local, así como de voluntad política. Esto supone un reto, especialmente para la República Democrática del Congo, un Estado fallido donde la voluntad política entre las autoridades nacionales y las élites suele ser limitada.

No obstante, existe un enorme potencial para que la construcción de paz dirigida por la comunidad local en la RDC tenga un impacto positivo más allá de lo local. Iniciativas como el proyecto financiado por la Sida podrían, en determinado momento, crear una dinámica a favor del desarrollo y de la construcción de paz que contrarrestase la falta de voluntad política entre la élite, y fomentase la cohesión social y la voluntad política desde las bases hacia arriba.

Wale Osofisan Wale.Osofisan@rescue-uk.org
Director técnico superior (provisional), Unidad Técnica de Gobernanza

Shuna Keen Shuna.Keen@rescue.org
Manager Senior de Marcos y Aprendizaje-
Construcción de Paz

Comité Internacional de Rescate www.rescue.org

1. Swedish International Development Cooperation Agency
2. <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc/>

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

La violencia de las pandillas, la violencia de género y los delitos de odio en Centroamérica: la respuesta del Estado frente a su responsabilidad

Vickie Knox

En Centroamérica se producen importantes desplazamientos a causa de la violencia de las pandillas, la violencia de género y los delitos de odio contra las personas LGTB+, pero las respuestas de los Estados no han sido capaces de abordar sus causas profundas.

El Triángulo Norte de Centroamérica (TNC)¹ sigue sufriendo importantes desplazamientos. El gran éxodo de personas que viajan en “caravanas” desde octubre de 2018 han aumentado la visibilidad de la situación, pero siguen faltando respuestas a las causas profundas de esa movilidad. Las causas de los desplazamientos son múltiples, ya que las personas huyen de la violencia perpetrada tanto por agentes estatales como no estatales, lo que se ve agravado por el agravamiento de la pobreza y la desigualdad, la corrupción y la represión política, y los efectos del cambio climático.

La violencia en el TNC es perpetrada por una serie de actores en diferentes contextos, desde los megaproyectos hasta la represión estatal, y se perpetúa por la arraigada corrupción e impunidad; y por la falta de voluntad o por la incapacidad de los Estados de abordar sus causas profundas. Este artículo se centra en acciones que normalmente se podrían considerar hechos aislados: la violencia de las pandillas, la violencia de género y la violencia contra las personas por su orientación sexual o identidad de género. No obstante, las causas profundas de la impunidad, la desigualdad y la discriminación se extienden sin duda a otras manifestaciones de violencia en la región.

Los actos de violencia perpetrados por actores no estatales en la región son generalizados y sistemáticos. Aunque estos se considerarían hechos aislados en un Estado cuyo funcionamiento fuera normal, en el TNC esta violencia se da con más facilidad por el hecho de que los Estados no protegen a sus ciudadanos, no previenen esos delitos y no abordan sus causas. Entender esto es fundamental para demostrar el papel que juega el Estado —un factor clave para las personas a la hora de solicitar protección internacional en otro país—, así como su responsabilidad de abordar las causas profundas de la violencia y el desplazamiento.

Violencia, desplazamiento y causas sociales fundamentales

El TNC sufre de violencia e inseguridad endémicas y tiene una de las tasas de homicidio más altas del mundo, además de que la violencia de género, la violencia sexual y el feminicidio están generalizados. Estos niveles de violencia persistentemente altos, la regla de «ver, oír y callar» y la frecuente impunidad han llevado a una situación en la que la violencia se ha normalizado y se ha convertido en “una forma de comunicación”².

La violencia de las pandillas genera un “continuo de riesgo”, por el que algunas personas reaccionan huyendo de una amenaza específica y de un riesgo inmediato, otras huyen como medida preventiva cuando aumentan los niveles de riesgo personal; y otras, debido al temor general a la violencia, a las consecuencias económicas de la inseguridad y la desigualdad, al aumento de la violencia en sus barrios y a las batallas por el territorio³.

La violencia de género es un importante factor desencadenante del desplazamiento de las mujeres y las niñas, tanto a nivel interno como transfronterizo. Incluye la violencia doméstica, la violencia de pareja, la violencia familiar y la violencia sexual (perpetrada por parejas, miembros de la familia, miembros de la comunidad y grupos criminales), además de la trata de personas, la prostitución forzada y el abuso y la explotación sexual de niñas y adolescentes. Las bandas callejeras utilizan la violencia sexual extrema y el feminicidio como venganza contra sus rivales, como un mensaje a otros miembros de la banda o como un castigo para las personas que han cometido alguna falta. Sin embargo, las personas que se han visto obligadas a huir pueden verse seguidas y perseguidas durante el desplazamiento, ya que sus agresores siguen libres. El riesgo de que esto ocurra aumenta si la violencia es perpetrada por un miembro de una pandilla, especialmente si la víctima

denuncia el delito, lo que podría suponer que la amenaza se extendiera a toda su familia y que provocara una huida transfronteriza.

Las personas LGTB+ huyen de la violencia y de la persecución perpetradas por sus familias y comunidades, por miembros de pandillas y entidades estatales. Muchas personas LGTB+ sienten que no tienen más opción que abandonar el país, dada la falta de protección o de apoyo.

La violencia contra las mujeres y las niñas y la violencia por motivos de orientación sexual e identidad de género provienen de la incapacidad del Estado de eliminar las actitudes patriarcales y discriminatorias que las impulsan. Estas actitudes basadas en el sistema patriarcal y los estereotipos de género también contribuyen al machismo extremo de las pandillas y a la convergencia de la violencia que estas ejercen con la violencia de género y por razones de orientación sexual e identidad de género.

Las pandillas callejeras —y el control territorial y la violencia que emplean— están profundamente arraigadas en la pobreza; la falta de oportunidades; la marginación y la exclusión política, económica y social de los jóvenes; así como en la falta de una presencia estatal y unos servicios efectivos en las comunidades marginadas. La pobreza y la ausencia de oportunidades provocan que las personas sean vulnerables a tener que participar de actividades delictivas como estrategia de supervivencia, por razones económicas y de protección. Esta vulnerabilidad puede verse acentuada por la desestructuración familiar o por tener padres ausentes por culpa del trabajo o la emigración.

La impunidad: endémica, multicausal e intersectorial

La impunidad es endémica en la región y la mayoría de los delitos no son procesados. Para comprender el papel de la impunidad como causa fundamental del desplazamiento y la violencia en el TNC, debe examinarse su carácter multicausal.

En primer lugar, hay reticencia a denunciar por varios factores, entre ellos el recelo hacia la policía y el sistema judicial y la falta de confianza en que las autoridades puedan proporcionarles una protección eficaz. Esta resistencia también puede deberse al tipo de violencia o delito que se sufre. Las víctimas de violencia por parte de las pandillas temen represalias, a lo que se suma el temor de que agentes estatales corruptos o coaccionados les filtren información. En el caso de las víctimas de violencia de género, de delitos de

odio y de violencia sexual, su reticencia se ve agravada por el temor a ser estigmatizadas, a las represalias y al aumento de la violencia por parte de sus agresores, y es que las personas que sí denuncian a menudo suelen ser victimizadas de nuevo o ridiculizadas por la policía. También es un obstáculo a la hora de denunciar la falta de viviendas en las que puedan refugiarse las víctimas de la violencia doméstica, la negativa a ayudar a las personas que parecen ser de un género diferente del que figura en su documento de identidad, y la falta de reconocimiento de las relaciones entre personas del mismo sexo, así como de la posibilidad de que pueda producirse violencia en ellas.

En segundo lugar, se dan importantes retos a nivel práctico a la hora de administrar justicia, como la debilidad de las instituciones, la falta de recursos y de capacidad, y la gran cantidad de casos. Cuando se denuncian los delitos ante las autoridades, las denuncias pueden ser rechazadas o simplemente no ser procesadas e investigadas. Y cuando sí se llevan a cabo investigaciones, a menudo el proceso es largo e ineficiente. Todo ello se ve agravado por la falta de programas eficaces de protección de testigos y de apoyo a los supervivientes.

En tercer lugar, los entes estatales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley están corruptos y las bandas se han infiltrado en ellos, o pueden ser estos mismos entes quienes directamente extorsionen a las personas y abusen de ellas.

Todo ello contribuye a un ciclo de impunidad en el que la delincuencia puede prosperar y la confianza de la gente en las autoridades se erosiona cada vez más, lo que menoscaba el acceso a la justicia y aumenta la vulnerabilidad de determinados colectivos. El hecho de que los Estados no proporcionen una respuesta y protección eficaces contribuye al desplazamiento e influye en sus pautas —quién se va y adónde se va— y en la necesidad de protección internacional de las personas.

El desinterés de los Estados por las causas profundas

Las respuestas de los Estados a las pandillas no han logrado resolver el problema; de hecho, han tenido consecuencias nefastas que han provocado nuevos desplazamientos tanto en El Salvador como en Honduras. Mientras que las pandillas reclutan a niños cada vez más pequeños (debido a que los menores tienen menos probabilidades de ser identificados como miembros de pandillas durante las

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

redadas, y a que son objeto de penas menos severas), familias enteras y menores a título individual se ven obligados a huir. Además, como las pandillas en El Salvador se reubican en áreas rurales para evitar las redadas, esto da lugar a un aumento de la violencia en zonas que antes no estaban afectadas y, por consiguiente, a un mayor desplazamiento de las personas de estos lugares. Mientras tanto, la creciente enemistad entre las pandillas y la Policía ha obligado a algunos miembros de las fuerzas de seguridad a desplazarse.

La respuesta represiva del propio Estado también ha provocado desplazamientos y ha dado lugar a que los jóvenes huyan del acoso arbitrario y del abuso de poder por parte del Estado, y a que personas que viven en zonas controladas por pandillas huyan de la presión que las fuerzas de seguridad ejercen sobre ellas para que filtren información sobre los miembros de las mismas. Estos enfoques agravan aún más la falta de confianza en las autoridades y la marginación de los jóvenes, al tiempo que no abordan otras manifestaciones de violencia más amplias y sus causas profundas.

La responsabilidad del Estado

Existe una grave carencia de estrategias de prevención y se hace especialmente evidente por los constantes fracasos de los Estados a la hora de abordar las causas profundas de la violencia, ya sea combatiendo la pobreza, la marginación y la desigualdad que impulsan a las pandillas o poniendo remedio a la profunda discriminación y las actitudes patriarcales que motivan la violencia de género y los delitos de odio contra la población LGTB+. Abordar las causas profundas es clave, pero esto exige una visión amplia de la violencia en todas sus manifestaciones (incluida la violencia de género y los delitos de odio), además de avances institucionales y legislativos respaldados por políticas sólidas, programas sociales y campañas de cambio de actitud.

No obstante, se han producido prometedores avances localizados que tienen potencial para ser reproducidos en otras áreas. Entre ellos figuran programas de intervención como Cure Violence (“Curar la violencia”) en algunas partes de San Pedro Sula, un programa de divulgación para jóvenes en Rivera Hernández (uno de los barrios más pobres de Honduras), las estrategias de prevención de la violencia familiar utilizadas en el Proyecto de Prevención de la Violencia y el Delito de El Salvador, y una abnegada cooperación entre la comunidad y el

Ayuntamiento de Berlín, en El Salvador, que le han permitido mantenerse libre de pandillas⁴.

También se han adoptado algunos compromisos recientes que resultan prometedores, aunque su implementación todavía está pendiente. El presidente entrante de El Salvador, Nayib Bukele, ha hecho un llamamiento a la creación de programas sociales, educativos y de reintegración para los exmiembros de las pandillas, para prevenir este tipo de violencia. Bajo el Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS), Honduras se ha comprometido a «desarrollar estrategias para prevenir y abordar los riesgos específicos de las mujeres y niñas, los trabajadores del transporte, los comerciantes, las personas en riesgo de perder sus tierras y las personas LGTB+»⁵. Lograr esto, sin embargo, requerirá de una importante labor entre múltiples organismos y un compromiso social y político, lo que resulta aún más difícil si se tiene en cuenta el aumento de la represión política y la violencia estatal en Honduras.

A pesar de las promesas del nuevo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, de desarrollar una respuesta regional para abordar las causas profundas de la migración, en realidad las respuestas de México y Estados Unidos siguen siendo medidas de seguridad para evitar que la gente viaje hacia el norte. En última instancia, se necesita más voluntad política y un compromiso regional para garantizar que la retórica se convierta en realidad.

Vickie Knox V.Knox@london.ac.uk

Profesora de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho de los Refugiados, Escuela de Estudios Avanzados de la Universidad de Londres y consultora de investigación independiente www.vickieknox.com

1. También conocido como norte de Centroamérica, que comprende El Salvador, Guatemala y Honduras.
2. Esta expresión fue utilizada por algunos representantes de organizaciones civiles de carácter social a los que entrevisté en El Salvador y Honduras en 2018.
3. Véase Knox V (2017) “Factores que influyen en la toma de decisiones de las personas que huyen de Centroamérica”, *Revista Migraciones Forzadas* número 56 www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe/knox y el Observatorio de Desplazamiento Interno (2018) *An Atomised Crisis: reframing internal displacement caused by crime and violence in El Salvador* bit.ly/IDMC-ElSalvador-2018
4. Véase: Cure Violence (2016) *Report on the Cure Violence Model Adaptation in San Pedro Sula* bit.ly/CureViolence2016; El Proyecto de Prevención de la Delincuencia y la Violencia de El Salvador bit.ly/ElSalvador-crime-prevention
5. www.globalcrff.org/crff_country/honduras/

Espacios de resiliencia: reformular la protección

Pablo Cortés Ferrández

Los enfoques basados en la colaboración para fomentar el desarrollo de las capacidades de los desplazados internos urbanos y las comunidades de acogida se están planteando como una forma más eficaz de hacer frente a las causas profundas de los desplazamientos prolongados y secundarios en los asentamientos informales de Colombia.

En Colombia, el desplazamiento interno provocado por el conflicto armado o por la violencia generalizada a menudo va seguido de desplazamientos adicionales hacia las ciudades, donde las familias buscan ayuda, protección y oportunidades económicas. Se estima que el 87 % de estas personas desplazadas internas proceden de zonas rurales y buscan refugio en los únicos lugares a los que tienen acceso: los asentamientos informales¹.

«Fui desplazada por los paramilitares de los Llanos Orientales al Chocó en 2005. Tres años más tarde huimos a las zonas urbanas de Buenaventura y luego, en 2012, debido a la violencia generalizada, a Bogotá. En 2014, comenzamos a construir nuestra casa en esta colina ante el coste de vida en la ciudad». (Yomaira, vive con su marido y sus tres hijos en Altos de la Florida, Colombia)

Altos de la Florida es un barrio de Soacha, un municipio de aproximadamente un millón de habitantes, la mayor de entre las ciudades que hay en las inmediaciones de Bogotá. El 48 % del municipio es considerado “ilegal” por las autoridades locales. En julio de 2018, Soacha acogía a unos 50 000 desplazados internos. El número de personas desplazadas también se ha visto incrementado por, al menos, 12 300 venezolanos que han huido de la crisis en su país de origen. Altos de la Florida tiene una baja calidad en lo que respecta a vivienda, servicios e infraestructura, el 73 % de los hogares —1011 familias, alrededor de 3657 personas— viven en condiciones de pobreza estructural.

La informalidad: una de las causas profundas del desplazamiento urbano

El ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han identificado a Altos de la Florida como una comunidad vulnerable debido a la naturaleza “informal” del barrio. Los hogares carecen de seguridad de la tenencia, sin pruebas oficiales de la propiedad de la vivienda (y, de hecho, el vecindario se ha enfrentado a varios intentos de desahucio). La falta de servicios básicos e infraestructuras en Altos

de la Florida aumenta la vulnerabilidad de la población. Muy pocos tienen acceso a agua corriente y potable, alrededor de 300 niños no pueden acceder a servicios de guardería y carecen de centros sanitarios de atención primaria. La naturaleza informal de estos entornos urbanos limita lo que se puede hacer para reducir las vulnerabilidades, pero los urbanistas de la ciudad se niegan a legalizar el asentamiento aprobando aquellas viviendas que ya hayan sido construidas e incorporando el barrio a su planificación urbana.

La informalidad junto con la ubicación física del asentamiento y la falta de presencia de las autoridades locales, lo convierten en un objetivo para los actores armados no estatales. Las tasas de homicidio son elevadas y la violencia resulta ser un reto importante. La falta de voluntad política, las vulnerabilidades estructurales de las comunidades de estas zonas urbanas informales y los altos niveles de inseguridad provocan nuevos desplazamientos urbanos, tanto intraurbanos como interurbanos. Los desplazados internos urbanos se ven obligados a huir de los asentamientos informales debido a la violencia solo para llegar a otro asentamiento informal y afrontar los mismos riesgos de protección. Los asentamientos informales, por tanto, son al mismo tiempo lugares de los que la gente huye y lugares en los que las personas desplazadas buscan refugio. En Altos de la Florida, caracterizado por su segregación social y espacial, los desplazados internos representan entre el 30 y el 40 % de la población.

La ayuda internacional: menoscabando la resiliencia

En los últimos años, los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz han aumentado su interés por responder en contextos urbanos. Pero su falta de experiencia en la respuesta a los desafíos que surgen en los entornos urbanos continúa menoscabando las intervenciones humanitarias y de desarrollo, y esto es precisamente lo que nuestro estudio sobre Altos de la Florida ha investigado².

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

En el asentamiento, la respuesta prolongada de emergencia desde 2001 ha provocado una dependencia excesiva de la ayuda exterior. La ayuda de emergencia es fundamental, en particular para las familias recién llegadas, pero su suministro prolongado reemplaza la participación de la comunidad y aumenta la brecha entre la acción humanitaria y el desarrollo. La cohesión social se ve menoscabada, y la consulta limitada así como la falta de coordinación que conlleva reducen la efectividad de cualquier intervención. En evaluaciones de proyectos anteriores se pudo confirmar que “la cooperación internacional no es suficiente y requiere de la intervención integral del Estado”³. Es necesaria una colaboración mucho mayor entre el sector humanitario y las autoridades locales para abordar las causas de la falta de integración y del consiguiente desplazamiento secundario, por lo que se requiere de una fuerte voluntad política, tanto a nivel local como nacional.

Espacios de resiliencia: un enfoque de protección

En los asentamientos urbanos informales, los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz tienen que trabajar dentro de las limitaciones de un entorno social debilitado y menos cohesionado, exacerbado por la violencia. Esto promueve respuestas a corto plazo y enfoques de silos. Las respuestas poco integradas tienen una capacidad limitada para abordar crisis urbanas complejas. Las intervenciones han de ser colaborativas e integradas, y deben tener como objetivo reducir las vulnerabilidades a largo plazo tanto de la población desplazada internamente como de las comunidades de acogida.

Más allá de la supervivencia, la ayuda humanitaria debe comprometerse a dar apoyo a que las personas vivan con dignidad. Los “espacios de resiliencia” se desarrollaron como enfoque complementario a la protección, combinando asistencia con recuperación y no solo abordando las necesidades urgentes, sino también reforzando las capacidades locales. El marco combina un enfoque de protección de arriba hacia abajo con un enfoque de fomento de la capacidad de abajo hacia arriba mediante tres áreas de intervención: la creación de oportunidades educativas, económicas y laborales; el fortalecimiento de la cohesión social; y el apoyo a las capacidades de liderazgo. Este enfoque se ha incorporado a través de varios proyectos en Altos de la

Florida, lo que ha dado lugar a la creación de dos “espacios de resiliencia” comunitarios en el asentamiento informal: Comité de Impulso, un encuentro quincenal entre líderes comunitarios, residentes, asociaciones de desplazados internos y trabajadores humanitarios; y Florida Juvenil, una organización comunitaria juvenil creada por los grupos vecinales de breakdance, teatro y fútbol.

El Comité de Impulso trabaja por crear sinergias entre las organizaciones, la comunidad, las autoridades y el sector público con el fin de hacer más sostenible la respuesta humanitaria. Dado que los líderes locales convocan al comité y que la comunidad cada vez más empoderada para tratar los asuntos del barrio, constituye en sí mismo un proceso de aumento de la resiliencia. Florida Juvenil —cuyo enfoque es que la protección viene a través del empoderamiento— surge a raíz de una iniciativa de UNICEF y continúa recibiendo el apoyo de ACNUR, Kairós y el Servicio Jesuita a Refugiados. Los líderes de Florida Juvenil son jóvenes del barrio que comenzaron cuando eran estudiantes con el grupo de breakdance (llamado 180 Crew por el número de jóvenes que participaban en él)⁴.

La resiliencia ha surgido como una de las respuestas más firmes a la brecha entre lo humanitario y de desarrollo y como un llamamiento en favor de una “nueva forma de trabajar” para superar esta brecha. En Altos de la Florida, el trabajo conjunto de los actores humanitarios y de desarrollo, en colaboración con sus homólogos nacionales y locales, tiene como objetivo reducir el riesgo y la vulnerabilidad a corto y medio plazo (de tres a cinco años). Aquí la atención se centra en tres criterios que son reconocidos cada vez más como esenciales en las respuestas urbanas al desplazamiento: complementariedad, conectividad y sostenibilidad.

En Altos de la Florida, los actores internacionales han estado trabajando para reforzar los sistemas locales y nacionales en vez de reemplazarlos. Han tratado de colaborar con los proveedores de ayuda locales y nacionales e incluir a las autoridades locales y los municipios en la planificación y la programación; trabajan para empoderar a los líderes de las ONG locales y nacionales y de las organizaciones comunitarias desarrollando su capacidad de liderazgo, gestión y coordinación, y facilitándoles el uso de herramientas para establecer redes sociales con las que colaborar con las autoridades locales. La sostenibilidad

y la resiliencia dependen de esta capacidad de colaboración y del fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales. El enfoque adoptado en Altos de la Florida se basa en el fomento de la resiliencia como instrumento de protección. Esta protección, a su vez, representa un factor clave para abordar las causas profundas del desplazamiento urbano.

Pablo Cortés Ferrández pablo.ferrandez@idmc.ch
Investigador, proyecto H2020 PRUV; investigador asociado, Observatorio de Desplazamiento Interno www.internal-displacement.org

1. CNMH (2010) "Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia", p38 bit.ly/29uyNzv
2. Este artículo se basa en un proyecto de investigación llevado a cabo entre los años 2015 y 2018 en Altos de la Florida, que recoge 211 encuestas a hogares, 98 entrevistas en profundidad, tres cartografías sociales y tres encuentros con grupos de debate. El proyecto recibió financiación del programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la UE en el marco del convenio de subvención Marie Skłodowska-Curie número 691060.
3. Econometría Consultores (2016) "Evaluación externa del programa "Construyendo Soluciones Sostenibles-TSI", Econometría SA, p19.
4. Disponible en: www.youtube.com/watch?v=X116jL7v_U; www.youtube.com/watch?v=VF5fTRROURE

La tierra y los conflictos: pasos hacia la paz

Oumar Sylla, Ombretta Tempra, Filiep Decorte, Clarissa Augustinus e Ismael Frioud

Miles de yazidíes desplazados en Irak han recibido ayuda para un retorno seguro y sostenible a través de un proyecto que aborda la complejidad de las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra.

La competencia por la tierra es una causa común de conflictos que se vuelve explosiva cuando se combina con otras. Algunos de los ingredientes clave en contextos donde las cuestiones de tierras provocan conflictos violentos (y desplazamientos) son: una débil gobernanza de la tierra, incapacidad del gobierno para gestionar los conflictos relacionados con la tierra, corrupción, asimetría de poder (donde la mayor parte de las tierras están en manos de unos pocos ricos), la apropiación de las tierras por parte de inversores, la mala gestión y el uso ilegal de los recursos naturales y de los terrenos públicos, y la competencia basada en cuestiones étnicas y de identidad¹. Es probable que la competencia por las tierras se intensifique con las crecientes presiones provocadas por el cambio climático, el crecimiento demográfico, el aumento de la inseguridad alimentaria, la migración y la urbanización².

El enfoque adoptado en las aldeas yazidíes de Irak ejemplifica hasta qué punto el abordar las cuestiones relativas a la inseguridad de la tenencia de tierras puede ser decisivo para la recuperación y la construcción de paz y, para facilitar un retorno sostenible y para fomentar la confianza en los gobiernos y su voluntad política.

Los yazidíes en el norte de Irak

Muchos yazidíes, un grupo étnico minoritario, sufrieron recientemente dos oleadas de expulsiones. Una gran población de yazidíes

que vivía en la provincia iraquí de Nínive fue obligada en la década de los setenta por el régimen a trasladarse de sus tierras ancestrales a municipios colectivos. No recibieron compensación alguna por las tierras que tuvieron que abandonar, ni se les entregaron certificados de titularidad de las nuevas tierras. En junio de 2014, los combatientes del Daesh tomaron Mosul, la capital de Nínive; y, en agosto, atacaron el distrito de Sinjar, donde muchos yazidíes habían sido reubicados. Alrededor de 3 300 000 personas tuvieron que exiliarse, entre ellas unos 250 000 yazidíes. Los asentamientos yazidíes desocupados fueron demolidos o confiscados sistemáticamente por el Daesh, incendiaron o destruyeron 6000 viviendas y gran parte de las infraestructuras públicas fueron dañadas o saqueadas³.

El Daesh se retiró de Mosul en 2017, pero la situación en Sinjar sigue siendo compleja. Muchas personas siguen aún desplazadas y, a falta de un sistema de administración de las tierras y de documentos oficiales de titularidad, persiste la inseguridad de la tenencia, el riesgo de una ocupación secundaria y los conflictos por la propiedad.

ONU-Habitat respaldó un proyecto en Sinjar para abordar estos retos en el que se trabajó en 17 aldeas y se beneficiaron 1312 hogares⁴. El proyecto se basaba en la premisa de que, si se rehabilitaban los hogares de los yazidíes, se identificaban y se comprobaban las propiedades que reclamaban y se protegían sus derechos sobre las tierras, se fomentaría

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

la repatriación voluntaria a su lugar de origen y su retorno sería más sostenible; se evitarían además los conflictos por los derechos sobre las tierras y se reduciría el riesgo de futuros desplazamientos. Debido a la dificultad de obtener documentos oficiales que acreditasen la titularidad sobre las tierras en Irak, el enfoque del proyecto fue gradual y se empleó uno basado en un continuo de derechos a la propiedad⁵. Por tanto, el objetivo inicial no era establecer títulos de propiedad completos —un paso previsto para una fase posterior del proyecto—, sino, en su lugar, responder a las necesidades inmediatas y garantizar primero unos derechos de ocupación con documentos sobre las tierras. Con el fin de facilitar un retorno sostenible de las personas desplazadas, la prioridad inmediata era rehabilitar las viviendas, elaborar un mapa de las propiedades reclamadas y hacer entrega de los documentos iniciales de titularidad de las tierras, al tiempo que se fortalecía a largo plazo la capacidad de los municipios de administrar las tierras.

Herramientas y métodos

El proyecto empleó principalmente dos herramientas: una base de datos Sistema de Información Geográfica (SIG)⁶ y una encuesta sobre la vivienda, la tierra y la propiedad. Esta base de datos se basa en una tecnología de geoinformación llamada Modelo para el Ámbito de la Tenencia Social (STDM, por sus siglas en inglés)⁷ que elabora un mapa de los derechos a la propiedad y las reclamaciones de los yazidíes en una zona que carece de un sistema operativo de administración de las tierras y en la que la tenencia de las tierras es informal. La información se recopiló a través de una encuesta sobre la vivienda, la tierra y la propiedad realizada con

la ayuda de miembros de la comunidad y de las autoridades locales. Se llevaron a cabo actividades de movilización comunitaria en aldeas y campamentos de desplazados internos para informar a la población local sobre el proyecto, identificar los hogares cuyas casas habían sido dañadas y evaluar la vulnerabilidad de la población. También se estableció contacto con las autoridades locales para ayudar a identificar a los demandantes y las viviendas dañadas, y para facilitar así las actividades de seguimiento.

El proyecto hizo hincapié en el género y en el impacto de un acceso no equitativo a los derechos de propiedad. Las mujeres yazidíes tienen un acceso limitado a la herencia, ya que tradicionalmente la propiedad se divide entre los varones supervivientes, y pocas mujeres cabezas de familia dieron sus nombres como propietarias de una vivienda. Se dio prioridad a los hogares encabezados por mujeres, incluidos los encabezados por viudas y mujeres jóvenes embarazadas. Además, los certificados de ocupación expedidos incluían todos los nombres de los miembros de la familia, tanto hombres como mujeres, incluidos los niños. Sin embargo, es necesario ampliar el rango de acciones para abordar el derecho a la propiedad de la mujer en el contexto de las complejas leyes y prácticas culturales de Irak sobre la herencia y el acceso a la tierra y a los bienes inmuebles.



Recopilación de datos relativos a las reclamaciones de propiedad de los yazidíes en Sinjar (Irak). ¿Por qué se ha pixelado parte de esta imagen? www.fmreview.org/es/politica-fotografias.

El STDM se utilizó para determinar los derechos de ocupación y garantizar que las viviendas que se planificaba rehabilitar fueran propiedad de quienes las reclamaban y que no hubiera reclamaciones de tenencia de la tierra en disputa que requirieran adjudicación. Se entrevistó a los potenciales beneficiarios y a los miembros de la comunidad y se les pidió que proporcionaran documentos informales o alternativos (por ejemplo, facturas) como prueba de su ocupación anterior de la tierra y/o de los edificios. Se celebraron reuniones comunitarias para confirmar verbalmente la validez de las reclamaciones. También se utilizó como prueba el que las autoridades locales confirmaran que la familia había ocupado la parcela durante varios años. A través de este proceso fue posible preparar "precertificados de ocupación" que las autoridades firmaron.

Se marcaron los límites de las parcelas siendo estos después validados por los demandantes, los vecinos, las autoridades locales y ONU-Habitat. El mapa validado final se incluyó en un certificado de ocupación definitivo firmado por los demandantes, las autoridades locales, el Ayuntamiento, dos testigos y ONU-Habitat. La firma de las autoridades locales respalda y protege las reclamaciones. Entre la información que contiene el certificado se incluye un mapa de la parcela, una foto de la familia, los nombres de los demandantes, un texto que explica qué derechos tienen los ocupantes, y las firmas. Se entregaron copias de los certificados al Ayuntamiento y a los ocupantes; ONU-Habitat se quedó con una copia.

La rehabilitación técnica de las viviendas únicamente se inició una vez que las autoridades locales y los miembros de la comunidad validaron a los demandantes como ocupantes legales. La participación de más de 40 empresas privadas de construcción, junto con el empleo de los retornados durante el proceso de rehabilitación, contribuyó a la recuperación de la economía local, creó oportunidades laborales y les ofreció formación en empresa, lo que generó una mayor seguridad económica y contribuyó así a evitar futuros desplazamientos.

A lo largo de todo este proceso, se formó a los líderes locales en materia de derecho a la propiedad, incluida la gestión de las reclamaciones relacionadas con la propiedad y el desarrollo de criterios comunes en los que basar la expedición de certificados.

Compromiso y generar voluntad política

Debido a la compleja situación de seguridad, política y humanitaria en Sinjar resultó fundamental coordinarse estrechamente con sus homólogos gubernamentales (en las provincias, los subdistritos y con las autoridades locales). Esta fue la primera vez que a los yazidíes se le entregaron certificados reconocidos oficialmente para respaldar sus reclamaciones de propiedad, y la participación del gobierno local demostró que la voluntad política era importante para el éxito del proyecto.

La provisión de certificados, la elaboración de mapas y la rehabilitación técnica supusieron un importante primer paso hacia el reconocimiento total de los títulos de propiedad de la tierra para registrar legalmente su titularidad. La labor realizada reforzó la capacidad local en lo que respecta a la administración de las tierras, y se logró un acuerdo preliminar con el Ministerio de Justicia para transformar finalmente los certificados en títulos completos.

Después de que el gobierno central de Irak tomara el control directo de la zona en octubre de 2017 no estaba claro que aceptasen los certificados de propiedad expedidos a los yazidíes en el marco de este proyecto. A partir de 2018 quedó claro que el gobierno central los aceptaba como prueba de los derechos de los yazidíes a la propiedad y quería que ONU-Habitat extendiera los certificados a toda la provincia. Actualmente, se están llevando a cabo negociaciones sobre cómo actualizar estos certificados para que se conviertan en un sistema más amplio de registro de la propiedad. ONU-Habitat ha financiado otro proyecto para facilitar la labor de actualización de los certificados con el fin de que pasen a ser de titularidad plena.

La prevención de futuros conflictos

El proyecto obtuvo varios resultados. Contribuyó a la prevención de los conflictos relacionados con la propiedad al garantizar que los retornados fueran reconocidos como los verdaderos propietarios de sus casas y que sus reclamaciones fueran reconocidas oficialmente por las autoridades locales. Promovió el derecho a la propiedad de los yazidíes mediante la emisión de certificados de propiedad de las tierras. Respaldo el derecho a una vivienda adecuada mediante la rehabilitación de las que habían resultado dañadas. En resumen, impulsó la repatriación voluntaria, digna y

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

en condiciones de seguridad a sus lugares de origen y evitó futuros desahucios, ocupaciones secundarias y conflictos por las tierras.

«Este terreno era nuestro. Hemos construido nuestra casa en él. ONU-Habitat nos proporcionó certificados de ocupación que confirman que somos sus habitantes y que vivimos aquí». Qunaf Qasim, residente retornado.

La relación entre los líderes y las autoridades locales en materia de tenencia de la tierra se vio fortalecida de manera que les ayudara a rechazar las reclamaciones infundadas y a mediar en los casos de reclamaciones superpuestas. Les ayudó a abogar por el uso de la herramienta STDM y de los datos sobre los derechos de propiedad de los yazidíes ante las autoridades regionales y nacionales.

La intervención hizo que los miembros de la comunidad y las autoridades locales comprendieran mejor la tenencia social y el derecho a la propiedad, la prevención de conflictos sobre las tierras y las normas técnicas para la rehabilitación de viviendas. Respaldó la recuperación económica de la zona y la seguridad económica de los retornados.

Este estudio muestra cómo se forjó la voluntad política para otorgar a los yazidíes seguridad en la tenencia por primera vez en décadas. Muestra cómo las herramientas prácticas relacionadas con la tierra que respaldan actividades lideradas a nivel local y de la comunidad pueden fomentar y servir de apoyo a las repatriaciones voluntarias, la prevención de conflictos, la construcción de paz y la recuperación económica, así como fomentar la capacidad de recuperación de la comunidad. Y muestra el papel de los diferentes niveles de gobierno y de las

alianzas entre las múltiples partes interesadas en abordar una causa fundamental del desplazamiento: la competencia por las tierras.

Oumar Sylla oumar.sylla@un.org
Jefe de Unidad

Ombretta Tempra ombretta.tempra@un.org
Responsable de Asentamientos Humanos

Filiep Decorte decorte@un.org
Director Adjunto, Oficina de Enlace en Nueva York

ONU-Habitat www.unhabitat.org

Clarissa Augustinus
augustinusc@paulaugustinus.com
Consultora

Ismael Frioud ismael.frioud@gmail.com
Consultor

1. ONU-Habitat/GLTN (2017) *How to do a Root Cause Analysis of Land and Conflict for Peace Building* bit.ly/UNHab-rootcause-2017
2. ONU (2019) Guidance Note of the Secretary-General, The United Nations and Land and Conflict.
3. Frioud I (2018) "Iraq: Social Tenure and House Rehabilitation to Support the Return of Yazidis in Sinjar", en ONU-Habitat/GLTN/IIRR (2018) *Land and Conflict: Lessons from the Field on Conflict Prevention and Peacebuilding* bit.ly/GLTN-Land-and-Conflict-2018
4. Financiado por el Gobierno de Alemania a través del PNUD y ONU-Habitat/GLTN. Desde 2018, EE. UU. ha prestado apoyo adicional al Registro de la Propiedad de Mosul para actualizar los certificados de titularidad.
5. Este enfoque inclusivo, favorable a los pobres y con un enfoque con perspectiva de género incorpora derechos de tenencia tanto documentados como indocumentados, formales e informales, para individuos y para colectivos, incluidos los trashumantes y los habitantes de barriadas y otros asentamientos, que pueden ser legales o no. El enfoque basado en un continuo funciona con lo que ya existe y el SIG se incorpora a un sistema de gestión de la información sobre las tierras que abarca todo el espectro de los derechos formales, informales y consuetudinarios sobre las tierras en el país.
6. Sistema de Información Geográfica, que emplea información obtenida a través de la tecnología por satélite.
7. Desarrollado por ONU-Habitat y la Red Global de Herramientas del Suelo www.gltm.net

RMF número 55: Alojamiento en el desplazamiento

Este número de RMF examina la complejidad de los enfoques con respecto al alojamiento como objeto físico en una ubicación física y como respuesta a las necesidades humanas básicas.

Incluye 30 artículos sobre el tema del alojamiento, desde el punto de vista de las comunidades de acogida, organismos, diseñadores y personas desplazadas.

Disponible en inglés, árabe, francés y español, en versión impresa y en línea.

www.fmreview.org/es/alojamiento



La cuestión de los refugiados palestinos: causas profundas y cómo salir del punto muerto

Francesca P Albanese y Damian Lilly

El reconocimiento de las causas profundas del desplazamiento palestino y la aplicación objetiva del derecho internacional serán claves para cualquier solución a la cuestión de los refugiados palestinos. Los recientes intentos de sobreseerla por completo hacen que esto resulte aún más imperativo.

Las “causas profundas” del desplazamiento palestino —la situación de refugiados más prolongada en el tiempo y con mayor número de personas afectadas del mundo¹— son complejas y sus repercusiones han aumentado con el paso del tiempo a medida que siguen sin ser abordadas. Se remontan a principios del siglo XX, cuando las conflictivas aspiraciones de dos colectivos (uno autóctono y otro constituido en gran parte por inmigrantes) sobre las tierras de la Palestina bajo el mandato británico condujeron a una guerra que, en 1948, dio como resultado la creación de un Estado para un colectivo (Israel) y la negación del derecho a la autodeterminación, la desposesión y el exilio para la inmensa mayoría de los otros (palestinos).

El destino de los palestinos, 750 000 de los cuales se convirtieron en refugiados en torno a 1948, fue sellado por las subsiguientes leyes y políticas israelíes que les impidieron regresar a sus hogares originales y los convirtieron en apátridas, ya que a ellos —a diferencia de los palestinos que permanecieron en lo que terminó siendo Israel— no se les ofreció la posibilidad de convertirse en ciudadanos israelíes².

Desde 1948, se han producido otras oleadas significativas de desplazamientos de palestinos, muchos de los cuales siguen sufriendo diversos grados de discriminación, pobreza y pérdida de derechos, no solo bajo el mandato israelí en la Cisjordania y Gaza (ocupadas desde 1967), sino también en algunas otras zonas del mundo árabe en las que encontraron refugio.

A pesar de que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado cientos de resoluciones que ratifican el derecho de los refugiados a regresar a sus hogares y a percibir una indemnización³, y el Consejo de Seguridad ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de alcanzar una solución justa para la cuestión de los refugiados, ninguna se ha llegado a aplicar nunca. Ni tras años de negociaciones políticas entre las partes bajo el auspicio de las Naciones Unidas, ni desde las posteriores negociaciones regionales y

bilaterales desde la Conferencia de Madrid y los Acuerdos de Oslo en adelante se han producido avances, más allá de acontecimientos clave como el reconocimiento de Israel por la Organización de Liberación de Palestina.

Las divergentes narrativas sobre los orígenes de la cuestión de los refugiados palestinos han distorsionado el debate jurídico acerca de cómo resolver su situación. Un argumento engañoso que con el tiempo ha eclipsado el debate es que la UNRWA⁴ “perpetúa” el problema al censar y ayudar a las sucesivas generaciones de refugiados⁵. A esta ayuda, que ha sido fundamental para la supervivencia y la dignidad de millones de personas, no se le puede hacer responsable de la falta de una solución política, así como tampoco puede sustituirla. Los Estados miembros de las Naciones Unidas siguen teniendo la responsabilidad de dar con una solución para acabar con la apremiante situación de los refugiados palestinos.

Desbloquear las soluciones

A menudo se presenta la cuestión de los refugiados palestinos como imposible de superar, pero no lo es. El reto más complicado es la falta de voluntad política para reconocer siquiera las “causas profundas” del origen del desplazamiento o de su naturaleza continua y prolongada: la falta de la libre autodeterminación, la imposibilidad de retorno, la no restitución de la propiedad, la falta de indemnizaciones y la desnacionalización en conjunto. Los esfuerzos por ocultar las causas profundas del desplazamiento palestino han afectado tanto a la capacidad de compromiso de ambas partes, como a la forma en que se percibe internacionalmente la apremiante situación de estos refugiados. Esto sumado a la falta de apoyo efectivo de los Estados miembros por garantizar una aplicación basada en los principios del derecho internacional, ha hecho que el problema de los refugiados palestinos siga sin resolverse.

La Declaración de Nueva York de 2016 para los Refugiados y los Migrantes y el

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 subrayan la importancia de los esfuerzos de los Estados por atajar las causas profundas para poder encontrar soluciones, incluso en las situaciones prolongadas de refugiados. Estos instrumentos ponen de relieve la pertinencia de un enfoque que se base en la participación de múltiples actores interesados, junto con el respeto del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos como parte del proceso de búsqueda de soluciones.

Para los palestinos, la aplicación de ese enfoque implicaría, en primer lugar y, sobre todo, que la búsqueda de soluciones se desvinculara de los condicionantes políticos y de la asimetría de poder entre las partes, y que se orientara por los parámetros del derecho internacional⁶. Aunque el derecho internacional no puede por sí mismo resolver el problema de la complejidad que caracteriza a la cuestión de los refugiados palestinos, puede ayudar a que el debate vaya más allá de lo que es “políticamente factible” para ser justo y aceptable, de manera que el proceso político, cuando quiera que se reanude, tenga más probabilidades de éxito. Las posturas de Israel y de los palestinos nunca han estado tan alejadas y la promulgación del “pacto del siglo” anunciado por el Gobierno de Estados Unidos en junio de 2019 las ha polarizado aún más. Urge que la ONU se muestre firme para que el debate se centre de nuevo en los derechos de los refugiados.

La patria que los refugiados palestinos se vieron obligados a dejar atrás en 1948 ya no existe como ente político y administrativo, siguen sin abordarse las causas profundas de su exilio, y continúan el desplazamiento y la desposesión de los palestinos en el territorio que Israel ocupó en 1967. Estos elementos son de vital importancia para el caso palestino. Sin embargo, no siempre se tiene en cuenta que, en otros aspectos, los problemas a los que se enfrentan los palestinos no son muy diferentes de los de otros refugiados, casi dos tercios de los cuales se encuentran también en una situación de exilio prolongado y, a menudo, sin que se respeten sus derechos básicos. Como a toda persona desarraigada, se debe permitir a los palestinos que reconstruyan sus vidas en condiciones de seguridad y dignidad y se deben respetar sus derechos fundamentales. Las experiencias similares de Asia (después de la guerra de Indochina), Centroamérica, la antigua Yugoslavia, Irak, Timor Oriental y varios países de África (desde Angola a Mozambique) sugieren que se pueden hallar soluciones a los complejos

y prolongados problemas de los refugiados, si combinamos la aplicación de los principios legales con un compromiso político. En otras crisis de refugiados, la respuesta internacional ha sido típicamente multidimensional y ha abordado: en primer lugar, el estatus de refugiado provocada por el desplazamiento original, mediante una combinación de opciones voluntarias de repatriación, integración local o reasentamiento; en segundo lugar, las consecuencias materiales del desplazamiento (daños o pérdida de bienes o de ingresos) mediante la restitución y/o la indemnización; y, en tercer lugar, las pérdidas y daños morales y psicológicos que pudieran haber afectado tanto a las personas como a la comunidad en su conjunto, a través de diversas formas de reparación.

La aplicación de esa respuesta multidimensional en el caso de los refugiados palestinos tendría diversas implicaciones prácticas. En primer lugar, es necesario reconocer una narrativa histórica objetiva en torno a las “causas profundas” del desplazamiento palestino y a la permanente negación de los derechos que han vivido desde entonces. Esto podría ayudar a los palestinos a ver restituida su identidad colectiva y su dignidad tras décadas de desposesión y exilio como ciudadanos de segunda clase en el mejor de los casos o, a menudo, como extranjeros de segunda clase. También ayudaría a fomentar el compromiso con Israel y a abordar las percepciones erróneas a este respecto en los países árabes. El que las Naciones Unidas dirigieran este proceso ayudaría a garantizar la objetividad.

En segundo lugar, cualquier solución propuesta deberá conciliar la política con el derecho internacional, incluidas las resoluciones aplicables de las Naciones Unidas y el derecho internacional de derechos humanos en lo que respecta a los derechos colectivos. Esto implica, primero y, ante todo, respetar el principio de autodeterminación de los palestinos. Muchos sostienen que un Estado palestino independiente y plenamente soberano a lo largo de las fronteras de 1967 sería la solución lógica, ya que permitiría a los palestinos cumplir con su derecho a la autodeterminación y cultivar un sentimiento de identidad nacional. Sin embargo, esto no permitiría automáticamente que los refugiados pudieran ver cumplidas sus reclamaciones históricas pendientes, como el retorno y la indemnización. Un compromiso justo permitiría a los refugiados establecer su residencia en un Estado palestino de reciente creación o permanecer en los países de acogida

hasta que una resolución permitiera regresar a Israel a una cifra de personas acordada por ambas partes. Pero, para que esto ocurra, Israel deberá renunciar primero a su ocupación de la Franja de Gaza y Cisjordania, incluida Jerusalén Este. Para facilitar la restitución y la indemnización, deberán preservarse los registros históricos pertinentes para cuando sea posible presentar reclamaciones al respecto.

Y, por último, la aplicación del derecho internacional a la cuestión de los refugiados palestinos también implica alinear sus soluciones con el derecho internacional de los refugiados y la práctica relativa a los derechos individuales. ACNUR considera que las diferentes soluciones duraderas (repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento) no son mutuamente excluyentes. Siempre que sean todas voluntarias pueden complementarse entre sí y combinarse estratégicamente. La cuestión de los refugiados palestinos no es diferente. Por ejemplo, en 1948 la resolución 194 de la Asamblea General estableció que los refugiados «que deseen regresar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos» podían hacerlo, pero también que los que no quisieran regresar podían optar por el reasentamiento y ser indemnizados. Sin embargo, la acérrima negociación por parte de Israel al derecho de los refugiados a regresar también ha limitado las opciones de soluciones voluntarias alternativas. El hecho de que existan obstáculos prácticos y políticos para permitir que los palestinos regresen a Israel (aunque su retorno no se haga a expensas de los ciudadanos israelíes ni de su seguridad) no menoscaba la importancia de reconocer este derecho al retorno. Entretanto, un enfoque de este tipo exige que los refugiados palestinos y los Estados árabes que les acogen abandonen la persistente creencia de que la aceptación de cualquier otra solución que no sea el retorno supondría necesariamente renunciar a sus reivindicaciones con respecto a Israel. De hecho, según el derecho internacional, el fin de la condición de refugiado solo implica el cese de la protección internacional y no afecta a las reivindicaciones históricas de retorno (incluida la restitución) y de indemnización —a las que los palestinos tienen derecho en virtud de dicho derecho internacional—, como ya se ha dispuesto en varias resoluciones de las Naciones Unidas.

En resumen, lamentablemente hasta la fecha ha faltado voluntad política para resolver de forma eficaz la cuestión de los refugiados, más allá de la retórica. Una solución justa y duradera a la cuestión de los refugiados palestinos requiere de una acción política firme y basada en principios y cimentada en el derecho internacional. Los recientes esfuerzos por sobreseer la cuestión de los refugiados palestinos, como si se tratara de algo secundario en la búsqueda de la paz en la región, podrían provocar una mayor inestabilidad y deberían rechazarse. Unas políticas que ignoren los principios básicos de la justicia no conducirán a una solución sostenible.

Francesca P Albanese fpa7@georgetown.edu
Investigadora asociada, Instituto para el Estudio de la Migración Internacional (ISIM), Universidad de Georgetown www.georgetown.edu

Damian Lilly damianlilly@yahoo.co.uk
Jefe de la División de Protección, UNRWA
www.unrwa.org

Este artículo ha sido redactado a título personal sin que refleje, necesariamente, los puntos de vista de los organismos para los que trabajan los autores.

1. De 13 millones de palestinos, se considera que más de la mitad son refugiados, de los cuales unos 5,4 millones están censados como “refugiados palestinos” en la UNRWA y viven en Oriente Próximo. Oficina Central de Estadística de Palestina, diciembre de 2018.
2. Aunque algunos palestinos habrían adquirido la nacionalidad del lugar donde “se reubicaron” (Jordania es el único país que la concedió en conjunto a todos los desplazados en 1948), la mayoría sigue sin tener una. La falta de soberanía plena del Estado de Palestina —un elemento indispensable para conseguir el derecho a la autodeterminación— convierte a los habitantes de la Franja de Gaza y de Cisjordania en apátridas en virtud del derecho internacional.
3. Véase, por ejemplo, el párrafo 11 de la resolución 194 de la Asamblea General bit.ly/GenAssResolution194
4. La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), establecida en 1949, opera en Jordania, el Líbano, Siria, Cisjordania, incluida Jerusalén Este, y la Franja de Gaza, donde ofrece servicios educativos, sanitarios y de empleo.
5. La conformidad del sistema de registro de la UNRWA con el derecho internacional de los refugiados y la práctica se examina en Albanese F P (2018) “UNRWA and Palestine Refugee Rights: New Assaults, New Challenges” *Current Issues in Depth*, Instituto de Estudios Palestinos bit.ly/Albanese2018-PalestineStudies
6. Si desea más información sobre la aplicación del marco de la Declaración de Nueva York/Pacto Mundial sobre los Refugiados a los refugiados palestinos, véase Albanese F P y Takkenberg L. (2020) *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, OUP.

