

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 53
octubre 2016

Comunidades locales: primeras y últimas proveedoras de protección

y además, una selección de artículos sobre otros aspectos de la migración forzada



SÓLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA



¿Por qué esta imagen
de portada?
Consulte la página 3

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

Personal en Oxford

Marion Couldrey y
Maurice Herson (Editores)
Maureen Schoenfeld (Asistente
de Promoción y Financiación)
Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview
Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura Moreno
Mancebo, IUDESP, Universidad de
Alicante, Apartado de Correos 99,
EO3080 Alicante, España

rmf@ua.es

www.fmreview.org/es

Renuncia de responsabilidad: Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del RSC o del IUDESP.



ISSN 1460-9819

Diseñado por
Art24 www.art24.co.uk

De los editores

El tema central de esta edición, “Comunidades locales: primeras y últimas proveedoras de protección”, examina la capacidad de las comunidades para organizarse antes, durante y después del desplazamiento en formas que ayuden a proteger a la comunidad. Como es habitual, este número de RMF también incluye, además de los artículos temáticos, varios artículos de interés sobre otros temas de la migración forzada.

Nos gustaría dar las gracias a Rachel Hastie (Oxfam) y James Thomson (Act for Peace, miembro de ACT Alliance) por su ayuda en calidad de asesores sobre el tema central de este número. Agradecemos también a DanChurchAid, el Grupo Temático Mundial de Protección, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores y ACNUR su apoyo financiero a esta edición.

Marion Couldrey y Maurice Herson,
Editores, Forced Migration Review



De la edición en español

En una situación de crisis que pone a las personas en riesgo de desplazamiento, es habitual que sea la propia comunidad la que de la primera respuesta, desarrollando estrategias y acciones de autoprotección de todo tipo. El reto para las organizaciones humanitarias externas es no ignorar estas estrategias y explorar su potencial tratando de entender la realidad que viven las comunidades, sus necesidades y qué es lo que cada comunidad entiende por “protección”. De esta manera sería posible que se incorporasen las experiencias de protección comunitarias a las políticas y la acción de los organismos de protección internacionales.

Formatos e idiomas: la edición completa y todos los artículos individuales de esta edición están disponibles en línea en html y pdf en www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria. RMF 53 y su correspondiente RMF 53 resumen (que ofrece una introducción a cada artículo y enlaces QR/web) estarán disponibles tanto en línea como en forma impresa en español, inglés, árabe y francés. Si desea recibir copias envíenos un email a rmf@ua.es.

Próximos números y temas:

- RMF 54: **Reasentamiento** (publicación en febrero 2017)
- RMF 55: **Alojamiento** (publicación en junio 2017)

www.fmreview.org/es/proximas-ediciones

Eva Espinar y Laura Moreno,
Revista Migraciones Forzadas



Derechos de autor

RMF es una publicación de acceso abierto. Puede leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir o enlazar los textos completos de los artículos de RMF siempre y cuando sea con fines no comerciales y se reconozca adecuadamente al autor y a RMF. Los autores que publican con RMF conservan los derechos de autor sujetos a la concesión de licencia exclusiva para RMF. Todos los artículos publicados en RMF tanto en su versión impresa como en línea, y RMF en sí, están registrados bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (CC BY-NC-ND). Más información en www.fmreview.org/es/derechos-autor.



Comunidades locales: primeras y últimas proveedoras de protección

- 4 Entender y respaldar la protección liderada por la comunidad**
Nils Carstensen
- 8 Desafiar el orden establecido: la necesidad de “localizar” la protección**
Simon Russell
- 10 La autoprotección liderada por las mujeres en Sudán**
Nagwa Musa Konda, Leila Karim Tima Kodi y Nils Carstensen
- 14 “Este grupo es esencial para nuestra supervivencia”: los refugiados urbanos y la protección comunitaria**
Jennifer S Rosenberg
- 17 Los refugiados como primera parada para la protección en Kampala**
Eugenie Mukandayisenga
- 19 Combatir la dependencia y promover la protección infantil en Ruanda**
Saeed Rahman, Simran Chaudhri, Lindsay Stark y Mark Canavera
- 22 La acción local para proteger a las comunidades en Nigeria**
Margee Ensign
- 25 Refugiados que acogen a refugiados**
Elena Fiddian-Qasbiyeh
- 28 El norte de Uganda: protección en el desplazamiento y en el retorno**
Denise Dunovant
- 30 Replantearse el apoyo a las estrategias de autoprotección de las comunidades: un estudio de caso de Uganda**
Jessica A Lenz
- 34 Reconstruir vidas en Colombia**
Emese Kantor
- 36 La protección comunitaria: el enfoque del CICR**
Angela Cotroneo y Marta Pawlak
- 40 Redes y “derecho a la ciudad” en Medellín, Colombia**
Jonathan Alejandro Murcia y James Gilberto Granada Vahos
- 41 Programas de protección efectivos basados en la comunidad: lo aprendido en la República Democrática del Congo**
Richard Nunn
- 44 Los Auxiliares de Enlace Comunitario: un puente entre las fuerzas de la paz y las poblaciones locales**
Janosch Kullenberg
- 48 El desarrollo de la comunidad de refugiados en Nueva Delhi**
Linda Bartolomei, Mari Hamidi, Nima Mohamed Mohamud y Kristy Ward
- 51 La policía de proximidad en el campo de Kakuma**
Hanno Brankamp

- 53 El papel de los centros comunitarios que ofrecen protección: ACNUR y la Asociación Al Ghaith en Yemen**
Nicolas Martin-Achard y Asociación Al Ghaith
- 55 El papel de las normas culturales y las estructuras locales de poder en Yemen**
Mohammed Al-Sabahi y Fausto Aarya De Santis
- 57 El papel de la comunidad en los viajes de los refugiados a Europa**
Richard Mallett y Jessica Hagen-Zanker
- 58 La integración de la protección en la preparación ante el riesgo de desastres en la República Dominicana**
Andrea Verdeja
- 61 Suplir el vacío de financiación para la protección de la comunidad**
Khalid Koser y Amy Cunningham
- 63 Prepararse para la autopreservación**
Casey Barrs

Artículos generales

- 65 Repensar el género en el régimen internacional de refugiados**
Megan Denise Smith
- 67 Colombia: el proceso de paz y las soluciones para los migrantes forzados**
Jeisson Oswaldo Martínez Leguizamo
- 69 La apatridia y la crisis de refugiados en Europa**
Katalin Berényi
- 71 Mujeres refugiadas como emprendedoras en Australia**
John van Kooy
- 74 Poder, política y privilegio: la salud pública en la frontera de Tailandia y Birmania**
Nikhil A Patel, Amos B Lichman, Mohit M Nair y Parveen K Parmar
- 76 Visados humanitarios: la experiencia de Brasil como base**
Liliana Lyra Jubilit, Camila Sombra Muiños de Andrade y André de Lima Madureira
- 79 El compromiso con la innovación entre los refugiados y los desplazados internos**
Danielle Robinson
- 81 Las parteras sudafricanas que cuidan de mujeres inmigrantes y refugiadas**
Mamokgadi Gloria Victoria Koneshe

-
- 83 Noticias del Centro de Estudios sobre Refugiados**
 - 84 Encuesta de 2016 a los lectores de RMF - resultados y observaciones**



¿Por qué esta imagen de portada?: En Caquetá, Colombia, una líder de la comunidad tomó la iniciativa de ayudar a su comunidad a encontrar un lugar seguro, digno y saludable para vivir tras ser desplazados por las guerrillas. En contraste con la mayoría de las imágenes y metáforas que vienen a la mente cuando buscamos ilustrar la “protección” –el tejado de un refugio, tal vez, o una mano que ofrece ayuda– para nosotros esta imagen refleja una comunidad desplazada tratando de reavivar los vestigios de la normalidad. Habla también de la inventiva y la creatividad, y de un lugar en el que alguien puede florecer, un lugar que ofrece pertenencia y seguridad: la unión de la comunidad y la protección. Como dijo la actriz Audrey Hepburn: “Plantar un jardín es creer en el mañana”.

Entender y respaldar la protección liderada por la comunidad

Nils Carstensen

Respaldar las estrategias de protección lideradas por la comunidad local podría mejorar significativamente el impacto de las intervenciones relacionadas con la protección pero los actores externos primero necesitan reconocer el potencial que tiene la gente en peligro para convertirse en actores independientes.

En los últimos años se han dado cada vez más pruebas de la efectividad de las estrategias y acciones de protección lideradas a nivel local: una asociación local de mujeres en Sudán que asesora a las comunidades acerca de cómo buscar protección en trincheras o en las cuevas de la montaña para escapar de los bombardeos aéreos; una familia cristiana que decide viajar con amigos que pertenecen a la mayoría budista en zonas controladas por el Gobierno del sudeste de Myanmar; y escuadrones locales antiexplosivos autodidactas que se encuentran en las zonas de Siria controladas por la oposición y que eliminan o neutralizan las bombas de barril o racimo en barrios muy poblados¹.

En esos casos, algunas de las comunidades ya están desplazadas e intentan evitar que les obliguen a abandonar sus hogares otra vez, mientras que otras intentan minimizar los riesgos que de otro modo harían que el exilio y el desplazamiento fueran inevitables. En situaciones de crisis existen múltiples y a menudo muy dispares interpretaciones de lo que significa “protección” y de qué estrategias y acciones podrían aportar cierto nivel, especialmente en situaciones en las que las partes del conflicto y las autoridades nacionales o locales muestran poco o ningún respeto por las leyes y normativas internacionales o nacionales. En estos casos las necesidades definidas a nivel local, las estrategias y las interpretaciones de lo que es la protección podrían diferir mucho más de lo que normalmente ocurre con un enfoque “normativo” internacional de la protección.

De acuerdo con la definición más ampliamente aceptada, la protección humanitaria pretende evitar, o en su defecto, limitar o paliar las repercusiones de los abusos. Este enfoque tiende a ver la protección como algo que los forasteros intentan aportar a los miembros vulnerables de una comunidad concreta con el fin de promover el cumplimiento con los organismos

pertinentes del derecho internacional. Aunque las actividades llevadas a cabo por los actores externos son cruciales para proteger y salvar vidas cuando funcionan bien, este enfoque se caracteriza por traducir diferentes leyes internacionales, enfoques basados en los derechos, mandatos institucionales y las directrices más comunes sobre actividades de protección en realidades locales muy complejas con las que no siempre concuerdan, del mismo modo que ocurriría con la experiencia de la gente que se encuentra en situación de riesgo.

En la creciente base empírica de estrategias y acciones de protección de raíz local se incluye el informe de Oxfam de 2009 sobre la protección comunitaria en la República Democrática del Congo (RDC), el catálogo de estrategias de autoprotección del Cuny Center, los diversos casos documentados en Colombia, y los estudios de autoprotección realizados por Local to Global Protection (L2GP) y la Red de Prácticas Humanitarias del Overseas Development Institute (Instituto de Desarrollo de Ultramar) en Birmania/Myanmar, Palestina, Sudán, Sudán del Sur y Zimbabue. El reciente trabajo realizado por el Centro Stimson, el Sudd Institute y el Center for Civilians in Conflict también ha contribuido a entender la autoprotección en la RDC, Sudán del Sur y Siria.

Este creciente reconocimiento de la protección liderada a nivel local también se ha puesto de manifiesto en las orientaciones prácticas para personal (y socios) de los programas humanitarios, y en los últimos informes políticos como el Marco Estratégico 2016-19 del Grupo Temático Mundial sobre Protección y el nuevo documento de política de protección humanitaria de ECHO donde se refleja la importancia de la autoprotección a los encargados de la formulación de políticas humanitarias y los donantes.

Cuando se explora el potencial y las limitaciones de las estrategias de autoprotección de las comunidades resulta crucial ser conscientes de que el creciente reconocimiento de la autoprotección nunca debe menoscabar

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

la responsabilidad primaria que tiene el Estado. La legislación internacional existente, las convenciones y las normas constituyen los pilares jurídicos indispensables para la protección de los civiles. Desde un punto de vista más pragmático es también importante observar que aunque las estrategias de autoprotección individuales y comunitarias pueden resultar cruciales para la supervivencia, no ofrecen de por sí el grado de salvedad, seguridad y dignidad que la gente necesita y a las que tiene derecho, por lo que aunque resulten vitales, los organismos locales no deben verse nunca como un sustitutivo de las responsabilidades de protección de las autoridades nacionales o, en su defecto, de actores internacionales relevantes.

“Permanecemos alerta e informados de modo que, cuando oímos hablar de posibles ataques de los veteranos de guerra, huimos de nuestros hogares con nuestros hijos. Pero seguimos viviendo con miedo”. (Activista de la oposición, Zimbabue).

La interpretación local de la protección

Los hallazgos más importantes e inspiradores en las investigaciones sobre autoprotección disponibles hasta la fecha son acerca de lo que las personas vulnerables hacen para protegerse a sí mismas y a sus comunidades y de cómo lo hacen. Sus principales factores son los siguientes:

Primero, el abanico de bienes disponibles:

Esto se verá afectado por el grado en que son compartidos con las familias y comunidades, y entre ellas, y por el nivel de cohesión de la comunidad y la calidad de los líderes locales.

En segundo lugar, los papeles clave de protección y asistencia que desempeñan las redes sociales de carácter civil locales: Las actividades de los grupos armados y de las autoridades nacionales a menudo se considera que tienen repercusiones duales. En Sudán y en Myanmar, por ejemplo, los grupos armados de la oposición se consideraban potenciales fuentes de amenazas y también importantes agentes de protección.

En tercer lugar, el acceso a recursos materiales, financieros y naturales: Las comunidades señalaron que las formas de ganarse la vida y la protección estaban íntimamente ligadas. Es decir, que la capacidad de protegerse a uno mismo y a su comunidad depende del tipo (y la magnitud) de los recursos que las comunidades y familias puedan aprovechar cuando golpea la crisis.

En cuarto lugar, la relativa importancia de la cultura local, así como de la religión, tradiciones, valores y normas sociales, y del derecho consuetudinario: Estos factores a menudo importan más que los derechos formales, en especial cuando hay que lidiar con amenazas dentro de la familia y también de la comunidad, como la violencia doméstica o la de género.

A menudo la interpretación local del concepto de protección difiere —o va mucho más allá— de cómo se entiende y cómo la aplican los actores internacionales. Cuando un entrevistado en Sudán declaró que “Si no pudiéramos defendernos a nosotros mismos con armas, no podríamos sobrevivir,” señaló una estrategia de protección que ningún actor humanitario que base su actuación en los principios de derecho podría respaldar. Pero cuando una mujer de la misma zona explicó que “No somos animales. No solo necesitamos comida y agua para vivir. Nos gusta arreglarnos para vernos guapas y bailar incluso cuando tenemos hambre”. Su estrategia para sobrevivir y preservar la dignidad mediante el uso de perfumes, extensiones de pelo y las cuerdas de la guitarra podría hacer que los trabajadores humanitarios reparasen en los aspectos psicosociales de la protección como la conexión social y la voluntad. Está demostrado que ser capaz de mantener la dignidad y la identidad propia como parte de una comunidad distinta sin perder la esperanza influye más a la hora de determinar si la gente dispone de los medios económicos para protegerse a sí misma, a sus familiares y a su comunidad.

Cuando se mira desde una perspectiva local, las amenazas a la protección —y los esfuerzos de supervivencia y autoprotección asociados— son muy contextuales y cambian rápidamente con el tiempo, la estación del año y las dinámicas del conflicto. Por tanto, las necesidades y estrategias de protección tienen que ser constantemente analizadas y abordadas a nivel nacional, comunitario, familiar e individual. Los análisis desglosados por género y edad, por ejemplo, muestran importantes variaciones en lo que respecta a lo que se percibe como amenazas más importantes y lo que se consideran estrategias de autoprotección relevantes y factibles.

La autoprotección es importante y por eso hay numerosos ejemplos de aquello a lo que a menudo nos referimos como “estrategias de protección negativas”, que son aquellas que, aunque alcanzan “logros” de protección a corto

plazo para algunos miembros de la familia o de la comunidad, lo hacen con unos riesgos o costes humanos muy elevados. Entre esos ejemplos incluiríamos la aceptación del riesgo de ser atacados al ir a recoger agua para la familia, permitir el matrimonio infantil para reducir los gastos familiares o para ganar dinero, o enviar a un joven a luchar con un grupo armado para garantizar la protección de toda su familia. Aunque los actores extranjeros no apoyarían tales estrategias, sigue siendo crucial entenderlas y luego trabajar con las comunidades, familias e individuos para desarrollar estrategias menos negativas.

“A veces sabíamos cuando íbamos a por agua que ellos [los soldados enemigos] podían estar esperando para violarnos. Pero no teníamos otra elección”.

Otro hallazgo frecuente es que muchos de los esfuerzos de protección liderados a nivel local no encajan en las categorías o “sectores” (protección, trabajo, refugio, nutrición, etc.) definidos por los organismos externos. Ni tampoco encajan bien en una fase de concreta de los planes de emergencia, o de las actividades de respuesta, recuperación o desarrollo. La perspectiva comunitaria será incompatible con las clasificaciones establecidas por el sector de la ayuda, lo que dará como resultado el que la autoprotección y otras

respuestas locales a menudo no cumplan los requisitos para recibir financiación externa.

“Primero perdimos nuestro modo de vida; luego, perdimos nuestra dignidad por el modo en que nos trataron los organismos de ayuda internacional. Parecía que los organismos internacionales tenían su propia agenda. No prestaron atención a nuestras propias capacidades para lidiar con la crisis”.
(Voluntario de una organización local en Gaza)²

Diferentes enfoques; objetivos similares

Las comunidades y los individuos afectados se enfrentan con la necesidad imperiosa de actuar aquí y ahora para sobrevivir y protegerse a sí mismos y a sus familias, comunidades y bienes. Guiadas básicamente por la experiencia, las personas toman decisiones en el momento llevadas por la imperiosa necesidad de actuar.

Los organismos humanitarios de protección internacional, sin embargo, suelen guiarse por una compleja mezcla de principios humanitarios y leyes internacionales, así como realidades geopolíticas nacionales, regionales e internacionales, disponibilidad de recursos, restricciones dictadas por la logística, acceso y personal de seguridad, y mandatos institucionales, políticas y restricciones de donantes. Sus acciones deben medirse, ser supervisadas y justificadas mediante toda una serie de procesos que llevan tiempo y que podrían no ir al mismo ritmo que las amenazas



Darfur: una niña con su hermano mirando las fuerzas de paz de la Unión Africana (AMIS) en 2006. Las fuerzas de paz se retiran a su base por la tarde, pero la mayoría de los ataques contra civiles se producen por la tarde, noche y madrugada, mientras las fuerzas de paz y los trabajadores de ayuda internacional están ausentes. Durante este tiempo, la comunidad es el único proveedor de protección disponible.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

a las que se enfrentan o que la urgencia con la que las comunidades necesitan actuar.

Aunque es importante reconocer esas diferencias en su interpretación y en la práctica, es igual de importante observar que a pesar de sus diferentes antecedentes prácticos, contextuales y conceptuales, estos enfoques están intentando en gran medida abordar las mismas amenazas de protección y los mismos retos, por lo que deberían verse como complementarios más que mutuamente excluyentes.

Pero a pesar del aumento de la atención que se da a las actividades de autoprotección y de su evidente complementariedad a los esfuerzos internacionales, la L2GP y otros estudios —como una encuesta de 2014 sobre la protección comunitaria llevada a cabo con profesionales de la protección³— hallaron que los esfuerzos de protección verdaderamente dirigidos a nivel local rara vez son reconocidos o respaldados por los organismos externos. Aunque la mayoría de los encuestados entendían la protección comunitaria como actividades “que se originaban desde dentro de las comunidades y que eran lideradas por ellas mismas para protegerse”, apenas un puñado pudo referirse a casos concretos que conocieran o que hubiesen respaldado. Más bien, la inmensa mayoría de los encuestados sugirieron ejemplos de “protección comunitaria” que en realidad habían surgido de un organismo exterior pero que incluían el poner al corriente a las comunidades o contar con su participación en las diferentes etapas de la implementación.

Debido a la documentada falta de apoyo real a los esfuerzos de protección realmente liderados a nivel local, parece que lo más pertinente es recordar la jerarquía de los factores que afectan a la seguridad de los civiles:

“El primero y más crítico [de los factores] afecta a las acciones y motivaciones de las partes de un conflicto; al grado en que las partes beligerantes se adhieren a las normas de la guerra es un factor fundamental para el nivel de riesgo al que se enfrentan los civiles. El segundo afecta a los pasos que los civiles dan para protegerse de las consecuencias directas e indirectas de las partes beligerantes. El último factor concierne a las intervenciones de terceros destinadas a proteger a los civiles”.⁴

Un primer paso crucial es mejorar la sinergia entre los organismos de protección locales y exteriores para reconocer a las personas que se encuentran en peligro como

actores independientes suficientemente capaces. Sin embargo, para que se produzca cualquier progreso real, los actores exteriores deben ir más allá y convertir la interpretación local de las amenazas de protección y las estrategias locales en el centro de sus propias actividades, y conceder a las comunidades e individuos afectados el control y el poder de tomar decisiones sobre los programas y proyectos. Si nos basamos en los principios humanitarios y lo hacemos con suficiente cuidado, sensibilidad y orientación, ese movimiento no solo reforzaría la voluntad local sino que también fundamentaría y mejoraría al organismo exterior.

Este proceso es exigente y algunos actores de protección exteriores podrían ser más aptos y más capaces que otros de asumir un enfoque de protección liderado por la comunidad local. Pero incluso los pequeños pasos que se puedan dar en esta dirección ayudarán a rellenar el actual vacío en lo que concierne al entendimiento y a la acción entre la voluntad local y la mayoría de los organismos exteriores.

“Las montañas nos protegieron. Tomamos comida silvestre y nos tratamos con medicina tradicional. Dependemos de nuestras comunidades, de la colaboración y de la unidad para ayudarnos los unos a los otros a sobrevivir y a no rendirnos”.

Nils Carstensen nic@local2global.info

Documentalista y asesor humanitario sénior, Local to Global Protection www.local2global.info y DanChurchAid www.danchurchaid.org

1. Este artículo se basa parcialmente en el capítulo “Community self-protection” [Autoprotección comunitaria] escrito junto a Aditi Gorur para *Protection of Civilians* [La Protección de los Civiles] (2016), Oxford University Press (OUP). <http://bit.ly/OUP-Protection-of-Civilians-2016>
El artículo también se basa en estudios tanto publicados como inéditos producidos por L2GP. Si no se indica de otro modo, las citas proceden de los estudios de L2GP. Gracias a James Thomson, Kerren Hedlund y Sofie Grundin por sus contribuciones.
2. Véase Berry K y Reddy S (2010) ‘Safety with dignity: integrating community-based protection into humanitarian programming [Seguridad con dignidad: integrar la protección comunitaria en los programas humanitarios]’, HPN/ODI Network Paper No 68, p.5. <http://bit.ly/ODI-Berry-Reddy-Paper68>
3. (2014) *Community-Based Protection: Survey Findings and Analysis* [Protección comunitaria: hallazgos y análisis de la encuesta], preparado para las Consultas Anuales de ACNUR en 2014. www.unhcr.org/en-us/57430824
4. Pantuliano S y Svoboda E “Humanitarian Protection – Moving beyond the Tried and Tested” [La protección humanitaria: ir más allá de lo experimentado] en Willmot H, Mamiya R, Sheeran S y Weller M (Eds) (2016) *Protection of Civilians* [La protección de los civiles], Oxford University Press.
<http://bit.ly/OUP-Protection-of-Civilians-2016>

Desafiar el orden establecido: la necesidad de “localizar” la protección

Simon Russell

Existe una crítica cada vez mayor a los actores de protección por ignorar las estrategias de resolución de problemas y las capacidades de los autóctonos, lo que debería impulsar que se reconsideraran radical y creativamente las actitudes y los enfoques.

Pierre Bourdieu escribió en 1977 que “cada orden establecido tiende a hacer que su propio sistema totalmente arbitrario parezca totalmente natural”. En el caso de la protección humanitaria, ese orden establecido se ha transformado desde 2005 en un enfoque sectorial, con un Grupo Temático Mundial sobre Protección en Ginebra y 28 grupos temáticos sobre el terreno. Estos grupos temáticos se encargan de formular un programa de acción para la protección a nivel nacional (dentro de un plan más amplio de respuesta humanitaria) basado en una definición común de “protección” que data de 1999:

La protección comprende todas las actividades destinadas a conseguir el pleno respeto por los derechos de los individuos de conformidad con la letra y el espíritu de los corpus legales, en especial del Derecho de los derechos humanos, del Derecho internacional humanitario y del Derecho de los refugiados.²

Solo en los últimos tiempos esta definición de protección común, que tiene su origen en el Derecho internacional humanitario, en el de los derechos humanos y en el Derecho de los refugiados, ha sido cuestionada y precisamente por un sector inesperado: el de las propias personas y organizaciones de la comunidad afectadas por las crisis. Dicen que la definición de “protección” es una interpretación del Norte que no tiene en cuenta las tradiciones y las preocupaciones de los autóctonos y que se basa más en lo que pueden suministrar las agencias humanitarias que en las necesidades de las personas afectadas. Esta es una versión simplificada de un complejo debate pero el tema se ha puesto sobre la mesa y debe abordarse.

En el informe de 2015 titulado Independent Whole of System Review of Protection in the Context of Humanitarian Action³ [Conjunto independiente de revisión del sistema de protección en el contexto de la acción humanitaria] los autores criticaron que los actores de protección no prestaran atención ni a las estrategias de resolución de problemas

autóctonas existentes ni a las potenciales y observaron que los sistemas de respuesta a la crisis y las costumbres indígenas no tenían por qué ser compatibles con los enfoques humanitarios generales. Escribieron que “de cara al futuro será justo asumir que bien podría darse una mayor fragmentación; que la universalidad, siempre en el centro de la ética humanitaria tradicional, se verá confrontada cada vez más por nuevos pensamientos y prácticas que serán mucho más diversas en el terreno humanitario”. ¿Cómo podría canalizarse ese cambio de manera que resultara constructivo en lugar de destructivo?

Es muy difícil cambiar un orden establecido en un lugar en el que el sistema y la cultura desempeñan un papel tan importante. En términos de inclusión —o más bien de exclusión, del Sur Global— “aliarse” no consiste únicamente en dialogar sino que incluye una gama más amplia de actores que dan forma al sistema y en cómo operen con él. Para que los actores locales puedan ser importantes dentro del sistema, es necesario cambiar la naturaleza de las interrelaciones entre la capacidad nacional y el sistema internacional y pasar de una relación más paternalista y basada en las subcontratas a una fundamentada en alianzas entre iguales. Esto exigiría un cambio en el marco actual que predispone las normas y estándares basados en el Norte y que, en gran medida, obvia los valores autóctonos o de la comunidad.

En algunas ocasiones las normas locales o tradicionales pueden constituir mecanismos negativos de resolución de problemas y “prácticas dañinas” pero, en muchos otros, los mecanismos de la comunidad que son efectivos y la resiliencia local están siendo menoscabados por respuestas “predefinidas” que se imponen sin consultar o sin ser conscientes del contexto. Esto puede dar lugar a un comportamiento que se quede solo en la superficie, que no dé pie a medidas de protección significativas o sostenibles que se adapten e integren en la vida de la comunidad.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Romper los moldes

Es necesario revisar la dinámica del enfoque sectorial para ver si es en sí misma un impedimento para una mayor inclusión de los actores locales. La coordinación de una estrategia para hallar soluciones al desplazamiento en el sudeste de Myanmar, por ejemplo, se realizó fuera del enfoque sectorial y fue más inclusiva con una amplia gama de socios, entre ellos organismos locales, que la respuesta del grupo temático sobre protección en el estado de Rakáin. En el informe del Grupo de Política Humanitaria de marzo de 2015 sobre los actores internacionales locales y de la diáspora en la respuesta en Siria, los autores escribieron que: “El sistema oficial ha sufrido muchos cambios en los últimos años; algunos lo han mejorado; otros no. Pero ninguno ha sido lo que se podría llamar radical o fundamental. Aunque un cambio radical podría no ser realista a corto plazo —y probablemente no lo sea— el sistema oficial debería tomar a Siria como ejemplo de los retos que se avecinan. Es necesario que se exploren formas creativas de responder y que no se haga de forma aislada sino con la participación de nuevos “jugadores”, aunque no nos sean familiares”⁴.

La inclusión de una gama de actores más amplia requiere un cambio más sustancial que simplemente poner otro sitio en la mesa y pedirles que participen en una estructura que no satisface sus necesidades. Las ONG nacionales a menudo son las primeras en responder en una situación de emergencia pero hay espacio para que participen en todas las fases de la respuesta. A veces se las excluye de los mecanismos de coordinación o no participan porque no les parecen relevantes o no tienen capacidad para hacerlo.

La estructura de los equipos humanitarios en el país y del enfoque sectorial refuerza de forma inherente más el liderazgo internacional que la participación local. La cuestión es cómo salir de una mentalidad basada en las subcontratas. Se ha trabajado mucho en el desarrollo de la capacidad pero lo importante es la calidad de las alianzas, y hay tres cuestiones en especial que se deben desentrañar:

Financiación: El dinero es la clave. Un mejor acceso a la financiación resulta vital para las agencias locales pero es necesario simplificar el acceso a los fondos pensando en la proporcionalidad. ¿Por qué necesitan las ONG nacionales salvar los grandes obstáculos reguladores para conseguir pequeñas cantidades de dinero? Entre las

cuestiones particulares se incluyen la necesidad de auditorías y las restricciones impuestas por la legislación antiterrorista. Se podría llevar a cabo un enfoque que consistiera en establecer partidas de dinero por separado que estuviesen disponibles a través de los grupos temáticos sobre protección para que las desembolsaran en las ONG locales (la iniciativa Start Network⁵, por ejemplo, ha recaudado fondos para la respuesta local) dado que los fondos mancomunados a nivel nacional las han excluido hasta la fecha. En la Cumbre Humanitaria Mundial de mayo de 2016 se acordó que se debería canalizar más financiación —y de forma más directa— para las agencias locales; el objetivo acordado consistía en destinar el 25 % de la financiación humanitaria “lo más directamente posible” a agencias locales y nacionales⁶.

Toma de decisiones: Es necesario encontrar mejores modos de incluir a las agencias locales en la arquitectura internacional a nivel global y local. El modo en que se incluye a las ONG en los equipos humanitarios en el país no es sostenible debido a la desigualdad de recursos que pueden destinar a la participación. El poder de establecer redes sociales que tienen los grupos temáticos también puede verse menoscabado por el ambiente que se genera en ellos, como las actitudes del personal internacional o



Desplazados internos en el estado de Rakhine, Myanmar. Este sitio es el hogar de miles de desplazados internos musulmanes que se vieron obligados a huir de sus hogares cuando en 2012 la violencia entre comunidades desplazó hasta 140 000 personas.

por algo tan sencillo como si se utiliza la lengua autóctona para comunicarse o no.

Respeto: Se deben inculcar los Principios de asociación a las organizaciones del sector⁷. Eso implica concienciar y crear unas relaciones más ecuánimes, lo que, a su vez, conllevará un cambio de actitud de los trabajadores humanitarios internacionales, que han de adaptarse a la cultura del lugar y aprender a dirigirse a los lugareños como a iguales.

¿Qué está haciendo el Grupo Temático Mundial sobre Protección para abordar algunas de estas cuestiones? En el centro de nuestro Marco Estratégico para 2016-19 se encuentra el objetivo de implicar a los actores locales y nacionales de una forma más significativa, incluso mediante una estructura de gobernanza revitalizada. El Grupo Temático Mundial sobre Protección también está creando un Laboratorio de Protección para definir los retos asociados a la localización. Basándose en esos análisis, identificará posibles soluciones y dirigirá programas piloto para que las estrategias propuestas puedan ser perfeccionadas antes de compartirlas más ampliamente. La labor del Laboratorio se definirá explícitamente como

un diálogo en el que nuestra interpretación del concepto de “protección” cambiará en la práctica para adaptarse a la interpretación que se le dé a nivel local. Esta aspiración ya se ha manifestado con anterioridad pero que es necesario que se concrete en algo.

Simon Russell russell@unhcr.org

Coordinador del Grupo Temático Mundial sobre Protección www.globalprotectioncluster.org

1. Bourdieu P (1977) *Outline of a Theory of Practice* [Bosquejo de una teoría de la práctica], Cambridge University Press. <http://bit.ly/CUP-Bourdieu-1977>
2. Esta definición, que fue originalmente desarrollada en una serie de talleres patrocinados por el CICR en los que participaron unas 50 organizaciones humanitarias y de derechos humanos, ha sido adoptada por el Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés).
3. <http://bit.ly/ReliefWeb-2015-whole-of-system-review>
4. Svoboda E and Pantuliano S (2015) *International and local/diaspora actors in the Syria response: A diverging set of systems* [Los actores internacionales y locales/de la diáspora en la respuesta en Siria: conjunto de divergencias en los sistemas], ODI, HPG. Informe de trabajo. <http://bit.ly/ODI-Svoboda-Pantuliano-2015>
5. www.start-network.org/
6. Ver cuadro de texto sobre “El Gran Acuerdo” en p. 62
7. Igualdad, transparencia, enfoque orientado a los resultados, responsabilidad y complementariedad <http://bit.ly/ICVA-Principles-Partnership-ES>

La autoprotección liderada por las mujeres en Sudán

Nagwa Musa Konda, Leila Karim Tima Kodi y Nils Carstensen

En algunas partes de Sudán, las ONG locales y los colectivos de mujeres han tomado la iniciativa sobre su propia protección, y sus considerables logros han ayudado a cambiar el estatus de las mujeres en sus comunidades.

Desde que estallara la guerra civil en 2011, en los estados de Kordofán del Sur y Nilo Azul, en Sudán, la población civil ha sufrido intensos bombardeos aéreos y ataques terrestres. Al menos 4082 bombas y misiles han alcanzado sobre todo a objetivos civiles, entre ellos, pueblos, escuelas y hospitales¹. Unas 450 000 mujeres, hombres, niños y niñas se han convertido en desplazados internos mientras que aproximadamente 250 000 personas se han exiliado a Sudán del Sur, Etiopía, Kenia y Uganda. Desde que estalló la guerra, el Gobierno sudanés ha prohibido a los actores humanitarios internacionales, representantes de los medios de comunicación y comerciantes locales acceder a las zonas que se encuentran bajo el control de la oposición.

En ausencia de cualquier asistencia y protección internacional, las ONG locales y una asociación de mujeres han apoyado a

unas 400 000 personas dándoles directrices sobre supervivencia básica y autoprotección y realizando labores de concienciación. En este artículo, Nagwa Musa Konda, ex Directora ejecutiva de Nuba Relief, Rehabilitation and Development Organisation (Organización para la Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo Nuba), y Leila Karim Tima Kodi, jefa de la Nuba Mountains Women's Association (Asociación de Mujeres de los Montes Nuba)², hablan sobre su experiencia con los esfuerzos de protección liderados por la comunidad local en Sudán³.

Nagwa: La situación es muy tensa. Tenemos bombardeos o aviones que nos sobrevuelan casi todos los días. La mayoría de las víctimas de los bombardeos aéreos son niños aunque también muchas mujeres. Cuando se producen, las mujeres corren tras sus hijos para intentar salvarlos y, al correr en campo abierto, quedan muy expuestas a la metralla del bombardeo.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Por eso, tener trincheras por todas partes [depresiones poco profundas que permiten proteger a las personas que se esconden dentro] y entrenar a la gente para que salte a esos agujeros en vez de salir corriendo, ha sido tan importante para su protección. En el momento en que te tumbas en vez de permanecer de pie, tu exposición a la metralla en el aire es mucho más baja.

Cuando la guerra estalló en junio de 2011, el estudio de investigación sobre las experiencias de protección y supervivencia local de la anterior guerra que se produjo en la zona (1985-2002) estaba a punto de concluirse. Los investigadores internacionales y locales asociados con la iniciativa Local to Global Protection (L2GP) junto con las ONG locales que habían participado en el estudio de investigación, rápidamente lo convirtieron en un temario formativo para la autoprotección. La investigación señalaba algunas experiencias clave de la anterior guerra que parecían relevantes para los civiles en la nueva y, en concreto, tres importantes conjuntos de amenazas y retos:

- Reducir el riesgo de heridas o de muerte a causa de los bombardeos aéreos y de artillería a largo alcance, buscando refugio y ofreciendo a las comunidades kits y formación de primeros auxilios.
- Reducir las amenazas mortales por la falta de alimentos, agua potable, ingresos, servicios básicos y refugio movilizándolo el conocimiento tradicional basado en alimentos silvestres y en la medicina natural, e introduciendo los racionamientos en los hogares para intentar sacar el máximo partido a los escasos recursos.
- Superar el miedo, la sensación de aislamiento y de desesperanza, y la erosión de la dignidad mediante actividades psicosociales en la comunidad como la educación continua y otras actividades para niños.

“La protección es muy importante. Si no fuera por la concienciación sobre la protección, mucha gente no estaría viva ahora mismo. Puesto que la guerra continúa, seguiremos con el mensaje de la protección”. Leila Karim, asociación de mujeres Nuba Mountains Women’s Association.

Nagwa: Cuando nos enteramos de que la mayoría de las víctimas de la lucha y los bombardeos aéreos eran mujeres y niños nos sentamos a hablar con la asociación de mujeres Nuba Mountains Women’s Association. Nos dimos cuenta de que muchas de las mujeres y hombres más jóvenes y, por supuesto, los

niños no habían vivido en la zona de guerra durante el anterior conflicto y no tenían ni idea de qué hacer cuando empezara de nuevo la lucha y los bombardeos aéreos.

La formación estándar que se ha desarrollado dura cuatro días y los voluntarios que participan tienen que comprometerse a transmitir a sus comunidades todo lo que hayan aprendido. Las mujeres que acuden a una mezquita o iglesia concreta deberán volver allí y formar a la comunidad adscrita a la misma. Los maestros deberán enseñar a los niños en las escuelas y también a otros maestros. De este modo, la formación en protección básica ha llegado a más de 400 000 personas desde que empezó la guerra⁴. El número de bajas ha disminuido en gran medida y la gente es, hasta cierto punto, capaz de lidiar mejor con los bombardeos y con el miedo que les producen.

¡Cavó trincheras por todos lados!

Leila: En la Asociación de Mujeres informamos a nuestras congéneres sobre acontecimientos recientes y les aconsejamos sobre cómo lidiar con la guerra, cómo protegerse a sí mismas y cómo cooperar con las demás para mantenerse a salvo. Desde el principio nos tomamos muy en serio la amenazas de los bombardeos aéreos y animamos a la gente a que cavara búnkeres y trincheras en zonas seguras. Justo después, empezamos a enseñarles a nuestros niños que, en cuanto oyeran el sonido de los aviones, tenían que saltar inmediatamente al búnker y tumbarse por su seguridad. Estén con sus madres o no, los niños tienen que esconderse ellos solos.

Nagwa: Los voluntarios de protección continuaron sugiriendo a las comunidades y autoridades locales que trasladaran las escuelas, mezquitas e iglesias a ubicaciones más seguras, ya fuese cerca de cuevas en las montañas o en el bosque. Se animó a los maestros a que llevaran una pizarrita y dieran las clases bajo los árboles cerca de cuevas por si, de repente, tenía lugar un bombardeo aéreo.

También llevamos silbato sencillos para alertar a los niños si estaban jugando y no se daban cuenta de la llegada de los aviones. En otros lugares, tenemos a gente vigilando con una gran campana. Cuando la oímos, saltamos directamente a las trincheras. Los aviones no nos dan tiempo para correr así que es importante estar muy cerca de un refugio seguro por si de repente hay un bombardeo. Por eso, el mensaje fundamental al principio consistía en convencer a todos de la importancia de cavar trincheras por todos lados: en casa, junto a la bomba de agua, en el mercado, en las escuelas, mezquitas e iglesias... ¡En todos lados!

Cambios diarios

A medida que continuó la guerra se incluyeron más cuestiones y mensajes en la formación —cómo economizar, reducir las comidas, almacenar alimentos, recolectar alimentos silvestres y prepararlos— y distribuir los alimentos en lugares diferentes por si la casa de alguna familia era bombardeada y quemada.

Muchos puntos de agua han sido destruidos o han dejado de funcionar y muchas comunidades se ven obligadas ahora a utilizar pozos tradicionales y, a veces, a beber agua de la superficie, por lo que en el plan de formación se incluyeron consejos básicos sobre cómo hervir el agua o del uso de pastillas potabilizadoras junto con información acerca de la forma de enfrentarse a numerosas amenazas relacionadas con la salud y otras cuestiones.

Nagwa: *El personal de los centros de salud locales nos avisó de que había casos de VIH/SIDA en la zona, así que también añadimos formación en riesgos relacionados con esta enfermedad. El suministro de servicios sanitarios y médicos es muy escaso en las zonas controladas por la oposición. Solo hay un pequeño hospital que cuida de una población de en torno a un millón de personas, así que incluimos información acerca de hierbas y medicina tradicional. Se trata de conocimientos tradicionales que las mujeres más ancianas conocen pero que no han llegado a las mujeres jóvenes, así que los formadores ahora los difunden entre todas las generaciones.*

La formación básica en primeros auxilios forma parte de los talleres e incluye directrices sobre cómo cortar una hemorragia grave. Dado que las carreteras no son buenas, que hay muy pocos coches y que hay una gran distancia hasta el único hospital en funcionamiento, el poder detener un sangrado puede evitar que un paciente muera antes de llegar al hospital.

Cambiar el estatus de las mujeres

Haber desempeñado un papel tan importante y el haber salvado vidas en la comunidad ha hecho que las mujeres ahora gocen de un mayor respeto entre las diversas partes interesadas locales (mezquitas, líderes de la comunidad, grupos armados, etc.) Esto otorgó a las mujeres un estatus y una plataforma desde la que pudieron empezar a abordar cuestiones más sensibles y desafiantes —como la violencia de género— dentro de la comunidad. Cuando se tiene en cuenta el impacto que ha tenido la labor de las organizaciones locales en los Montes Nuba, los actores internacionales



Mujeres en el mercado en Kordofán del Sur, con una trinchera detrás de ellas.

harían bien en considerar cuál sería la mejor manera de dar apoyo a este tipo de esfuerzos de protección liderados por la comunidad en los conflictos activos, como por ejemplo, de qué modo podrían desarrollarse unas modalidades de financiación adecuadas para respaldar este tipo de labor.

Leila: *Trabajamos mucho con cuestiones que giran en torno a la violencia contra las mujeres. Lo hacemos mediante conferencias y talleres dirigidos a hombres y a mujeres, para concienciar sobre la violencia contra ellas. Los hombres que golpean a las mujeres se les castiga y eso les da miedo. Aunque sigue habiendo violencia, se ha reducido mucho.*

Nagwa: *Las comunidades, y cada vez más los líderes tradicionales y las autoridades locales también, respetan a las mujeres por lo que han hecho y por cómo han ayudado a salvar muchas vidas. Todos nos damos cuenta de que, debido a las campañas de concienciación, la tasa de bajas por culpa de las bombas ha disminuido hasta alcanzar cifras muy bajas.*

Ahora, cuando hay una asamblea local, le piden a la Asociación de Mujeres que participe. También se dieron cuenta de que necesitaban que las mujeres participaran en la formación de los cadetes de policía. La Secretaría local de Sanidad tomó parte en la

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria



Nils Carstensen/L2GP/DanChurchAid

querido reconfortándolos y asegurándonos de que nadie se queda solo en un momento traumático. En respuesta a la actual tensión psicológica de vivir en una zona de guerra, las mujeres han empezado a hacer uso de pequeños detalles como extensiones de pelo, maquillaje o perfume para restablecer su dignidad. Incluso si —o tal vez sobre todo en esos casos— estás obligada a vivir en una cueva, cuando no tengas suficiente comida para tus hijos o para ti, y vivas con constante miedo al próximo bombardeo, sentirte limpia, oler bien y tener buen aspecto puede llegar a convertirse en algo realmente crucial para tu autoestima y tu capacidad de supervivencia.

Cuando las mujeres se reúnen, se sientan, preparan los perfumes o se arreglan el pelo las unas a las otras, tienen la oportunidad de hablar, de explicar su situación, y eso les da una oportunidad también de reconfortarse y de animarse las unas a las otras. Para mí personalmente estas pequeñas cosas son también importantes. A pesar de todos los retos, a pesar de todo el sufrimiento, no quiero tener un aspecto desarreglado o ir por ahí oliendo mal. Quiero ser una mujer nuba normal y, por tanto, voy a proteger mi dignidad mientras viva.

Nagwa Musa Konda, ex Directora ejecutiva de la organización Nuba Relief, Rehabilitation and Development Organisation

Leila Karim Tima Kodi, Directora de la asociación de mujeres Nuba Mountains Women's Association

Nils Carstensen nic@local2global.info

Documentalista y asesor humanitario sénior, Local to Global Protection www.local2global.info y DanChurchAid www.danchurchaid.org

primera formación en primeros auxilios; los jueces colaboraron cuando las mujeres les trasladaron cuestiones acerca de la violencia de género, incluyendo cómo y dónde denunciar posibles casos. Finalmente, eso dio lugar a que quienes formaban parte de la Asociación de Mujeres en algunos lugares formaran parte de los tribunales consuetudinarios cuando se debía decidir sobre casos relacionados con la violencia de género.

Lidiar con los traumas y la desesperanza

Nagwa: Mucha gente —niños, mujeres, hombres— han sido testigos de cómo mataban a sus seres queridos ante sus ojos. Algunos han visto sus casas arder con todas sus pertenencias dentro. Muchas personas están ahora profundamente traumatizadas por lo que han experimentado y por el temor diario y el terror al que se enfrentan. Aun así, somos un pueblo orgulloso y resiliente. Aunque algunos hayan huido, la mayoría intentamos quedarnos porque este es nuestro hogar. Es aquí donde cultivamos nuestra comida y donde vivimos. La gente no quiere marcharse y sufrir en un campo de refugiados en otro país. En vez de eso, hemos adoptado muchas estrategias diferentes para poder sobrevivir y quedarnos en casa.

En semejante situación, es importante permanecer juntos y apoyar a los que acaban de perder a un ser

1. Entre abril de 2012 y junio de 2016, como informé Nuba Reports, un colectivo de periodistas independientes que trabajan en la zona. Véase <http://nubareports.org>.
2. El punto más meridional, el área montañosa de Kordofán del Sur se conoce como Montes Nuba por la mayoría de los habitantes de la zona.
3. Debido a las restricciones de acceso, las entrevistas para este artículo se realizaron en diversas ubicaciones (incluida Kordofán del Sur) y en distintas ocasiones entre 2014 y 2016. Del mismo modo, las entrevistas con personal clave de Kodi, otra ONG local que participó en las actividades, han documentado este artículo. Queremos dar las gracias a Justin Corbett y a James Thomson por sus aportaciones. Por último, el artículo aprovecha diversos escritos y un corto documental filmado sobre la protección liderada por las mujeres en Sudán que pueden encontrar en www.local2global.info.
4. Esto se confirmó en una evaluación que se llevó a cabo en 2014 y que mostraba que el 80 % de las 640 familias seleccionadas al azar conocían todos los mensajes de protección. En términos de repercusiones sobre el comportamiento actual, los mensajes sobre la necesidad de cavar trincheras, esconderse en cuevas, hacer un presupuesto familiar, almacenar alimentos, y sobre temas relacionados con la salud, la salubridad y los primeros auxilios habían tenido las mayores repercusiones.

“Este grupo es esencial para nuestra supervivencia”: los refugiados urbanos y la protección comunitaria

Jennifer S Rosenberg

Casi el 60 % de todos los refugiados ahora vive en ciudades, una tendencia que continuará debido a que los campos se convierten cada vez más en una opción de último recurso. Este desplazamiento urbano ya impulsa cambios monumentales en todo el sector, lo que incluye la manera de pensar de los agentes humanitarios en torno a la protección comunitaria y su forma de emprenderla.

Las “comunidades” en el centro de la protección comunitaria no están predeterminadas. Las comunidades pueden unirse a partir de cualquier cantidad de características comunes, y pueden ser más o menos inclusivas o exclusivas según sus propias normas sociales internas y dinámicas de poder. Asegurar que cada refugiado tenga acceso a la protección comunitaria requiere, en primera instancia, que se los considere titulares de derechos. Así, mientras la protección comunitaria surge través de la acción colectiva, un objetivo primordial de los programas de protección es empoderar a las personas para que conozcan y reclamen sus derechos, y que identifiquen qué “comunidad” puede ser la más adecuada para ayudarlas en dicha tarea.

Para ayudar a profundizar la comprensión de las necesidades especiales de protección de los refugiados urbanos, en particular los riesgos de la violencia de género y las vías para ayudarlos a mitigar esos riesgos, en el año 2015 la Comisión de Mujeres Refugiadas llevó a cabo investigaciones en cuatro ciudades con poblaciones amplias de refugiados: Beirut, Delhi, Quito y Kampala. Se entrevistó a más de 500 refugiados urbanos en las cuatro ciudades, además de una serie de actores locales en cada ciudad.¹

Los resultados de esta investigación hacen hincapié en áreas clave de riesgo que afectan a todos los refugiados urbanos, en especial los riesgos relacionados con la búsqueda de alojamiento seguro y el intento de ganar suficiente dinero para sobrevivir en la ciudad. Quizás lo más sorprendente es que los resultados señalan diferencias significativas en cómo se manifiestan estos y otros riesgos para los diferentes grupos de refugiados urbanos. Por esta razón, la Comisión de Mujeres Refugiadas dividió sus conclusiones para las siguientes subpoblaciones: mujeres y niñas; hombres y niños; refugiados lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales

(LGBTI); refugiados involucrados en el trabajo sexual; personas discapacitadas; y hombres supervivientes de violencia sexual.

Se observó un patrón similar de diferencias respecto de las estrategias de autoprotección y de los esfuerzos de los refugiados para constituir o acceder a una comunidad en particular que podría servir de red social de protección. Pero la apariencia de esta “comunidad” variaba enormemente a través y dentro de las subpoblaciones de refugiados, lo que subrayaba que, para muchos de ellos, las nociones de una “comunidad de refugiados” más amplia no resonaba ni reflejaba su realidad cotidiana.

Cuestiones de identidad

A veces, las comunidades que los refugiados identificaban como las más adecuadas para su propia protección no estaban compuestas por otros refugiados, sino por determinados miembros de la comunidad de acogida. Esto fue especialmente cierto en el caso de las poblaciones marginadas, como las minorías sexuales y de género, pero también ocurrió lo mismo con refugiados involucrados en ciertos tipos de trabajo, incluido el trabajo sexual.

Esto sucede porque para algunos refugiados, el aspecto más relevante de sus identidades para su protección —como factor de vulnerabilidad y como característica común alrededor de la cual se unen las redes de personas— no representa sus identidades como refugiados. Cualquier cantidad de identidades (raciales, étnicas, de género) o de características personales o ambientales (el idioma que hablan, el trabajo que tienen, el barrio en el que viven) puede tener más peso para una persona en términos de la importancia que tiene para ellos acceder o formar una comunidad protectora.

La importancia de priorizar las propias afirmaciones de identidad de los refugiados quizá se ilustre mejor con refugiados que están en especial riesgo de violencia porque integran

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

subpoblaciones estigmatizadas y marginadas. Los refugiados de minorías sexuales y de género, por ejemplo, a menudo quedan excluidos de comunidades de refugiados más amplias, incluyendo sus propias familias. Los refugiados LGBTI por lo general son víctimas de violencia a manos de otros refugiados, así como de miembros de la comunidad de acogida; también experimentan discriminación y abuso cuando intentan alquilar departamentos, encontrar trabajo o incluso acceder a servicios, incluidos servicios básicos para refugiados.

Por lo tanto, fortalecer la protección comunitaria para los refugiados LGBTI requiere, en primer lugar, apoyarlos para que puedan definir los contornos de las comunidades que son más adecuadas (y segura) para ellos. Esta comunidad puede incluir a miembros LGBTI de la comunidad de acogida, como es el caso de muchos refugiados sirios LGBTI que en la actualidad viven en Líbano. Los miembros de la comunidad LGBTI libanesas comparten información y ofrecen apoyo entre pares con los refugiados LGBTI sirios y los ayudan a contactar con organizaciones LGBTI locales y proveedores de servicios que aceptan a personas LGBTI. Los refugiados LGBTI sirios señalaron que se dirigen a una organización LGBTI local en situaciones de emergencia (por ejemplo, si los detienen sin los papeles “correctos” o si los arrestan debido a su orientación sexual o identidad de género), ya que sienten que esta organización es su mejor opción para recibir apoyo legal receptivo y bien informado.

La afinidad y la seguridad

Por el contrario, en Quito, la Comisión de Mujeres Refugiadas entrevistó a Luisa², una mujer lesbiana que había huido de la violencia en Colombia para buscar seguridad y asilo en Ecuador. Aunque Luisa participó en un grupo de apoyo para mujeres organizado por una ONG en Quito, rompió en llanto cuando describió lo sola y aislada que se sentía, que era incapaz de revelarles a las mujeres del grupo de apoyo quién “es realmente”, y que vivía con temor a que “descubrieran” que era lesbiana. No conocía a ningún homosexual en Quito, ni refugiados ni ecuatorianos, y se sorprendió cuando se enteró que había múltiples organizaciones cívicas LGBTI en Quito, una de ellas dirigida por y para mujeres lesbianas.

Por consiguiente, es posible que el acceso de los refugiados LGBTI a la protección comunitaria implique vínculos con

organizaciones LGBTI de la comunidad de acogida, y los actores humanitarios deberían permitir y fomentar estos vínculos. Para lograrlo, pueden contactar con organizaciones LGBTI locales en las primeras etapas de respuesta para consultar su interés o capacidad para involucrar a refugiados LGBTI y compartir sus conocimientos y experiencias sobre cómo vivir de forma segura siendo parte de una minoría sexual o de género en la comunidad de acogida.

Como sugiere el relato de Luisa, las subcomunidades pueden ser un componente vital de la protección comunitaria para refugiados marginados. En Beirut, además de formar parte de redes sociales LGBTI y de actividades comunitarias libanesas más amplias, las refugiadas transgénero sirias han formado una comunidad de pares propia más pequeña y unida. Son un círculo de amigas, colegas y compañeras de hogar que se dedican a actividades que atenúan los riesgos individuales y colectivos de la violencia cotidiana: acciones pequeñas pero esenciales que van desde compartir información (por ejemplo, un puesto de control peligroso) hasta compartir taxis. También son las primeras personas a las que llamarán para pedir apoyo emocional e información de referencia cuando sean víctimas de violencia física. Las mujeres transgénero en Ecuador, Beirut y Kampala informan de que este tipo de violencia, incluida la violación, ocurre de manera regular, y que va dirigida especialmente a ellas por su doble condición de personas transgénero que, además, son refugiadas.

Hay ejemplos de refugiados marginados que también forman sus propias organizaciones de protección subcomunitaria en otras ciudades. En Kampala, un grupo de trabajadores sexuales refugiados formó una organización llamada OGERA para facilitar su acceso a los tipos de apoyo entre pares, servicios especializados e información de seguridad y de salud que consideran más pertinentes y urgentes para ellos. También en Kampala, una organización llamada Angels, dirigida por y para refugiados LGBTI, participa en una serie de actividades de protección: brinda raciones de alimentos de emergencia, un espacio seguro, asesoramiento entre pares, y el acceso a una computadora para que los miembros no tengan que visitar un cibercafé para enviar mensajes de correo electrónico o hablar por Skype con amigos o familiares en el extranjero. La sede de Angels también sirve

de refugio improvisado para los refugiados LGBTI sin hogar. En un grupo de discusión, los miembros de Angels dijeron que el grupo es “esencial para nuestra supervivencia”.

OGERA y Angels surgieron de forma orgánica, a través de conversaciones y acciones colectivas de refugiados con identidades compartidas; sin embargo, ambos organismos se esfuerzan por mantener sus organizaciones a flote, pagar el alquiler de sus oficinas y financiar sus actividades. Ninguna de ellas, ni la organización LGBTI de Beirut, recibe apoyo financiero por parte de donantes humanitarios por su trabajo con los refugiados LGBTI.

Más acciones para fortalecer la protección comunitaria

Dos estrategias clave surgieron de las consultas de la Comisión de Mujeres Refugiadas para fortalecer la protección comunitaria en maneras que mejorarían el acceso de los refugiados en riesgo a redes de protección de pares y a servicios e información especializados.

La primera estrategia es establecer vínculos entre las subpoblaciones de refugiados en riesgo, como los refugiados LGBTI o los que se dedican al trabajo sexual, y las organizaciones correspondientes de la comunidad de acogida (ya sean grupos de la sociedad civil o proveedores de servicios privados). Esto requiere que los actores internacionales diseñen de forma sistemática una lista de socios potenciales de la comunidad de acogida o vías de referencia, y que contacten con ellos proactivamente para conocer qué barreras podrían enfrentar al involucrar a los refugiados y qué tipos de asistencia podrían ayudarlos a superar dichas barreras.³

La segunda estrategia consiste en apoyar de forma activa las organizaciones comunitarias dirigidas por refugiados o que los involucren. Estas organizaciones comunitarias participan en diversas actividades relacionadas con la protección, según las necesidades y preocupaciones primarias de sus miembros, así como su capacidad organizativa. Sin embargo, entre los grupos consultados por la Comisión, muy pocos recibían apoyo de ACNUR o de uno de sus socios; en particular, el apoyo financiero para actividades se refirió como difícil o imposible de obtener. Al mismo tiempo, los pocos que pudieron conseguir alguna(s) forma(s) de apoyo (ya sea ayuda con la gestión de los programas, acceso a un espacio físico de encuentro o capital generador) señalaron

que era fundamental para su existencia y capacidad para realizar actividades.

El apoyo a la protección comunitaria local en entornos urbanos exige que los actores humanitarios pongan en marcha de forma simultánea las dos estrategias mencionadas. Hacer esto no requerirá necesariamente nuevos recursos financieros, pero sí esfuerzos proactivos para volver a canalizar o programar los recursos existentes, tanto humanos y financieros. Ambas estrategias requieren que se reelaboren los mecanismos financieros existentes para hacer posible una mayor flexibilidad en la concesión de subvenciones a una gran variedad de organizaciones de la comunidad de acogida.⁴ Facilitar el acceso de las organizaciones comunitarias de refugiados a pequeñas subvenciones será también esencial para hacer realidad la protección comunitaria y transformarla en algo que pueda tener un impacto tangible en la vida cotidiana de los refugiados.

Y en el centro de ambas estrategias (en el centro de la protección comunitaria) deben estar presentes las consultas directas con los refugiados. Dichas consultas son clave no solo para identificar los riesgos más urgentes de los refugiados, sino para apoyarlos, en primera instancia, a que definan las comunidades más adecuadas para ellos en la mitigación de esos riesgos.

Jennifer S Rosenberg JenniferR@wrccommission.org
Funcionaria principal del programa, Violencia de Género, Comisión de Mujeres Refugiadas
www.womensrefugeecommission.org

1. Para obtener más información sobre la metodología y los resultados de la investigación, además de informes individuales de cada subpoblación, véase (2016) *Mean Streets: Identifying and Responding to Urban Refugees' Risks of Gender-Based Violence*. [Calles difíciles: identificar y reaccionar ante los riesgos de violencia de género de los refugiados urbanos]
www.womensrefugeecommission.org/gbv/resources/1272-mean-streets
2. Se modificó el nombre.
3. En la actualidad, la Comisión de Mujeres Refugiadas realiza una prueba piloto de una herramienta para profesionales urbanos que los guía sector por sector (salud, educación, etc.) y subpoblación por subpoblación para identificar a socios potenciales y, así, mejorar la protección de los refugiados, especialmente en la prevención y respuesta a la violencia de género.
4. Véase cuadro en El Gran Acuerdo p 62.

Podcasts de RMF

Todos los artículos de este número están disponibles —en inglés— en iTunesU y en la página de podcasts de la Universidad de Oxford. Haga click en el icono o visite bit.ly/2bbWxYe.



octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Los refugiados como primera parada para la protección en Kampala

Eugenie Mukandayisenga

Como refugiados ruandeses en Kampala, yo y otros como yo estamos en la situación idónea para ayudar a los refugiados recién llegados a orientarse en la ciudad. Es un trabajo exigente pero fundamental.

Uganda es en la actualidad el tercer país más grande del continente africano que acoge a refugiados y alberga a más de 500 000¹. En Kampala, la capital de Uganda, decenas de miles han llegado desde los países vecinos y de más allá y se han integrado en la vida de la ciudad. Yo misma soy una de esas personas refugiadas asentadas por sus propios medios. Hui de Ruanda y vine a Kampala hace unos diez años.

Como la vida en la ciudad te ofrece un abanico de oportunidades que no se pueden encontrar en los campos y entornos rurales, se espera de los refugiados en Kampala que sean autosuficientes —que encuentren vivienda, trabajo y que se las arreglen solos— y la ayuda por parte de los organismos de ayuda internacional es escasa. Gestionar estos aspectos de tu vida mientras intentas adaptarte a un nuevo entorno supone una prueba física y emocional para muchos. En ausencia de ayuda internacional, hay muchas cosas que los refugiados hacen para ayudarse los unos a los otros en su día a día, y esta ayuda mutua resulta vital como primera línea de protección.

Durante mis primeros años aquí un amigo se prestó a dejarme dinero para que pudiera formarme con un joyero ugandés que luego, una vez me hubo instruido, me dio algunos materiales para que montara un pequeño negocio por mi cuenta y pudiera vender mis diseños de joyería por toda la ciudad. Ahora trabajo a tiempo completo en el Servicio Jesuita a Refugiados, una organización internacional donde enseño arte y artesanía dentro de la formación profesional para los refugiados. Sin embargo, estas destrezas técnicas que transmito a mis alumnos apenas son una pequeña parte de todo el apoyo que puedo ofrecerles a nivel emocional o como amigable guía. Aparte de mi trabajo diario, paso las tardes

y los fines de semana reuniéndome con los refugiados que lo necesitan a través de varias redes de contactos que he creado en la ciudad.

Apoyo para los refugiados

En primer lugar, establezco un espacio para la conversación terapéutica sobre los problemas que a la gente a menudo le cuesta expresar delante de los demás, temas que tal vez no les resultaría cómodo compartir con las autoridades o con grandes organizaciones aparentemente objetivas. Los organismos de ayuda internacional, con sus limitaciones financieras, de tiempo y de recursos, rara vez pueden ofrecer ayuda emocional personalizada, y las interacciones a corto plazo con los extraños no dan pie a que nadie comparta sus luchas personales. Los refugiados saben que la ayuda que recibirán será más efectiva y apropiada si trabajan con individuos que ya han pasado por lo mismo que ellos.

Estas conversaciones también me ayudan a entender cuál es la mejor forma de asistirles para satisfacer sus necesidades específicas. Me pregunto a mí misma: ¿Necesitan que les dé dinero, que les ofrezca una habitación en mi casa o que concierte varias citas y les acompañe? ¿O basta con que simplemente les aconseje que se dirijan a proveedores de servicios que les puedan ayudar, que les sugieran oportunidades



Eugenie Mukandayisenga (con vestido amarillo) enseñando artesanía a otros refugiados, Kampala, Uganda.

de conseguir ingresos, o que les ayuden a gestionar sus finanzas? Aunque este enfoque pueda resultar extremadamente intensivo en lo que respecta a tiempo y recursos, me permite ofrecer una asistencia personalizada.

En segundo lugar, actúo como “guía” local para ayudar a otros refugiados —sobre todo a los recién llegados— a aprender a sobrevivir en Kampala. La lista de potenciales necesidades y servicios que necesitan parece interminable e incluyen tareas como acompañar a los particulares a la comisaría de policía cuando se les requiere e informarles de sus derechos para que los agentes oportunistas no se aprovechen de ellos; llevarles al hospital cuando están enfermos, heridos o en estado; y ayudarles con los certificados de defunción y con los preparativos fúnebres.

En tercer lugar, ofrezco orientación y apoyo a jóvenes mujeres en edad escolar, tanto refugiadas como ciudadanas ugandesas. Los derechos de las mujeres son un grave problema aquí en Kampala, pero apenas se debate al respecto². Hace poco ayudé a una joven refugiada que quería desesperadamente ir a la escuela pero no podía reunir los fondos para pagar las tasas, comprarse un uniforme y cubrir el resto de costes. Ella sentía que sin formación no podría labrarse un futuro prometedor. Otras en su situación consiguen a veces seguridad financiera y, por tanto, la oportunidad de seguir sus aspiraciones académicas empezando una relación con un hombre más mayor. En el caso de esta joven, intervino lo antes posible y lo que hice fue hablar con su escuela y cubrir los costes. Quería asegurarme de que se protegía su seguridad física, sexual y mental. También le di consejos a ella y a su familia para animarles y para darles ideas acerca de cómo seguir cubriendo esos costes ellos mismos en el futuro. De nuevo, crear una relación íntima con esta familia me permitió, en primer lugar, entender su situación y luego ofrecerles consejos desde una posición amistosa en comparación con los consejos predeterminados y genéricos que suelen ofrecer los organismos de ayuda internacional.

Observaciones

Estos pequeños esfuerzos que hago son a nivel individual pero su impacto puede ser monumental, ya que mejoran el bienestar de familias enteras y fomentan unas redes sociales más amplias. Mi labor y la de otros particulares y organizaciones de la comunidad de refugiados puede servir de inspiración a

otros refugiados para que asuman una misma vocación de servicio, para que reclamen su dignidad y seguridad en situaciones en las que se les priva de oportunidades y para que rechacen los estereotipos que con frecuencia se les impone de que los refugiados son holgazanes y personas incapaces.

Ayudar a otros refugiados no es una labor exenta de retos y es importante reconocer por lo que pasan los individuos para ayudar a los demás. Esta labor exige un compromiso de tiempo importante para establecer relaciones con las personas y escuchar sus necesidades reales. Cuando los individuos se acercan a mí saben que están hablando con alguien que se preocupa por ellos y que estará allí hasta que sus problemas se hayan resuelto o sean más manejables. Como madre de dos hijos, estoy constantemente compaginando las necesidades de mi propia familia y las de los demás, y estirando mis recursos hasta donde puedan dar.

Hay muy pocas organizaciones externas que ofrezcan una asistencia tan sólida desde el momento en que un refugiado llega al país hasta que está más establecido. En una situación ideal los proveedores de servicios más grandes —entre ellos, ACNUR (la Agencia de la ONU para los Refugiados), sus socios implementadores y el Gobierno ugandés— destinarían más recursos a aumentar el contacto con los refugiados en sus operaciones diarias.

Existen limitaciones en lo que respecta a hasta qué punto las instituciones pueden cambiar esto. Muchas organizaciones se encuentran limitadas por las exigencias de los donantes o por engorrosas estructuras democráticas y expectativas, o carecen de fuerza de voluntad o interés en cambiar sus responsabilidades, lo que mitiga las oportunidades de mejorar la provisión de servicios. Por tanto, resulta de vital importancia que se reconozca el inestimable valor del servicio que prestan los refugiados asentados a nivel local como yo a otras personas necesitadas.

Eugenie Mukandayisenga eugenie.crafts@gmail.com
Refugiada ruandesa que vive en Kampala y trabaja en el Servicio Jesuita a Refugiados como formadora en artesanía

1. ACNUR Noticias, actualización de diciembre de 2015 www.unhcr.org/567414b26.html

2. En 2014 escribí un blog sobre este tema en el que hablaba de cómo la violencia afecta a la forma de ganarse la vida en las comunidades de refugiados aquí, en Kampala: <http://bit.ly/RSC-HIP-Mukandayisenga-2014>

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Combatir la dependencia y promover la protección infantil en Ruanda

Saeed Rahman, Simran Chaudhri, Lindsay Stark y Mark Canavera

Depender constantemente de una ayuda que aumenta y disminuye a lo largo del tiempo y que procede en gran medida de fuentes externas puede producir la sensación de no tener poder alguno, además de menoscabar las iniciativas basadas en las familias y en la comunidad para proteger a los menores.

El campo de Gihembe, en Ruanda, se estableció en 1997 para acoger a las grandes cifras de refugiados procedentes de la República Democrática del Congo (RDC). En la actualidad alberga a 14 295 personas¹, casi la mitad menores de 18 años. Para los habitantes del campo de Gihembe sus vidas dependen de la ayuda de los demás.

Los refugiados que viven en el campo tienen toque de queda y —en un país en el que la disponibilidad de tierras está agotada hasta para sus ciudadanos— las opciones para ejercer la agricultura son limitadas. Durante unos estudios realizados en 2013² se preguntó a los residentes sobre el impacto que esta falta de opciones laborales había tenido en sus relaciones y en los roles dentro de la familia en lo que respecta a la protección de los menores, y cómo se percibían esas relaciones y roles.

Los padres se sienten incapaces de cubrir las necesidades básicas de sus familias —alimentos, ropa, alojamiento, educación— y los niños son testigos de esta falta de empoderamiento. La imposibilidad de los padres de pagar las tasas del colegio junto a la falta de buenos métodos de resolución de problemas hace que los niños recurran a prácticas perniciosas para satisfacer sus necesidades como robar, prostituirse y desempeñar trabajos peligrosos. Los cuidadores en el campo señalaron los embarazos adolescentes, la delincuencia juvenil y la falta de acceso a la educación como las amenazas más comunes para el bienestar de los menores. Por su parte, los menores apuntaron a la violencia doméstica, los enfrentamientos con las autoridades y el abuso de sustancias como los principales perjuicios a los que estaban expuestos. Los menores y sus cuidadores coincidían en que las raciones de alimentos insuficientes y la falta de actividades para subsistir eran los principales detonantes de estos riesgos.

Cuando las familias se percatan de que sus hijos participan en actividades peligrosas,

algunos familiares intentan explicarles las consecuencias negativas de sus actos. Esto funciona en determinados casos pero muchos refugiados afirman que, a medida que continúa su situación de desplazamiento, las familias se sienten con menos poder.

“No sabemos qué podemos hacer [por los niños]. El problema es que les han minado la moral, por lo que es muy difícil ayudarles.”

El estrés del desplazamiento prolongado también cambia las estructuras familiares y las prácticas de los cuidados. En los casos más extremos, un marido abandona a su familia, o una madre abandona a su hijo tras haber llegado a la conclusión de que el menor estará mejor solo. Lo más común es que los cuidadores vendan o alquilen la tarjeta de racionamiento que ACNUR les da para sus hijos, un acto que los trabajadores de la agencia de protección de menores considera una vulneración de los derechos del menor. Sin embargo, algunos padres lo hacen de buena fe para satisfacer otras necesidades de sus hijos que consideran que son más prioritarias, como pagar las tasas escolares, comprarles ropa u otros artículos.

“Cuando una niña llega a los 14 años necesita ropa, ropa interior y compresas. ... Vendo la ración para poder comprarle esas cosas. Tengo tantos hijos que, como comprenderás, no puedo satisfacer todas sus necesidades. Así que salen a buscar dinero de una manera u otra y, a veces, vuelven con embarazos o se infectan de VIH”.

Los mecanismos de protección de menores basados en la comunidad

Nuestro estudio señaló numerosos recursos iniciados por la comunidad a los que los residentes podían acudir y de hecho lo hicieron. Estos mecanismos representaban una combinación de iniciativas de cuando vivían en la República Democrática del Congo y nuevas iniciativas que habían sido establecidas durante su vida en el campamento en Ruanda. Pero,

en general, se percibía que las iniciativas lideradas por la comunidad eran mucho más débiles en los campamentos que en las comunidades de origen de los residentes en República Democrática del Congo.

Las familias acudían a parientes y líderes tribales para resolver los conflictos con sus hijos, incluso los que tenían que ver con la paternidad y el abuso de menores. También se consideraba que las escuelas e iglesias eran el nexo de los esfuerzos para proteger y cuidar a los niños. ACNUR (la Agencia de la ONU para los Refugiados) y el Gobierno ruandés ofrecen becas educativas hasta el nivel equivalente a tercero de educación secundaria tras seis años de educación primaria. Después, los estudiantes deben pagarse ellos mismos los estudios para poder acabarlos. Los padres crearon asociaciones de padres y profesores para fomentar la asistencia a la escuela, hacían voluntariado en centros de educación infantil e iglesias locales, y crearon la Hope School (Escuela de la Esperanza), un centro educativo para refugiados para que los estudiantes pudieran permitirse continuar en el sistema público. Se formaron equipos deportivos juveniles para mantener a los menores ocupados (aunque a menudo se consideraban apropiados solo para los chicos) y los miembros de la comunidad ejercían de trabajadores sociales para ayudar a las familiar y promover la asistencia de los niños a la escuela. Tanto adultos como adolescentes consideraron en gran medida que estas organizaciones e iniciativas eran positivas pero los líderes se quejaban de que a menudo carecían del material o el apoyo técnico que necesitaban para que fuesen efectivas.

“Aquí, en el campamento, empezaron las escuelas [infantiles]... dando clases en las iglesias y otros lugares. [Pero] carecían de ayuda y respaldo por parte de los benefactores... El proyecto de escuela infantil dentro del campo se desbarató, por lo que los niños empiezan la escuela a los seis años de edad mientras que durante el periodo anterior siempre están por ahí perdiendo el tiempo”.

La Hope School, una escuela secundaria fundada y dirigida por refugiados que habían disfrutado de la ayuda que antaño estaba disponible para estudiar la secundaria y la universidad, destacó en Gihembe como una iniciativa basada en la comunidad efectiva y sostenible. La escuela se financiaba gracias a las contribuciones de

las familias —entre 1 US\$ y 2 US\$ al mes, que ganaban vendiendo porciones de sus raciones— para satisfacer las necesidades de los estudiantes que no podían pagar las tasas a partir de tercero de secundaria. El año en que entrevistamos a los residentes nos contaron que el 100 % de los niños que se presentaron a los exámenes nacionales en la Hope School los aprobaron, lo que era un gran orgullo para los estudiantes, los profesores y la comunidad. La organización del campamento que gestionaba la escuela planeaba ampliarla con algún material de apoyo que recibiría de ACNUR como escritorios y sillas. Sin embargo, la escuela seguía enfrentándose a retos como reunir las normas de edificación de escuelas en Ruanda, asegurarse de que el currículo se correspondiese con los estándares nacionales y cómo pagar a los docentes.

Las repercusiones negativas de los organismos exteriores

En una situación prolongada como la del campo de Gihembe, donde la población refugiada depende casi por completo de recursos externos para sobrevivir, este nivel de dependencia puede ser una amenaza para la propia capacidad de respuesta de la comunidad ante las amenazas a la protección de los menores. Estas repercusiones negativas se dan de tres modos principales: el primero es la retirada o reducción de los bienes o servicios. Cuando se acaba la financiación de los donantes, los servicios del campo se reducen, una realidad que tendrá graves efectos si la capacidad de recuperación de la familia y la comunidad no se ha reforzado de forma sistemática. Ver que estos recursos disminuyen y tener pocas alternativas son factores que empujan a los menores y a sus cuidadores a adoptar comportamientos peligrosos para poder resolver sus problemas.

“Como verás, aquí, en el campamento, nuestra educación viene respaldada por las ONG. Estas a veces cancelan sus programas cuando estamos a mitad de trimestre, por lo que nos vemos obligados a quedarnos fuera de la escuela durante todo el año. Tienes que esperar a que llegue cualquier otra [forma de] ayuda para [poder] empezar por donde lo dejaste”.

En segundo lugar, las relaciones entre padres e hijos a menudo se ven alteradas y debilitadas. Los niños pueden

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

aprender a buscar la ayuda de las ONG antes que pensar en sus propias familias y comunidades como primer recurso, una tendencia que directamente menoscaba la efectividad de las estructuras tradicionales para proteger a los menores, que no solo aprenden que su familia no puede ayudarles sino que sus cuidadores también pueden llegar a interiorizar la noción de que no se encuentran en la mejor posición para proteger y cuidar a sus hijos. Otra madre exclamó:

“Dios solo puede actuar a través de las ONG para que nuestros hijos puedan acabar sus estudios”.

Y por último, una población que depende de la ayuda tiene poca influencia a la hora de determinar qué servicios se pondrán a su disposición, de forma que sus residentes se encuentran despojados de todo poder para resolver sus propios problemas. Se consideraba que las organizaciones de ayuda a los refugiados, a menudo también bajo presión, carecían de transparencia, un hecho que —junto con la falta de alternativas de los refugiados— llevó a las familias a sentirse despojadas de todo poder. Esos sentimientos crean una barrera de confianza entre los refugiados y las organizaciones enviadas para ayudarles que disuade a los primeros de contactar con las ONG y acaban poniendo en peligro a los menores. El ejemplo de abajo demuestra la experiencia de una refugiada con respecto a la presunta violación de su nieta y su consiguiente embarazo.

“Contacté con el presidente del campamento... Transfirió mi caso a la unidad de violencia de género[de los gestores del campamento] pero, al parecer, no les interesaba mucho. La unidad de violencia de género transfirió mi caso a AVSI [una ONG internacional] y AVSI transfirió el caso a la policía... La policía nos dijo que no podían hacer nada porque no había pruebas pero que cuando la niña diera a luz, podrían hacer un test de ADN para confirmar la identidad del padre y así hacer que pagara por lo que había hecho. AVSI vino cuando nació mi nieto pero todavía estamos a la espera. No hemos oído nada todavía. Pensamos que son corruptos o que no les importa nuestro problema”.

Conclusión

En una situación en la que los programas oficiales se encuentran en cambio constante, dar prioridad a mecanismos de protección endógenos puede ser un modo más efectivo

y más aceptable de minimizar el daño a la vez que se devuelve a los cuidadores el poder de proteger a los menores. Una de las formas que los profesionales tienen para hacer esto es satisfacer las necesidades de las iniciativas lideradas por los refugiados y trabajar para aumentar el orgullo de la comunidad y combatir así el sentimiento de que no tienen poder en absoluto.

Cuando sea posible, los esfuerzos liderados por las organizaciones que asisten a los refugiados deberían centrarse en las familias de los menores más que en saltarlas para ayudar directamente a los menores. Aunque determinados servicios (como aquellos para los menores que sufren abusos) pueden centrarse en ellos directamente, la provisión de asistencia relacionada con la educación, los alimentos y el alojamiento debe empezar desde el punto de vista de la familia. Un enfoque basado en la familia que respalde a los refugiados podría reforzar la idea en los menores de que sus familias y vecinos puedan atender sus necesidades, animarles a que busquen ayuda en su comunidad antes de recurrir a fuentes externas, y empoderar a los cuidadores para que se enfrenten juntos y por sí mismos a los retos de protección de los menores.

Saeed Rahman saeed.rahman0@gmail.com
Asistente de investigación de posgrado.

Simran Chaudhri simran.chaudhri@gmail.com
Asistente de investigación.

Lindsay Stark ls2302@cumc.columbia.edu
Directora, CPC Learning Network; profesora adjunta.

Mark Canavera mc3718@cumc.columbia.edu
Director adjunto.

CPC Learning Network, Department of Population and Family Health [Departamento de Población y Salud Familiar], Universidad de Columbia, Escuela Mailman de Salud Pública www.cpcnetwork.org

1. A finales de marzo de 2016, Ruanda albergaba a un total de 74 530 refugiados procedentes de la República Democrática del Congo.

2. Por la organización CPC Learning Network en colaboración con los organismos HealthNet TPO, TPO Uganda y AVSI. Véase Prickett I, Moya I, Muhorakeye L, Canavera M and Stark L (2013) *Community-Based Child Protection Mechanisms in Refugee Camps in Rwanda: An Ethnographic Study* [Mecanismos de protección infantil basados en la comunidad en campos de refugiados en Ruanda: un estudio etnográfico] <http://bit.ly/CPCNetwork-2013-Rwanda>; Véase también AVSI e InfoAid (2013) *Child Protection KAP Survey in Rwandan Refugee Camps* [Encuesta sobre conocimientos, actitudes y prácticas (CAP) para la protección de menores en los campos de refugiados de Ruanda]. <http://bit.ly/AVSI-2013-Rwanda-survey>

La acción local para proteger a las comunidades en Nigeria

Margee Ensign

Iniciativas colaborativas y creativas en Nigeria ayudaron a proteger a las comunidades locales de muchos de los efectos de la violencia de Boko Haram. Pero cuando los organismos de ayuda internacional llegaron, ignoraron esos esfuerzos.

Nuestra ciudad, Yola, yace en la frontera con el desierto del Sáhara, donde el verde se vuelve marrón en los mapas del continente. Situada en el estado de Adamawa, en el noreste de Nigeria, Yola es cristiana y musulmana y su historial de tolerancia es largo. La Universidad Americana de Nigeria (AUN, por sus siglas en inglés) fue establecida hace una década aproximadamente por Atiku Abubakar, un ex vicepresidente de Nigeria que se crió en esta zona. Su idea era crear una universidad que ayudara a mejorar la vida de la gente en esta región cuyas tasas de analfabetismo y desempleo son de las más elevadas, y que cuenta con algunas de las mayores tasas mundiales de mortalidad infantil y materna.

La Iniciativa de Paz AUN-Adamawa (AUN-API, por sus siglas en inglés) surgió durante las huelgas nacionales de 2012 por la retirada de las subvenciones a los combustibles. La, por lo general, tolerante ciudad de Yola se volvió tensa e inestable, como gran parte del país. En unas conversaciones entre la AUN y los líderes locales se decidió que uno de los mejores modos de proteger a la comunidad era centrarse en los jóvenes y en las mujeres, quienes carecían de formación, ingresos, a menudo tenían poca familia o ninguna, y poca conexión con la sociedad. Y pronto se tomó la crítica decisión de que fuesen los líderes locales, que eran quienes mejor conocían a la comunidad, los que identificaran a esos individuos en vez de la Universidad. Luego, en la Universidad nosotros diseñaríamos programas para satisfacer sus necesidades. Nunca hubiéramos pensado que los programas diseñados para mejorar el alfabetismo y los ingresos acabarían ayudando a proteger una ciudad.

A medida que la amenaza del grupo extremista islámico Boko Haram¹ aumentaba, el poder identificar y dar apoyo a la gente vulnerable, en especial a los jóvenes varones, se convirtió en la base de una exitosa intervención y de un esfuerzo por proteger la comunidad. Al principio no pensábamos que estos programas estuvieran específicamente

diseñados para proteger contra la violencia sino como estrategias para darle una educación, unos ingresos y esperanza a la gente. Pero a medida que pasó el tiempo y que nos fuimos encontrando con miles de jóvenes descontentos, nos quedó claro que solo tenían dos opciones: matricularse en un programa de la AUN-API o unirse a Boko Haram.

“Era Boko Haram o vosotros: no hay nada más para nosotros”. Un joven de 18 años, Yola, Nigeria.

Los primeros programas de la AUN-API eran proyectos de “Paz a través del deporte”, Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y proyectos de generación de ingresos para mujeres. Pero en marzo de 2014 nos dimos cuenta de que teníamos que ampliar rápidamente nuestros esfuerzos y desempeñar un papel significativo para proteger nuestra comunidad. El emir de Mubi, una localidad situada al norte de la nuestra, nos envió ese mismo mes una solicitud urgente para que la visitáramos y lleváramos comida y ropa. Una docena de miembros de la API condujimos hacia el norte y nos reunimos con él. “Entren a la sala por la siguiente puerta,” dijo, “pero prepárense porque se van a quedar estupefactos”. En la gran sala había unas 500 niñas y mujeres. No había hombres o niños. Cuando le preguntamos a las mujeres dónde estaban sus maridos e hijos, su respuesta nos impactó a todos: “Boko Haram se llevó a nuestros hijos y quemó a nuestros maridos delante de nosotras”. La paz, la protección y la expansión de nuestros programas para llegar a la juventud vulnerable se convirtieron en nuestra obsesión. Pero, ¿qué significaba “protección” en nuestro entorno?

La Universidad ya había establecido su propio cuerpo de seguridad. Con la contratación inicial de 300 personas del lugar, nuestro jefe de seguridad —un ex marine de los Estados Unidos y profesor— trabajó con los miembros de la API para identificar a los jóvenes más mayores y vulnerables y formarlos como guardias. Esto tuvo el efecto dual de

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

reducir la vulnerabilidad de un gran colectivo de personas y de incrementar sus ingresos. Además, esos oficiales de seguridad se convirtieron en símbolos de protección visibles en la comunidad y podían ser nuestros ojos y oídos allí. También fue importante que los miembros de la AUN-API recibieran formación en autoprotección y, como musulmanes y cristianos aprendían juntos, estas actividades favorecieron la comprensión y la conexión entre colectivos religiosos cuyo entendimiento mutuo a menudo era escaso. Esta formación continuó durante tres años y se aportó formación adicional durante los periodos de aumento de la violencia y cerca de las festividades, cuando los ciudadanos formados protegían las iglesias y mezquitas de los demás.

Apoyo para los desplazados internos

Poco después de que regresáramos de Mubi empezaron a llegar personas desplazadas internas. Primero unos cientos, después 5000 y, finalmente, 300 000, en su mayoría mujeres y niños. No tenían comida, ni ropa, ni un lugar donde vivir. El jefe Abdulmumini, uno de nuestros miembros de la AUN-API, dijo que si la Universidad podía aportar semillas y pagar las tasas escolares, los establecería en sus tierras. Recaudamos dinero para comprar semillas, alimentos y ropa e, ingenuamente, creímos que el problema de las personas desplazadas ya estaba resuelto. Pero a lo largo de los siguientes 12 meses llegaron a Yola miles de personas. La inmensa mayoría —según nuestros datos, el 95 %— acabó viviendo en la comunidad en la que tenían familia u otros contactos. El 5 % restante, los más desesperados que no tenían familia allí, se trasladó a los campos de desplazados internos gestionados por el Gobierno.

En abril de 2015 estábamos alimentando a 276 293 personas a la semana. El programa Peace Through Sport (Paz a través del Deporte) tenía entonces casi 12 000 participantes, los Proyectos de generación de ingresos para mujeres contaban con aproximadamente 2000 participantes y la formación en TIC siguió vigente durante todo el periodo y llegó a alcanzar las 1200 personas. Se mantuvieron dos conferencias de paz con activistas por la paz procedentes de estados muy afectados por la violencia de Boko Haram.

Tras la elección pacífica del Presidente Buhari en mayo de 2015 y de un nuevo gobernador para nuestro estado, muchas personas desplazadas aseguraron que deseaban

volver a casa y cultivar sus propias cosechas antes de que empezaran las lluvias. En mayo de 2015, el Gobernador le pidió a la AUN-API que viajara al norte con un convoy del ejército para comprobar si sería seguro para la gente regresar a sus hogares. No lo era. La devastación era general. Casi toda la infraestructura había sido destruida y no había agua potable, centros de salud ni escuelas. Los hogares estaban destruidos; los campos eran estériles. Mientras conducíamos por la región, la gente salía de entre los arbustos para dar las gracias a nuestro compañero, el jefe de seguridad, que no solo había liderado el establecimiento de nuestras fuerzas de seguridad sino que también había llevado un programa de radio semanal sobre autoprotección (que incluía mensajes sobre el paradero de Boko Haram y sugerencias acerca de dónde esconderse). Cientos de personas le felicitaron y le dijeron que les había ayudado a permanecer a salvo y vivos, un recordatorio de lo esencial que resulta ofrecer a la gente que se encuentra bajo amenaza información sobre seguridad básica y autoprotección.

La llegada de los organismos de ayuda internacional.

Los organismos de ayuda internacional empezaron entonces a llegar a Yola. Nuestros miembros de la AUN-API le resumieron a docenas de estos organismos cuál era nuestra perspectiva de la paz, el alcance de nuestra membresía, nuestros programas y lo que habíamos aprendido pero nos ignoraron en gran medida. En vez de basarse en esta experiencia y en nuestra red de contactos, los organismos mostraron escasos deseos de aprender de nosotros y de contar con nuestra ayuda en sus proyectos. He aquí unos cuantos ejemplos:

A lo largo de la crisis, la AUN recopiló datos sobre los desplazados internos (de dónde procedían, su edad, género, nivel educativo, etc.). Cuando ofrecimos ceder estos datos a una organización internacional más grande, su representante nos dijo: “¿Para qué queremos vuestros datos?” Entonces, acudió al gobernador del estado y negoció el pago de una gran suma de dinero para realizar sus propias encuestas.

Muchas víctimas estaban traumatizadas por lo que habían visto y experimentado. Nuestra psicóloga, una terapeuta formada en el tratamiento de traumas, empezó a formar a otros empleados de la AUN para que pudieran ofrecer terapias básicas a

aquellas personas que habían experimentado situaciones de violencia. Cuando llegó otro organismo de ayuda internacional, este no se ofreció a apoyar estos esfuerzos para lidiar con el estrés postraumático y se limitó a intentar contratarla y que dejara la AUN.

Desde la AUN ampliamos nuestros esfuerzos gracias a que nuestros estudiantes y personal informático hallaron modos de conectar a las personas que habían perdido a sus familias. También utilizamos nuestro programa de televisión, *The Peacemakers* (Los pacificadores), y nuestra página web para mostrar fotografías de gente que buscaba a su familia. Cuando le pedimos ayuda a cierto organismo internacional, nos respondieron: "Solo ayudamos a la gente que está en campos", pese a que la mayoría de los desplazados internos no estaban viviendo en campos sino en pisos repartidos por toda nuestra comunidad.

Los miembros de la AUN-API se reunieron con representantes de otro organismo para debatir sobre la distribución de alimentos. Por aquel entonces, nuestros suministros de alimentos para los refugiados eran muy escasos. No le pedimos al organismo que compartiera sus suministros de alimentos con nosotros sino solo que sus responsables nos dijeran a quiénes estaban alimentando ellos para que no duplicáramos esfuerzos. Su respuesta nos dolió: "No podemos compartir nuestros listados de a quiénes estamos alimentando. ¡Podrías trabajar con Al-Qaeda!". Un miembro del comité de la AUN-API señaló que: "¡Ni siquiera saben que nuestra amenaza terrorista proviene de Boko Haram y no de Al-Qaeda!"

Estas actitudes dieron lugar a esfuerzos mal planteados y hasta podría decirse que provocaron más sufrimiento. Hay mucho trabajo que hacer para que el sistema internacional escuche a quienes trabajan sobre el terreno, que serían quienes más saben, y para que sea más receptivo.

Romper el ciclo

A pesar de decirles a las personas desplazadas que no deberían regresar a sus hogares todavía, querían arriesgarse y volver a casa. Son agricultores, y querían sembrar sus cosechas, intentar volver a ser autosuficientes. La mayoría empezaron a regresar al norte a mediados de septiembre de 2015 y ese mes solo quedaron 100 000 personas en Yola, la mayoría de las cuales siguieron

viviendo en nuestra comunidad y conseguían alimentos gracias a nuestros esfuerzos.

Sin embargo, surgieron nuevos problemas. Las tensiones eran grandes en muchas comunidades a las que las personas desplazadas estaban regresando porque algunos de sus miembros habían llevado a cabo ellos mismos algunas de las matanzas. Las comunidades estaban divididas. A la AUN-API le pidieron que asumiera un nuevo papel que consistía en liderar los esfuerzos de reconciliación. Con una pequeña subvención del Gobierno canadiense iniciamos los esfuerzos de reconciliación con las mujeres, niños, líderes religiosos, vigilantes y mayores. Seguimos desarrollando ese trabajo y esperamos ampliarlo.

Nuestros esfuerzos de autoprotección habían funcionado. Habíamos sido capaces de alimentar a casi 300 000 desplazados internos. La violencia de Boko Haram llegó solo hasta los límites de nuestra ciudad y el grupo terrorista no pudo invadir Yola ni reclutar allí. Muchos líderes de la comunidad atribuyen esto a nuestros programas de paz, desarrollo y seguridad. La comunidad sabía que, al igual que sus líderes religiosos y políticos, la Universidad estaba totalmente comprometida con la paz y el progreso.

La violencia de Boko Haram retrocede; los problemas, no. Abandonados en Yola, a las puertas de la Universidad, hay miles de niños que han quedado huérfanos por culpa del conflicto. Las familias los han acogido, y la Universidad ha iniciado programas de "Alimentación y Lectura" para estos niños y niñas, donde se le enseña a leer y escribir y matemáticas básicas mientras se les ofrece un menú gratuito que cocinan vendedores locales.

El programa está creciendo pero no podemos seguir asumiendo la demanda. Resulta esencial que estos pequeños esfuerzos sean replicados y ampliados. Si no, el ciclo empezará otra vez y volveremos a tener jóvenes sin formación, desamparados, sin familia, sin apoyo y sin "nada más" en sus vidas. Todos sabemos adónde lleva esto.

Margee Ensign margee.ensign@aun.edu.ng
Presidenta de la Universidad Americana de Nigeria
www.aun.edu.ng

1. Desde que dio comienzo la actual insurgencia en 2009, Boko Haram ha matado a 20 000 personas y ha desplazado a 2,3 millones de sus hogares. En 2015 fue clasificado por el Índice de Terrorismo Global como el grupo terrorista más mortífero del mundo.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Refugiados que acogen a refugiados

Elena Fiddian-Qasmieh

Asumir que el desplazamiento “superpuesto” es algo ampliamente extendido supone un punto de partida de cara a reconocer y comprometerse con la voluntad de los refugiados y de sus diversos anfitriones a la hora de ofrecer ayuda y de recibir a las personas desplazadas.

A menudo damos por sentado que las comunidades locales que acogen a refugiados están compuestas por un grupo de ciudadanos asentados y establecidos. Sin embargo, las poblaciones recién desplazadas no solo comparten espacios o buscan integrarse en comunidades de “ciudadanos” sino que también lo hacen en otras formadas por refugiados y desplazados internos establecidos o que lo fueron, comparten o no nacionalidad o grupo étnico¹. Este caso se da especialmente debido a tres tendencias clave del desplazamiento: la creciente naturaleza **prolongada** del desplazamiento, la naturaleza **urbana** y la **superpuesta**.

Aunque estudiosos y políticos han prestado muchísima atención a los dos primeros, poco se ha investigado acerca de la naturaleza y las implicaciones de los desplazamientos “superpuestos”, ni con respecto a las comunidades locales. Utilizo este término para referirme a dos formas de “superposición”. En primer lugar, tanto refugiados como desplazados internos a menudo han experimentado desplazamientos secundarios y terciarios a nivel personal y colectivo. Este es el caso de aquellos refugiados saharauis y palestinos que abandonaron los campos de refugiados de Argelia y el Líbano en los que vivían para irse a estudiar o a trabajar en Libia antes de ser desplazados por el conflicto que estalló allí en 2011, y de los refugiados palestinos e iraquíes que originalmente buscaron seguridad en Siria solo para tener que volver a desplazarse por lo mismo². En segundo lugar, los refugiados están experimentando cada vez más un desplazamiento superpuesto en el sentido de que a menudo comparten espacio físico con otras personas desplazadas. Por ejemplo, los turcos acogen a refugiados procedentes de más de 35 países; el Líbano, de 17 países; Kenia, de 16; Jordania, de 14; Chad, de 12 y Etiopía y Pakistán, de 11³. Debido a la naturaleza prolongada del desplazamiento, estos colectivos de refugiados a menudo se convierten con el paso del tiempo en miembros de comunidades que, posteriormente,

acogen, ofrecen protección y apoyan a otros colectivos de personas desplazadas.

Revisión de los enfoques comunes para los anfitriones y la integración

Es comprensible que se busque centrarse en “las comunidades de acogida locales” y la “población nacional” en los niveles políticos y de creación de políticas en contextos de desplazamiento prolongado urbano. Sobre todo desde que se reconoce que la integración es un proceso bidireccional: no solo depende de las acciones y actitudes de la población entrante sino también en la “predisposición de las comunidades receptoras y de las instituciones públicas a acoger a los refugiados y satisfacer las necesidades de una comunidad diversa”⁴.

A tenor de eso, la mayoría de las herramientas e índices de integración se centran en las características, experiencias y resultados con respecto a la integración de las personas desplazadas, para luego compararlas con las experiencias y resultados de las poblaciones nacionales de acogida. Además de proporcionar el marco para examinar las similitudes/diferencias entre las situaciones socioeconómicas de los refugiados y de sus anfitriones, las distintas herramientas políticas priorizan la importancia de cómo perciben las comunidades locales de acogida su propia situación y la de los refugiados en el entorno y en el país de acogida. En el contexto de la crisis de refugiados sirios, por ejemplo, cada vez hay en marcha un número mayor de estudios de referencia sobre la actitud en el Líbano, Jordania y Turquía. Un objetivo de esos estudios es identificar comunidades donde fueran necesarias intervenciones políticas para aplacar las tensiones entre los anfitriones y los refugiados dado que compiten (o perciben desigualdades) por los escasos recursos y servicios, y para desarrollar programas que promuevan la cohesión social entre anfitriones y refugiados.

Receptores híbridos

La naturaleza superpuesta del desplazamiento provoca que se difuminen las categorías

de “persona desplazada” y “miembro de la comunidad de acogida”. En el contexto del norte de Uganda, por ejemplo, las poblaciones de acogida viven en los mismos campamentos que los desplazados internos, pueden tener también limitado el acceso a las tierras, y, por lo general, se les considera desplazados internos (o, de hecho, desplazados internos y miembros de la comunidad de acogida), y la distinción entre población desplazada y población de acogida tampoco estaría clara en otras situaciones en todo el mundo. También en la región fronteriza entre Sudán del Sur y el norte de Uganda, las comunidades que una vez acogieron a desplazados internos y refugiados se han convertido en desplazadas y están siendo acogidas por otras. En algunas situaciones, los ya desplazados son quienes acogen a las personas recién desplazadas.

Los ciclos de desplazamiento en curso y su movimiento multidireccional suponen un reto metodológico para cualquier estimación del impacto del desplazamiento en las comunidades locales, ya que el significado de “población de acogida” podría diferir en cada contexto de desplazamiento. Esto también eleva la cuestión sobre hasta qué punto los encargados de la formulación de políticas y los profesionales son conscientes o pretenden abordar las repercusiones que los grupos de refugiados recién llegados tienen en las comunidades de refugiados ya establecidas, cuya presencia prolongada en especial en espacios urbanos podrían haberles hecho invisibles (o menos significativos) para los donantes y los programas humanitarios. De hecho, esto destaca la necesidad de estrategias que puedan respaldar a los nuevos grupos de refugiados desplazados y, al mismo tiempo, sigan siendo sensibles con las condiciones socioeconómicas de las comunidades de acogida “nacionales”; esas estrategias también han de evitar marginar o agravar la exclusión social existente de la comunidad de acogida entre los refugiados establecidos.

Refugiados que acogen

Las iniciativas lideradas por los refugiados desarrolladas en respuesta a situaciones de refugiados nuevas

o que ya existían desafiaban directamente las presuposiciones más afianzadas (aunque también más rebatidas) de que los refugiados son víctimas pasivas que necesitan que los de fuera cuiden de ellos. El estudio que estoy realizando en el norte del Líbano examina los encuentros entre los refugiados palestinos que llevan desde 1950 establecidos en un campo de refugiados urbano en las afueras de la ciudad libanesa de Tripoli (campo de Badawi) y el creciente número de nuevos refugiados que desde 2011 llegan desde Siria. Entre ellos no solo hay refugiados sirios sino también palestinos e iraquíes que vivían en Siria cuando estalló el conflicto y que se han encontrado con que vuelven a ser refugiados. Los palestinos son ahora proveedores activos de apoyo para otros, más que meros receptores de ayuda, lo que refleja hasta qué punto los campos de refugiados pueden convertirse en espacios compartidos.



Un retornado de la provincia de Ecuador, en la República Democrática del Congo, pasa su brazo alrededor de un refugiado que huyó con su esposa e hijos a la República Centroafricana. “Yo fui un refugiado en la República Centroafricana en 2009”, dice el retornado-anfitrión, “pero regresé voluntariamente hace tres años.” Se encontró con esta familia por casualidad en el centro de tránsito Batanga. “Inmediatamente me dije que tenía que darles refugio en mi casa.” Él mismo había sido acogido por una familia en la República Centroafricana.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Esta no es la primera vez que el campo de Badawi y sus habitantes han recibido a “nuevos” refugiados. Los residentes del campo de Badawi también acogieron a más de 15 000 “nuevos” refugiados palestinos que fueron desplazados internos desde el cercano campo de refugiados de Nahr el-Bared cuando fue destruido durante la lucha en 2007. Con una cifra estimada de 10 000 refugiados de Nahr el-Bared que todavía residen en el campo de Badawi, estos “refugiados desplazados internos acogidos por refugiados” se han convertido a su vez en parte de la comunidad establecida en Badawi que acoge a “nuevos” refugiados desplazados de Siria.

Por un lado, su llegada al campo —ya sea a Badawi o a otros campamentos palestinos en el Líbano— y el tener que compartir su cada vez más angosto espacio y sus limitados recursos ha ofrecido a los refugiados de Siria una oportunidad de formar parte de la más amplia “nación refugiada” y de un espacio de solidaridad en el que pueden estar con otros refugiados. Pero no a todos se les ve de la misma manera en Badawi, ni son igual de bienvenidos, ni tienen el mismo acceso a los espacios, servicios y recursos.

Aunque se subraye la naturaleza relacional de la situación de refugiado y se cuestione la premisa de que los refugiados son siempre acogidos por ciudadanos, no deben idealizarse los encuentros donde dicha acogida es por parte de otros refugiados porque también suelen darse situaciones de desequilibrios de poder, exclusión y hostilidad explícita por parte de los miembros de la comunidad refugiada original hacia los recién llegados. Esas tensiones no son inevitables; es evidente que determinadas políticas y programas activan el resentimiento y la inseguridad entre los miembros de la comunidad de acogida y que, por tanto, hace falta un mayor compromiso para implementar programas orientados al desarrollo que busquen ayudar a los refugiados y a las comunidades de acogida. En el contexto del desplazamiento superpuesto y de los refugiados que acogen a refugiados, estas tensiones podrían ser el resultado de un desarrollo desigual de programas en diferentes “generaciones” de refugiados y en los refugiados dependiendo de su país de origen. Esto es especialmente evidente en el campo de Badawi, cuyos habitantes establecidos llevan recibiendo una limitada asistencia del OOPS⁵ desde 1950 mientras que los recién llegados de

Siria reciben apoyo de un amplio abanico de organizaciones internacionales y nacionales.

El reto para los investigadores encargados de la formulación de políticas y profesionales seguirá consistiendo en explorar el potencial para ayudar al desarrollo y al mantenimiento de las comunidades de acogida, con independencia de que dichas comunidades estén compuestas por ciudadanos del país, nuevos refugiados o refugiados establecidos. Asumir la ampliamente extendida realidad del desplazamiento “superpuesto” ofrece un punto de partida para reconocer y comprometerse con la voluntad de los refugiados y de sus diversos anfitriones a la hora de ofrecer ayuda y de recibirlos como socios activos en los procesos de integración, a la vez que se reconocen los retos que caracterizan esos encuentros. Como mínimo, los nuevos programas y políticas deben evitar volver a marginar a las comunidades de refugiados establecidos que estén acogiendo a nuevas personas desplazadas; en el mejor de los casos, deberán mostrar sensibilidad respaldando las necesidades y los derechos de todos los refugiados, ya sean los de los que acogen o los de quienes son acogidos.

Elena Fiddian-Qasmieh

e.fiddian-qasmieh@ucl.ac.uk

Codirectora de la Migration Research Unit [Unidad de Investigación sobre Migración] y coordinadora de la red de investigación Refuge in a Moving World [Refugio en un mundo en movimiento], University College de Londres. www.ucl.ac.uk

1. Véase Fiddian-Qasmieh E (2015) “Refugees helping refugees: how a Palestinian refugee camp in Lebanon is welcoming Syrians” [Refugiados que ayudan a refugiados: cómo un campo de refugiados palestinos en el Líbano está acogiendo a sirios], *The Conversation*, 4 de noviembre de 2015 [www.thecritique.com/articles/refugee-neighbours-hostipality-2/](http://bit.ly/Conversation-4-11-15-FiddianQasmieh; Fiddian-Qasmieh E and Qasmieh Y M (2016) “Refugee Neighbours and Hostility: Exploring the complexities of refugee-refugee humanitarianism” [Vecinos refugiados y hospitalidad: exploración de las complejidades del humanitarismo entre refugiados], The Critique, 5 de enero de 2016 <a href=)
2. Fiddian-Qasmieh E (2012) “Invisible Refugees and/or Overlapping Refugeeedom? Protecting Sahrawis and Palestinians Displaced by the 2011 Libyan Uprising” [Refugiados invisibles y/o refugio superpuesto? La protección de los saharauis y palestinos desplazados por la rebelión libia de 2011], *International Journal of Refugee Law* 24(2):263-293 <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/24/2/263.full>
3. Cifras de Crawford N et al (2015) *Protracted displacement: uncertain paths to self-reliance in exile*, [Desplazamiento prolongado: caminos inciertos hacia la autosuficiencia en el exilio] Londres: ODI/HPG. <http://bit.ly/ODI-Crawford-et-al-2015>
4. ACNUR (2005) *Local Integration and Self-Reliance* [Integración local y autosuficiencia], EC/55/SC/CRP.15 www.refworld.org/docid/478b3ce12.html
5. Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

El norte de Uganda: protección en el desplazamiento y en el retorno

Denise Dunovant

Ante la ausencia de protección y de asistencia internacional o estatal, los miembros de la comunidad del norte de Uganda aparecieron en escena para llenar este vacío tanto durante el desplazamiento como a lo largo del laborioso proceso de retorno luego del fin del conflicto.

Durante veinte años, desde 1986 hasta 2006, el norte de Uganda fue víctima de una guerra civil larga y cruel. El conflicto, que tuvo lugar principalmente entre el Gobierno de Uganda y el Ejército de Resistencia del Señor (ERS), hizo que se desplazaran entre un millón y medio y dos millones de personas a través de grandes zonas del norte de Uganda. En la subregión acholi, alrededor del 90 % de la población finalmente quedó desplazada, y el gobierno obligó a la mayoría a quedarse en campos de desplazados internos; algunos de ellos permanecieron allí durante casi una década. Otra cantidad significativa (el tema central de este artículo) fue desplazada a las zonas urbanas, especialmente Gulu, el centro urbano principal en el norte de Uganda, que triplicó su población durante el conflicto.

En el transcurso de cinco viajes de trabajo de campo a lo largo de siete años (entre 2008 y 2015), pude encontrar y seguir a más de 100 familias desplazadas por la guerra a Gulu desde sus casas rurales en el subcondado de Atiak, al norte de Gulu. Entrevistar a estas familias en Gulu y en Atiak me dio la oportunidad de aprender cómo pudieron (o al menos intentaron) obtener diferentes niveles de protección de la comunidad de Atiak en general durante su huida inicial de Atiak, su llegada a Gulu y (para algunos) su regreso a casa en Atiak años o décadas más tarde.

Los primeros proveedores de protección en Gulu

Cuando las familias de Atiak llegaron a Gulu, se enfrentaron —al igual que otros desplazados a los centros urbanos a lo largo de la guerra— a una situación en la cual la asistencia para aquellos obligados a trasladarse a nuevos lugares era prácticamente inexistente. Un tercio de estas familias llegó durante dos picos específicos de violencia: en 1986-1987, al comienzo de la guerra, y en 1995-1996, después de una masacre en la ciudad de Atiak que dejó unos 300 muertos. En ambos casos, unas pocas familias informaron que recibieron

pequeñas cantidades de comida y otros artículos de primera necesidad de la diócesis católica, la Cruz Roja o World Vision. Sin embargo, la gran mayoría de las familias fue ignorada, no solo por su gobierno, sino por la comunidad internacional. Es por eso que se vieron obligados a depender de sí mismos o de otras personas de Atiak que ya estaban en Gulu para poder sobrevivir en un entorno muy diferente del que habían dejado atrás.

Al principio, la mayoría de las familias de Atiak de la muestra de investigación que fueron desplazadas a Gulu pasaron sus primeros días o semanas (a veces incluso meses) viviendo en espacios públicos: estaciones de autobús, iglesias, hospitales, la estación de policía y Kaunda Grounds, un gran campo abierto al oeste del centro de la ciudad. Después de algún tiempo, sin embargo, la mayoría de las familias informó de que se enteraron de ancianos que habían sido trasladados a la ciudad antes de la guerra y que querían encontrar a uno de ellos para pedirle ayuda. Según la etapa del conflicto, estas personas por lo general no podían hacer más que aconsejar o proporcionar contactos potenciales, debido a que sus recursos ya eran escasos tras haber ayudado a sus familias más cercanas. Aun así, el hecho de que se diera este proceso significaba que la gente de Atiak sentía una afinidad hacia las demás personas de la zona que habían sido desplazadas a la ciudad por la guerra.

Buscar ayuda de compañeros de Atiak (sin importar a cuál de los 12 clanes o de las 136 aldeas de Atiak pertenecieran) ayudó a llenar el vacío creado por la falta de implicación humanitaria o estatal con los desplazados urbanos. Las familias pudieron recibir consejos sobre lugares para alquilar y sobre oportunidades de trabajo y, a veces, sobre cómo acceder a una pequeña parcela de cultivo. De las familias que entrevisté, esta ayuda comunitaria general con frecuencia fue crucial para poder sobrevivir y permanecer en la ciudad. En este sentido, la comunidad de

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Atiak con base en Gulu fue el primer proveedor de protección durante el desplazamiento.

La protección en la ciudad durante y después de la guerra

Cuando en las primeras entrevistas de 2008-2009 se les pedía a las familias que describieran sus vidas en Atiak antes del conflicto, la gente inevitablemente se refería a una sensación de protección comunitaria y de actividad grupal. Las personas sabían que si tenían una mala cosecha, casi siempre podían encontrar a alguien que los ayudara. Si necesitaban dinero para las cuotas escolares, podían vender una cabra o una vaca, o encontrar un miembro del clan u otro pariente o amigo para pedir ayuda. Los clanes despejaban y cultivaban extensiones comunitarias de tierra, criaban animales y cazaban juntos. Este sentido de pertenencia, aunque se debilitó durante el desplazamiento, nunca quedó destruido por completo. Y no solo fue importante durante el traslado.

Las familias que pudieron y que estuvieron dispuestas a mantener contactos sociales con otros de Atiak durante sus años en la ciudad, a pesar de los cambios y los desafíos, fueron probablemente los que regresaron con éxito a Atiak después de la guerra. De hecho, este sentido de conexión fue clave. Para algunas familias, estas conexiones se entrelazaron de forma muy profunda en sus vidas y en su subsistencia en la ciudad. De esas familias aprendimos que las personas que ayudaron a familiares o amigos en la ciudad casi siempre recibieron el mismo trato cuando intentaron regresar. Pero incluso ante la ausencia de ayuda material específica, mantener relaciones significativas con personas que ya habían “vuelto a casa” constituyó, en última instancia, una forma de aceptación y de protección cuando las familias regresaron a Atiak.

Las familias de Atiak en Gulu, ya sea que se desplazaron durante la guerra o que vivían allí antes del conflicto, hicieron sacrificios dentro de sus propias familias más cercanas para ayudar y proteger a las personas que necesitaban asistencia en su comunidad extendida de Atiak. Estas acciones solían ser respetadas por aquellos que recibían la ayuda, la cual devolvían cuando les era posible.

La protección en el proceso de retorno

Como el proceso de retorno de los campos se extendió desde los años 2008-2009 en adelante, muchos observadores internacionales advirtieron que el proceso de retorno

generaría otro conflicto: guerra por tierras, entre familias y clanes, y también entre inversores gubernamentales o comerciales y clanes. Un tema común que acompañó dichas advertencias fue el argumento de que veinte años de guerra y de desplazamiento habían ocasionado una “desintegración social” y una ruptura en la cultura acholi.

Aunque el proceso de repatriación estuvo sin duda marcado por numerosos problemas relacionados con la tierra, se resolvieron una gran cantidad de casos de propiedad de tierra gracias a mediaciones que realizaron los líderes de la comunidad, lo que generó muchas dudas sobre las afirmaciones (o suposiciones) de la descomposición social en la cultura acholi. Aunque aún se generan conflictos por la tierra, hecho que veces conduce a la inseguridad y a la posibilidad de que a viudas, huérfanos y otros se les niegue el acceso a la tierra, parece ser que estas preocupaciones y temores generalizados se resuelven con más frecuencia y eficacia de lo que se temía.¹

De hecho, solo diez de las 61 familias de Atiak de la muestra de investigación que habían intentado regresar no pudieron hacerlo. Y solo cinco de ellas relataron que estuvieron involucradas personalmente en una disputa de tierra (mientras que otra de las familias pudo regresar en última instancia después de solucionar una disputa). En realidad, a dos de las familias que no pudieron regresar se les ofreció acceso a la tierra, pero lo rechazaron porque no les agradaba el tamaño o la ubicación. Otras tres familias (dos encabezadas por mujeres y una por un hombre) experimentaron disputas genuinas que no se pudieron resolver.

Las 51 familias que intentaron repatriarse, y que en su mayoría habían mantenido relaciones a lo largo de su desplazamiento con los que permanecieron en Atiak, fueron aceptadas con gusto al volver a la zona. Esto incluyó a 23 familias encabezadas por mujeres, 16 de las cuales habían regresado de forma permanente, y siete de las cuales se trasladaban constantemente entre Gulu y Atiak. Estas historias de retorno muestran las diferentes formas de protección que ofrecieron los miembros de la comunidad: las parejas casadas pudieron regresar al punto exacto que habían dejado durante la guerra gracias a que el clan había mantenido el lugar disponible para ellas; los padres les brindaban un espacio a sus hijas en Atiak después de que estas mujeres perdieran o se separaran de sus maridos; y

los cuñados tomaron la iniciativa de invitar a volver a mujeres que sufrían en la ciudad.

Esto no quiere decir que el proceso de retorno se llevó a cabo sin problemas. Después de regresar a Atiak, algunas de estas familias desplazadas urbanas tuvieron que hacer frente al resentimiento debido a que los que habían permanecido en la zona percibían que habían tenido una vida más sencilla o próspera en la ciudad, o por el deterioro de las respuestas inicialmente positivas de los familiares con respecto a su regreso. Aun así, la mayoría de las familias que regresó expresó una creencia firme de que sus vidas eran mejores debido a su conexión renovada con Atiak.

Así, las familias de Atiak, es especial aquellas que habían mantenido en el tiempo relaciones con la comunidad general de Atiak, recibieron ayuda de su comunidad tanto en su desplazamiento a Gulu como en su regreso a Atiak. Y gran parte de esta asistencia se relacionó con el concepto de la cultura acholi *kit mapore*, que hace referencia a la manera correcta o adecuada de convivir con otros.²

A su vez, esto ayudó a crear una situación en la que las comunidades locales brindaron protección a sus propios miembros a través de las diferentes etapas del desplazamiento.

Denise Dunovant denisedunovant@gmail.com
Investigadora independiente

1. Atkinson R R, Latigo J y E Bergin (próxima publicación en 2016) *Piloting the Protection of Rights to Customary Land Ownership in Acholiland: A Research Project of the Joint Acholi Sub-Region Leaders' Forum (JASLF) and Trócaire: A Report on the Field-Research Component* [Guiar la protección de derechos hacia la posesión tradicional de tierra en el pueblo acholi: un proyecto de investigación del Foro de líderes de la subregión conjunta acholi (JASLF) y Trócaire: informe sobre el componente de investigación de campo] <http://bit.ly/Trocaire-customary-land-2016>; véase también Hopwood J y Atkinson R R (2013) *Land Conflict Monitoring and Mapping Tool for the Acholi Sub-Region* [Herramienta de supervisión y detección de conflictos de tierra para la subregión acholi], Programa de Construcción de la Paz de las Naciones Unidas en Uganda /Human Right Focus www.lcmt.org/pdf/final_report.pdf
2. Para analizar un ejemplo de cómo se desarrolla esto en la cultura acholi, véase Porter H (disponible desde 2016) *After Rape: Violence, Justice, and Social Harmony in Uganda* [Después de la violación: violencia, justicia y armonía social en Uganda], Cambridge University Press.

Replantarse el apoyo a las estrategias de autoprotección de las comunidades: un estudio de caso de Uganda

Jessica A Lenz

Con o sin apoyo humanitario las comunidades locales seguirán hallando modos de abordar los riesgos a los que se enfrentan, pero la comunidad internacional podría potenciar esas soluciones.

Cada vez que tiene lugar una crisis, las personas echan mano de su creatividad para protegerse a sí mismas: en los mercados de Sudán se cavaron zanjais para protegerse contra los bombardeos aéreos; se crearon escuelas y clínicas subterráneas en Afganistán y Siria para que los servicios vitales pudieran seguir funcionando; en la República Centroafricana se utilizó la radio para transmitir mensajes vitales para los que estaban en peligro; y en Colombia se negoció directamente con los grupos armados para evitar el uso de menores en los conflictos. Aunque los actores humanitarios reconocen la importancia de la protección basada en la comunidad o de la autoprotección, aún están buscando cómo sacar partido a esas soluciones. Con demasiada frecuencia sus programas no consiguen identificar o desarrollar las

estrategias de protección que ya existen y, como consecuencia, podrían ir en contra de lo que está manteniendo a la gente viva y a salvo.

Entre las formas de abordar el riesgo se incluyen las siguientes: reducir la amenaza, reducir la vulnerabilidad e incrementar la capacidad. Es muy común que la acción humanitaria tienda a enfatizar el abordaje de la vulnerabilidad y la creación de capacidades mientras que deja sin abordar el componente de la amenaza de la contingencia. En Colombia, por ejemplo, mientras los organismos humanitarios invierten en programas educativos para reducir la vulnerabilidad de los menores que podrían acabar en grupos armados, los miembros de la comunidad establecen redes o dialogan con dichos grupos para reducir la amenaza. Aunque ambos esfuerzos son necesarios, el resultado suele

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

ser desigual, ya que las comunidades acaban asumiendo un papel central a la hora de hallar soluciones para algunos de los riesgos más graves y dominantes. Aunque los programas humanitarios ofrecen un apoyo y unos servicios que salvan vidas, como alojamiento, alimentos y tratamientos médicos, no suelen centrarse en prevenir o reducir la exposición a los riesgos más graves que la gente experimenta en una situación de crisis, como los secuestros, la violencia sexual y los ataques indiscriminados.

Numerosas ONG han pretendido durante varios años reforzar la acción humanitaria para reducir los riesgos que la gente experimenta en una situación de crisis. El Programa de protección basado en los resultados liderado por InterAction busca promover un cambio fundamental en cómo se evalúan y diseñan las intervenciones humanitarias para fomentar la protección y cómo se desarrollan, implementan y controlan las teorías de cambio. El objetivo es modificar el modo en que la acción humanitaria evita y responde a la violencia, la coacción y la privación deliberada que la gente experimenta durante las crisis. Las prácticas actuales a menudo pueden resultar rígidas y demasiado generalizadas, y acabar dando prioridad a las listas de comprobación más que a las técnicas de resolución de problemas que buscan entender y responder a los problemas de protección. El Programa de protección basado en los resultados enfatiza unos métodos de resolución de problemas que son participativos, analíticos, reflexivos, adaptativos y recurrentes. En este enfoque es imprescindible identificar lo que la gente ya está haciendo y mantener una comunicación para descubrir qué hace falta para respaldar esas soluciones.

Las soluciones que funcionan a menudo surgen de manera orgánica y salen de aquellos que están más cerca del problema, por lo que es necesario que su origen pase de los actores humanitarios a la propia gente. Los actores externos necesitan formas adecuadas de comunicarse con las personas afectadas; esto incluye entender quiénes son los “custodios” de la información y si podrán apoyar la reducción del riesgo o, por el contrario, ser una barrera. También han de asegurarse de que las poblaciones afectadas participen de forma significativa en las primeras fases de una respuesta y a lo largo de ella. Esto ayuda a los actores humanitarios a asegurarse de que las necesidades de información de las comunidades se satisfagan y, por tanto, de que se promueva su capacidad de actuar y

de reducir su exposición a los riesgos. La información debe ser relevante, certera, provenir de una fuente fiable y ser accesible para diferentes colectivos de la población afectada. También puede favorecer la confianza al permitir que las poblaciones evalúen sus propios entornos amenazantes y empoderarlas a la hora de diseñar soluciones lideradas por la comunidad mediante la colaboración, la negociación y las soluciones prácticas.

Si los actores humanitarios parten de la experiencia de la población para identificar amenazas específicas y quién es vulnerable a esas amenazas, podrán entonces desglosar los patrones de riesgo más allá del sexo y de la edad para incluir la etnicidad, el momento, la ubicación, la filiación política, la religión, la discapacidad, el estatus económico y otros factores que tienen implicaciones para la exposición a amenazas. Los actores humanitarios necesitan identificar qué capacidades pueden aportar para reducir la amenaza y/o su vulnerabilidad a la misma, y reconocer la importancia de establecer relaciones y alianzas —incluso con las poblaciones afectadas— para una resolución de problemas colaborativa más allá de las diferentes disciplinas para reducir el riesgo. La resolución de problemas de protección exige un enfoque consciente que haga que los actores relevantes sean, entre otras cosas, complementarios.

Estudio de caso del norte de Uganda¹

Durante el punto álgido de la crisis en el norte de Uganda que tuvo lugar en 2003, el Ejército de Resistencia del Señor (ERS) secuestró a muchas niñas y jóvenes para casarlas con sus mandos militares. Cuando a consecuencia de esto nacieron bebés, algunas hallaron el modo de mantener a sus bebés con vida abandonándolos en secreto cerca de iglesias y conventos. Como en la mayoría de las crisis, fueron los más gravemente afectados quienes dieron con las soluciones, aunque estas eran mejorables. Este estudio de caso ilustra un ejemplo de cómo un enfoque resolutivo puede mejorar las soluciones de la comunidad.

- **El problema:** Menores cautivas intentando escapar del ERS.
- **La solución consistente en la protección basada en la comunidad:** Las cautivas empleaban sus propios sistemas para comunicarse en secreto con otras menores para intercambiar información acerca de

lugares más seguros como zonas en las que podían escapar y localizaciones (cerca de iglesias y conventos) donde pudieran dejar a sus bebés para que siguieran con vida.

- **La solución mejorada:** Incluir a las menores que fueron secuestradas en su día en el diseño y uso de tecnologías de la comunicación para enviar mensajes a sus amigas y a otras menores que siguen en cautividad para ayudarles en su huida.

En los primeros diálogos con la población afectada —en este caso, las menores— supuso un esfuerzo enorme llegar a crear confianza y aceptación. El propósito era hacerles preguntas y escuchar sin juicios ni ideas preconcebidas para entender qué ayudaría a las menores a escapar y qué las pondría más en peligro. Mediante grupos analizados, entrevistas

individuales (realizadas por compañeras) y actividades y talleres, las menores compartieron sus historias y resultó que mientras estaban prisioneras solían tener acceso a radios y podían escuchar mensajes de emisoras locales. Aunque muchos de estos mensajes se centraban en “pedir a las menores que regresaran” y en que no temieran represalias, parte de la información que escuchaban era sobre servicios y centros de rehabilitación. Las menores afirmaron que saber de la existencia de estos servicios de ayuda les motivó a seguir buscando modos de escapar y a no perder la esperanza o a temer que sus comunidades las repudiaran si regresaban.

Durante este diálogo las menores señalaron que aunque los programas de radio eran informativos, no comunicaban (de forma segura) dónde o cómo podrían escapar. Los contactos clave, las localizaciones seguras,



Sor Angélica Namaika (galardonada con el Premio Nansen de ACNUR) acompaña a una desplazada interna víctima de violación y su hijo para un chequeo prenatal. La joven congoleña fue secuestrada por el Ejército de Resistencia del Señor, fue violada y quedó embarazada, antes de ser liberada de su cautiverio por el ejército de Uganda. Cuando volvió su familia le dio la espalda y se vio obligada a vivir en la calle, tratando de alimentarse a sí misma y a su hijo lactante mediante la venta de carbón vegetal. Sor Angélica la recogió, la enseñó a generar ingresos y la ayudó a cuidar a su hijo desnutrido. Dos años más tarde, la joven se ha casado, es capaz de mantenerse a sí misma y está embarazada de su segundo bebé.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

trucos que las menores podrían emplear como métodos de persuasión, y los eventos cercanos que podrían aprovecharse para intentar escapar..., todos estos factores podrían ser transformados en mensajes relevantes e informativos si se hace con cuidado.

Tras el diálogo, las menores empezaron a organizar un programa radiofónico de tertulia especialmente enfocado a apoyar a las que ya habían regresado. El objetivo era ofrecerles asistencia psicosocial y compartir experiencias con las que pudieran sentirse identificadas y de las que pudieran aprender con el fin de reforzar su reintegración. Ya había programas de radio organizados por clubes de derechos del niño que emitían charlas sobre los derechos de los niños y niñas. Este nuevo esfuerzo consistió en ampliar esas iniciativas y hacer que las niñas que habían sido víctimas de secuestro participaran como locutoras “invitadas”.

Esta actividad exigía un cuidadoso análisis de los riesgos que podrían correr esas menores que habían sido víctimas de secuestros. ¿Reconocerían sus voces? ¿Daría lugar eso a que volvieran a sufrir daños o a que las volvieran a secuestrar? Si las menores en cautividad escuchaban a una niña en concreto hablar, ¿confiarían en la fuente? Y por contra, si no reconocían la voz, ¿desecharían el mensaje? Si los miembros de la comunidad reconocían sus voces, ¿quedarían expuestas a la estigmatización? El análisis de estos riesgos con las menores permitió que cada una de ellas tomara una decisión bien fundada acerca de si quería participar en esta forma de comunicación.

Cuando se emitieron los programas de radio sobre los derechos del niño, las menores pudieron compartir sus experiencias y enviar mensajes vitales para las que ya habían escapado. Pero, al hacer esto, sabían que era probable que las menores cautivas estuvieran escuchado estos programas de radio y elaboraron mensajes que una menor en cautividad pudiera entender y con los que pudieran sentirse identificadas, en los que señalaban trucos que podían usar y compartían información acerca de ubicaciones que se consideraban lugares seguros para escapar y donde podrían acceder fácilmente a la ayuda.

Usar las lecciones

Aunque los efectos de esta iniciativa nunca fueron evaluados para determinar si los mensajes ayudaron o no a la huida o la liberación de menores por parte del ERS,

se pueden extraer valiosas lecciones de un enfoque resolutivo para la protección que respaldó los mecanismos basados en la comunidad que ya existían y que se construyó a partir de ellos.

Como parte del análisis y la interpretación de los patrones contextuales del riesgo, el diálogo con los supervivientes de un peligro concreto (el secuestro de menores) permitió que sus experiencias fueran la base de la respuesta con el fin de abordar esos patrones de riesgo concretos. Además, el escuchar las historias y los mecanismos de resolución de problemas de las supervivientes permitió a los actores humanitarios entender mejor cómo podían reforzar esos mecanismos para minimizar los riesgos y cuál era el mejor modo de comunicar la información, y permitió una firme apropiación —por parte de las supervivientes— del diseño de la iniciativa.

El hecho de contar con la participación de los medios de comunicación locales empleados por la comunidad y con las menores secuestradas por el ERS (y partir de unos canales de comunicación establecidos y que eran aceptados por la comunidad) fue importante no solo para que el mensaje llegara sino también para permitir que hubiera una continuidad. Y el análisis de los riesgos de protección y de las consideraciones éticas con la población afectada resultó de vital importancia para aumentar la probabilidad de que la iniciativa promoviera la protección y fuese sostenible.

La protección basada en la comunidad no es algo nuevo. La gente seguirá encontrando soluciones con o sin ayuda humanitaria pero la comunidad internacional puede mejorar esas soluciones. Mediante la adopción de métodos que promuevan la escucha, la implicación significativa y el análisis de problemas partiendo de la perspectiva de la población afectada, podemos volver a adaptar nuestra forma de pensar y rediseñar nuestro enfoque para apoyar de forma más efectiva las estrategias de protección de la comunidad.

Jessica A. Lenz jlenz@interaction.org

Directora de programa sénior, Programa de protección basado en los resultados, InterAction
<http://protection.interaction.org>

1. El ejemplo aportado se basa en una iniciativa liderada por diversos actores entre los que se incluyen Save the Children Dinamarca y Reino Unido, Paz Cuáquera y de Testimonio Social, World Vision y la autora (que en aquel momento era investigadora independiente).

Reconstruir vidas en Colombia

Emese Kantor

Una organización de base de mujeres en Colombia está trabajando para proteger a mujeres y niñas de la violencia sexual y de género, y para apoyar la sanación de las supervivientes.

En el contexto de la violencia sexual y de género extendida en Colombia, el valiente trabajo de las organizaciones de base de mujeres en la ciudad costera del Pacífico de Buenaventura ha sido fundamental para salvar vidas, acompañar y apoyar a las supervivientes y a sus familias, y romper con la cultura del silencio y la negación con respecto a la violencia sexual. Una de las organizaciones más activas se denomina Mariposas de alas nuevas, una red de 12 organizaciones comunitarias de base creadas por mujeres comprometidas con la protección entre ellas y las mujeres de Buenaventura.

En Colombia, la violencia sexual y de género se utiliza para obtener control sobre el territorio, los recursos y las comunidades, para intimidar a la población civil, obtener información, a modo de represalias por romper códigos sociales impuestos, y como castigo por la orientación sexual y la identidad de género. Las mujeres y los niños, las mujeres líderes y sus familias, los defensores de los derechos humanos, los activistas de derechos sobre la tierra y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI) están particularmente en riesgo. Y la violencia sexual y de género, que cometen todos los grupos involucrados en el conflicto, sigue siendo causa y consecuencia de desplazamiento.¹

Además, la falta de protección para las supervivientes, el alto nivel de impunidad, la escasa coordinación entre los proveedores de servicios (jurídicos, médicos, psicológicos), el estigma y la discriminación a los que se enfrentan las supervivientes, la desconfianza en los mecanismos institucionales y la mala calidad e insensibilidad que suelen tener los servicios culturales generan miedo y desconfianza. Debido a estos factores, a su vez, muchos casos de violencia sexual y de género no se denuncian o informan, lo que hace que dichas violaciones a los derechos humanos permanezcan invisibles.

En Buenaventura, los desplazados internos constituyen alrededor del 58 % de la población y más del 80 %² de la población total vive en la pobreza. Las personas que viven en la zona continúan sufriendo abusos masivos contra los derechos humanos. Estos incluyen el reclutamiento de niños, torturas, secuestros, homicidios, amenazas a la vida y a la integridad física, extorsión y violencia sexual y de género.

La violencia cometida por grupos armados y el desplazamiento posterior han tenido un impacto devastador, lo que afecta de manera desproporcionada a las poblaciones indígenas y las comunidades afrocolombianas, especialmente a mujeres y niños. Según un informe reciente: "A pesar del gran impacto que tiene la violencia en la población de Colombia, la salud mental es un campo aún sin explorar". Las heridas psicosociales causadas por conflictos armados son menos visibles que las causadas por las balas, pero eso puede afectar gravemente la vida de las supervivientes y sus familias.³ Aún existe una brecha crítica en el tratamiento de estas heridas invisibles, no solo para ayudar a las personas y a sus comunidades a recuperarse, sino como herramientas para una paz sostenible y fundamentos para encontrar soluciones duraderas.



octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

La red Mariposas y la sanación

Al principio, el nombre de la red era Mariposas con alas rotas, denominación que le dio una joven sobreviviente de una masacre cuando se describió ella misma a uno de los voluntarios como una mariposa con las alas rotas. Después de varios años de promover la autosanación, la red decidió cambiar el nombre a Mariposas de alas nuevas para reflejar los resultados sobresalientes de su trabajo de autosanación y para empoderar a sus miembros.

La red cuenta con más de 100 voluntarios y 30 coordinadores que cubren diferentes barrios, 75 facilitadores y cuatro coordinadores regionales. Los voluntarios viajan, en parejas, a pie o en bicicleta, autobús o barco para llegar a las mujeres en situación de riesgo y apoyarlas. Los propios voluntarios a menudo se enfrentan al peligro y reciben amenazas por su trabajo y por los barrios que visitan. La red Mariposas pone mucho énfasis en la autosanación mediante la creación de espacios para la recuperación, mientras les recuerdan a las mujeres la fuerza y la sabiduría de sus antepasados. Preservar la cultura afrocolombiana se ha convertido en una de las misiones y herramientas de autosanación para la red Mariposas.

La red se basa en una práctica ancestral afrocolombiana llamada „comadreo“ para llegar a mujeres en diferentes barrios en algunas de las zonas más pobres y violentas de Buenaventura. Las mujeres en estas áreas a menudo tienen miedo de denunciar la violencia sexual y las pocas que lo hacen se quedan sin protección, ya que a menudo viven junto a sus agresores. Crear confianza en este tipo de entorno es un proceso lento y difícil, pero la red Mariposas ha descubierto que las mujeres responden al principio de „comadreo“, que tiene el sentido de encontrarse en un espíritu de respeto, confianza, solidaridad y confidencialidad. Y reunirse les ayuda a las supervivientes afrocolombianas víctimas de violencia sexual a aprender más acerca de su cultura y tradiciones: conocimiento que fue transmitido de generación en generación, pero que por lo general perdieron u olvidaron cuando huyeron de sus hogares. Estas reuniones les recuerdan a las mujeres y a las niñas de tiempos en los que sus antepasadas utilizaban trenzados para ocultar semillas o para hacer mapas en su cabello, mapas que las ayudaban a ellas y a su comunidad a encontrar el camino de regreso a un lugar seguro o a la libertad; de ahí proviene la importancia de

los peinados como una forma de expresión cultural para las mujeres afrocolombianas.

La red utiliza una amplia gama de prácticas tradicionales de sanación: rituales, ceremonias, acciones simbólicas y narraciones. Mediante la creación de un espacio confidencial donde las mujeres pueden compartir sus recuerdos más dolorosos, en ocasiones por primera vez, sin miedo al estigma o la discriminación, la red ayuda a las supervivientes a dar sus primeros pasos hacia la autosanación.

Los miembros de la red también tienen como objetivo fortalecer la capacidad de las instituciones estatales locales para prevenir y reaccionar ante la violencia sexual y de género. La red es un miembro activo de un comité intersectorial que trabaja para prevenir la violencia de género y promover la salud mental (Mesa Intersectorial Contra las Violencias de Género y la Salud Mental) donde pueden compartir los conocimientos que han adquirido (a través de su trabajo de extensión comunitaria) sobre las desajustes existentes en las vías de derivación y los enfoques de prevención.

La red Mariposas lleva a cabo talleres de capacitación sobre diseño de proyectos, seguimiento y evaluación para que sus intervenciones sean más sostenibles. La red les ofrece a sus miembros oportunidades para capacitarse no solo en derechos de la mujer, sino también en áreas como la atención sanitaria, el apoyo psicosocial y el manejo de casos. Además, han explorado la posibilidad de involucrar a hombres y niños en sus actividades a través de un proyecto piloto que trabaja con jóvenes de Buenaventura; el proyecto fue tan exitoso que la red planea desarrollarlo en más lugares de Buenaventura en paralelo con sus intervenciones con las mujeres y las niñas.

Reconocimiento del impacto

La red ha apoyado y acompañado a más de 1000 mujeres y niñas de Buenaventura, y en 2014 la red Mariposas recibió el Premio Nansen para los Refugiados por su destacada labor en la protección. El premio las está ayudando a alcanzar otro objetivo: la construcción de un refugio para mujeres y un centro comunitario.

ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, en Buenaventura acompaña a la red en su trabajo de autosanación, fortalecimiento comunitario y en la mitigación del estrés psicológico y social que experimentan las personas, las familias y las comunidades que viven en medio de la violencia y el desplazamiento.⁴ El trabajo

de la red Mariposas y de organizaciones de base similares es crucial no solo por el gran impacto que tienen en la vida de las mujeres y las niñas de Buenaventura, sino también por el efecto que tiene la sanación personal de las personas en la recuperación de una sociedad.

Los esfuerzos multisectoriales y coordinados que llevan a cabo todos los interesados relevantes para prevenir y reaccionar ante la violencia sexual y de género serán un elemento vital en la construcción de una paz sostenible, tras el anuncio en agosto de 2016 de un acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Emese Kantor kantore@unhcr.org

Oficial Adjunta de Protección (Comunitario), ACNUR Colombia www.unhcr.org

1. Secretario General de la ONU *Informe del Secretario general sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos*, 23 de marzo de 2015, S/2015/203

<http://bit.ly/23-3-2015-SecGen-es>; Véase también: Consejo Noruego para Refugiados /ACNUR (2014) *Buenaventura, Colombia: Brutal*

2. *The lawless city: Report of the Buenaventura delegation Caravana Colombiana de Juristas - August 2014* [La ciudad sin ley: informe de la delegación Caravana Colombiana de Juristas de Buenaventura - Agosto de 2014] <http://bit.ly/Lawless-city-Aug2014>

3. www.msf.org/colombia

4. UNHCR (2012) *Operational Guidance Mental Health & Psychosocial Support Programming for Refugee Operations* [ACNUR (2012) *Directrices operativas de salud mental y programación de apoyo para operaciones de refugiados*] www.unhcr.org/525f9479.pdf

La protección comunitaria: el enfoque del CICR

Angela Cotroneo y Marta Pawlak

El CICR intenta garantizar que sus actividades en favor de los desplazados internos y aquellos en riesgo de desplazamiento sean un apoyo y no menoscaben los mecanismos ni las estrategias de resolución de problemas de las comunidades y los individuos.

Las comunidades e individuos afectados por el conflicto armado y la violencia no esperan a que los actores humanitarios analicen y aborden los problemas y amenazas a los que se enfrentan. Están siempre pendientes de su entorno y toman sus propias decisiones: la de desplazarse como forma de autoprotegerse; decidir cuál es el mejor modo de viajar en grupo y cómo asegurarse de que los menores y la gente mayor no se quedan atrás durante el exilio; elegir antes qué camino tomar; debatir acerca de los lugares a evitar o dónde esconder alimentos y suministros médicos a lo largo del camino; negociar directamente con los portadores de armas...

Hay muchas medidas que la gente adopta antes y durante el exilio para trasladarse de un modo más seguro y organizado, y —mientras se encuentran en situación de desplazamiento— para lidiar con la nueva situación de forma que puedan satisfacer sus necesidades de protección y asistencia. ¿Cómo pueden los actores humanitarios asegurarse de que sus intervenciones no menoscaban los mecanismos de autoprotección y las estrategias de resolución de problemas de las comunidades e individuos en vez de ayudarles a reforzarlas? Y al mismo tiempo, ¿cómo podemos apoyar a las comunidades y a los individuos para evitar

que recurran a mecanismos de resolución de estrategias que resulten perjudiciales?

Aunque la proximidad y el diálogo con las poblaciones afectadas siempre hayan formado parte de las modalidades de trabajo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en la actualidad este organismo lleva a cabo esfuerzos específicos para asegurarse de que los enfoques de protección comunitaria se integran de forma más sistemática en su respuesta. Al colaborar de este modo con las comunidades no solo se pretende ayudar a reforzar su resiliencia al reducir su exposición a las amenazas y a estrategias de resolución de problemas perniciosas, sino que también se considera un componente vital del compromiso del CICR a rendir cuentas ante las poblaciones afectadas. Esto implica colaborar con las comunidades y los individuos afectados para entender mejor sus preocupaciones y necesidades de protección, al tiempo que se reconoce que ellos son los “expertos” en su propia situación y se tienen en cuenta sus capacidades y opiniones a la hora de definir la respuesta del CICR.

En algunos casos, el CICR respalda a las comunidades reforzando sus actividades de autoprotección o desarrollando nuevas estrategias propuestas por la comunidad.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria



El CICR habla con los líderes de la comunidad en el Chad que han dado refugio a los desplazados sobre la distribución de material agrícola.

En los casos en los que se detectara una posible estrategia que no hubiera partido de la comunidad, el CICR la propondría y la consultaría plenamente con ella.

Las actividades de protección basadas en la comunidad que realiza el CICR suponen un importante complemento a sus otros enfoques de protección. A través del diálogo confidencial y del apoyo estructural dirigido a las autoridades y a los portadores de armas¹ (tanto actores estatales como no estatales) el CICR pretende prevenir el desplazamiento forzado entre otras violaciones del derecho internacional humanitario así como comportamientos dañinos que podrían dar lugar a situaciones de desplazamiento entre la población civil², ayudando a las autoridades a cumplir con sus obligaciones de proteger y asistir a los desplazados internos bajo su jurisdicción.

Combinando actividades con los portadores de armas, las autoridades y las comunidades, el CICR pretende maximizar los efectos de su protección. La idea es trabajar de forma simultánea para influir en el comportamiento de los perpetradores, ofrecer respaldo a las autoridades responsables y crear un entorno propicio para el respeto de los derechos de las personas y la dignidad a largo plazo, y reforzar su resiliencia reduciendo su exposición a los

riesgos. En algunas situaciones se tardará algún tiempo hasta que las actividades relacionadas con los portadores de armas y las autoridades se traduzcan en resultados tangibles y sostenibles, por lo que las actividades de protección comunitaria pueden ayudar a las comunidades a reducir su nivel de vulnerabilidad ante las amenazas a su protección y reforzar sus estrategias de resolución de problemas con un efecto más inmediato. Con el fin de garantizar un enfoque de protección comunitaria sería mejor que se emprendieran actividades complementarias a todos los niveles.

Talleres de protección comunitaria

El CICR organiza talleres que reúnen a miembros de una comunidad y a personal de la ONG en busca de un mayor entendimiento de sus necesidades específicas, vulnerabilidades y capacidades, y de participar en un debate estructurado con resultados y conclusiones concretas. Los participantes debaten acerca de los problemas y amenazas a los que se enfrentan y los clasifican por orden de importancia. Luego analizan sus causas y consecuencias y sugieren medidas concretas para abordarlos e identificar las correspondientes estrategias de resolución de problemas. Tras el taller, el CICR evalúa cada propuesta y, cuando es necesario, valora si

es factible. Luego comparte con la comunidad sus propuestas acerca de qué actividades podrían implementarse y ésta participa en el diseño y la implementación de las actividades seleccionadas. Cuando se reciben propuestas de la comunidad que quedan fuera del alcance del CICR se trasladan a otros actores para un posible seguimiento por su parte.

La selección de los participantes de los talleres resulta crucial, y la composición de los grupos analizados debe permitir que se tengan en consideración las vulnerabilidades relacionadas con el género, la edad y las discapacidades. Esto ayuda a que el CICR tenga en cuenta las vulnerabilidades específicas de los desplazados internos, y sus capacidades para contribuir a su propia protección. En contextos de desplazamiento, los hombres pueden ser especialmente vulnerables ante las detenciones arbitrarias, las mujeres a la explotación, los menores al reclutamiento forzado y la gente mayor y las personas con discapacidad a las restricciones de movimiento. El taller de protección comunitaria también podría emplearse para reunir a miembros de las comunidades de desplazados internos y a residentes para intentar que entiendan mejor las posibles similitudes y/o diferencias en las situaciones de los desplazados internos (o retornados) frente a las de sus comunidades de acogida, y para promover estrategias conjuntas.

Actividades concretas dentro de un marco de protección comunitaria

El CICR señala cinco tipos de actividades que pueden implementarse como parte de un marco de protección comunitaria para ayudar a la gente a abordar sus vulnerabilidades específicas y sus problemas de protección, teniendo en cuenta sus capacidades, durante las diferentes fases del desplazamiento.

Educación/concienciación sobre los riesgos: Entre estas actividades se incluyen la información sobre amenazas y cómo abordarlas o evitarlas, y la concienciación de los desplazados internos acerca de sus derechos para que sepan cómo acceder a los servicios esenciales y cómo detectar los casos en los que las autoridades no estén cumpliendo con sus obligaciones. Por ejemplo, el CICR ha llevado a cabo en Ucrania durante los últimos años actividades educativas sobre el peligro de las minas para los desplazados internos y retornados en zonas contaminadas de minas o de artillería que no han explotado. Desde 2010, el CICR organiza en Georgia sesiones

informativas para las familias de las personas desaparecidas, la mayoría de las cuales eran personas desplazadas internas a largo plazo, acerca de sus derechos legales con relación a pensiones y a la declaración de desaparición de una persona necesarias para que la familia reúna los requisitos para recibir ayuda estatal. La información sobre los derechos y servicios resulta de especial importancia para los desplazados internos, quienes se encuentran en un lugar nuevo, a menudo privados de sus redes de apoyo habituales y sin acceso a la información necesaria para que puedan disfrutar de sus derechos y acceder a los servicios básicos.

Autoprotección: Durante la fase previa al desplazamiento, la protección comunitaria puede emplearse para ayudar a la gente en riesgo a prepararse mejor para él, ayudando a las comunidades a reforzar sus sistemas de alerta temprana y a reducir algunos de los posibles riesgos asociados al exilio, como la separación familiar y la pérdida de documentos esenciales. En Cauca, Colombia, el CICR ayudó en 2011 a las comunidades expuestas al inminente desplazamiento a salvaguardar sus pertenencias. A las familias les entregaron unas cajas en las que podían depositar sus posesiones más valiosas, que luego una ONG local almacenó en una zona segura.

Asistencia para reducir la exposición a los riesgos: Esta asistencia aborda las necesidades físicas de una persona al mismo tiempo que reduce su exposición a una amenaza directa, o que ofrece una alternativa a las estrategias de resolución de problemas que resulten arriesgadas o perniciosas. En algunos contextos, el CICR podría trasladar un pozo para que estuviera más cerca de la comunidad de desplazados internos y que la gente no se expusiera al tener que recorrer largas distancias para recoger agua. En Sri Lanka, el CICR ofrece actividades generadoras de ingresos a las viudas retornadas para reducir su necesidad de recurrir a estrategias perniciosas como dejar de buscar asistencia sanitaria para ahorrar dinero o enviar a los niños fuera a trabajar.

Contar con quienes son fuente de amenazas: Promover o desarrollar estrategias de participación implica: a) organizar actividades que refuercen los intentos de las comunidades de asegurarse de que las autoridades y los portadores de armas cumplen con sus obligaciones y respetan los derechos de la comunidad, y b) actividades de mediación y enlace entre comunidades, autoridades y portadores de armas para desarrollar un

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

diálogo directo. Por ejemplo, durante un reciente taller de protección comunitaria con los desplazados internos de un campamento en la República Centroafricana las mujeres afirmaron haber creado una asociación para contar con una mejor herramienta a la hora de elevar sus preocupaciones a los portadores de armas y negociar un acceso seguro a las tierras. El CICR está considerando actualmente la posibilidad de respaldar esos esfuerzos.

La autoorganización de la comunidad y la cohesión social: Aunque los portadores de armas suelen ser quienes causan daños, los propios civiles también pueden provocar sufrimiento. Esto es especialmente cierto en situaciones de desplazamiento en las que la cohesión social —la voluntad de los miembros de una comunidad de cooperar con los demás para lidiar mejor con las amenazas y mejorar su resiliencia— ha sido debilitada y en los casos en que las tensiones entre las comunidades de acogida y la población desplazada o entre las propias personas desplazadas inclusive son comunes y podrían aumentar a medida que el desplazamiento pase a ser prolongado. Debido a su mandato específico, el CICR en sí no aborda el tema de la cohesión social pero las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (los socios básicos del CICR en situaciones de desplazamiento) pueden realizar una gran contribución a esta cuestión. Sin embargo, algunas de las actividades del CICR podrían tener repercusiones positivas en lo que respecta a la reducción de las tensiones entre las comunidades de acogida y los desplazados internos, al mismo tiempo que responden a las necesidades materiales de estos últimos. Por ejemplo, con el fin de distender las tensiones en situaciones en las que las comunidades de acogida y los desplazados internos compiten por los escasos recursos naturales como la leña, el CICR podría distribuir briquetas entre los desplazados internos.

Limitaciones y restricciones

La contribución de las actividades de protección comunitaria para reducir la exposición a amenazas y la necesidad de recurrir a estrategias perniciosas, y sus repercusiones concretas son difíciles de medir si no es de forma cualitativa. Durante las evaluaciones del impacto se suele pedir a las comunidades locales con las que el CICR ha estado trabajando que expliquen de qué manera las intervenciones han contribuido a su seguridad y bienestar. Algunas actividades de protección basadas en la comunidad podrían

ofrecer una falsa sensación de seguridad. En Sudán, por ejemplo, el CICR entregó silbato a las mujeres desplazadas que iban a recolectar leña para que pudieran alertar en caso de peligro. Durante la última evaluación de la intervención, nos dimos cuenta de que las mujeres se iban demasiado lejos y que los silbatos no podían escucharse desde donde les atacaban.

Implementar la protección basada en la comunidad lleva mucho tiempo. El personal debe estar formado en metodología de protección comunitaria, se deben llevar a cabo evaluaciones y hay que movilizar a miembros de equipos de diferentes programas. Esto hace que sea complicado implementarla durante las emergencias. En épocas de emergencias graves, cuando el acceso y la seguridad son una preocupación, a menudo no será factible organizar un taller de protección comunitaria con personas que están huyendo o que no se encuentran todavía en una situación estable, pero aún existirán formas de hacer que las comunidades participasen. El CICR podría llevar a cabo talleres con personas que hayan abandonado recientemente una situación concreta. En febrero de 2016, el CICR organizó un taller de protección comunitaria con refugiados sirios recién llegados a Jordania para recabar información sobre la situación de los desplazados internos en la frontera siria que ellos habían abandonado recientemente. Otra posible solución sería realizar talleres de protección comunitaria con miembros de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja que vivan entre la comunidad desplazada y que, por tanto, puedan tener un conocimiento más directo de la situación.

A pesar de estas limitaciones, la protección comunitaria yace en el corazón de las operaciones del CICR, lo que refuerza la responsabilidad para con las personas afectadas y garantiza que las comunidades sean reconocidas como agentes de su propia protección.

Angela Cotroneo acotroneo@icrc.org
Asesora de desplazados internos

Marta Pawlak mpawlak@icrc.org
Asesora de protección comunitaria

Comité Internacional de la Cruz Roja
www.icrc.org/es

1. Véase <http://bit.ly/CICR-portadores-de-armas>
2. Si desea más información sobre el CICR y la prevención del desplazamiento, vea Talviste V, Williamson J A y Zeidan A (2012) "El enfoque del CICR en situaciones previas al desplazamiento" *Revista Migraciones Forzadas* no. 41. www.fmreview.org/es/prevencion/talviste-et-al

Redes y “derecho a la ciudad” en Medellín, Colombia

Jonathan Alejandro Murcia y James Gilberto Granada Vahos

La acción colectiva de la población desplazada forzosamente en Medellín ha sido diversa y estratégica

En la última década, la ciudad de Medellín en Colombia ha recibido más de 300 000 personas desplazadas por la violencia. Cuando no queda otra opción que desplazarse, el proceso de asentamiento es en sí mismo un proceso primario de acción colectiva en las ciudades. La presencia de muchas casas y familias va generando comunidad y exige dotarse de servicios básicos colectivos e instalaciones. Esto ha llevado en Medellín a la consolidación de procesos organizativos sociales y comunitarios

Estas prácticas, desde un punto de vista social y político son parte del reclamo por “el derecho a la ciudad”¹ en los lugares de llegada. Esos asentamientos colectivos se convierten en nuevos “sectores” de barrios ya existentes y reconocidos formalmente en la división político-administrativa municipal. Algunos llegan a adquirir un estatus de formalidad en el ordenamiento territorial oficial. Otros son perseguidos y erradicados. La lucha por este reconocimiento también es parte de la memoria de estas poblaciones desplazadas y el nombre que le dieron al asentamiento se convierte en el nombre oficial, que a veces corresponde al nombre su lugar de origen y otras es un nombre nuevo, lo que refleja un nuevo comienzo para la comunidad.

En este proceso de adopción de Medellín como su nuevo hogar, la población desplazada ha encontrado formas de crear estructuras organizativas o de participar de organizaciones comunitarias existentes. Satisfaciendo sus necesidades consiguen el propósito de las comunidades e interactúan con el Estado, ya que conforman organizaciones cuyo objetivo principal es reivindicar, proteger y exigir garantías a los derechos de la población desplazada.

Esta acción colectiva también ha conducido a la participación en la vida política y a la incidencia en escenarios administrativos de la ciudad. Puede haber distintas vías para hacer esto: acciones de resistencia ante órdenes de desalojo; a través de acciones de demanda, ocupando iglesias

o entidades públicas o haciendo solicitudes formales; haciendo marchas y plantones; y estableciendo conexiones con otras ONG, sindicatos y asociaciones de campesinos.

En 2005 se formó una alianza entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales —incluyendo las formadas por personas desplazadas— que finalmente condujo a la creación de una mesa, un comité y una unidad técnica para las “víctimas” desplazadas en Medellín.

Por todos estos medios, la población desplazada ha generado relaciones con una importante cantidad de actores sociales e institucionales. Entre ellos la Universidad de Antioquia, que les dio acceso a asistencia médica y psicológica, y asesoramiento político y jurídico. Estudiantes y profesores de diversos pregrados universitarios han realizado trabajos de acompañamiento con las comunidades vulnerables y de población víctima. El Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública, por ejemplo, realiza estudios nutricionales de la población, mientras que el trabajo conjunto de la comunidad con estudiantes y profesores de los pregrados de Ciencia Política y Derecho condujo a la interposición de una acción popular exigiendo al Estado acciones para proveer agua potable a la comunidad de la Vereda Granizal en el Municipio de Bello, y la construcción y gestión de un Plan de Desarrollo Comunitario para su población, que es en su mayor parte desplazada.

Jonathan Alejandro Murcia
jonathan.murcia@udea.edu.co

Investigador asociado al Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia

James Gilberto Granada Vahos
james.granada@udea.edu.co

Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia

www.udea.edu.co/

1. Término acuñado por Henri Lefebvre en su libro de 1968 *Le Droit à la ville*.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Programas de protección efectivos basados en la comunidad: lo aprendido en la República Democrática del Congo

Richard Nunn

La labor de Oxfam con las comunidades locales en la República Democrática del Congo ha impulsado que esta organización desarrolle sus propias directrices a seguir por ella misma y por otras que trabajan en situaciones similares.

La forma en la que las comunidades responden a los riesgos varía mucho y sus estrategias de protección pueden ser positivas o negativas respecto a los efectos que tienen en la vida de las personas. En el este de la República Democrática del Congo, las estrategias positivas de protección de la comunidad incluyen que las mujeres vayan a los campos en grupos o cambiar las horas en las que se hace. En numerosas áreas de Kivu del Sur, las mujeres usan signos codificados para alertar sobre áreas que no se consideran seguras y deberían ser evitadas, por ejemplo, dibujando una cruz en el tronco de un árbol. En Irumu, en la Provincia Oriental, donde las incursiones de grupos armados, la violencia y los saqueos fueron comunes en 2011, entre los sistemas de alerta temprana tradicionales estaba el hacer sonar cacerolas o usar silbatos cuando se daban cuenta de que los bandidos estaban cerca.

Muchas veces los miembros de la comunidad trabajan con las autoridades locales para buscar respuestas a las amenazas de protección.¹ En una comunidad de Kivu del Sur, las autoridades prohibieron la venta de alcohol antes del mediodía después de que las mujeres denunciaran la contribución de su consumo a la violencia doméstica y a los conflictos de la comunidad. En otra comunidad, después de que aumentara la tensión por los robos de animales en el área, las autoridades locales acordaron establecer una comisión (que contó con el veterinario local y un líder tradicional) para garantizar que se comprobara la documentación del ganado que se vendía en el mercado local y en los mataderos. En otra, las autoridades asistieron a la población en las negociaciones para reducir las multas exigidas cuando no conseguían pagar las “tasas por seguridad” que les imponía un grupo armado.

Otras estrategias de protección pueden dan lugar a nuevas amenazas o tener efectos negativos sobre una parte de la comunidad o su totalidad. La ausencia en muchas ubicaciones de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC, por sus siglas en francés), el ejército nacional, ha llevado a las comunidades

a establecer grupos locales de autodefensa que llevan a cabo patrullas nocturnas. Pero los miembros de esos grupos suelen correr el riesgo de sufrir ataques y, al mismo tiempo, se han visto implicados en abusos como detenciones y arrestos arbitrarios, imposición de multas ilegales y torturas a los detenidos. Algunos abandonan sus comunidades y forman sus propios grupos armados, lo que agrava el problema principal.

La gente suele pagar numerosas tasas ilegales para no quedar más expuesta a sufrir abusos. Esto incluye a personas que han sido arrestadas y han tenido que pagar su propio transporte hasta la comisaría de Policía y a supervivientes de la violencia sexual que han sido obligadas a pagar para obtener un certificado médico.

En los casos de violencia sexual, una respuesta típica es el matrimonio forzoso de las supervivientes con sus agresores. Aunque la narrativa predominante en la República Democrática del Congo es que la violencia sexual es perpetrada por grupos armados o por el ejército, los datos de las encuestas revelan que en la mayoría de los casos de violencia sexual contra las mujeres o niñas las víctimas conocen a su agresor. Aunque los matrimonios forzados son ilegales, la costumbre, el desconocimiento de la ley y la extendida impunidad perpetúan esta práctica. Entre las razones citadas por los miembros de la comunidad en Kivu del Sur se incluye el temor de los padres de que, tras haber sido violada, la hija no tenga valor como esposa, así que la pobreza empuja a las familias a preferir aceptar una dote del agresor antes que iniciar un procedimiento legal (cuyo resultado es incierto y puede conllevar el pago del transporte hasta el tribunal para la superviviente y para su agresor).

El pragmatismo ante las amenazas

Algunas estrategias no pueden definirse simplemente como “positivas” o “negativas” sino que podrían ser positivas para un grupo dentro de una comunidad y negativas para otro. En algunas comunidades, los hombres que van al mercado corren el riesgo de ser torturados y asesinados a su paso por los puestos

de control. Las familias han declarado haber elegido conscientemente que sean las mujeres quienes lleven los productos al mercado en vez de los hombres aunque ellas a su vez corren el riesgo de sufrir abusos sexuales y asaltos, ya que lo consideran más aceptable. Otras comunidades han promovido diálogos oficiales con los grupos armados para buscar soluciones a los problemas de protección en ausencia de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo, de forma que establecen acuerdos por los que les proveen de comida o dinero para que paren los abusos. Aunque eso no hace desaparecer del todo la amenaza, ya que siempre dan lugar a acusaciones de complicidad y abusos por parte de las FARDC.

El desplazamiento es una estrategia común en la República Democrática del Congo en respuesta a amenazas inminentes o como medida preventiva. Pero aunque las personas desplazadas encontrarán nuevas oportunidades laborales en el lugar al que se hayan exiliado o tengan un mayor acceso a servicios, el desplazamiento aleja a las personas de sus redes sociales y de lo que conocen, y eso puede provocar otros riesgos. Con frecuencia las mujeres y niños se ven separados de los maridos y otros familiares durante el desplazamiento, ya sea como una estrategia deliberada ("evacuación de mujeres y niños") o como consecuencia de una confusión durante el proceso. Para evitar esto algunos padres de Masisi, en Kivu del Norte, han empezado a llevar un largo cordel con el que atan a sus hijos durante el desplazamiento. La separación puede aumentar la exposición de las mujeres y niños a la violencia sexual y los robos, y a los hombres a ser asesinados o acusados de pertenecer a un grupo armado. Durante el desplazamiento, los miembros de los grupos armados también tratan de infiltrarse en la población, con lo que de nuevo exponen a los ciudadanos al riesgo de que se les acuse de cómplices.

Estos ejemplos demuestran que las estrategias de protección de la comunidad a menudo reflejan el pragmatismo de elegir una solución "menos mala" para un problema de protección en el que sus responsables se encuentran ausentes, no pueden desempeñar por completo su papel o son los propios perpetradores. Las organizaciones que trabajan en la protección comunitaria deberían esforzarse por a) paliar los riesgos o desincentivar el uso de estrategias de protección negativas, b) reforzar las estrategias positivas existentes y c) apoyar nuevos mecanismos positivos.

Comités de Protección de la Comunidad y buenas prácticas

Desde 2009, el Programa de Protección de la Comunidad de Oxfam² viene estableciendo y

respaldando a los Comités de Protección de la Comunidad en la RDC para identificar, prevenir y responder a los riesgos en su entorno. Esto incluye: sistematizar las estrategias de autoprotección positivas existentes; la defensa local; aumentar la concienciación sobre los derechos humanos, la ley y los servicios médicos, legales y psicosociales; y promover la participación de los diferentes colectivos de ciudadanos en las decisiones relacionadas con la protección. De este modo, los civiles autóctonos y las autoridades militares se vuelven más receptivos y sensibles con los problemas de protección y las necesidades de los civiles, mientras que los miembros de la comunidad están mejor informados y pueden acceder a servicios de derivación adecuados. Los estudios y las evaluaciones de este trabajo (incluidas las investigaciones más recientes que acerca de 32 comunidades que habían acogido previamente un ciclo de programación completo y del que Oxfam había salido ya por aquel entonces) han permitido a Oxfam extraer las directrices para unas buenas prácticas en las tareas de protección basadas en la comunidad.

Los modelos de protección basados en la comunidad no son "únicos" para todos los casos. Los Comités de Protección funcionan extremadamente bien en la República Democrática del Congo pero podrían no ser adecuados en contextos como el de Siria, donde a los comités normalmente se les asocia al aparato de seguridad estatal y se les considera sospechosos. Pero los elementos de buena práctica pueden ser transferidos entre contextos para garantizar la calidad de una intervención fundamentada en la protección comunitaria.

Cualquier acción debe estar bien fundada por un **análisis adecuado de los riesgos** a los que se enfrenta una comunidad específica, que debería explorar las estrategias y soluciones locales empleadas para paliar los riesgos y que exigiría un claro entendimiento del contexto y de los actores implicados (tanto a nivel oficial como extraoficial). En algunas zonas, por ejemplo, el derecho consuetudinario podría ser un punto de referencia para la comunidad debido a que la implementación de la legislación nacional no hubiera sido posible o fuese más arriesgada que las prácticas tradicionales. En el Alto Uele, las comunidades remotas confían en los mecanismos tradicionales porque el juzgado más cercano está a más de tres días de trayecto a pie, y la Policía no puede ofrecer personal que lleve alimentos para el camino o armas para defenderse a sí mismos o a los prisioneros de los ataques del Ejército de Resistencia del Señor. En esos casos, debe emprenderse una defensa de la causa para promover una mejor provisión de servicios por parte del sistema judicial

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

antes de sugerir que una comunidad siga un debido proceso para abordar los delitos.

Además, debería haber formación constante y apoyo al análisis de riesgos. Los miembros de la comunidad deberían formarse para identificar los riesgos potenciales de cualquier acción que emprendan de forma que puedan decidir cuándo es demasiado arriesgada. En Mulenge, en Kivu del Sur, el Comité de Protección decidió tras llevar a cabo un análisis de riesgos no abordar directamente al grupo armado responsable de extorsionar económicamente a los viandantes. En vez de eso, elevaron la cuestión a los líderes tradicionales, que se reunieron con el grupo armado en su nombre. Los líderes tradicionales acordaron darle al grupo un terreno que podrían utilizar para cultivar sus cosechas, con lo que pusieron fin a la extorsión.

Es importante **contar con todas las partes interesadas** de una comunidad en el análisis de riesgos y en el desarrollo de las respuestas. Las estrategias de protección “comunitarias” no necesariamente tienen en consideración a todos los colectivos de una comunidad y algunos podrían beneficiarse de una estrategia en detrimento de otros. Garantizar la participación significaría que las estructuras de protección se compusieran de representantes de los diferentes colectivos, o podría suponer que se concediera a algunos un foro por separado en el que pudieran debatir abiertamente sus preocupaciones y luego incluirlas en acciones más generales. La estrategia de Oxfam en la República Democrática del Congo incluye foros femeninos independientes en cada comunidad en los que se debate acerca de las cuestiones de protección que afectan específicamente a las mujeres. Esas cuestiones se incorporan luego de forma sistemática a los planes de protección de la comunidad. Oxfam también está considerando en la actualidad cuál es la mejor manera de garantizar que los jóvenes puedan participar de forma efectiva en el programa. Otros grupos incluirían a minorías étnicas o a personas desplazadas, dependiendo del contexto.

El **voluntariado** ofrece a los miembros del comité una credibilidad sustancial en su labor y debería ser la base de la protección comunitaria pero debe implementarse de forma realista. Cuando una actividad ocupe todo el día se debería dar alguna compensación a los participantes; como mínimo, se les debería dar la comida o pagarles el transporte, por ejemplo. Los participantes en el reciente estudio de Oxfam mostraron un alto grado de motivación y compromiso debido al valor inherente de

la labor que estaban desempeñando. Por contra, en las zonas en las que a la gente se le retribuye mediante incentivos monetarios por las actividades de protección, la motivación por continuar a menudo se acaba cuando se acaba la financiación del proyecto.

El comportamiento cambia y el empoderamiento de la comunidad conlleva **tiempo, recursos humanos y financiación**. Sería ideal que se mantuviera el compromiso con una comunidad durante dos o tres años dependiendo del contexto, ya que en un período de tiempo más corto los beneficios que podrían conseguirse serían menores. La formación regular así como la orientación y la resolución de problemas colaborativa son esenciales. Las necesidades de tiempo y personal, así como la intensidad de actividades como la formación y la concienciación significan que no debería subestimarse la necesidad de inversión financiera.

La protección comunitaria debería **complementar a otras actividades** destinadas a reducir las vulnerabilidades y la exposición al peligro. Entre las actividades se podría incluir la mejora del acceso físico a los servicios y recursos además de formación para las autoridades en sus respectivas funciones y responsabilidades en lo que respecta a la protección. Y sobre todo se debería realizar una defensa de la comunidad ante los riesgos de protección y la falta de servicios o las barreras para acceder a ellos que hayan sido señalados por la misma.

Las intervenciones para protegerla **no deberían reemplazar a las acciones de la comunidad o eliminar la responsabilidad de las autoridades**. El grado de participación de los actores externos debería reducir la duración del proyecto a medida que se construyan las capacidades de las comunidades y de las autoridades. El organismo implementador no debería ser (ni ser percibido como) un sustituto de los que tienen la responsabilidad de proteger, y las estructuras de la comunidad no deberían considerarse un reemplazo de un sistema paralelo a las autoridades.

Richard Nunn RNunn@oxfam.org.uk
Asesor regional de protección, Oxfam
www.oxfam.org.uk

1. Las amenazas se definen aquí como violencia o amenaza de violencia, coacción y privación deliberada.
2. El autor desea reconocer la labor y las contribuciones de: Helen Lindley-Jones, Coordinadora de Protección para Oxfam en RDC; Melanie Kesmaecker-Wissing, Gestora del Programa de Protección para Oxfam en RDC; Edouard Niyonzima, Líder del Equipo de Protección para Oxfam en Kivu del Sur, RDC; y Augustin Titi, Coordinador, CEDIER Kivu del Sur, RDC.

Los Auxiliares de Enlace Comunitario: un puente entre las fuerzas de la paz y las poblaciones locales

Janosch Kullenberg

Los Auxiliares de Enlace Comunitario podrían ser la mejor herramienta de las fuerzas de la paz de la ONU para la participación comunitaria debido al papel fundamental que pueden jugar en la protección de los civiles. Sin embargo, su efectividad está limitada por la falta de una visión global, por unas respuestas militares dudosas y por las engorrosas estructuras administrativas.

La protección de los civiles se ha convertido en un principio central para las fuerzas de la paz de las Naciones Unidas (ONU). Aunque la mayoría de las misiones de mantenimiento de la paz tienen actualmente el mandato de apoyar de diversas maneras a las autoridades de acogida, también se les exige que actúen de forma unilateral en el caso de que el Gobierno no pueda o no quiera proteger a los civiles que se encuentran bajo amenaza de sufrir violencia física. Es cada vez más evidente que las fuerzas de la paz necesitarán para ello disponer de una mayor comprensión y consideración de los mecanismos de protección actuales.

Las fuerzas de la paz de la ONU¹ llevan mucho tiempo trabajando para que las comunidades locales participen en su propia protección. Las intervenciones internacionales se suelen centrar típicamente en los procesos políticos a nivel macro y la implementación de los hitos fijados, como apoyar y permitir que se firmen acuerdos de paz o que se celebren elecciones. En consecuencia, la mayor parte de los miembros del personal civil de las misiones de mantenimiento de la paz tiene su base en las capitales y centros regionales. Aunque el apoyo a estos procesos es importante para la creación de un entorno propicio para la protección de los civiles, las tareas actuales de protección de las fuerzas de la paz de la ONU se realizan a nivel local. Los contingentes militares de la ONU, conocidos como “Cascos Azules”, se encuentran desplegados en muchas zonas remotas y muchas veces no hablan la lengua local. Las rápidas rotaciones no les dejan tiempo suficiente para que lleguen a conocer la historia y los elementos sociopolíticos de los conflictos locales.

Esa desconexión ha reducido considerablemente la efectividad de los esfuerzos de protección. Las comunidades marginadas —aunque sea de forma involuntaria— por las misiones de mantenimiento de la paz suelen percibirlo como algo arrogante y degradante y a menudo reaccionan con diversas formas de resistencia. Además, la misión de mantenimiento de la paz podría estar tan desvinculada de ellas

que las poblaciones locales no entiendan la complejidad de su mandato y sus considerables limitaciones prácticas, mientras ven numerosos todoterrenos, vehículos blindados y helicópteros y se hacen expectativas poco realistas que podrían alterar su percepción de la seguridad y, por tanto, perjudicarles más.

Por otro lado, las fuerzas de la paz —que no entienden del todo las dinámicas de los conflictos locales— tienden a no reconocer las señales de advertencia y, por tanto, tienen problemas a la hora de intervenir de manera oportuna. Los casos más drásticos provocaron que las fuerzas de la paz de la ONU fracasaran a la hora de evitar la violencia extrema contra las comunidades locales. Uno de esos incidentes fue la masacre de Kiwanja de 2008 en la República Democrática del Congo (RDC), en la que 150 civiles fueron asesinados a poco más de un kilómetro y medio de una base de la ONU. El fracaso de las fuerzas de la paz a la hora de actuar les supuso duras críticas pero también impulsó el desarrollo de innovaciones importantes.

Hacia un mejor enlace con la comunidad

Tras llevar a cabo un cuidadoso análisis de la masacre, la Sección de Asuntos Civiles de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) convenció a los directivos de la misión de que era necesario mejorar el conocimiento y entendimiento del contexto local para poder evitar incidentes similares en el futuro. En vez de limitarse a contratar a más intérpretes, se decidió dotar a las fuerzas de la paz de un recurso que les permitiera asumir un papel más global en colaboración con las comunidades locales. Se creó un nuevo instrumento: el Auxiliar de Enlace Comunitario (CLA, por sus siglas en inglés).

Los Auxiliares de Enlace Comunitario son personal nacional que actúa como vínculo entre las misiones de mantenimiento de la paz y las autoridades, y la población local. Se despliegan directamente con las fuerzas de la



paz uniformadas sobre el terreno, donde ayudan a los mandos militares a entender las necesidades de la población local y a planificar unas respuestas adecuadas a las amenazas a las que se enfrentan esas comunidades. También gestionan los sistemas de alerta temprana de la MONUSCO estableciendo redes de radios, dando buena difusión de los teléfonos de emergencias y dotando de terminales y saldo a contactos clave. Este sistema permite a las comunidades que se encuentran en zonas remotas alertar a la MONUSCO y, por extensión, a las fuerzas de seguridad nacionales para que puedan responder ante amenazas inmediatas. Además de pasarles avisos, los Auxiliares de Enlace Comunitario proporcionan a todas las secciones de la misión alertas, información acerca de antecedentes y análisis del terreno mediante informes diarios, semanales y urgentes.

Al mismo tiempo, los Auxiliares de Enlace Comunitario difunden mensajes de la misión entre la población local y les ayudan a gestionar sus expectativas. Sus actividades de divulgación y comunicación bidireccional han ayudado a generar confianza en los procesos políticos y en la participación de los actores internacionales. Por último, la pericia y las redes comunitarias locales de los Auxiliares de Enlace Comunitario les convierten en facilitadores ideales cuando el personal de las fuerzas de paz realiza visitas sobre el terreno y también les permiten implementar diversas actividades de protección relevantes.

Es algo cada vez más asumido que prestar más atención a las propias estrategias de protección de las comunidades es más efectivo y rentable que las intervenciones basadas por completo en las percepciones y prioridades de los extranjeros, pero a los Auxiliares de Enlace Comunitario se les está encomendando progresivamente la tarea de trabajar con las comunidades para que aumenten su nivel de alerta y su capacidad de respuesta a las amenazas. Ellos les ayudan a establecer Comités Comunitarios de Protección en los que la población local, la sociedad civil y las autoridades tradicionales pueden reunirse para debatir acerca de las amenazas, paliar los conflictos y buscar soluciones. Además de desarrollar las capacidades de estas comunidades a través de la formación y del trabajo conjunto, los Auxiliares de Enlace Comunitario también ayudan a los comités a explicar las estrategias de los Planes de Protección Comunitaria. Las comunidades pueden reflexionar a través del trabajo en esos planes acerca de las amenazas a la protección y desarrollar estrategias para paliarlas que luego pueden compartir con las fuerzas de mantenimiento de la Paz para que cuenten con esa información en sus intervenciones². Se han producido algunos

problemas fruto de la inexperiencia con estos comités y sigue habiendo dudas sobre si las misiones de mantenimiento de la paz son las más cualificadas para colaborar con las comunidades locales, o si eso se podría hacer mejor mediante la coordinación con otras organizaciones que ya estén trabajando en este ámbito. Sin embargo, dentro del marco existente, la iniciativa parece fructífera.

La generalización del instrumento

Dada la efectividad de los Auxiliares de Enlace Comunitario en la República Democrática del Congo, la iniciativa ha adquirido un mayor reconocimiento y ha sido adoptada recientemente por otras tres importantes misiones de mantenimiento de la paz como la mejor forma de colaborar con las comunidades y de hacer que participen en su propia protección. Con las directrices de los promotores originales de la Sección de Asuntos Civiles de la MONUSCO, la UNMISS (Sudán del Sur), la MINUSMA (Mali) y la MINUSCA (República Centroafricana) han contratado a Auxiliares de Enlace Comunitario y ahora hay 280 desplegados sobre el terreno.

La inmensa mayoría están contratados por la MONUSCO. Una razón es que las misiones más “jóvenes” todavía están en proceso de ampliar al menos a dos Auxiliares de Enlace Comunitario por cada base de las fuerzas de la paz, lo que conlleva complejas y, a veces, infructuosas negociaciones sobre la asignación de los presupuestos. Otra razón es que la diversidad de contextos operativos ha hecho que las misiones adapten el instrumento y apliquen diferentes criterios para los Auxiliares de Enlace Comunitario. Por ejemplo, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS, por sus siglas en inglés) decidió no desplegarlos con los Cascos Azules en las bases de mantenimiento de la paz y en su lugar los tienen trabajando como personal civil ordinario con los directores de las oficinas regionales. Una evaluación reciente halló que esto difuminó lo que caracteriza a los Auxiliares de Enlace Comunitario y ha comprometido, por tanto, su capacidad de funcionar como coordinadores civiles-militares sobre el terreno³. Con el brote de importantes hostilidades en 2013 y su reanudación en julio de 2016, la UNMISS tuvo que lidiar con una crisis y, por tanto, no pudo optimizar el uso de los Auxiliares de Enlace Comunitario. Del mismo modo, las condiciones logísticas y de seguridad en Mali han limitado la demanda de Auxiliares de Enlace Comunitario.

A pesar de esas diferencias, la comparación entre contextos indica que algunos retos son inherentes al instrumento. Por la propia naturaleza de su despliegue, los Auxiliares de Enlace Comunitario

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

viven en condiciones difíciles y potencialmente peligrosas, con un apoyo limitado de las oficinas, movilidad restringida y a menudo un acceso puntual a la red telefónica y a Internet. Estos retos hacen que sea difícil transmitir información con regularidad y complica su gestión y la rotación. Además, los Auxiliares de Enlace Comunitario tienen que encontrar un equilibrio en su doble papel como internos y externos y los problemas que conlleva. Por ejemplo, forman parte de las fuerzas de mantenimiento de la Paz pero tienen que negociar su propia seguridad con otros actores armados, también cuando la misión se retire. Además, los Auxiliares de Enlace Comunitario tienen que establecer relaciones cercanas con la comunidad y, a la vez, evitar los sesgos y la falta de confidencialidad. Aunque estos aspectos supongan un reto, los estudios sugieren que la mayoría de las cuestiones apremiantes no tienen que ver directamente con los propios Auxiliares de Enlace Comunitario sino más bien con cómo se les utiliza y se les empodera.

Formas de avanzar

Se ha hecho evidente entre las misiones que los Auxiliares de Enlace Comunitario no son una estrategia en sí y que solo pueden ser tan buenos como el apoyo que reciban de las estructuras administrativas y los recursos que les dediquen. La tarea de coordinar a un gran número de personal nacional en zonas remotas es colosal. La relativa rigidez de las normativas administrativas de las Naciones Unidas hace que sea difícil ser flexibles y desplegar a los Auxiliares de Enlace Comunitario según las necesidades sobre el terreno. Además, es necesario analizar los diversos tipos de información que pueden ofrecer los Auxiliares de Enlace Comunitario, y también el cómo remitirse a ella y reaccionar ante dichos datos.

Pese a esas exigencias (y en un contexto donde hay que contratar a un gran número de trabajadores excepcionalmente rápido), las misiones no recibieron el correspondiente aumento de su capacidad de gestión. La MONUSCO se adaptó relativamente rápido al dedicar un par de Auxiliares de Enlace Comunitario y algunos voluntarios internacionales de la ONU a las oficinas regionales para gestionar a los Auxiliares de Enlace Comunitario que se encontraban desplegados sobre el terreno, una práctica que ha sido replicada por otras misiones pero que tal vez no sea la mejor solución a largo plazo. El personal internacional debería pasar más tiempo sobre el terreno con los Auxiliares de Enlace Comunitario, por ejemplo, rotando dentro y fuera de las oficinas que se encuentran allí. Además, a las sedes de la ONU se les ha pedido que establezcan una nueva categoría de personal

para los Auxiliares de Enlace Comunitario que posibilite que su despliegue sea más flexible.

La efectividad de los Auxiliares de Enlace Comunitario depende también de cuánta voluntad tengan los contingentes militares de la ONU para reaccionar a las amenazas contra los civiles. Si la población local percibe que las fuerzas de la paz no están tomando suficientes medidas, su confianza en los Auxiliares de Enlace Comunitario también disminuirá. La falta de una acción decisiva para proteger a las comunidades por parte de algunos países que aportan tropas, en el mejor de los casos, hará que los Auxiliares de Enlace Comunitario no sirvan para nada y, en el peor, los pondrá en peligro, ya que los grupos armados llegarán a considerarlos simples informantes sin poder.

Para responder a esto, las misiones de mantenimiento de la paz están trabajando hacia la integración de los informes y alarmas de los Auxiliares de Enlace Comunitario en los sistemas de notificación integrados y las bases de datos para que se puedan llevar a cabo los análisis y el intercambio de información de forma más sistemática y para que la reacción ante las alertas dependa cada vez menos de la interpretación subjetiva de los contingentes nacionales. En vez de tener lugar un debate entre un Auxiliar de Enlace Comunitario concreto y su respectivo mando superior a nivel local o entre diferentes niveles de la jerarquía de los contingentes militares —ambos casos suponen considerables retrasos en la respuesta—, los informes del Auxiliar de Enlace Comunitario irán directamente a un informe centralizado para toda la misión y a la estructura de respuesta. De este modo, las alertas del Auxiliar de Enlace Comunitario se tratarán de forma sistemática y transparente, y aumentará la presión sobre los países que aportan tropas de emprender acciones además de evitar los conflictos personales entre los Auxiliares de Enlace Comunitario y sus respectivos mandos.

Janosch Kullenberg janosch.kullenberg@oxon.org
 Becario de Doctorado, Bremen International Graduate School of Social Sciences [Escuela Internacional de Posgrado en Ciencias Sociales de Bremen] www.bigsss-bremen.de; profesor invitado, Instituto Saltzman de Estudios sobre Guerra y Paz, Universidad de Columbia www.siwps.org; y ex especialista adjunto de asuntos civiles, MONUSCO, RDC.

1. www.un.org/es/peacekeeping
2. Véase también MONUSCO CLA *Best Practice Review* 2014 [Informe de buenas prácticas de los Auxiliares de Enlace Comunitario, MONUSCO 2014] <http://bit.ly/MONUSCO-CLA-Review-2014>
3. Si desea conocer más datos acerca de la integración de los Auxiliares de Enlace Comunitario vea la próxima evaluación realizada por la policía del DOMP/DAAT y la sección de buenas prácticas titulada *Survey or Practice: Community Liaison Assistants in United Nations Peacekeeping Operations* [Análisis o práctica: los Auxiliares de Enlace Comunitario en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas].

El desarrollo de la comunidad de refugiados en Nueva Delhi

Linda Bartolomei, Mari Hamidi, Nima Mohamed Mohamud y Kristy Ward

Si se reconoce que el proceso es tan importante como los resultados, un enfoque de desarrollo de la comunidad puede ser efectivo a la hora de apoyar a comunidades locales como proveedoras de primera instancia. Un proyecto dirigido por las comunidades de refugiados somalíes y afganos en la India muestra cómo puede funcionar esto

El papel fundamental de las propias personas como “proveedores de primera instancia” en el desplazamiento está bien establecido. La protección comunitaria es ahora un principio clave para ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, y para organizaciones no gubernamentales (ONG), pero la cuestión de cómo apoyar y mejorar las iniciativas dirigidas por refugiados sigue siendo un desafío permanente. Es fundamental trabajar con las comunidades para identificar qué tipo de apoyo quieren y necesitan por parte de las organizaciones externas y quiénes deben estar involucrados en este proceso.

Por lo general se considera a la protección comunitaria como algo que debe hacer la propia comunidad, y las iniciativas que involucran a otras organizaciones o partidarios a veces no se ven como “proyectos comunitarios” verdaderos. Pero los actores externos pueden desempeñar un papel fundamental en el apoyo a las comunidades mediante la determinación de sus propias necesidades y la gestión de sus propios proyectos. (Esta función puede ser particularmente importante cuando las personas desplazadas no tienen derechos legales para establecer sus propias organizaciones comunitarias, como es el caso de la India). Esto significa ir más allá de las ganancias instrumentales para ACNUR y las ONG, como ahorrar en costos y ampliar el alcance de sus servicios, y volver a pensar en lo que significa “apoyar” y cómo se pueden fomentar alianzas. El desarrollo de la comunidad (como un marco diferente de teoría y práctica) tiene mucho para ofrecer en este sentido, ya que reconoce que el proceso es tan importante como los resultados.

El Proyecto de Desarrollo de la Comunidad de Refugiados (RCDP, por sus siglas en inglés) fue dirigido por las comunidades de refugiados somalíes y afganos en el sur y el norte de Nueva Delhi, India. El RCDP fue establecido por el Centro de Investigación para Refugiados

de la Universidad de Nueva Gales del Sur, en consulta con la comunidad de refugiados y con el apoyo de ACNUR. La ONG Don Bosco India, un colaborador financiado por ACNUR, brindó un espacio para algunas actividades del proyecto, y en los años posteriores se convirtió en socio de coordinación local para la incorporación de lecciones en desarrollo comunitario para brindarles un servicio más amplio a los refugiados. Durante sus cuatro años de funcionamiento (hasta finales de 2015), el proyecto desarrolló un programa integral de educación, apoyo a las mujeres y actividades de subsistencia, lo que dio empleo a 31 trabajadores somalíes y afganos de la comunidad e involucró a 2100 miembros de la comunidad de refugiados que participaron en clases de educación, grupos de apoyo social de mujeres, picnics recreativos y actividades de generación de ingresos.

El proyecto fue más allá de la prestación de servicios. Trabajó con la premisa de que reconocer de forma explícita las contribuciones de los individuos en los dominios personales, comunitarios e institucionales es un elemento esencial para activar la protección. Este modelo fomentó la acción de los desplazados: es decir, su capacidad para evaluar opciones, tomar decisiones y actuar.

“La mayoría de estas mujeres eran algo en su país (algunas eran doctoras, profesoras, maestras) y después de venir aquí a un nuevo país se sentían como si no fueran nada, por lo que los grupos de mujeres de algún modo les han devuelto la confianza en ellas mismas. Se sienten importantes ahora; son parte de algo”. (Mujer somalí, Coordinadora del proyecto)

Los elementos para el éxito

El proyecto ha demostrado que las alianzas con ACNUR y las ONG tienen mucho para ofrecerles a las organizaciones comunitarias de refugiados, pero que requieren nuevas formas de trabajo que cambien sus roles tradicionales en la prestación de servicios.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Un enfoque de desarrollo de la

comunidad: Existe una diferencia sutil pero importante entre los enfoques comunitarios y el desarrollo de la comunidad. El desarrollo de la comunidad implica un proceso de apoyo a las comunidades para determinar sus propios problemas y generar e implementar soluciones. Para el buen desarrollo de la comunidad, es fundamental la participación de las comunidades como socios iguales en todas las etapas de los procesos de desarrollo, ejecución y evaluación de los proyectos. Los proyectos comunitarios pueden contener elementos de desarrollo de la comunidad. A menudo, sin embargo, se ejecutan con el apoyo voluntario de personas desplazadas, pero son planeados y evaluados por organizaciones externas. El desarrollo de la comunidad requiere un cambio en el pensamiento acerca de quiénes dirigen y toman decisiones, quiénes establecen la agenda y cómo se redistribuye el poder.

El liderazgo de los refugiados y la toma de decisiones: En el RCDP, fueron las comunidades de somalíes y afganos las que decidieron lo que haría el proyecto. Sobre la base de los Diálogos Regionales con Mujeres y Niñas Desplazadas organizados por ACNUR en 2010-2011, llevaron a cabo una consulta de dos días con más de 200 personas, crearon un comité directivo de 12 personas y desarrollaron una encuesta para la comunidad que realizaron 300 familias. Los trabajadores de la comunidad gestionaron todos los aspectos del proyecto e iniciaron reuniones periódicas con el personal de ACNUR y asociaciones colaboradoras financiadas por ACNUR (incluida Don Bosco) para asegurar la coordinación y evitar la duplicación de actividades. Dos coordinadores, uno somalí y otro afgano, gestionaron el centro comunitario y las actividades, y apoyaron a los trabajadores de la comunidad.¹ Las personas de la comunidad tienen las habilidades y los conocimientos para ejecutar proyectos, aunque es posible que carezcan de la seguridad jurídica y a veces no tengan confianza, debido a sus experiencias de discriminación y exclusión en los países de acogida.

“Podemos hacer todo aquí con poco apoyo de ACNUR. Este es el sentimiento que el RCDP le ha dado a la gente. Que aún siguen siendo seres humanos, que aún están vivos y que tienen algo que hacer”. (Hombre afgano, excoordinador del proyecto)

Apoyar a las mujeres en los roles de liderazgo: Uno de los objetivos principales

del RCDP era responder ante el alto nivel de violencia de género del que hablaban las mujeres en los Diálogos Regionales de Mujeres de ACNUR. La comunidad decidió que el apoyo social de las mujeres debería ser una actividad central del proyecto y, por lo tanto, estableció grupos de mujeres y clases de alfabetización para adultos. Se eligió a tres mujeres como puntos focales para cada grupo, de forma rotativa, para coordinar actividades mensuales de grupo, y las mujeres que asistían proporcionaban apoyo entre pares y compartían sus habilidades. Las mujeres señalaron que tenía importancia el momento en el que hablaban porque se las reconocía por sus habilidades para hacer planes, tomar decisiones y gestionar las actividades del grupo.

La cooperación con ACNUR y las ONG socias: El RCDP no habría tenido éxito sin el apoyo de ACNUR y sus ONG socias como Don Bosco y el Centro de Información Sociolegal (SLIC). Inicialmente, algunos consideraron al proyecto como una duplicación de servicios existentes, pero con el tiempo el personal de Don Bosco, SLIC y ACNUR llegó a ver un beneficio recíproco. Don Bosco brindó apoyo para proyectos locales y ayudó al equipo de proyectos en situaciones que requerían de negociación con la policía, servicios del gobierno y propietarios; al mismo tiempo, Don Bosco pudo derivar casos vulnerables al RCDP y, a través de ellos, hizo conexiones con la comunidad.

Mientras tanto, ACNUR comenzó a pedirles a los trabajadores refugiados de la comunidad que colaboraran en las consultas participativas dadas sus habilidades y experiencia y que ayudaran a proporcionar información a la comunidad sobre los requisitos cambiantes de visado. Así, el RCDP se convirtió en un conducto importante para la comunidad en general debido a la confianza que el equipo había desarrollado con las organizaciones humanitarias y la comunidad.

Salarios adecuados: En los proyectos comunitarios por lo general se les pide a las personas que trabajen como voluntarios o por salarios bajos (ya sea porque los refugiados no tienen derechos laborales o quizás por la suposición de que los desplazados tienen mucho tiempo libre), pero esto devalúa las habilidades y la experiencia de la gente y establece una jerarquía que le da más valor a aquellos que trabajan para ONG establecidas que a aquellos que trabajan en proyectos comunitarios, independientemente de sus

responsabilidades. Los trabajadores de la comunidad del RCDP recibían el mismo salario que los trabajadores indios en ONG, en reconocimiento por sus habilidades y su nivel de responsabilidad para gestionar una asociación comunitaria con más de 2100 participantes y un presupuesto importante.

¿Qué se puede aprender del RCDP?

Los enfoques comunitarios, cuando son respaldados por valores de desarrollo de la comunidad, tienen un papel importante más allá de superar las brechas de servicios. Son muy importantes en el reconocimiento de la acción y capacidad de las personas en desplazamiento. ACNUR y las ONG a menudo reproducen las iniciativas comunitarias exitosas porque cuentan con los fondos y los recursos para poder hacerlo, pero las comunidades deben tomar las decisiones respecto de si el proyecto debería extenderse, lo que debería hacer, cómo se involucrarán los miembros de la comunidad y qué tipo de apoyo necesitan. Por lo general, este es un proceso que les lleva tiempo a las comunidades y para aquellos que financian y apoyan dichas iniciativas. Sin embargo, los resultados exitosos de empoderamiento y autodeterminación no pueden lograrse sin el proceso adecuado. El buen desarrollo de la comunidad es lento, desordenado y complejo, y es difícil establecer al principio resultados claros y objetivos que se medir al final del proyecto. No saber cómo podrían terminar las cosas es todo un desafío en el mundo de la rendición de cuentas de los fondos de los contribuyentes. Valorar el viaje y sus cualidades de transformación para los individuos y las comunidades es fundamental para el éxito de las iniciativas comunitarias dirigidas por refugiados. Reconocemos que esto es difícil para ACNUR y las ONG, teniendo en cuenta sus políticas y las demandas de responsabilidad de los donantes, pero creemos que se puede hacer mucho más en términos de consolidar la base de pruebas para promover una mayor flexibilidad por parte de los donantes.

El RCDP se estableció como un proyecto piloto con el objetivo declarado de desarrollar y diseñar enfoques comunitarios que podrían replicarse en otros contextos similares donde las organizaciones comunitarias dirigidas por refugiados no pueden registrarse en su propio derecho. A pesar de que el proyecto ya no está en funcionamiento en su forma original en Delhi, las lecciones que se aprendieron

han sido incorporadas a través del trabajo de ACNUR y Don Bosco en Delhi, quienes han reorientado muchos de sus programas y actividades para apoyar iniciativas y proyectos dirigidos por la comunidad.

Aunque la oficina de proyectos del RCDP cerró a finales de 2015, los fondos restantes han permitido a los grupos de mujeres seguir reuniéndose mensualmente, mientras que se pretende continuar con la financiación. Todos los involucrados en el proyecto están orgullosos de desarrollar y liderar una iniciativa de protección que fue “por refugiados para refugiados” y los “dividendos” de protección han sido mucho mayores que las actividades ejecutadas. Estábamos especialmente orgullosos del hecho de que el proyecto reuniera a las comunidades de Somalia y Afganistán en un solo proyecto.

Las respuestas comunitarias, sin embargo, no son una panacea de protección. Solas, son incapaces de abordar los múltiples desafíos de protección que experimentan las personas en desplazamiento. La alianza entre ACNUR, Don Bosco y el RCDP en Delhi mostró que diferentes organizaciones deben, y pueden, asumir diferentes roles en el mismo proyecto. En muchos casos, estos proyectos también pueden ser distintos de lo que es habitual para las organizaciones y, por lo tanto, pueden requerir una cierta reorientación de enfoques y el desarrollo de nuevas habilidades de todos los involucrados.

Linda Bartolomei linda.bartolomei@unsw.edu.au
Directora, Centro de Investigación para Refugiados, UNSW Australia

Mari Hamidi basatjan@gmail.com
Trabajadora de la comunidad y excoordinadora de RCDP

Nima Mohamed Mohamud
naimammusah@gmail.com
Trabajadora de la comunidad y excoordinadora de RCDP

Kristy Ward kristy.ward@unsw.edu.au
Investigadora asociada, Centro de Investigación para Refugiados, UNSW Australia

Para obtener más detalles sobre el proyecto, visite www.crr.unsw.edu.au o envíe un correo electrónico a las autoras.

1. Desde el año 2015, el proyecto fue dirigido por las autoras Mari Hamidi y Nima Mohamed.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

La policía de proximidad en el campo de Kakuma

Hanno Brankamp

Nuestra policía de proximidad se ha convertido en una forma popular de promover la participación local en la seguridad de los campos de refugiados en Kenia y en otros lugares, pero también han sufrido por estar justo en la línea que separa a las comunidades de refugiados y la policía estatal.

Hacer que los campos de refugiados sean “seguros” para los residentes es responsabilidad de la policía, el ejército u otras fuerzas de seguridad nacionales de los países de acogida pero tanto los organismos de ayuda como los Gobiernos reconocen que la protección (física) en el campo de refugiados será nimia sin la participación activa de los propios refugiados. Como consecuencia, numerosos campos están siendo patrullados conjuntamente por la policía nacional y unas fuerzas auxiliares compuestas por refugiados que operan bajo unos convenios especiales y un marco relativo a la policía de proximidad.

Como estrategia de gobernanza, la policía de proximidad crea un enlace directo entre las comunidades locales y las fuerzas oficiales gubernamentales en un intento de frenar la violencia y los delitos, y de establecer una relación de confianza con la población que sea duradera. La policía de proximidad se ha convertido en muchas sociedades africanas en el principal proveedor de servicios de seguridad cotidiana frente a la corrupción, la desconfianza en la policía o la tímida actuación de las autoridades oficiales. Las iniciativas policiales locales surgen como alternativas preparadas para impartir justicia y seguridad gracias a sus conocimientos locales, sus prácticas consuetudinarias y a las redes de liderazgo tradicionales.

En los campos de refugiados conviven personas de distintas confesiones religiosas y etnias, por lo que los encargados de la formulación de políticas buscan ahora incorporar operaciones de seguridad a las estructuras locales. En la actualidad, la policía de proximidad de los campos de refugiados existe en diversas localizaciones geográficas, entornos sociales y culturales, y sus responsabilidades se están expandiendo. Entre ellas se encuentran el intercambio de información, la mediación entre las partes de un conflicto, el control de las multitudes y exhibir su presencia física en el campo mediante el patrullaje diario a pie y barridas de seguridad, lo que demuestra que los refugiados han “asumido como propias” las operaciones de seguridad sobre el terreno.

En el campo de refugiados de Nyarugusu, en el oeste de Tanzania, los guardias refugiados —conocidos como *sungusungu*— portan armas ligeras, como porras y defensas, y colaboran para afrontar los delitos y desórdenes públicos desde principios de la década de 2000. Responden directamente ante el jefe del campo, un funcionario del Gobierno tanzano que supervisa todas las operaciones que tienen lugar en él.

En los campos de refugiados de Dadaab y Kakuma, en Kenia, las ONG y ACNUR (la Agencia de la ONU para los Refugiados) se enfrentan habitualmente a las reservas de las comunidades refugiadas que, como es comprensible, son escépticas a las interferencias externas. El plan rudimentario de policía de proximidad en Dadaab que se introdujo por primera vez en 2007 ha evolucionado desde entonces para dar lugar a los Equipos Comunitarios de Paz y Protección (CPPT, por sus siglas en inglés) bajo el auspicio de la Federación Luterana Mundial (FLM). Sin embargo, las graves restricciones de movilidad en torno a Dadaab y también dentro del campo, y lo arraigado del sistema de clanes han supeditado el comportamiento de los CPPT dentro de las comunidades y en los campamentos.

La seguridad en Kakuma

El caso del campo de refugiados de Kakuma ilustra algunos de los aspectos más ambiguos y conflictivos de la policía de proximidad comunitaria en contextos humanitarios. Kakuma está situada en una zona remota del noroeste de Kenia, en el condado de Turkana, y está compuesta por una mezcla de 18 nacionalidades distintas y numerosas comunidades étnicas de refugiados que han escapado de los diversos conflictos en la región en los últimos 24 años. En mayo de 2016 Kakuma acogió a más de 192 000 refugiados, la mayoría procedentes de Sudán del Sur, Somalia, República Democrática del Congo, Burundi y Etiopía. Esta heterogeneidad y la amplia expansión geográfica del campo hacen complicadas las tareas policiales.

Los organismos de seguridad del Gobierno keniano son los responsables de hacer que se cumpla la ley pero también operan junto con

empresas de seguridad subcontratadas para vigilar los complejos humanitarios. Los informes de seguridad revelan la amplia gama de delitos que tienen lugar en el campo —violencia sexual y violaciones, violencia doméstica, bandolerismo, robos, enfrentamientos entre miembros de la comunidad, crimen organizado, toxicomanía, piratería, infracciones de tráfico y alteración del orden público— pero muchos refugiados consideran que la propia policía keniana es una fuente de inseguridad, corrupción y extorsión.

La policía de proximidad en los campos de refugiados busca paliar esas preocupaciones haciendo que las comunidades locales participen activamente en los contextos en que no es deseable una intervención externa o en los que esta produce temor. En Kakuma y en Dadaab, la FLM gestiona los Equipos Comunitarios de Paz y Protección, una fuerza refugiada que coopera con la policía keniana en las tareas de patrullaje, investigación de delitos y control de masas. El programa actual tiene su origen en una iniciativa de seguridad más temprana —“guardias refugiados”— y ahora está presente en otros mecanismos tradicionales de justicia propios de la comunidad. Los CPPT en Kakuma se han convertido desde entonces en una fuerza en constante crecimiento con 330 agentes de seguridad refugiados (55 mujeres y 275 hombres) y 27 ciudadanos keniatas que ejercen de supervisores.

La FLM ha realizado durante los últimos años esfuerzos para paliar el sectarismo y las filiaciones étnicas dentro de sus fuerzas de policía de proximidad, pero su éxito ha sido limitado. Kakuma se encuentra visiblemente dividida entre un gran número de comunidades refugiadas y como es obvio, los miembros de Equipos Comunitarios de Paz y Protección se reclutan de entre ellas. Pese al uso de un lenguaje idealista que disocia las labores policiales de la etnicidad y el clan, los Equipos Comunitarios de Paz y Protección están demasiado arraigados en sus respectivas comunidades étnicas y en sus clanes, hasta el punto de que determinados edificios administrativos de alguna comunidad sirven como bases operativas para las patrullas de los CPPT, interrogatorios o mediación entre las partes del conflicto.

Para los refugiados que necesitan asistencia y protección física, los CPPT parecerán más accesibles y menos intimidatorios que la policía keniana, y cada bloque tiene asignados al menos dos oficiales refugiados que se encuentran de servicio, día y noche. En teoría, los Equipos Comunitarios de Paz y Protección son los encargados de recopilar información en las investigaciones policiales por sus destrezas lingüísticas y por el conocimiento de las comunidades locales. Los refugiados contactan

con este personal local en caso de emergencia, quienes evaluarán la situación y pedirán luego refuerzos policiales o una ambulancia, si fuera necesario. Un CPPT compuesto por reclutas somalíes fue tajante respecto a que todas las operaciones de seguridad en Kakuma dependen inexorablemente de la policía de proximidad: “La policía no puede simplemente venir y saber de pronto lo que está pasando. Dependen de nosotros [los CPPT] para que les expliquemos lo que estaba ocurriendo y lo que se debería hacer al respecto”¹. Y, de hecho, no en vano se dice habitualmente que los Equipos Comunitarios de Paz y Protección son los

“ojos y oídos” de la Policía y de ACNUR.

Sin embargo, esta íntima asociación también ha creado otros problemas nuevos: algunos residentes consideran que los Equipos Comunitarios de Paz y Protección son espías y colaboradores de un sistema de vigilancia y control del campo, y los ven más como agentes de corrupción que de protección. Lo irónico es que, al mismo tiempo, los Equipos Comunitarios de Paz y Protección estén expuestos a sufrir violencia policial, en especial cuando aparecen para intervenir o coartar las responsabilidades de la policía. La policía de proximidad en Kakuma es, por tanto, relevante no solo a la hora de legitimar a los CPPT cuando resuelven disputas y establecen relaciones de confianza con las comunidades de refugiados, sino también en su relación real y en la percibida con las fuerzas de seguridad nacionales.

Hanno Brankamp hanno.brankamp@sant.ox.ac.uk
Doctorando, Escuela de Geografía y Medio
Ambiente, Universidad de Oxford www.geog.ox.ac.uk

1. Entrevista, Kakuma II, marzo de 2015.



Equipos Comunitarios de Paz y
Protección patrullando en el campo
de refugiados de Kakuma.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

El papel de los centros comunitarios que ofrecen protección: ACNUR y la Asociación Al Ghaith en Yemen

Nicolas Martin-Achard y Asociación Al Ghaith

Los centros comunitarios desempeñan un papel importante ya que ofrecen protección a las comunidades desplazadas, particularmente a los miembros que tienen necesidades específicas. Los refugiados somalíes en Yemen formaron la Asociación Al Ghaith y en la actualidad llevan adelante sus propios centros comunitarios para apoyar a sus compañeros refugiados. A continuación, ACNUR y Al Ghaith discuten sus enfoques.

Los centros comunitarios y su papel de protección

Nicolas Martin-Achard

En situaciones de desplazamiento forzado, los vínculos que unen a una comunidad a menudo se debilitan o cortan severamente. Mantener la estructura social de las comunidades desplazadas y promover su convivencia pacífica con las comunidades de acogida puede resultar, por lo tanto, una tarea muy desafiante en los diferentes entornos en los que se encuentran los refugiados, en contextos urbanos y rurales, donde viven junto a sus anfitriones o en campos. Es posible que los refugiados tengan dificultades para encontrar espacios seguros donde reunirse, que carezcan de información y ayuda y que no tengan acceso al trabajo, donde podrían utilizar sus habilidades y capacidades para mantenerse a sí mismos. Todo esto limita su capacidad para participar en las decisiones que afectan sus vidas y para protegerse a sí mismos como individuos y como comunidad. Estos desafíos son particularmente graves en el caso de grupos marginados y personas con necesidades específicas.

Como parte de su trabajo para tratar de abordar estos desafíos, ACNUR trabaja con comunidades locales para apoyar los centros comunitarios o establecer centros nuevos: espacios públicos seguros donde mujeres, hombres, niños y niñas de diversos orígenes puedan reunirse para eventos sociales, recreación, programas educativos y de medios de subsistencia, intercambio de información y otros fines.¹

Si bien la opción preferida es asegurar que los refugiados puedan acceder, utilizar y participar de manera significativa en los centros comunitarios locales existentes, esto no siempre es posible (por ejemplo, en lugares donde los refugiados viven en zonas alejadas). En tales casos, los refugiados pueden recibir apoyo para iniciar y llevar sus propios centros

comunitarios. En algunos otros casos, como durante las etapas iniciales de las respuestas en caso de emergencia, es posible que ninguna opción sea factible y que ACNUR o una organización asociada (en consulta con la comunidad) tenga que emprender la gestión inicial del centro comunitario. En este contexto, el plan sería traspasar esta tarea de forma gradual a organizaciones locales o grupos de refugiados, como en el caso de Al Ghaith.

Cuando los refugiados somalíes se asentaron por primera vez en campamentos en Yemen, ACNUR comenzó a establecer centros comunitarios en antiguos edificios militares. Más adelante, la gestión de los centros quedó bajo la responsabilidad de ONG asociadas. Mientras tanto, algunos de los refugiados somalíes comenzaron a organizarse ellos mismos e inicialmente les dictaron clases de computación a los miembros de su comunidad, con computadoras usadas que habían adquirido. Finalmente crearon su propia asociación, Al Ghaith, y poco a poco se involucraron más en la organización de actividades en los centros. Cuando la alianza entre ACNUR y las ONG terminó, Al Ghaith asumió la dirección de los centros comunitarios y diseñó e implementó sus propios planes anuales, con el apoyo financiero de ACNUR.

Sostenibilidad

Promover la sostenibilidad suele ser el principal desafío al que se enfrentan las operaciones que apoyan a centros comunitarios, que a menudo incurren en costos de funcionamiento elevados, como alquiler, servicios públicos y personal. Algunos centros comunitarios gestionados por ONG o grupos de refugiados han encontrado maneras de generar ingresos para reducir su dependencia del financiamiento externo. En

Egipto, una asociación de mujeres refugiadas sirias que dirige centros comunitarios lleva adelante una exitosa empresa de catering tanto para egipcios locales como sirios. La comida es preparada por las mujeres en el centro. Además, la asociación cobra una pequeña cuota por capacitación y el uso de su jardín de infancia. El dinero se destina a familias que están en riesgo elevado. Asimismo, un comité de personas discapacitadas que dirige un centro comunitario en el campamento Kigema en Ruanda genera ingresos a través de proyecciones de partidos de fútbol y el alquiler de salones para eventos.

Seguridad y protección

En el corazón del enfoque comunitario de ACNUR para la protección se encuentra la movilización y construcción sobre las capacidades de las poblaciones de refugiados para preservar y promover su dignidad, autoestima y potencial productivo y creativo. Los centros comunitarios pueden ser un recurso clave en la promoción de la convivencia pacífica a través de actividades conjuntas en las que se reúnan los refugiados y las comunidades de acogida. En el Líbano, por ejemplo, los refugiados y la población local participan en los comités de gestión de centros comunitarios. En Nepal, tanto los lugareños

como los refugiados utilizan los centros de desarrollo de la primera infancia en los campamentos de refugiados. En contextos donde las comunidades de acogida y las autoridades pueden ser hostiles, la capacidad de reunirse les da a los refugiados un sentido de pertenencia y seguridad, especialmente a las personas discapacitadas, ancianos y niños no acompañados y separados u otras personas que pueden estar marginados o en riesgo.

Tener acceso a una amplia variedad de servicios y programas que satisfagan a personas de diferentes edades, géneros y perfiles de diversidad en un mismo lugar es muy conveniente para los refugiados cuya movilidad puede verse obstaculizada por la distancia, los costos de transporte o problemas de seguridad. Los centros comunitarios en algunos contextos también trabajan estrechamente con redes de voluntarios/trabajadores de la comunidad, que pueden utilizar los centros como sus oficinas, y a través de su trabajo de divulgación difundirán información sobre los centros comunitarios y los servicios que proveen en zonas alejadas y a personas con movilidad reducida.

Nicolas Martin-Achard martinac@unhcr.org

Asesor de Protección Comunitaria, ACNUR

www.unhcr.org

1. Consulte la sección de profesionales de protección comunitaria en UNHCR Exchange www.unhcrexchange.org/communities/9159

Conocer la propia comunidad

Asociación Al Ghaith

Como suelen decir: “La necesidad es la madre de la invención”. La “necesidad” nos inspiró a crear nuestra asociación de refugiados, Al Ghaith. Como refugiados, observamos que había una brecha, y para superarla teníamos que desempeñar nuestro papel para servir a nuestra comunidad. Pese a que ACNUR se esfuerza para proteger a los refugiados, no puede cubrir todas las necesidades de la comunidad de refugiados en todos los aspectos de la vida. Basándonos en esto pensamos en formar una asociación. Después de una larga discusión y de deliberación y planificación meticulosas, fundamos Al Ghaith.

Nuestros objetivos acordados definieron nuestros propósitos y las categorías de personas a las que ayudaríamos, sin mencionar las áreas de desarrollo de la comunidad en las que debemos centrar nuestros esfuerzos. Al ser miembros propios de esta comunidad, llegamos a conocer nuestras debilidades y

fortalezas y trabajamos juntos en una tarea común para satisfacer las necesidades de nuestra comunidad. A través de la evaluación de necesidades y diferentes grupos de discusión, identificamos la necesidad de apoyar a personas con necesidades específicas — incluyendo ancianos, personas muy pobres y huérfanos— como nuestra prioridad principal.

Además, gestionamos las donaciones que recibimos para asegurarnos de destinarlas a estas categorías de personas con el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria, al tiempo que ponemos énfasis en la educación como una herramienta de protección. También hemos identificado y contratado a miembros cualificados de la comunidad para que se conviertan en maestros, guardias y personal de limpieza en nuestros centros e instalaciones, para así crear algunas fuentes de ingreso.

Los principales desafíos que hemos enfrentado con respecto a la sostenibilidad

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

fueron las limitaciones de presupuesto. Como miembros de Al Ghaith estamos trabajando con recursos muy limitados. A pesar del apoyo de ACNUR, aún no podemos satisfacer todas las necesidades de nuestra comunidad, y la falta de instalaciones adecuadas o equipos afecta nuestra capacidad para organizar algunas actividades recreativas en los centros comunitarios, como fútbol, baloncesto y música, o para proporcionar espacios como gimnasios y parques infantiles.

Mientras que Al Ghaith técnicamente podría responder a las necesidades de la comunidad en diferentes sectores, financiar esas actividades sigue siendo un desafío. Es por esta razón que actualmente enfocamos nuestros esfuerzos principalmente en el desarrollo de capacidades de la comunidad de refugiados.

Promover la armonía

La forma en la que la comunidad ha tenido la oportunidad de gestionar el centro es notable y ha tenido un gran impacto. La lista de nuestras necesidades es extensa, pero, por otro lado, hemos logrado continuar con nuestras actividades sociales a pesar de todas las dificultades que hemos encontrado. Les damos a todos la oportunidad de descubrir nuevos talentos ocultos y luego mejorarlos a través de actividades en el interior y al aire libre, mediante juegos, creación de música, talleres y sesiones de sensibilización. Y le hemos permitido a nuestra comunidad socializar en los centros comunitarios mediante el afecto y la armonía entre los miembros de la comunidad.

Asociación Al Ghaith

El papel de las normas culturales y las estructuras locales de poder en Yemen

Mohammed Al-Sabahi y Fausto Arya De Santis

En Yemen, las estructuras de poder de la comunidad y los hábitos son factores clave a la hora de que los desplazados internos puedan obtener protección y asistencia.

Las necesidades humanitarias ya eran agudas antes de que el conflicto en Yemen se intensificara en marzo de 2015. Yemen siempre ha padecido de una gobernabilidad y de servicios sociales débiles, desempleo juvenil elevado e índices altos de pobreza. La mitad de la población no tiene acceso a agua potable y tres cuartos de ella no tiene acceso a un saneamiento seguro. Y alrededor de 3,1 millones de yemeníes han sido desplazados internamente, de los cuales 2,2 siguen estando desplazados en julio de 2016.¹

La estructura social principalmente tribal de Yemen se basa en la responsabilidad colectiva y la obligación de los líderes tribales (jeques) con sus comunidades. Las tribus han llegado a funcionar como Estados: proporcionan estabilidad, protección y apoyo económico para sus miembros. Los jeques siempre han tenido un nivel considerable de poder informal, y este poder ha sobrevivido al conflicto, e incluso ha aumentado.

En general, los jeques obtienen legitimidad a través de su capacidad para resolver conflictos y salvaguardar los intereses de la tribu. Durante el conflicto actual, algunos

jeques han obtenido más legitimidad por alinearse con los grupos armados que controlan el área local; estos jeques son percibidos como jefes que proveen mayor seguridad para su pueblo y, por lo tanto, mejoran su condición. Además, como las personas pierden la fe en las instituciones gubernamentales, recurren cada vez más a estructuras de poder como los jeques. Casi el 65 % de los desplazados internos han indicado que confían en jeques para obtener seguridad y que recurrirían a ellos para resolver algún conflicto. La intervención de ONG humanitarias también ha aumentado esta legitimidad, ya que las ONG buscan la aprobación de los jeques antes de trabajar en sus comunidades.

Los desplazados internos solían buscar refugio en zonas cercanas a comunidades en las que confiaban, es decir, comunidades gobernadas por un código tribal compartido. Estos vínculos también se han manifestado en las comunidades de acogida que ayudan a los desplazados internos durante los momentos difíciles y comparten todos los recursos que tienen. Sin embargo, esta cohesión social y

la tendencia hacia el apoyo de la comunidad pueden verse afectados de forma adversa por la asistencia humanitaria que no logra cubrir a todos aquellos en necesidad. Un estudio reciente sobre la protección realizado por Oxfam dejó el claro mensaje de que la asistencia no debería basarse en la condición de desplazado interno ni de comunidad de acogida, sino en la necesidad. La priorización actual de asistencia a menudo se basa más en la condición que en la necesidad y, en consecuencia, las necesidades urgentes de las comunidades de acogida quedan sin abordar.

En un estudio reciente a 416 familias (el 58 % son desplazados internos) realizado por Oxfam y publicado por el Grupo de Trabajo de Participación de la Comunidad de Yemen,² el 48 % de los encuestados consideraba que la asistencia humanitaria no estaba necesariamente al alcance de las poblaciones más vulnerables. Hay dos factores importantes a considerar aquí: en primer lugar, el acceso a la información y en segundo lugar, los hábitos de la comunidad dentro de la sociedad yemení.

El acceso a la información: La encuesta indicó que los ancianos, las personas con discapacidad intelectual, las personas analfabetas y las comunidades más marginadas en la sociedad yemení tienen más dificultad que la mayoría para acceder a la información sobre la disponibilidad de asistencia humanitaria y, por lo tanto, más dificultad en acceder a la asistencia. Es curioso que los líderes comunitarios y los jeques, aunque son muy valorados en términos de utilidad y confiabilidad por las comunidades afectadas, no fueron elegidos como intermediarios para transmitir información de la comunidad humanitaria a la población afectada y viceversa. Las llamadas por teléfono móvil (59 %) y el boca en boca (56 %) son los canales de comunicación más utilizados por la población afectada. Los voluntarios de la comunidad (32 %), la radio (25 %) y WhatsApp (24 %) también se presentaron como medios frecuentes. (WhatsApp es utilizado por el 26 % de la población de desplazados internos). La televisión también es muy frecuente, pero su uso es menor que los otros canales. Debe prestarse especial atención a cómo los organismos pueden difundir información pertinente para llegar a los sectores más marginados de la población.

Los hábitos de la comunidad: También podrían necesitarse más esfuerzos para comprender cómo la comunidad define el

término vulnerabilidad. Al-Muhamasheen (“los marginados”) es un grupo minoritario dentro de Yemen, que ha sufrido discriminación continua, persecución y exclusión de la sociedad en general, y ha sido rechazado por el resto de la sociedad incluso durante estos tiempos de conflicto. Por ejemplo, mientras que los desplazados internos de Yemen vivirán en casas alquiladas, con familiares, o en edificios públicos o abandonados, la mayoría de los desplazados internos al-Muhamasheen vivirán en tiendas de campaña o en terrenos abiertos, siempre en riesgo de desalojo y violencia. Hacen los trabajos que nadie más está dispuesto a hacer (recoger basura, barrer las calles y limpiar los desagües), pero durante el conflicto, la mayoría de los desplazados internos al-Muhamasheen se encuentra sin trabajo. La única solución para ellos es vivir de la asistencia humanitaria proporcionada por las ONG, pero si estas organizaciones solo funcionan a través de los jeques y las comunidades establecidas, y dado que la vulnerabilidad del grupo al-Muhamasheen no es reconocida por los jeques, algunos de los desplazados internos más vulnerables seguirán quedando afuera.

Conforme la comunidad humanitaria intenta ayudar a los desplazados internos en Yemen durante el conflicto actual, los políticos y los profesionales deben explorar caminos que aseguren que la prestación de asistencia humanitaria no debilite la cultura y las estructuras de poder locales, sino que las utilice para ayudar a todos los desplazados internos y las comunidades de acogida para enfrentar mejor las consecuencias del conflicto.

Mohammed Al-Sabahi

mohammed.sabahi@hotmail.com

Oficial de Promoción, Oxfam Yemen

Fausto Aarya De Santis *faustoaarya@gmail.com*

Coordinador de Protección, Oxfam Yemen

www.oxfam.org.uk

1. Véase “Yemen Protection Cluster Task Force on Population Movement, 10th Report, July 2016” [Grupo de acción de protección en Yemen sobre el movimiento poblacional, décimo informe, julio de 2016]
<http://bit.ly/Yemen-TFFPM-10thReport-July2016>

2. Véase De Santis F A and Carter S E (2016) *Enhancing Informed Engagement With Conflict Affected Communities in Yemen* [Mejorar la participación informada con las comunidades afectadas por conflictos en Yemen]

<http://bit.ly/Yemen-Community-Engagement-August2016>

Los resultados de un estudio de Oxfam de comunidades afectadas en Yemen (tanto desplazados internos como comunidades de acogida en cuatro provincias) estarán disponibles en breve.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

El papel de la comunidad en los viajes de los refugiados a Europa

Richard Mallett y Jessica Hagen-Zanker

Para los eritreos y sirios que vienen a Europa, las redes de la comunidad fomentan la decisión inicial de partir y proporcionan elementos de apoyo en el camino.

Durante mucho tiempo hemos sabido que las conexiones y las redes sociales de las personas a menudo facilitan de alguna manera sus migraciones: a través de la financiación de los costes por adelantado o con el recibimiento de la gente a su llegada, por ejemplo. Pero estas mismas redes también desempeñan un papel a la hora de promover la migración como una opción viable en primer lugar. En un estudio para el Overseas Development Institute (Instituto de Desarrollo de Ultramar),¹ entrevistamos a 52 personas de tres países (Eritrea, Senegal y Siria) que recientemente habían logrado llegar a tres países europeos: Alemania, España y el Reino Unido. Para muchas personas, a menudo fue el asesoramiento y las acciones de personas que conocían lo que las ayudó a decidirse a partir. Gran parte del tiempo, estas influencias aparecieron a través de contactos personales que ya habían hecho el viaje. Casi todos los sirios que entrevistamos, por ejemplo, conocían personalmente a alguien que ya había hecho el viaje a través de los Balcanes. Esta realidad, junto con el intercambio de vías específicas de estas personas a través de comunidades sociales en línea, es parte de lo que normaliza la idea de cruzar fronteras.

La cobertura mediática de la “crisis de refugiados” suele representar a los refugiados y los migrantes como víctimas pasivas sujetas a los caprichos de crueles traficantes de personas. Pero es incorrecto considerar que estas personas no tienen ningún control sobre su destino. Pese a la vulnerabilidad que subyace en los viajes de muchos refugiados y migrantes (que a su vez proviene de su condición de indocumentados, desesperación, miedo y falta de familiaridad con nuevos lugares y reglas), los refugiados negociaban, reúnen fuerzas y luchan.

Parte de lo que ha definido la “crisis de refugiados” hasta ahora es el papel de la comunidad para facilitar las migraciones y proteger a personas vulnerables. Los ejemplos más visibles suelen manifestarse en forma de ciudadanos europeos que se involucran en la situación, pero los propios migrantes y refugiados proporcionan aspectos vitales de apoyo mutuo. Una breve historia

del viaje de una mujer siria constituye un ejemplo único pero lejos de ser atípico:

Después desde cruzar de Turquía, Fátima y sus dos hijos terminaron viajando de Grecia a Alemania con un grupo de cuatro hombres iraquíes que ella conoció en el barco de Turquía a Grecia. Cuando aparecieron amenazas, los hombres defendieron a Fátima, pagaron su parte de los gastos cuando se quedó sin dinero y llevaron a los niños cuando caminaron durante días. Cuando el grupo de compañeros de viaje llegó a Múnic, todos se trasladaron a diferentes ciudades donde tenían amigos. Fátima estaba varada en la estación de tren de Múnic, sin dinero. Una vez más, fue afortunada. Conoció a un alemán que le dijo que cerca había un supermercado dirigido por un iraquí que podría ayudarla. Fue al lugar y el hombre iraquí le compró los boletos de tren, les dio galletas a sus hijos y le dio 50 euros. Más tarde, partieron en un tren a Berlín.

Por lo tanto, lejos de ser el producto de un comportamiento puramente individualista y racionalista, vemos que la migración es más bien un ejemplo de acción colectiva. Como muestra el caso de Fátima, esta acción colectiva es facilitada por una identidad compartida que podría derivar de la participación conjunta en el viaje en sí, y en última instancia, de la pertenencia a una comunidad, sin importar lo imprecisa o temporal que esa sea. Vemos esto en relación con la financiación, la toma de decisiones y la facilitación en términos más generales. Lo mismo puede decirse de la manera en que los migrantes y los refugiados se esfuerzan para garantizar protección en el camino; estas acciones colectivas, lejos de ser ocurrencias singulares, se ven muchas veces.

Richard Mallett r.mallett@odi.org @rich_mallett

Jessica Hagen-Zanker j.hagen-zanker@odi.org

Investigadores adjuntos en el Overseas Development Institute (Instituto de Desarrollo de Ultramar) www.odi.org

1. Hagen-Zanker J y Mallett R (2016) *Journeys to Europe: the role of policy in migrant decision-making* [Viajes a Europa: el papel de la política en la toma de decisiones de los migrantes], InsightsReport, Overseas Development Institute (Instituto de Desarrollo de Ultramar) <http://bit.ly/ODI-JourneysToEurope>

La integración de la protección en la preparación ante el riesgo de desastres en la República Dominicana

Andrea Verdeja

Abordar la protección como un elemento clave de los esfuerzos comunitarios de preparación y de reducción del riesgo de desastres es esencial para salvaguardar los derechos humanos en situaciones de desastre y emergencia.

Desde principios del año 2000, el sector de la protección ha avanzado mucho en la identificación y respuesta a los riesgos que afectan a poblaciones locales durante casos de emergencia, ya sea en situaciones de conflicto o de desastre. Si bien en los últimos años se ha generado una gran cantidad de conocimiento, experiencias y bibliografía sobre la protección en estos contextos, se ha pensado menos en la protección a través del objetivo de la preparación ante el riesgo de desastres. Es decir, en situaciones de desastre, las medidas y las actividades de protección por lo general se aplican durante la fase de respuesta, pero a menudo no se las considera de forma significativa como parte integral de los esfuerzos de prevención y de reducción del riesgo de desastres.

En muchos países, durante o inmediatamente después de un desastre, los actores estatales que deben responder ante esto con frecuencia son incapaces de llegar a las poblaciones afectadas por períodos de tiempo significativos, o pueden carecer de la capacidad o de los recursos para ayudar a la población en la medida necesaria. Como resultado, es muy probable que durante cualquier desastre las propias comunidades sean las primeras en responder, y no necesariamente los encargados estatales. En este sentido, las comunidades desempeñan un papel crucial en su propio cuidado y, con las herramientas adecuadas, pueden involucrarse de forma efectiva en la implementación de medidas de protección para prevenir y/o responder ante situaciones de daño o abuso que a menudo ocurren en contextos de emergencia. Es en este entorno que un consorcio¹ de organizaciones integrado por Oxfam, Plan Internacional y Habitat for Humanity ha intentado trabajar a nivel comunitario en la República Dominicana con comunidades urbanas pobres de la ribera (*barrios*) que están en alto riesgo de desplazamiento causado por desastres.

De forma periódica, la República Dominicana sufre eventos climáticos graves

que, cuando se combinan con las condiciones subyacentes de desigualdad extrema y de empobrecimiento generalizado, resultan muy a menudo en desastres. Entre los ejemplos recientes más significativos se encuentran el Huracán George en 1998, que dejó más de 85 000 desplazados internos y 350 muertos; la inundación repentina de Jimaní en 2004, que borró a varias comunidades del mapa y dejó más de 600 muertos y alrededor de 1000 familias



Formación en reducción y gestión del riesgo de desastres, San Cristóbal.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

desplazadas; y, en 2007, las tormentas tropicales Noel y Olga, que dejaron más de 160 muertos y 140 000 desplazados internos.

Con poco o ningún seguimiento del gobierno, y consideradas casi totalmente invisibles dada la ausencia de un registro nacional o censo, miles de familias desplazadas por estos hechos aún continúan viviendo en los “refugios temporales” a los que las trasladó en un principio el gobierno, esperando después de años, o incluso décadas, a que las reubiquen o envíen de vuelta a sus lugares de origen. En realidad, estos “refugios” no son más que chozas improvisadas hechas de lata, cartón, barro o lona, que a menudo se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo sin acceso a servicios básicos y en condiciones deplorables y de hacinamiento.

Durante y después de las emergencias, sin embargo, las comunidades afectadas habitualmente están expuestas a graves riesgos

adicionales de protección. Por ejemplo, muchos dominicanos que viven en zonas de alto riesgo se niegan a ser evacuados y enviados a refugios colectivos estatales ya que estos se consideran lugares inseguros debido a la prevalencia de abuso sexual y explotación por parte de funcionarios estatales (especialmente los militares) y por los administradores del refugio, que se aprovechan de la vulnerabilidad de la población que tienen bajo su cuidado.² Los funcionarios encargados de dar respuestas por lo general retienen de forma deliberada y específicamente el acceso a los alimentos y a la atención médica; es decir, demandan sexo transaccional o “favores” sexuales a cambio de ayuda humanitaria. Este abuso de poder se manifiesta aún más en los casos de corrupción, coacción y privación intencional de servicios según la afiliación política, la condición socioeconómica o la etnia; este último factor apunta de forma predominante a inmigrantes haitianos y a dominicanos de descendencia haitiana a los que se les niega sistemáticamente el acceso a asistencia básica o servicios, y en algunos casos incluso tienen prohibido usar los refugios.³ En estos ámbitos, en especial en las áreas urbanas marginales, también se han reportado casos de tráfico sexual y redes de prostitución forzada, así como trabajo infantil y abuso.

El programa piloto de un año del consorcio, que culminará en septiembre de 2016, pretende establecer brigadas comunitarias de protección para enfrentar estas amenazas, y está dirigido a los *barrios* urbanos de la ribera en la ciudad de San Cristóbal, donde la combinación de pobreza y la falta de planificación adecuada de la tierra han provocado que miles de personas vivan en la planicie aluvial del río Nigua. Como ya sucedió en 2007 con las tormentas tropicales Noel y Olga, todas estas comunidades están en riesgo extremo de ser arrasadas cuando llegue el próximo huracán, tormenta tropical o inundación.

En este marco, los esfuerzos se han centrado en la capacitación y organización de las comunidades ribereñas de San Cristóbal en la reducción y gestión de riesgo de desastres a través de la formación de redes comunitarias de prevención, mitigación y respuesta ante desastres en cada barrio. Cada red se compone de 25 a 30 miembros de la comunidad, específicamente designados para garantizar un buen equilibrio de género y de edad (con la participación de mujeres y hombres jóvenes hasta ancianos), así como la inclusión de



Oxfam/Plan International/Habitat for Humanity/Ana Paola Ven Dalem

miembros que generalmente quedan excluidos de los espacios colectivos donde se toman decisiones, como las personas discapacitadas de la comunidad y los inmigrantes haitianos.

Estas redes comunitarias de reducción del riesgo de desastres se estructuran en unidades de entre 6 a 10 miembros; cada unidad recibe varios meses de capacitación especializada en un aspecto diferente de respuesta a desastres: evacuación y rescate, agua, saneamiento e higiene, comunicación o gestión de refugios. Si bien todos estos aspectos forman parte de las funciones tradicionales que desempeñan las redes comunitarias de reducción de riesgo de catástrofe en el mundo, el objetivo del proyecto fue capacitar específicamente a los miembros de la unidad de gestión de refugios para formar una brigada de protección especializada, una iniciativa piloto que, si resulta efectiva, podría replicarse dentro y fuera de la República Dominicana.

Brigadas de protección

Como parte del objetivo de integrar la protección eficaz en la preparación ante el riesgo de desastres a nivel comunitario, todos los miembros de las redes recibieron capacitación relativa a medidas y principios de protección, incluso sobre cómo proporcionar asistencia según las necesidades específicas de las mujeres, niños, ancianos, personas discapacitadas, personas con VIH/SIDA u otras enfermedades crónicas y poblaciones de inmigrantes (en especial haitianos). Por lo tanto, las brigadas de protección llevan a cabo la tarea crucial de transformar estos principios en acciones concretas. Después de una capacitación complementaria en prevención de abuso sexual y explotación, así como también en protección infantil, estas brigadas comunitarias de protección también actúan como un mecanismo de seguimiento, prevención y de respuesta dentro de los refugios colectivos frente a los casos recurrentes de violencia sexual y otros tipos de abuso de poder. Esto incluye garantizar el acceso a mecanismos de referencia y de quejas en los casos de violaciones de derechos, garantizar que las víctimas reciban respuestas y el cuidado adecuado a través de los canales apropiados y brindar acompañamiento durante todo el proceso.

Si bien las redes comunitarias de reducción del riesgo de desastres se integran en el sistema nacional de gestión de riesgo de desastres bajo la supervisión y coordinación de Defensa Civil,

las brigadas de protección también obtienen beneficios al trabajar directamente con los organismos estatales de protección social, un elemento fundamental para garantizar su efectividad y sostenibilidad. Por lo tanto, se seleccionaron uno o dos puntos focales dentro de cada equipo para establecer un enlace oficial entre la población afectada y el departamento de justicia y de servicios de protección social del gobierno local, en especial con los representantes provinciales del Ministerio de la Mujer, la Agencia de Protección del Bienestar Infantil, la Agencia Nacional de Discapacidad, los Servicios de Salud Pública y la Procuraduría General de la República.

Con el objetivo de institucionalizar esta coordinación, se establecieron protocolos específicos de protección ante emergencias junto con estos actores estatales, que hasta ahora tenían poco conocimiento o acceso a los abusos que ocurren durante situaciones de emergencia en su jurisdicción. Mediante el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre los organismos de protección social del gobierno provincial y las brigadas comunitarias de protección en el lugar, se espera que una cantidad mayor de casos en situaciones de emergencia se respondan y canalicen de manera adecuada mediante los sistemas de protección y de justicia del Estado.

Todos los países de esta región, y particularmente los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, tarde o temprano se enfrentan la certeza de un desastre. Garantizar que las medidas y los mecanismos de protección formen parte de la reducción del riesgo de desastres y de los esfuerzos de preparación, especialmente a nivel comunitario, puede contribuir enormemente a la protección de los derechos humanos en el momento y el lugar en el que se produzca un desastre.

Andrea Verdeja averdeja@oxfamintermon.org
Funcionaria de Protección Humanitaria, Oxfam en la República Dominicana
www.oxfam.org/es/paises/republica-dominicana

1. Financiado en el marco del Programa de Preparación para Casos de Desastre (DIPECHO) de ECHO en el Caribe
2. Casares García R (2013) *Mujeres y niñas en contextos de desastre: tres estudios de caso sobre vulnerabilidades y capacidades en la República Dominicana*, Oxfam/Plan International. <http://bit.ly/Oxfam-Plan-mujeres-ninas-DomRep-2013>
3. Oxfam/Plan International/Habitat for Humanity (2014) *DIPECHO 2015-2016 Needs Assessment on Protection Needs in DRR* [DIPECHO 2015-2016 Evaluación de necesidades en necesidades de protección en la reducción de riesgo de catástrofe].

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Suplir el vacío de financiación para la protección de la comunidad

Khalid Koser y Amy Cunningham

Una iniciativa para ayudar a las comunidades locales a aumentar su nivel de resiliencia contra los extremismos violentos podría aportar útiles enseñanzas sobre cómo ayudar a las comunidades locales a acceder a fondos con los que financiar sus intentos de protegerse.

Uno de los principales obstáculos con el que se encuentran las comunidades a la hora de organizar su protección es la falta de financiación. Aunque suelen entender mejor que los forasteros los retos a los que se enfrentan y tienen ideas innovadoras para superarlos carecen de financiación para ponerlas en práctica.

Los estudios de investigación del Fondo Mundial de Compromiso y Resiliencia Comunitarios (GCERF, por sus siglas en inglés) han identificado tres razones principales por las que las comunidades locales no consiguen recaudar dinero. En primer lugar, no disponen de las redes de contactos adecuadas; carecen de suficiente información acerca de las oportunidades de financiación —como las de los Gobiernos nacionales, pequeños programas de subvenciones de agencias donantes o las de organizaciones no gubernamentales internacionales o nacionales— o no entran fácilmente dentro de su alcance. En segundo lugar, aunque se conozcan dichas oportunidades, las comunidades locales a menudo no reúnen los requisitos para obtener las ayudas o no pueden solicitar financiación por no estar registradas, no ser capaces de cumplir con los plazos de inscripción o con las propuestas presupuestarias, o bien por no poder llevar a cabo las actividades de seguimiento y evaluación que a menudo se les suele exigir. Y en tercer lugar, es posible que exista una falta de confianza entre las comunidades locales y los potenciales proveedores de financiación, ya sean Gobiernos, donantes bilaterales u oenegés.

El modelo de financiación del Fondo Mundial de Compromiso y Resiliencia Comunitarios intenta superar estos retos de tres maneras. Es un fondo mixto, lo que significa que alberga contribuciones de Gobiernos y otros donantes y ofrece subvenciones bajo el estándar del GCERF. Esto hace que, a efectos prácticos, la financiación sea neutral para que, de esta forma, se pueda superar la falta de confianza entre las comunidades locales y determinados donantes bilaterales.

Además, el GCERF financia a consorcios de iniciativas locales centradas en un receptor principal, a menudo una ONG local, y uno de los principales criterios para su selección es que se llegue a las comunidades locales. Aunque estos principales beneficiarios deben tener algo de experiencia en la gestión de fondos, no es un requisito previo que los beneficiarios secundarios de sus consorcios hayan recibido previamente financiación. Además, se pretende suplir el vacío de financiación de un modo sostenible, aportando rondas de inversión sucesivas de tres años, mientras se respalda al mismo tiempo el desarrollo de sus capacidades y las destrezas para recaudar fondos.

Igual de importante que el apoyo a las comunidades locales vulnerables seleccionadas es el intento de abordar la necesidad de fondos no satisfecha de una forma más sistemática. Uno de los medios que emplea el GCERF es colaborar con diversas partes interesadas —Gobiernos nacionales, sociedad civil, el sector privado y representantes de donantes locales— en el mecanismo de financiación. Así, por ejemplo, a medida que los Gobiernos desarrollan planes de acción nacionales para prevenir el extremismo violento, se destaca la financiación para las comunidades locales como un componente crítico. También se ha incrementado el nivel de concienciación entre los negocios locales sobre el potencial de sus inversiones para ayudar a estabilizar los entornos frágiles.

El enfoque concreto del GCERF se centra en apoyar las iniciativas de la comunidad local¹ para crear resiliencia contra los programas del extremismo violento. Aunque la vinculación entre el extremismo violento y el desplazamiento todavía no se ha explorado del todo, gran parte del desplazamiento actual en todo el mundo se encuentra o procede de sociedades asoladas por él. En algunos casos el GCERF se centra en apoyar directamente a las comunidades desplazadas como, por ejemplo, el de las comunidades rohinyá en Bangladesh. Pero aun cuando las comunidades

en cuestión pudieran no estar directamente afectadas por el desplazamiento, lo aprendido a la hora de respaldar la resiliencia entre las comunidades vulnerables contra el extremismo violento se puede aplicar al apoyar a aquellas personas vulnerables que están expuestas a sufrir riesgo de desplazamiento.

Las iniciativas respaldadas por el GCERF en su primera ronda de subvenciones (a mediados de 2016) se dividen en tres categorías. La primera es aumentar la concienciación acerca del extremismo violento, por ejemplo, a través del trabajo con los medios de comunicación locales. Otra es movilizarse contra el extremismo violento estableciendo, por ejemplo, equipos de respuesta de la comunidad. Finalmente, se ha diseñado un conjunto de intervenciones para ofrecer alternativas al extremismo violento a través medidas como

la generación de ingresos. Pese a que hay que superar importantes retos –como la supervisión y la evaluación, la seguridad, y el control de los gastos de gestión para garantizar que llega a las comunidades locales la máxima financiación posible– lo importante al final debería ser lo aprendido de esta iniciativa, también para aquellos que respaldan a las comunidades locales vulnerables al desplazamiento.

Khalid Koser k.koser@gcerf.org

Director ejecutivo, Fondo Mundial de Compromiso y Resiliencia Comunitarios (GCERF, por sus siglas en inglés).

Amy Cunningham a.cunningham@gcerf.org

Asesora superior, GCERF.

www.gcerf.org

1. Actualmente en Bangladesh, Kenia, Kosovo, Mali, Myanmar y Nigeria.

El Gran Acuerdo: ¿más fondos para organismos locales?

Tal y como se anticipó, la “localización” resultó ser la ganadora en los debates de la Cumbre Humanitaria Mundial en mayo de 2016, con un objetivo acordado en el “Gran Acuerdo” para dirigir el 25 % de la financiación humanitaria “de la forma más directa posible” a los organismos locales y nacionales.

Veintisiete ONG internacionales también firmaron la nueva Charter4Change (Carta para el cambio) (<https://charter4change.org>), mediante la cual se comprometieron a transferir el 20 % de sus fondos a ONG nacionales para el año 2018 (además de publicar el porcentaje real de forma transparente), así como a abordar las repercusiones negativas que tiene el reclutamiento de personal local en las ONG internacionales, lo que hace que las organizaciones locales deban operar en su capacidad máxima.

Además, la cumbre fue testigo del lanzamiento de NEAR (www.near.ngo), una red que tiene como objetivo “modificar el sistema de desarrollo humanitario vertical por uno que sea dirigido de forma local, que pertenezca a la comunidad y que se construya alrededor de asociaciones equitativas, dignas y responsables”.

Adaptado de “The World Humanitarian Summit: winners and losers” [La Cumbre Humanitaria Mundial: los ganadores y los perdedores], IRIN, 26 de mayo de 2016
www.irinnews.org/Analysis/2016/05/26/World-Humanitarian-Summit-winners-and-Losers

Opciones para acceder a RMF – cosas que puede que no sepa...

¿Desea que le avisemos cuando publiquemos un nuevo número o una llamada de artículos?

- Suscríbese a nuestras alertas por correo electrónico (con enlaces a los artículos en línea):
www.fmreview.org/request/alerts.

- Síguenos en Twitter @RMFrevista o Facebook
www.facebook.com/RMFrevista

Recuerde: publicamos en español, inglés, francés y árabe, en versión impresa y en línea...

¿Le gusta leer en línea, en papel o escuchar podcasts?

- Lea cada edición en línea ya sea el número completo en pdf o artículos individuales en formato html o pdf:
www.fmreview.org/es

- Escuche los artículos individuales de RMF (sólo en inglés) bit.ly/2bbWxeY

- Solicite una copia impresa de la revista complete o de su corresponsiente resumen (con enlaces web y códigos QR): www.fmreview.org/es/impresa

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Prepararse para la autopreservación

Casey Barrs

Es demasiado común que la violencia exceda nuestra capacidad de actuación y que obligue a los organismos de ayuda internacional a recular y dejar que los civiles autóctonos se enfrenten al peligro ellos solos. Los actores externos han de profundizar sobre la experiencia y las estrategias de las comunidades locales para protegerse a sí mismas, y aumentar su compromiso de apoyarlas.

En cada nueva crisis suele ser la base de la comunidad la que proporciona las primeras, las últimas y tal vez las únicas respuestas tácticas para la supervivencia. Pero la comunidad humanitaria internacional no suele estar predispuesta a reconocer estos elementos, y prefiere confiar como socias en las instituciones, aunque los socios institucionales de los sectores gubernamentales y no gubernamentales carezcan de legitimidad y durabilidad, y sean irrelevantes. Tendemos a vincular a los socios ONG con la sociedad civil aunque estos sean solo una pequeña parte de la misma. Cuando se agravan las atrocidades, las personas protegen y buscan ser protegidas por quienes están más cerca; no van a la oficina de una ONG. La sociedad civil tiene la respuesta sobre la autoprotección a nivel local pero de una forma que está mucho menos asentada a nivel institucional.

Por ejemplo, hay líderes con legitimidad que infunden confianza, cohesión y cuya palabra se acata sin demora, factores esenciales en medio de un flujo de violencia. A menudo esos líderes no se han elegido de forma oficial y sus estructuras no están legalmente constituidas ni ocupan edificios de ladrillo y cemento. Son individuos que por su posición social, contrato social, o unidad social quieren ayudar a su propio pueblo. Pueden ser proveedores de servicios que por su profesión ayudan a la población. O los mayores de la comunidad que, por tradición, están pendientes de la gente. O, tal vez, los cabezas de un clan o familia que protegen a los suyos. En este artículo, la palabra "comunidad" será la abreviatura para este esquema de protección más amplio.

El Cuny Center ha recogido cientos de modos en que los autóctonos sobreviven a la violencia. El listado documenta estrategias de autoprotección relacionadas con la seguridad, el sustento y los servicios vitales para la subsistencia. En medio de un conflicto, la malnutrición y la enfermedad son amenazas mayores que los machetes o las balas; en estas situaciones muere mucha más gente por la caída de los servicios y suministros que por

la violencia directa, y los civiles a menudo arriesgan su seguridad para conseguir elementos básicos. Algunas estrategias locales han salvado las vidas de millones: tratos con los combatientes, sistemas caseros de alerta temprana, ganadería y pastoreo de subsistencia, redes para compartir y realizar envíos, economía sumergida y de subsistencia, prestación discreta de servicios, y la huida.

Si los civiles deciden que huir es la mejor opción, cuanto mejor se preparen más posibilidades tendrán de llegar a sus destinos con sus unidades sociales y activos económicos intactos, lo que les ayudará a posponer el día en que tengan que sucumbir a prácticas de subsistencia peligrosas o terminen siendo objeto del comportamiento predador de otros. También previene el agotamiento de recursos en esos destinos, que a menudo entraña una huida secundaria o terciaria más peligrosa. Disponer de este capital social y financiero podría incluso ayudarles a sortear los retos y costes de regresar a casa y reconstruir sus vidas en una fase más temprana.

Límites y duras realidades

"Por su origen, todos los mecanismos de resolución de problemas están por debajo de lo óptimo. [...] Sin embargo representan una respuesta a la crisis mejor fundada porque están desarrollados por aquellos cuyas vidas y medios de subsistencia son más vulnerables".¹ Sin embargo los cálculos y las elecciones que quienes están en peligro llevan a cabo para protegerse a sí mismos y a sus comunidades no siempre tienen en cuenta todas las alternativas, consecuencias y necesidades.

En primer lugar, el fuerte ímpetu de la gente a la hora de proteger lo suyo podría excluir a las minorías. Luego, las creencias sociales también afectan a los cálculos de protección, a veces de manera que hacen que las personas de fuera se sientan incómodas, especialmente en lo que respecta al género ya que quienes llevan a cabo las acciones protectoras suelen ser hombres. Y, en tercer lugar, las comunidades a menudo se hacen

con armas o se alinean con grupos armados, lo que podría protegerles pero les pone en peligro de caer en un ciclo de abusos violentos. Respalidar las competencias no violentas para la supervivencia puede paliar las fuerzas de atracción y expulsión que impone la respuesta violenta; puede ofrecer opciones donde parecía que no había otra más que la pistola.

La capacidad local de autoprotegerse está lejos de ser perfecta. Pero como señala Nils Carstensen de la iniciativa Local to Global Protection (L2GP), necesitamos alcanzar el perfecto equilibrio entre los principios y el pragmatismo; trabajar con estructuras “no convencionales” y estrategias que exigirán que desarrollemos “nuevas modalidades de ayuda ágiles y flexibles”². Ya tenemos las destrezas necesarias para desempeñar la mayor parte de este trabajo; los mayores retos surgen por culpa de nuestra mentalidad. Demasiado de lo que llamamos “innovación” son en realidad remiendos. Bernard Kouchner de MSF una vez argumentó que “la profesionalización y burocratización dañarían la orientación revolucionaria, ágil y herética de la organización” y “abrumaría sus tácticas basadas en la improvisación”³. En la actualidad necesitamos más de la herejía de Bernard Kouchner y de la brillante y exasperante falta de ortodoxia de Fred Cuny. Muchos llevan tiempo instando a que se apoyen las competencias locales para autoprotegerse pero no se ha sistematizado ningún enfoque semejante a través del sector de la ayuda.

Respalidar la autoprotección

De las diversas organizaciones preocupadas por cuestiones relacionadas con la paz y el conflicto, con mucha frecuencia será el proveedor de servicios de ayuda quien esté mejor posicionado para respaldar las capacidades locales de autoprotección ya que, por lo general, goza de mejor acceso, contactos y confianza sobre el terreno, y es más consciente del contexto y de los matices culturales. Los proveedores de ayuda disponen de las destrezas necesarias (partiendo de la provisión de servicios y sustento vital) y están comprometidos con la movilización de la comunidad. También son los más propensos a tener razones justificables por hallarse en zonas de conflicto, y, en comparación con los demás, tienen más autonomía a la hora de actuar.

Cuando los proveedores de ayuda internacionales y los locales trabajan juntos pueden aumentar de forma significativa el grado de preparación para autoprotegerse en

las zonas remotas e inestables. A medida que se acerca la violencia, un proveedor de ayuda puede ser más útil a la hora de respaldar la capacidad de sus homólogos —su personal y socios locales— para enfrentarse solos al peligro y, con esos homólogos al frente del liderazgo, aumentar el respaldo de la capacidad de las comunidades de sobrevivir solas ante el peligro.

De todas las protecciones posibles, las que fomentan la capacidad local serán las que sigan en pie porque refuerzan a las personas que estarán solas cuando la violencia les aisle del mundo. Incluso aquí tenemos que tener cuidado de que cualquier iniciativa que llamemos “autoprotección basada en la comunidad” de verdad nazca de ella y no sea un mero proyecto que **nosotros** concebimos y que la comunidad luego gestiona. También debemos asegurarnos de que dicha protección **no** se base principalmente en la capacidad de influir sobre la violencia o en la presencia de partes externas.

A veces, los que trabajamos en la comunidad internacional de ayuda creemos en aquello de que “presencia equivale a protección”, pero corremos el riesgo de que nuestros homólogos y comunidades locales lo crean también y, como consecuencia, desarrollen un falso sentimiento de solidaridad y seguridad que podría retrasar su propio instinto natural de luchar por la supervivencia. Esto a su vez viola otro dictado de la protección: “no hacer daño” a aquellos a quienes servimos, una máxima que tiene las mismas dos responsabilidades. Una es no ponerles en peligro, por ejemplo, dándoles falsas esperanzas. La otra es no dejarles solos antes el peligro, por ejemplo, retirándonos sin haber respaldado su capacidad de supervivencia.

Casey Barrs contact@civiliansinharmssway.org
Investigador adjunto sobre Protección en The Cuny Center y fundador del Center for Civilians in Harm's Way (Centro para civiles en situaciones de peligro)

Si desea obtener información general y orientación sobre el apoyo a la preparación local, visite www.civiliansinharmssway.org.

1. Lautze S and Hammock J (1996) *Coping with Crisis, Coping with Aid: Capacity Building, Coping Mechanisms and Dependency, Linking Relief and Development* [Lidiar con la crisis, lidiar con la ayuda: el desarrollo de la capacidad, los mecanismos de resolución de problemas y la dependencia. Unir la ayuda y el desarrollo], p. 3 www.alnap.org/pool/files/erd-2690-full.pdf

2. Correspondencia con el asesor superior de L2GP, Nils Carstensen, 27 de enero de 2016.

3. Barnett M (2011) *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism* [El imperio de la humanidad: historia del humanitarismo], Cornell University Press, p. 152.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Repensar el género en el régimen internacional de refugiados

Megan Denise Smith

En la actualidad, los instrumentos de determinación de la condición de refugiado hacen que las solicitudes de asilo dependan de imágenes de mujeres caracterizadas por la victimización y la maternidad.

El régimen internacional de refugiados, definido por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, aborda de manera inadecuada la persecución por motivos de género y, en particular, las solicitudes de asilo de mujeres refugiadas. La Convención se basa en una narrativa liberal de derechos que depende de la “neutralidad de género” y de la aplicabilidad universal; pero como el género no se menciona en la Convención, no se puede tener en cuenta la persecución por motivos de género, que afecta sobre todo a las mujeres.

Mientras que la figura de la mujer refugiada ha emergido como el retrato icónico de la migración forzada moderna en la imaginación popular, las mujeres solicitantes de asilo, y el género como un concepto más amplio, han estado históricamente en los márgenes del régimen de refugiados. Por ejemplo, no fue sino hasta la década de 1990 que la persecución de género y la persecución por motivos de género comenzaron a darle forma a la determinación de la condición de refugiado.

Los intentos de los activistas y académicos feministas para integrar las experiencias de las mujeres a este marco legal culminaron con el discurso liberal “los derechos de la mujer son derechos humanos” y su codificación en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).¹ Este marco, sin embargo, obstruye la protección para quienes huyen de la persecución de género por su representación de las mujeres solicitantes de asilo como víctimas, mujeres y madres pobres del “Tercer Mundo” y sobre todo a través de la fusión de las mujeres y de los niños en una sola categoría. Estas representaciones de mujeres solicitantes de asilo son problemáticas.

Las mujeres solicitantes de asilo huyen de la persecución por muchos de los mismos motivos que sus homólogos masculinos. Pero muchas más sufren mayor persecución y pérdida de derechos políticos y socioeconómicos adicionales. Diversas expresiones de daño relacionado con el género, como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, los llamados crímenes de honor y la esterilización forzada son comunes en las solicitudes de asilo de las mujeres. La naturaleza de género de este

tipo de daño es importante para las formas en que las dificultades continúan sucediendo al conectar estas afirmaciones asociadas al género con el alcance del derecho de los refugiados.

En concreto, las mujeres refugiadas se clasifican como un “determinado grupo social” en los términos de la Convención de 1951. Se considera a un “determinado grupo social” un conjunto de personas que comparten una característica común, así como también el riesgo de ser perseguidos, o que se percibe que comparten un atributo común, innato o inmutable relativo a su identidad. Los papeles dominantes asignados al género de las mujeres luego se convirtieron en su definición como miembros de un determinado grupo social, y esa definición se convierte en la base por defecto de las solicitudes de asilo de las mujeres.

La mujer “esencial”

La creación de un espacio para las mujeres en el marco legal ha sido una manera en la que las feministas han intentado contrarrestar la invisibilidad de las mujeres en la Convención. Sin embargo, la incorporación de las mujeres en la Convención a través de las Directrices sobre la Persecución por Motivos de Género de 2002² solo se ha logrado mediante la imagen de una idea monolítica de las mujeres como víctimas pasivas, dependientes, vulnerables y, por lo tanto, periféricas a la política internacional y sin voluntad.

Las medidas para mejorar la determinación de la condición de refugiado y ampliar la definición que se da en la Convención a la persecución por motivos de género tienden a retratar las identidades “esenciales” de las mujeres refugiadas que construyen ACNUR, los medios de comunicación y los gobiernos, pero no las propias mujeres refugiadas. Ciertas imágenes y categorías son clave para esta narrativa de victimización, como la agrupación de “mujeres y niños” en una de las estadísticas citadas más a menudo en la política y literatura de refugiados, que establece que las mujeres y los niños constituyen el 80 % de los refugiados del mundo. Puesto que las mujeres y los niños por lo general conforman el 80 % de una población, sin tener en cuenta si son refugiados o no, esta representación elije

simbolizar de forma problemática a las mujeres refugiadas como figuras maternas relegadas a un papel particular estrecho de género. La fusión de las mujeres con los niños identifica a los hombres como la norma con respecto a la cual todos los demás pueden agruparse en una única categoría restante y dependiente, en lugar de ser actores independientes.

En segundo lugar, tal caracterización perpetúa una narrativa paternalista del Estado, como un salvador que protege a las “mujeres y niños”. Un estudio de determinación de la condición de refugiado en el Reino Unido muestra una correlación directa entre la concesión de la condición de refugiado y la adherencia de la solicitante de asilo a la narrativa de victimización.³ Para obtener protección del Estado, una mujer debe demostrar que se comporta de la manera adecuada para una mujer, es decir, como una víctima despolitizada y sin voz en una cultura opresiva. Es más probable que este silenciamiento de su voluntad logre una solicitud exitosa de refugiado.

Un enfoque más potente incorporar formas múltiples de identidad y de relaciones, es decir, aquellas que no están vinculadas exclusivamente al género. Con el fin de garantizar adecuadamente la protección de las mujeres refugiadas, ACNUR (la Agencia de la ONU para los refugiados), cuyo mandato en virtud de la Convención es ser responsable de la protección de los refugiados, debería garantizar que la persecución por motivos de género sea considerada y entendida de forma correct. El proceso de reforma que esto implica requerirá cambios más fundamentales que darle diferentes tonos a la lectura de la Convención a través de la aplicación de las Directrices. Para tener un impacto serio en las vidas de las mujeres y los hombres desplazados, debe existir un enfoque sostenido para la apertura de espacios políticos y jurídicos alternativos. La naturaleza de las instituciones que gestionan las respuestas a los refugiados no cambiará simplemente por un “enfoque de género” mayor y más general en el que las mujeres se conciben como un grupo con necesidades especiales.

Las Directrices de determinación de la condición de refugiado solo se han adoptado en una minoría de jurisdicciones en todo el mundo y a menudo se subestiman muchos de los desafíos de asilo a los que se enfrentan las mujeres. ACNUR es el actor clave por su capacidad para influenciar a los Estados en este sentido, en particular en el hemisferio norte. Aunque ACNUR no puede obligar a los Estados *per se*,

es una autoridad muy persuasiva, y los Estados tienen la obligación de cooperar con la agencia. Por lo tanto, sigue siendo el organismo clave para la orientación en esta área sobre buenas prácticas respecto al género. Puede desempeñar un papel de liderazgo si proporciona un marco adecuado para influenciar un cambio en la manera en la que se caracteriza el género en los procesos de determinación de la condición de refugiado.

Conclusión

La ley y el proceso de determinación de la condición de refugiado tienden a marginar y sobre todo a perjudicar a las mujeres. Una visión más crítica de las mujeres refugiadas las representaría como agentes en sí mismas más allá de las categorías de “mujeres y niños” o de víctimas que deben ser salvadas. La inclusión de las voces de las mujeres es necesaria para cambiar las representaciones dominantes de las mujeres refugiadas y su protección total.

Por su propia naturaleza, ACNUR y las Directrices solo pueden informar y no restringir la política legal de un Estado hacia las mujeres refugiadas. En cualquier caso, las Directrices que se utilizan para apoyar la interpretación de los reclamos de persecución por motivos de género se basan en supuestos sobre la categoría o el estereotipo que se espera de una mujer refugiada idealizada, mientras que la ley simplemente ha incorporado un concepto de género que perjudica a las mujeres solicitantes de asilo. Lo que se necesita es una manera de socavar los conceptos esencialistas de género en los que se basan la actual toma de decisiones, la jurisprudencia y las doctrinas legales. La Convención sobre los refugiados es un instrumento vivo que posiblemente necesite cambiar y evolucionar para satisfacer los retos y necesidades de los refugiados.

Megan Denise Smith

reporting.bekaa.lebanon@intersos.org

Oficial de Protección, INTERSOS en Zahlé, Líbano
www.intersos.org/en/lebanon

Las opiniones presentes en este artículo pertenecen a la autora y no necesariamente reflejan las ideas de INTERSOS.

1. www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/

2. ACNUR (2002) *Directrices sobre Protección Internacional: la persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967* <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendoc.pdf.pdf?reldoc=y&docid=4714a7152>

3. Crawley, H (1999) ‘Women and Refugee Status: Beyond the Public/Private Dichotomy in UK Asylum Policy’ [Las mujeres y la condición de refugiado: más allá de la dicotomía pública/privada en la política de asilo del Reino Unido] en Indra, D (Ed) *Engendering Forced Migration*. Berghahn Books.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Colombia: el proceso de paz y las soluciones para los migrantes forzados

Jeisson Oswaldo Martínez Leguizamó

Si, como parece probable, Colombia alcanza un acuerdo de paz para poner fin a su largo conflicto interno, este nuevo pacto puede generar las condiciones políticas y jurídicas para solucionar el fenómeno de la migración forzada de sus ciudadanos.

Buscar soluciones duraderas a los conflictos es quizás uno de los retos más arduos y apasionantes para las sociedades modernas. Colombia se encuentra hoy ad portas de finalizar una etapa de violencia que ha dejado –además de los muertos y desaparecidos– 6 millones de desplazados internos y 400 000 refugiados.

Los diálogos de paz que sostienen el gobierno colombiano y las FARC-EP, principal grupo insurgente de ese país, en La Habana, Cuba, han arrojado acuerdos que incluyen medidas concretas en relación con los migrantes forzados. Su elemento central es el denominado Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

La Verdad: Se configurará una Comisión de la Verdad con tres objetivos fundamentales: “ayudar al esclarecimiento de lo ocurrido, ofreciendo una explicación de la complejidad del conflicto que promueva un entendimiento compartido en la sociedad”; “promover el reconocimiento de las víctimas como personas que vieron vulnerados sus derechos y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país” y “promover la convivencia en los territorios, creando un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de las diferencias y la construcción de una cultura del respeto y la tolerancia democrática”.

El acuerdo también dispone que la Comisión debe estudiar las distintas formas en las que la guerra ha afectado a determinados colectivos como mujeres, niños, discapacitados, indígenas, afrocolombianos, población LGTBI, sindicalistas o comerciantes. También se estipula que la Comisión debe encargarse del esclarecimiento del desplazamiento y del despojo de tierras, fenómenos que estuvieron en el propio origen de la confrontación.

La Justicia: Los objetivos de este apartado son cinco: “satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una

paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno”. El eje central deben ser el derecho de las víctimas y la gravedad de las violaciones por ellas sufridas. El documento señala que las consecuencias de estas violaciones son más graves cuando se trata de personas que pertenecen a grupos vulnerables, como es el caso de los desplazados y los refugiados.

Aunque el contenido del acuerdo prevé que el Estado puede amnistiar e indultar delitos políticos, queda claro que los responsables de desplazamiento forzado, de delitos de lesa humanidad y de graves crímenes de guerra no serán objeto de amnistía ni indulto.

La Reparación: El objetivo de estas medidas es que todos aquellos que hayan causado daños en ocasión de la confrontación contribuyan a subsanarlos. Así tanto los grupos rebeldes como el Gobierno Nacional se comprometen a llevar a cabo acciones individuales y colectivas de reparación, medidas materiales y simbólicas para reparar los daños en el tejido social. Estos esfuerzos deben estar especialmente dirigidos a movimientos políticos, organizaciones de mujeres y gremios afectados por el conflicto.

En el caso de la reparación por desplazamiento, el acuerdo establece que “el Gobierno Nacional pondrá en marcha programas de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento” así como “planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior (...) en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad”. Los planes de retorno y reubicación se harán prioritariamente en zonas donde se apliquen los Programas de Desarrollo y en coordinación con el proceso de restitución de tierras. Además, el retorno y las reubicaciones deberán articularse con los planes de vivienda rural y aguas, medidas de generación de ingresos, fomento de la economía y programas de limpieza y descontaminación de restos de armamento.

El gobierno involucrará a los individuos y las comunidades en el diseño de las medidas de seguridad y reforzará el programa de defensores con el fin de proteger y promover los derechos humanos y complementar los procesos de restitución de tierras, retorno y reubicación.

Como referencia específica a la situación de migrantes forzados fuera del país, el acuerdo dice que “se fortalecerá el programa de reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, mediante la puesta en marcha de planes de «retorno acompañado y asistido»”. Para facilitar su vuelta al país, el acuerdo generará “las condiciones para la construcción de su proyecto de vida, incluyendo una oferta institucional específica para garantizar el acceso a los derechos básicos: empleo, salud, vivienda y educación a todos los niveles”. También subraya que “se dará prioridad al retorno a los lugares de donde fueron expulsadas, respetando la voluntad de la víctima”.

Del acuerdo a su aplicación

Los acuerdos de La Habana (que requerirán de refrendación por parte del pueblo colombiano en el transcurso del año 2016) se configuran como un ambicioso instrumento político, no solo para poner fin a la confrontación armada sino para revertir el modelo de desarrollo inequitativo y alcanzar soluciones duraderas a la migración forzada de colombianos incluidos el desplazamiento interno y el exilio político. Sin embargo, estas medidas requieren que la sociedad colombiana, en su conjunto conozca y haga cumplir los diferentes elementos de los acuerdos. Para que esto ocurra, el Gobierno Nacional deberá crear una estrategia pedagógica para acercar a todos los colombianos (incluidos exiliados, refugiados y migrantes) al proceso.

Hasta ahora la participación de desplazados y exiliados en el diseño de la paz se ha dado en varios escenarios. Antes de la conformación del propio Proceso de Paz estos contribuyeron por medio de distintas acciones realizadas dentro y fuera del país a posicionar un discurso en contra de la guerra y a favor de la solución concertada del conflicto. Una vez iniciados los Diálogos, el papel de los exiliados ha sido fundamental para la difusión a nivel internacional de los avances a través de foros, encuentros, congresos y concentraciones. Han hecho llegar a la mesa las conclusiones de estos eventos, algunas de las cuales aparecen

en los acuerdos ya rubricados. Han recabado importantes apoyos internacionales al proceso, tanto de organizaciones de la sociedad civil como de personalidades políticas y de la cultura. Incluso en los momentos más álgidos, cuando parecía que las partes estaban a punto de abandonar las conversaciones, exiliados y refugiados se movilizaron para exigir la continuidad de los diálogos y señalaron la importancia de acordar un cese al fuego bilateral para garantizar su continuidad.

Hoy, cuando se han sorteado la mayor parte de obstáculos, parece haberse llegado a una instancia de no retorno. En estas circunstancias son varias las tareas que les esperan a los migrantes forzados. La más urgente es promover una participación activa e informada en el proceso de refrendación de los acuerdos que se llevará a cabo por medio del denominado Plebiscito por la Paz. Los partidarios de la paz ya han emprendido campañas a lo largo del país y en el exterior a favor del Sí. Esta consulta se realizará mínimo treinta días y máximo cuarenta y cinco días a partir de la firma del acuerdo final.

El Gobierno Nacional por su parte deberá garantizar la seguridad de quienes intentan difundir el contenido de los diálogos y de los acuerdos. Éste incurriría en un grave error si no se compromete en el procedimiento de socialización, dejándolo a la merced de los grupos de poder que hoy ostentan el monopolio de la información. A pesar de los compromisos adoptados por el ejecutivo para disolver a los paramilitares, estos siguen operando en varias zonas del país, razón por la cual ha sido necesaria la redacción de un Acuerdo sobre garantías de seguridad que estipula que para la construcción de la paz es imprescindible luchar contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, incluyendo las organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo.

Una vez ratificados los acuerdos, su implementación requerirá de la participación activa a nivel nacional y de la observación de la comunidad internacional. La magnitud de las reformas demanda que el Acuerdo Final no puede ser un documento exclusivamente declarativo, sino que debe tener un valor jurídico-normativo incontestable, de modo que todo su contenido adquiera un carácter de obligatoriedad y deba ser aceptado y cumplido por todos los ciudadanos. Solo de

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

esta manera se podrá generar las condiciones políticas y jurídicas para poner fin al conflicto y para hallar soluciones eficaces y duraderas a la migración forzada de colombianos.

Jeisson Oswaldo Martínez Leguizamó

jeisson.martinez@um.es

Doctorando de la Universidad de Murcia-España

La apatridia y la crisis de refugiados en Europa

Katalin Berényi

La Unión Europea debe emitir una directiva sobre estándares comunes para los procedimientos de determinación de la apatridia para así mitigar los impactos particulares de esta condición en el contexto de la continua crisis de refugiados en Europa.

En la agitación de la actual crisis de refugiados, los funcionarios europeos de inmigración pueden enfrentarse al caso particular pero confuso de personas apátridas¹ que solicitan asilo en Europa; con el resultado de que los apátridas a menudo enfrentan períodos de detención de inmigración prolongados a la espera de que los identifiquen como personas apátridas que necesitan protección internacional.

Tener una nacionalidad constituye un vínculo legal con un estado² y proporciona numerosos derechos y también obligaciones. No tener una nacionalidad deja al individuo en situación legalmente inexistente y en gran parte desprotegido por la legislación nacional. Su acceso a la educación y a la asistencia médica es muy limitado, no pueden casarse de manera legal, no pueden votar y es probable que tampoco puedan regresar a su país de origen como ciudadanos. La apatridia puede ser el resultado de una serie de causas,³ pero en el caso de refugiados sirios que buscan protección en países vecinos y en Europa, las leyes de nacionalidad discriminatorias según el género son las principales responsables.

En Siria, Jordania y Líbano, la nacionalidad se transmite exclusivamente por el padre. Como resultado, ante la ausencia del padre, las madres sirias no pueden registrar el nacimiento de sus hijos, por lo que es probable que estos niños no adquieran una nacionalidad. Debido al conflicto y a los desplazamientos continuos, puede que sea imposible encontrar al padre o que su paradero sea desconocido. Además, un niño también puede ser considerado apátrida si su padre lo es, si no hay ninguna prueba de que el padre sea un nacional del país en cuestión, si el niño nace fuera del matrimonio, o si la unión no se registró (algo que también es muy común en las circunstancias actuales). Los kurdos

sirios son particularmente los más expuestos a haberse quedado sin nacionalidad. Por último, las prácticas de registro de nacimiento en los países que acogen a la mayoría de los refugiados sirios (Turquía, Jordania y Líbano) presentan limitaciones graves, las cuales ponen a los bebés recién nacidos en riesgo de ser apátridas. Estos factores dejan a una generación de niños sirios en alto riesgo de apatridia y, por lo tanto, de no poder reclamar sus derechos.

¿Qué importancia tiene para la UE?

En la práctica, es posible que la Unión Europea (UE) no pueda hacer regresar a aquellos que no tienen una nacionalidad identificada cuando el conflicto acabe. Pero, mientras tanto, en el caso de los solicitantes de asilo apátridas que cumplen con los requisitos establecidos en el Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1951 (incluidos aquellos que no tenían una nacionalidad antes de partir), la Convención de 1951 es la que se aplica en lugar de las convenciones de apatridia de 1954 y de 1961. A diferencia de estas últimas convenciones, la Convención de 1951 ha sido firmada y ratificada por **todos** los Estados miembros de la UE. Sin embargo, la Convención de 1954 también ha sido firmada por la mayoría de los Estados miembros de la UE, que tienen, por lo tanto, la obligación de proporcionar un cierto nivel de protección a las personas apátridas dentro de sus jurisdicciones.

Por lo general, el mandato de la UE sobre la protección de los apátridas es controvertido. Mientras que **la prevención y la reducción de la apatridia** se abordan principalmente a través de la ley de nacionalidad, que está bajo la competencia de los Estados miembros, **la protección de los apátridas** se rige por la ley de migración, donde podría decirse que, según el Tratado de Lisboa, la UE tiene competencia;⁴



ACNUR/Amelies Zavalis

Una joven siria con su hijo en sus brazos junto a un campamento provisional ubicado cerca de la estación de tren de Idomeni en la frontera entre Grecia y Macedonia, Marzo de 2016.

por lo tanto, la UE tiene que abordar varios de los desafíos legales y de protección relacionados con la apatridia en el contexto de asilo.

Para que la UE pueda gestionar con éxito los casos de miles de refugiados apátridas, en lugar de seguir la referencia legal en el Tratado de Lisboa se debe poner en marcha una directiva de la UE que proporcione estándares comunes para la elaboración de procedimientos de determinación de la apatridia en cada Estado miembro de la UE⁵. La elaboración de procedimientos dedicados en toda la UE ayudaría a los Estados miembros a proporcionar regímenes de protección muy similares, evitando de este modo que los procedimientos que funcionan bien en algunos Estados miembros generen un factor de atracción. Sin embargo, hasta el momento solo Bélgica, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Eslovaquia, España y el Reino Unido han implementado tales procedimientos, e incluso estos presentan limitaciones graves.

La elaboración de estándares comunes para un procedimiento de determinación de la apatridia en toda la UE mejoraría mucho el acceso de las personas afectadas a un estado de protección en una situación de afluencia masiva, evitaría la “compra de protección” y desafiaría

de forma constructiva los procedimientos existentes. Aunque las consideraciones e intereses de los Estados miembros puedan diferir en lo referente a los apátridas, lo que podría retrasar la elaboración de los estándares comunes, la incorporación de sus derechos, su determinación de condición y los requisitos relacionados con la protección deben tener más prioridad en la agenda política de la UE.

Katalin Berényi berenyikatalin@hotmail.com
Agregada de Derechos Humanos, Misión
Permanente de Hungría ante la ONU en Ginebra
www.mfa.gov.hu/genf_unmission

1. La definición legal internacional de un apátrida en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 es “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.
2. Artículo 2 (a) del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad.
3. Véase (2009) *Revista Migraciones Forzadas* no. 32 sobre ‘Apatridia’ www.fmreview.org/es/apatridas
4. Esta competencia ha sido establecida por el Artículo 67 (2) en conjunto con el Artículo 352 del Tratado de Lisboa, donde “los apátridas deben recibir el mismo trato que los nacionales de terceros países”, como lo sugirió Molnar T (2014) ‘Moving Statelessness Forward on the International Agenda’ [El avance de la apatridia en la agenda internacional], *Revista Tilburg Law* no.19
5. Véase, por ejemplo, *Practices and Approaches in EU Member States to Prevent and End Statelessness* [Prácticas y enfoques en los Estados miembros de la UE para prevenir y acabar con la apatridia], Estudio de la Comisión LIBE, Parlamento Europeo (2015) <http://bit.ly/EUParl-statelessness-2015>

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Mujeres refugiadas como emprendedoras en Australia

John van Kooy

El programa “Stepping Stones to Small Business” (Peldaños para la pequeña empresa) en Australia es apreciado por los participantes, pero ha demostrado que el “espíritu emprendedor” es un concepto problemático en el contexto de las mujeres refugiadas.

Iniciar una pequeña empresa en Australia a menudo se discute junto con los atributos de “toma de riesgos” de los empresarios. Esta caracterización representa a la iniciativa empresarial como algo positivo y osado, con la promesa de obtener recompensas. Sin embargo, algunos grupos en Australia no tienen más opción que la de trabajar por cuenta propia debido a sus limitadas oportunidades en el mercado laboral. Las mujeres refugiadas, en particular, se enfrentan a obstáculos para formar parte de la fuerza de trabajo relacionados con el idioma, la cultura, el género y la familia, y las actitudes y prácticas del empleador. Para muchas de estas mujeres, el espíritu emprendedor supone riesgos importantes y está motivado no por la oportunidad y la ambición, sino por la necesidad.

El programa “Stepping Stones to Small Business” ofrece capacitación empresarial, oportunidades de contacto y orientación para las mujeres refugiadas en Melbourne. Una evaluación del programa en el año 2015 sugiere que las participantes, aunque tienen una actitud positiva con respecto al conocimiento que adquirieron y las redes que desarrollaron, en su mayoría no convirtieron estos recursos recién adquiridos en ingresos provenientes de su pequeña empresa. Muchas de las mujeres refugiadas demostraron las características que por lo general se relacionan con el espíritu emprendedor (un deseo de independencia y de autonomía, por ejemplo), pero todavía se enfrentaban a obstáculos para desarrollar su pequeño negocio, tales como la falta de ahorros personales y la necesidad de retrasar el emprendimiento por motivos familiares. Nuestros resultados reflejan distinciones importantes entre las nociones de riesgo empresarial y de recompensa, las realidades del desarrollo de pequeñas empresas, y una superposición de limitaciones de oportunidad relacionadas con el género, la etnia y la condición de migración forzada.

Los factores de empuje y de atracción

La necesidad económica y las dificultades para obtener un empleo remunerado por lo

general pueden impulsar a las personas que han obtenido protección como refugiados a trabajar de manera autónoma. Los refugiados tienen menores tasas de participación laboral, mayores tasas de desempleo e ingresos promedio menores que otros migrantes en Australia. También son más vulnerables al desempleo prolongado, tienen menos probabilidades de obtener puestos de trabajo “buenos” (según las definiciones de la Organización Internacional del Trabajo) y tienden a agruparse en ocupaciones poco consideradas y que no requieren habilidades especiales. Al igual que en muchos otros países de acogida, los refugiados en Australia se enfrentan a obstáculos para conseguir empleo relacionados con el idioma, las cualificaciones y la experiencia no reconocidas o subestimadas, “distancia cultural” dentro de los lugares de trabajo y discriminación por parte del empleador.

También hay factores que atraen a los refugiados hacia el espíritu emprendedor, como el atractivo de la seguridad financiera y la independencia, o la experiencia previa en pequeños negocios en su país de origen. El trabajo autónomo puede ofrecer la posibilidad de obtener mayor prestigio profesional y más ganancias que el empleo remunerado, dado que los migrantes trabajan mayoritariamente en trabajos mal pagados y precarios.

Los refugiados en Australia han demostrado muchas de las cualidades típicas asociadas al espíritu emprendedor. Un estudio de 2011 de refugiados de primera y segunda generación en Australia reveló que muchos de ellos tienden a tomar riesgos y a aprovechar las oportunidades que surgen.¹ Datos recientes de la Oficina Estadística de Australia también indican que los refugiados obtienen una proporción mayor de ingresos a través del trabajo autónomo que otros migrantes, y este ingreso aumenta de forma considerable después de cinco años de residencia.

Sin embargo, las mujeres migrantes emprendedoras tienen limitaciones particulares en el desarrollo de pequeñas empresas, tales como dificultades para obtener

capital inicial, una falta de conocimientos financieros, acceso limitado a un servicio asequible de cuidado de niños, y menos sistemas de apoyo relevantes para el mercado y redes que los hombres. A estas limitaciones también se les pueden sumar expectativas de responsabilidades familiares, dictadas por restricciones religiosas y normas culturales. Incluso si las mujeres superan las barreras de actitud de su familia y de la comunidad hacia las mujeres que llevan adelante un negocio, es posible que aún se las considere responsables del cuidado de los niños y del manejo del hogar, lo que puede conducir a conflictos entre el trabajo y las demandas familiares. Sin embargo, el incentivo para que muchas mujeres migrantes inicien pequeñas empresas también puede surgir de un deseo por liberarse de la inseguridad y para superar las barreras tradicionales relacionadas con las dificultades del idioma y las limitaciones financieras e institucionales, como la solidaridad étnica y comunitaria.

El programa “Stepping Stones to Small Business”

Brotherhood of St Laurence (BSL) (Hermandad de St Laurence) es una organización no gubernamental de investigación, prestación de servicios y de apoyo que trabaja para aliviar y prevenir la pobreza. Las consultas con las comunidades de refugiadas identificaron un interés en un servicio para ayudar a las mujeres con esta condición a aprender acerca de pequeños negocios en Australia. En respuesta a este interés, BSL desarrolló el programa “Stepping Stones for Small Business”, con el apoyo de financiación filantrópica y del gobierno. Desde 2011, 128 mujeres migrantes de diferentes edades y de diferentes orígenes culturales y lingüísticos han participado en talleres y seminarios.

Stepping Stones ofrece capacitación y asesoramiento, y les enseña a las futuras empresarias los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para mejorar el rendimiento de la microempresa. La formación se imparte de manera flexible, para que pueda cumplir con los requisitos de idioma y con las responsabilidades familiares y de cuidado de las mujeres migrantes. Los instructores y coordinadores pretenden crear un ambiente de aprendizaje que sea comprensivo y consciente del género, que sea adecuado para las mujeres que hablan inglés como idioma adicional, y que tenga en

cuenta las características de las participantes. Los coordinadores del programa, los instructores y los mentores tratan de identificar y aprovechar las fortalezas y las habilidades de las participantes para ayudarlas a afinar sus ideas empresariales.

A las aspirantes del programa se les pide que articulen sus ideas sobre la pequeña empresa y sus motivaciones para optar por el trabajo autónomo. Las mujeres que tienen una idea son aceptadas en el programa, el cual luego les ofrece capacitación sobre pequeños negocios de manera gratuita e intensiva durante ocho días. La formación cubre conceptos clave como comercialización, clientes, obligaciones legales, capital inicial y operaciones de gestión. Las participantes evalúan su progreso mediante una estructura de “hito empresarial” de 12 pasos que incluye temas como la manera de proyectar presupuestos anuales estimados y cómo realizar las prácticas básicas de contabilidad.

Los talleres adicionales proporcionan información acerca de las formas disponibles de apoyo de comisiones locales, opciones de banca comunitaria, servicios gubernamentales y acceso a los consejos de especialistas independientes en comercialización y comunicación. Al finalizar la capacitación, cada graduada se vincula con un mentor de negocios de una agrupación de voluntarios de la comunidad empresarial local.

En una evaluación del año 2015 se determinó que las participantes coincidieron de forma unánime en el valor de las sesiones intensivas de capacitación para establecer sus negocios. Adquirir nuevos conocimientos e información ha llevado a las participantes a manifestar sentimientos de mayor confianza y empoderamiento.

Antes del programa experimenté la pérdida del trabajo y padecí inseguridad y negatividad. El programa me sacó de la mente los problemas que tenía en mi vida personal y desarrolló mi autoestima... [Las mujeres] se enfrentan a obstáculos, dificultades y tabúes. Necesitaban que las apoyaran y que las ayudaran a desarrollar su confianza. (Mujer de 59 años de la India)

El 96 % de las participantes encuestadas informó que sus redes sociales eran “mejores” o “mucho mejores” luego de participar en Stepping Stones. El 76 % informó de que sus redes de negocios también eran “mejores” o “mucho mejores” desde su participación.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Las participantes también relataron cómo han transferido algunos de los conocimientos e información a otras mujeres en sus comunidades, ya sea en Australia o en sus países de origen. Por ejemplo:

Ahora continuaré con el desarrollo de mi negocio... después de eso voy a ahorrar más dinero para ayudar a las mujeres de mi país. En Irak, las mujeres discapacitadas no tienen nada de poder, ni apoyo del gobierno, ni alimentos... yo puedo ayudar a las mujeres en Irak. (Mujer de 60 años de Irak)

Esto pone de relieve los motivos complejos detrás del desarrollo empresarial, ya que algunas mujeres desean utilizar el incremento de su capacidad financiera para ayudar no solo a sus familias, sino también a otros (en especial mujeres) en sus países de origen.

Los resultados de los pequeños negocios aún son imprecisos

Pese a que las participantes apreciaron el valor de la formación, la mayoría de ellas aún no ha iniciado sus negocios tras “graduarse”. Cuando el programa del año 2015 finalizó, el 71 % de las participantes encuestadas todavía dependía de su fuente de ingresos primaria anterior. Menos del 20 % tenía ingresos de su empresa o estaba contratando personal. Los datos del programa de 2011-2014 indican que el 57 % no comenzó un negocio ni continuó con uno existente después de graduarse. Entre las que sí habían iniciado un negocio, el volumen de facturación anual promedio fue de solo AU\$14 160. En comparación, el salario mínimo a tiempo completo en Australia es un poco más de AU\$34 000.

Las razones principales que no permitieron que se iniciaran pequeños negocios fueron la falta de capital inicial, la necesidad de experiencia laboral y motivos familiares. Los resultados de la encuesta del cohorte de 2015 muestran que el 72 % de las encuestadas prefirió utilizar ahorros acumulados para obtener capital inicial en lugar de créditos o préstamos, lo que indica la necesidad de las mujeres de tener un empleo e ingresos constantes.

¿Cómo conciliamos las respuestas sumamente positivas del programa con los escasos resultados de las pequeñas empresas? Se puede encontrar una explicación en el arriesgado ambiente empresarial: las cifras del gobierno indican que menos de un tercio de todas las pequeñas empresas emergentes en Australia alcanzan un

estado de funcionamiento durante los tres primeros años. Podríamos esperar una tasa de éxito menor de microemprendimientos principiantes dirigidos por mujeres migrantes, dados los obstáculos adicionales a los que se enfrentan.

Otra explicación es que probablemente las medidas convencionales de éxito empresarial, tales como la facturación y las ventas anuales, el crecimiento, la rentabilidad, el registro de la empresa y la innovación, necesiten redefinirse a fin de reflejar las necesidades y aspiraciones de las mujeres refugiadas. Aquellas que tienen dificultades para acceder al mercado de trabajo convencional pueden beneficiarse de una facturación modesta de microempresa que complementa otra fuente de ingreso familiar. Otras que deciden buscar trabajo remunerado y ahorrar dinero también podrían considerarse empresarias “fracasadas”, pero un empleo estable evita los riesgos financieros del microemprendimiento.

Las políticas y los programas deben reconsiderar la iniciativa empresarial y qué implica el comportamiento empresarial para las mujeres teniendo en cuenta las influencias de la condición de género, etnia y migración. Es necesario considerar formas más amplias de posibilitar apoyo, lo que implicaría ocuparse de las limitaciones de empleo, y al mismo tiempo empoderar a las mujeres a tomar decisiones que mejoren su seguridad económica.

John van Kooy jvanchooy@bsl.org.au
Investigador adjunto, Brotherhood of St Laurence
www.bsl.org.au/knowledge

1. Hugo, G (2011) *Economic, social and civic contributions of first and second generation humanitarian entrants* [Contribuciones económicas, sociales y civiles de participantes humanitarios de primera y segunda generación], National Centre for Social Applications of GIS (Centro Nacional para Aplicaciones Sociales de GIS): Universidad de Adelaide <http://bit.ly/HugocContributions>

¿Puede RMF apoyar su solicitud de financiación?

En ocasiones RMF ha sido incluido en exitosas solicitudes de financiación programáticas y de investigación para el beneficio mutuo de todas las partes. Si usted está solicitando financiación externa, ¿consideraría incluir a RMF en su propuesta (y presupuesto) para mejorar la difusión y el impacto de los resultados? Por favor, póngase en contacto con los editores en fmr@qeh.ox.ac.uk

Poder, política y privilegio: la salud pública en la frontera de Tailandia y Birmania

Nikhil A Patel, Amos B Lithman, Mohit M Nair y Parveen K Parmar

Los participantes de un curso de métodos de investigación de campo sobre la salud de los refugiados en la frontera de Tailandia y Birmania aprendieron que más allá de los vectores biológicos y de los procesos de las enfermedades que contribuyen al sufrimiento humano, el poder, la política y el privilegio juegan papeles centrales que afectan de forma negativa a la salud de los refugiados.

Este artículo surge de un viaje de aprendizaje experimental que se realizó como parte de un curso de salud pública acerca de la salud de los refugiados a través de la Iniciativa Humanitaria de Harvard. Seis estudiantes de salud pública de la Escuela de Salud Pública Harvard T H Chan y 13 estudiantes karen en su segundo año de un plan de estudios de salud pública de dos años desarrollaron durante tres semanas un proyecto de investigación que podría ayudar a una de las tantas organizaciones no gubernamentales y con base en los campamentos que prestan servicios en un campo en la frontera de Tailandia y Birmania. Para los estudiantes de Harvard, cuyas reflexiones constituyen este artículo, se trató de una experiencia breve; para los alumnos karen, quienes en su mayoría han crecido en uno de estos campamentos de refugiados a lo largo de la frontera, es una realidad cotidiana.

Antes de llegar al campamento, nos imaginamos caminos de tierra inaccesibles a través de un terreno montañoso y precario, pero en realidad el campamento está ubicado junto a una carretera asfaltada. Si uno les da una mirada rápida a las casas, puede llegar a la conclusión apresurada de que las personas acaban de llegar al campamento, pero, en realidad, estos 120 000 refugiados de Birmania han vivido en Tailandia durante décadas. Delante del puesto de control militar tailandés hay una señal en la entrada del campo que dice “refugio temporal”, aunque el campamento lleva allí 17 años.

Uno de nuestros colegas karen tiene 27 años de edad y ha vivido en campos de refugiados durante años. Vino aquí desde su pueblo en Birmania, en busca de una educación. Los enfrentamientos han provocado que muchos de su región huyan hacia la frontera con Tailandia, y ha dejado muy pocas oportunidades educativas en el este de Birmania. Su familia permaneció en el estado Karen, y no los ha visto desde que llegó al campamento. Se casó, pero poco después su esposa también huyó de Birmania y fue reubicada en otro país, donde ha vivido y trabajado desde entonces. Ella le envía algo de dinero, y hablan por teléfono con frecuencia, pero él no cree que pueda reunirse con ella de nuevo.

La situación de los refugiados es extrema. En el ambiente geopolítico actual ninguna de las tres “soluciones duraderas” de repatriación voluntaria, integración local o reasentamiento es una opción viable. El Gobierno de Tailandia, de acuerdo con funcionarios birmanos, ha declarado su deseo explícito de cerrar los campamentos a lo largo de la frontera. Circulan rumores sobre el cierre de los campos, pero sus residentes afirman de manera unánime que no desean regresar.

Durante el tiempo que pasamos en el campamento, nos encontramos con un artículo escrito unas semanas antes de que llegáramos.¹ Las observaciones del autor le llevaron a creer que era el momento adecuado de cerrar los campos, e indicó: “[...] se proporciona sustento y se prohíbe el trabajo. Esto ha desalentado la independencia, la iniciativa y los emprendimientos”. Sin embargo, el autor cita datos que establecen que la mitad de los residentes del campo sufre de un problema de salud mental, como consecuencia de la “pérdida de autosuficiencia y el desarrollo de pensamiento a corto plazo”.

Desde nuestro punto de vista como profesionales principiantes de salud pública, pero también simplemente como observadores, estas afirmaciones carecen de mérito y, de hecho, podrían dañar a los refugiados. Los estudiantes con los que trabajamos piensan de manera independiente, tienen iniciativa y proyecciones empresariales, a pesar de las limitaciones del campo. También son personas fuertes. Los problemas de salud mental son significativos y poco tratados en el campamento, pero los trastornos mentales comunes como la depresión, la ansiedad y el trastorno de estrés postraumático son, más bien, una consecuencia de la terrible historia de trauma que muchos de estos refugiados han padecido.

La salud mental

Uno de nuestros proyectos grupales fue diseñado y desarrollado para evaluar las actitudes de la comunidad en el campamento hacia el cuidado de la salud mental. Al estar expuestos a situaciones de

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

violencia y de desplazamiento que generan estrés, los refugiados están particularmente en riesgo elevado de padecer trastornos mentales crónicos. Entre los factores asociados a la salud mental precaria incluyen condiciones de vida inestables, la falta de oportunidades económicas, el miedo al regreso forzado y el conflicto continuo en las regiones de las que huyeron originalmente.²

En un estudio para evaluar la enfermedad mental entre los refugiados karen, el 11 % de los encuestados indicó que ya se les había diagnosticado una enfermedad mental anteriormente.³ Los síntomas específicos de la cultura y los síntomas físicos eran muy frecuentes. Estos incluían “sentirse atontado”, “pensar demasiado” y “experimentar una sensación caliente bajo la piel”. Como expresó uno de los refugiados en pocas palabras: “... No me permiten salir del campamento. No hay empleo, no hay trabajo. Mucho estrés y depresión. Siento que aquí voy a volverme loco”.⁴

Existe una clara necesidad de comprender mejor la salud mental en este entorno. Por desgracia, a los estudiantes karen se les avisó con poca antelación que debían volver a los campamentos en los que vivían para ser contabilizados en un ejercicio de verificación, lo que puso fin al estudio de salud mental que había propuesto el grupo. La ironía es dura, al igual que esta volatilidad y falta de control en la vida cotidiana que contribuye a la angustia psicológica. Existen implicaciones de salud mental enormes de ser parte de una vida que no le permite a uno ejercer las libertades básicas de movimiento, de subsistencia y de acción política. Estas son cuestiones de derechos humanos, y estos derechos humanos están directamente vinculados a la salud individual y la salud pública.

La lente a través de la cual vemos una situación determina la forma en que entendemos sus causas y nuestras obligaciones. Tuvimos la suerte de pasar tres semanas acompañando a nuestros colegas en el campamento. En ese tiempo tomamos extrema consciencia de cómo las dinámicas de poder desequilibradas, la falta de autonomía política y una falta inherente de privilegio conducen a disparidades en la salud y los derechos humanos.

Viajar 12 000 millas nos brindó una valiosa perspectiva sobre cómo las cuestiones de poder, política y privilegio son omnipresentes en los campamentos de refugiados, pero también nos hizo darnos cuenta de nuestro propio privilegio inherente. Tenemos la libertad de movernos libremente, de expresarnos libremente y de sacar

provecho de oportunidades aparentemente interminables. ¿Cuál es, entonces, nuestro papel como observadores transitorios en este contexto? Creemos que cuando somos testigos de la injusticia, tenemos la responsabilidad de defender e intensificar las voces e inquietudes de quienes no tienen el privilegio de hacer oír las suyas. Las palabras que el Dr. Martin Luther King Jr. escribió en una “Carta desde la cárcel de Birmingham” en 1963 aún son verdaderas en la actualidad: “La injusticia presente en cualquier parte es una amenaza para la justicia en todas partes. Estamos atrapados en una red ineludible de reciprocidad, unidos por un único destino. Lo que afecta a uno de forma directa afecta a todos de manera indirecta”.

Nikhil A Patel [@sunnyapatel](mailto:sunny.patel@mail.harvard.edu)

Médico residente, Cambridge Health Alliance (Alianza de Salud de Cambridge) y clínico adjunto, Escuela Médica Harvard www.challiance.org/

Amos B Lichtman amoslichtman@mail.harvard.edu

Médico residente, Escuela de Medicina David Geffen, Universidad de California, Los Ángeles <http://medschool.ucla.edu/>

Mohit M Nair mmn452@mail.harvard.edu

Investigador de Salud Pública, Escuela de Salud Pública Harvard T H Chan www.hsph.harvard.edu/

Parveen K Parmar pparmar@usc.edu

Profesora asociada, Escuela de Medicina Keck de la Universidad de California del Sur <http://keck.usc.edu/>

Quisiéramos agradecerles a Shoshanna Fine, Blake Johnson, Kayla Enriquez, Paul Gregg Greenough y Kelsey Gleason por haber compartido con nosotros conversaciones reflexivas sobre nuestra experiencia compartida. Por último, nos gustaría expresar nuestro más sincero agradecimiento a nuestros colegas karen por su hospitalidad y generosidad.

1. Bando D (2014) ‘Time to Close Down Thailand’s Refugee Camps for Burmese Refugees?’ [¿Es momento de cerrar los campamentos de refugiados de Tailandia para refugiados birmanos?]

www.cato.org/blog/time-close-thailands-camps-burmese-refugees

2. Ringold S, Burke A y Glass R (2005) ‘Refugee mental health’ [La salud mental de los refugiados] *Journal of the American Medical Association* 294(5)

<http://jama.jamanetwork.com/article.aspx?articleid=201333>

3. Cardozo B, Talley L, Burton A y Crawford C (2004) ‘Karen refugees living in Thai-Burmese border camps: traumatic experiences, mental health outcomes, and social functioning’ [Los refugiados karen que viven en la frontera de Tailandia y Birmania: experiencias traumáticas, resultados de salud mental y funcionamiento social]. *Social Science and Medicine* 58(12) www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953603005070

4. Human Rights Watch (2012) ‘Ad Hoc and Inadequate: Thailand’s Treatment of Refugees and Asylum Seekers’ [Ad hoc y deficiente: el trato de Tailandia hacia los refugiados y los solicitantes de asilo]. www.hrw.org/sites/default/files/reports/thailand0912.pdf

Visados humanitarios: la experiencia de Brasil como base

Liliana Lyra Jubilit, Camila Sombra Muiños de Andrade y André de Lima Madureira

Los visados humanitarios de Brasil son una herramienta importante de protección complementaria que ofrece vías legales para que los migrantes forzados lleguen a un país más seguro. Sin embargo, estos visados tienen defectos que deben abordarse para que la práctica sirva de modelo de un instrumento mejorado de protección para migrantes humanitarios en otros lugares.

La concesión de visados humanitarios de Brasil comenzó en 2012 para ayudar a los haitianos después del devastador terremoto que azotó a Haití en 2010, y se extendió en 2013 para beneficiar a las personas afectadas por el conflicto en Siria. La legislación nacional general sobre migración se remonta a la época de la dictadura (desde 1964 hasta mediados de la década de 1980) y, con su lógica de seguridad nacional, ofrece posibilidades de visado y de condición regular muy limitadas para los migrantes. Esto cambió un poco a finales de la década de 1990 cuando se estableció una ley específica sobre refugiados, hecho que puede verse como un paso hacia la aceptación de razones humanitarias para permanecer en el país. Desde entonces, ha habido debates que se enfocan en el cambio de régimen de migración para permitir otras formas humanitarias de entrada y de residencia en el país, pero el único logro real ha sido la introducción de visados humanitarios ad hoc para migrantes forzados; por esta acción, Brasil incluso recibió elogios.

Haitianos

Tras el terremoto de 2010, los haitianos que deseaban migrar a Brasil se enfrentaron a dos retos: en primer lugar, se requería un visado de turismo que muchos haitianos no poseían y, en segundo lugar, las rutas a Brasil eran peligrosas, por ejemplo, por las actividades de traficantes de personas. En 2012, el Gobierno brasileño decidió crear una vía legal más sencilla para los haitianos que se dirigían a Brasil e hizo posible que los visados humanitarios se pudieran obtener en la Embajada de Brasil en Puerto Príncipe, y citó “el deterioro de las condiciones de vida de la población haitiana por el terremoto que se produjo en ese país el 12 de enero de 2010”.

Un cupo inicial de 1200 visados al año y la limitación de visados emitidos solo en Puerto Príncipe se revocaron más tarde. Entonces, cualquiera de estos visados podía obtenerse en cualquier consulado brasileño, incluso fuera de Haití. Es importante señalar que

los requisitos para los visados humanitarios son menos que para el visado de turismo regular, ya que solo se requiere un pasaporte válido, una prueba de residencia en Haití y una prueba de buena reputación.

De esta forma, los visados fueron una manera de facilitar la llegada de los haitianos a Brasil, una medida innovadora para que pudieran llegar a un país más seguro. Pero una vez que estuvieron en el país, no tenían



Una niña refugiada siria de 12 años juega con sus nuevas amigas brasileñas en la escuela en Sao Paulo, Brasil.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

garantizada una situación de residencia. Frente a esto, la mayoría de los haitianos buscó la condición de refugiado, momento en el que se les concedió documentación temporal y permisos de trabajo. Sin embargo, la comprensión del Gobierno brasileño fue que las crisis ambientales no eran una razón válida para reconocer la condición de refugiado. La solución adoptada fue remitir las solicitudes de refugiado de los haitianos al Consejo Nacional de Inmigración, que tiene la competencia de actuar en casos considerados “especiales o no regulados”. El Consejo les concedió residencia permanente por razones humanitarias a los haitianos, y aquellos que tenían un visado humanitario pudieron resolver su situación de residencia más rápido. Se estima que más de 85 000 haitianos han llegado a Brasil desde el terremoto.



ACUR/Gapo Morales

Sirios

La posición del Gobierno brasileño es que es importante que los refugiados puedan acceder a procedimientos de solicitud de asilo, que se reconozca la carga desproporcionada que pueden soportar los países vecinos a los conflictos, y que la comunidad internacional tome medidas porque estas son cuestiones de derecho internacional.¹

En vista de ello, en 2013 la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) aprobó una resolución que permitía que se otorgaran visados a las personas afectadas por el conflicto sirio con menos requisitos que un visado regular.² En un principio, la resolución era válida por dos años, pero en 2015 se renovó por otros dos años más.³ La resolución reconoce que quienes huyen de la guerra y/o de la persecución por lo general no pueden cumplir con los requisitos formales que requiere un visado brasileño, como la presentación de estados de cuenta bancarios, cartas de invitación y un boleto de avión ida y vuelta. En este caso, las embajadas brasileñas están autorizadas de forma excepcional para otorgar visados incluso cuando el documento de viaje del solicitante está por expirar en menos de seis meses y a emitir un *laissez-passer* para aquellos que no poseen un pasaporte válido. Sin embargo, los familiares de los ciudadanos sirios que se encuentran en Brasil no han podido obtener visados humanitarios. En las representaciones diplomáticas de Brasil, estas personas han recibido instrucciones para solicitar la reagrupación familiar en su lugar, pero como algunos de los sirios en Brasil aún son solicitantes de asilo, y no refugiados, en la práctica esta demanda ha dado como resultado que no exista manera de que los familiares ingresen a Brasil.⁴

Las disposiciones generales de la resolución permiten que se les concedan visados no solo a los ciudadanos de Siria, sino también a las personas afectadas por el conflicto sirio, por lo que grupos minoritarios como los palestinos y los kurdos también se han beneficiado del programa brasileño de visado humanitario. Se han otorgado más de 8500 visados humanitarios en total⁵ y el 26 % de todos los refugiados en Brasil ahora son sirios, con una cantidad de 2298 miembros, que conforman el grupo más grande de refugiados en el país.⁶

Al igual que en el caso de los haitianos, los visados humanitarios para personas afectadas por el conflicto sirio sirven como una forma de facilitar el viaje a Brasil. Una vez que ya

están en el país, necesitan buscar formas para regularizar su situación de residencia.

Es bueno, pero ¿de qué manera?

ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, elogió a Brasil por utilizar visados humanitarios en el contexto del conflicto sirio e instó a otros países a adoptar medidas similares para facilitar canales regulares de inmigración para los afectados por ese conflicto.

Sin embargo, a pesar de que los visados humanitarios son un desarrollo positivo en el régimen de migración de Brasil, existen limitaciones. La primera de ellas es el hecho de que los visados humanitarios se establecen mediante resoluciones normativas de órganos administrativos del Poder Ejecutivo. Esto significa que pueden expirar, modificarse o revocarse según la voluntad política del gobierno. A finales de 2015, a medida que se acercaba la fecha de expiración de la resolución de visados humanitarios para las personas afectadas por el conflicto sirio, existía un riesgo verdadero de que no se renovara. Al final sí se hizo, pero la incertidumbre y la inseguridad jurídica son marcas de ambos grupos de visados.

La segunda cuestión es que los visados humanitarios se establecieron y se aplican en situaciones ad hoc según la nacionalidad o contextos específicos, es decir, para grupos específicos de personas. Es por eso que parece haber una violación de los principios de igualdad y de no discriminación. La cuestión debe plantearse en cuanto a por qué los migrantes en situaciones similares no se benefician de esta forma de protección.

Puesto que estas dos limitaciones pueden considerarse una forma de flexibilizar un poco más la aplicación de los visados humanitarios, el modelo podría parecer aceptable para algunos estados que podrían replicarlo y adaptar visados humanitarios a los grupos y situaciones que deseen. Sin embargo, también añade inseguridad jurídica y refuerza el carácter político de una medida humanitaria.

En tercer lugar, existe el hecho de que una vez en el país, se deben buscar otras formas de protección. En el caso de Brasil, todas las formas de protección humanitaria conducen en la práctica a una solicitud de reconocimiento de condición de refugiado, lo que genera una mayor presión en el sistema encargado de los refugiados. Sin embargo, parece ser que no existe un plan

de contingencia en caso de que las personas que obtuvieron visados humanitarios no sean reconocidas como refugiados, o no encuentren otra condición de migración en Brasil.

Por último, los solicitantes de asilo del conflicto sirio que obtuvieron visados humanitarios fueron, durante la mayor parte del período de la existencia de los visados, reconocidos como refugiados en grupo prima facie, sin pasar por una determinación individual de la condición de refugiado. Esta práctica podría llevar al reconocimiento potencial de perseguidores como refugiados. Sin embargo, hace poco se volvieron a implementar las entrevistas individuales, para corregir de manera simple este problema.

Parece que existen soluciones similares obvias para todas las críticas a los visados humanitarios de Brasil. Si los visados humanitarios se convierten en un paso más amplio en el avance de la protección de los migrantes humanitarios, la práctica brasileña puede considerarse un buen punto de partida.

Liliana Lyra jubilutljlubilut@gmail.com

Profesora, Universidad Católica de Santos
www.unisantos.br

Camila Sombra Muñoz de Andrade

camilamuinos@gmail.com

Doctoranda, Universidad de São Paulo www.usp.br

André de Lima Madureira alimadureira@gmail.com

Estudiante de maestría en Derechos Humanos, Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres www.lse.ac.uk y miembro del grupo de investigación "Human Rights and Vulnerabilities" [Los derechos humanos y las vulnerabilidades] de la Universidad Católica de Santos www.unisantos.br

Todos los autores forman parte del proyecto "Brazil's Rise to the Global Stage (BraGS): Humanitarianism, Peacekeeping and the Quest for Great Powerhood" de PRIO [El ascenso de Brasil al escenario mundial: el humanitarismo, la preservación de la paz y la misión para el empoderamiento] www.prio.org/Projects/Project/?x=1645

1. Embajador de Brasil en la Reunión de alto nivel sobre la responsabilidad mundial compartida a través de vías para la admisión de refugiados sirios. Ginebra, 30 de marzo de 2016.
2. www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708
3. www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303612
4. Entrevista con Larissa Leite, Coordinadora de Protección del Centro de Refugiados en Caritas Arquidiocesana de São Paulo.
5. Embajador de Brasil, como Nota 1
6. <http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados>

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

El compromiso con la innovación entre los refugiados y los desplazados internos

Danielle Robinson

Los actores humanitarios tradicionales deben desarrollar mecanismos para apoyar las innovaciones que desarrollan las personas desplazadas. Dos casos de innovación tecnológica desarrollada por refugiados sirios ilustran el punto.

La innovación y la tecnología son cada vez más reconocidas como elementos importantes en el sistema humanitario. Sin embargo, la innovación y el uso de tecnología por parte de las propias personas desplazadas también tienen lugar junto a los actores tradicionales que operan en el sistema humanitario. Las tecnologías móviles, en particular, son fundamentales en las vidas de los migrantes forzados: son recursos importantes para la supervivencia económica, el mantenimiento y el desarrollo de redes sociales y la navegación de rutas de migración. Por lo tanto, no es ninguna sorpresa que los refugiados y los solicitantes de asilo hayan comenzado a relacionarse de manera creativa con las tecnologías móviles para satisfacer sus propias necesidades políticas, sociales y económicas. Lo que sí es sorprendente es la respuesta tardía del sistema humanitario para reconocer y apoyar estos usos.

Los refugiados, los desplazados internos y los solicitantes de asilo utilizan la tecnología para construir sus propias comunidades virtuales, para así estar en contacto con su familia y amigos, documentar sus experiencias migratorias personales y aconsejar a otras personas desplazadas en el mundo.¹ De esta manera, identifican desafíos únicos en sus comunidades y desarrollan productos y servicios para superar estos retos, a menudo sin el apoyo de los actores humanitarios tradicionales.

Dubarah

Dubarah es una red en línea que ayuda a refugiados sirios y a solicitantes de asilo a encontrar oportunidades laborales en los países a los que se han trasladado. Dubarah fue fundada en 2013 por Ahmad Edilbi, que trabajaba en una empresa de comunicaciones móviles cuando estalló el conflicto sirio. Posteriormente se vio obligado a huir de Siria, y se dirigió a Dubai mientras que el resto de su familia se trasladó a Líbano o Turquía. A un año de su reubicación, Ahmad fue testigo

y experimentó la pérdida de objetivos y de dignidad y la percepción negativa de ser un refugiado. Inspirado por su experiencia, y con el conocimiento del poder de la diáspora siria, lanzó Dubarah como una herramienta para ayudar a los refugiados a desempeñar un papel activo y productivo en la sociedad.

Dubarah crea una comunidad virtual para los sirios que huyen del conflicto y que se trasladan a países en los que tienen poca experiencia o contacto. Esta red comparte información sobre vacantes de trabajo, becas, educación, oportunidades de inversión, asesoramiento legal y asistencia para la vivienda. La plataforma también ofrece una guía que explica las condiciones de vida en 32 países diferentes, como un medio para incrementar la comprensión cultural de los refugiados sobre los países anfitriones actuales y los posibles países anfitriones en el futuro. Dubarah también se esfuerza para brindar apoyo psicológico a los miembros de la red en línea a través del contacto de los refugiados con expatriados sirios y otros miembros de la diáspora siria para reunir y compartir recursos que se adapten a las necesidades culturales, sociales, políticas y económicas específicas de los refugiados y solicitantes de asilo sirios.

En 2013-2014, Dubarah proporcionó “un promedio de 500 soluciones y consultas... al día con un total de 25 900 oportunidades aseguradas entre puestos de trabajo, inversiones, asesoramiento para empresas emergentes, vivienda, consultas legales y oportunidades educativas”.² Dubarah, que comenzó como una plataforma web, se ha ampliado y hoy cuenta con una aplicación móvil y un directorio mundial de profesionales sirios.

Gherbetna

Gherbetna es una aplicación para teléfonos inteligentes y un sitio web para refugiados del Oriente Medio. Gherbetna, que significa “exilio” en árabe, ayuda a los refugiados y a los solicitantes de asilo a adaptarse a la vida en los países de reasentamiento. Los usuarios

pueden acceder a consejos para instalarse en países como Arabia Saudita, Jordania, Líbano, Turquía, Argelia, Alemania, Austria y Suecia, y también pueden hacer preguntas sobre temas que van desde la inscripción oficial a las mejores opciones de comida local.

Gherbetna fue creada en el año 2014 por Mojahed Akil, un joven programador informático sirio que huyó a Turquía en 2011 mientras sus padres y hermanos huyeron por separado a Arabia Saudita y Dubai. Esto significó que estaba intentando sortear por su cuenta los obstáculos políticos y económicos impuestos por el Gobierno turco. “Tenía que ir a las oficinas del gobierno todos los días para obtener información acerca de cuáles son mis derechos en [Turquía]”.³

La aplicación ofrece noticias sobre rutas migratorias, tales como los pasos fronterizos que están abiertos y cuáles son las zonas seguras; además, proporciona un foro en línea sobre oportunidades laborales y educativas y una sección de discusión general donde los usuarios pueden publicar preguntas. Debido a la gran población de refugiados sirios y de solicitantes de asilo de Turquía, la aplicación también cuenta con una cantidad importante de tutoriales específicos sobre Turquía que proporcionan una guía paso a paso para navegar por los servicios gubernamentales de ese país, como el proceso de solicitud de permisos de residencia turca. También existen tutoriales similares para otros países.

Conclusiones

La clave para el atractivo y el éxito de ambas aplicaciones ha sido su habilidad para facilitar la interacción entre los refugiados que comparten experiencias similares. Además, estas plataformas han sido capaces de acceder a los conocimientos y recursos de comunidades de la diáspora.

Sin embargo, en el diseño de Dubarah y Gherbetna estuvo ausente la focalización de las necesidades específicas de mujeres y niñas. Al momento de escribir este artículo, ha habido poco debate público sobre las necesidades de las mujeres en cualquiera de las plataformas: las experiencias de migración determinadas por el género de mujeres y niñas, sus necesidades específicas de protección y la oportunidad de abordarlas, o los desafíos que enfrentan las mujeres y las niñas para acceder a los servicios públicos, como la educación o los servicios de salud. Además, por su propia naturaleza, ninguna de las plataformas tiene

en cuenta el hecho de que a nivel mundial las mujeres tienen menos acceso a teléfonos móviles o computadoras, y que el acceso que tienen por lo general es supervisado por los padres, esposos o hermanos varones.

Los usos innovadores de la tecnología han ayudado a las personas desplazadas a contribuir con la resiliencia de sus comunidades durante el desplazamiento. Los actores humanitarios tradicionales pueden y deben apoyar mejor este tipo de innovación. Aumentar la inversión en las incubadoras de innovación puede permitirles a los refugiados y a los desplazados internos utilizar mejor su talento, habilidad y creatividad para beneficio de sus comunidades.

Las restricciones y oportunidades de innovación variarán según el contexto. Para que la comunidad humanitaria apoye a las comunidades desplazadas, primero deben comprender las barreras sociales, políticas y económicas a la innovación que experimentan las poblaciones desplazadas. Estas incluyen la xenofobia y la discriminación, la falta de acceso a financiamiento, servicios bancarios, vivienda y el derecho al trabajo, y la pérdida de activos. Mediante la comprensión de estas restricciones (y los posibles catalizadores), los agentes humanitarios podrían orientar mejor sus recursos hacia la innovación. De esta manera, la comunidad humanitaria puede ayudar mejor a que los refugiados y a los desplazados internos se ayuden a sí mismos.

En el diseño e implementación de cada innovación, sin importar el contexto, deben considerarse los datos demográficos de los usuarios finales. Esto comprende las diferencias de género, así como de edad, filiación religiosa, raza y etnia, entre otras consideraciones. Es crucial que la comunidad humanitaria —que debe comprender los impactos en materia de género y de otros tipos que derivan de la migración, del desplazamiento y de la tecnología) desarrolle mecanismos que tomen medidas para abordar dichos efectos mientras se apoya a las tecnologías originadas en la comunidad.

Danielle Robinson *Danielle.Robinson10@gmail.com*
Graduada, Escuela de Derecho y Diplomacia
Fletcher, Universidad Tufts <http://fletcher.tufts.edu/>

1. Betts A, Bloom L y Weaver N (2015) *Refugee Innovation: Humanitarian innovation that starts with communities* [Innovación por parte de refugiados: innovación humanitaria que comienza con las comunidades], Refugee Studies Centre, Oxford <http://bit.ly/RefugeeInnovation>

2. www.ashoka.org/fellow/ahmad-edilibi

3. *Buzzfeed News* (2015) <http://bit.ly/Akilinterview>

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

Las parteras sudafricanas que cuidan de mujeres inmigrantes y refugiadas

Mamokgadi Gloria Victoria Koneshe

En los últimos años, Sudáfrica ha aceptado a muchos refugiados y solicitantes de asilo, entre los cuales se encuentran mujeres que necesitan servicios de maternidad. Dado que los valores y las prácticas culturales de las mujeres embarazadas inmigrantes a veces difieren de los de la partera, es posible que se violen sus derechos con respecto al buen trato.

La partera asume una serie de funciones: es defensora, asesora, confidente, encargada, custodia, maestra y coordinadora del cuidado. A medida que la diversidad cultural se intensifica, aumenta la necesidad de conocimiento especializado en la realización de estas funciones; específicamente, las parteras necesitan tener la habilidad de tender puentes entre culturas.

En Sudáfrica se espera que cada partera cuide de una mujer embarazada sin considerar su raza, color, origen étnico, grupo religioso o nacionalidad; sin embargo, la relación terapéutica entre una partera y la paciente puede verse afectada si la profesional es etnocéntrica, xenófoba o si cuenta con una formación escasa en cuanto a los valores de su profesión o las habilidades de comunicación.

En los hospitales públicos algunas instalaciones clínicas no cuentan con suficiente personal ni equipo, y esto ha dado lugar a que algunas parteras sientan que solo los sudafricanos deben utilizar estos recursos. Al parecer, las mujeres inmigrantes no reciben el mismo cuidado que las mujeres locales (o reciben un trato diferente), y las inmigrantes embarazadas sienten que se las trata de manera poco amable porque son extranjeras y refugiadas.

Las barreras lingüísticas entre las parteras y las mujeres embarazadas inmigrantes tienen un impacto negativo durante el parto. Las inmigrantes se sienten incómodas debido a las dificultades que experimentan al comunicarse con el personal, la imposibilidad frecuente de seguir los consejos dados y la reacción de las parteras. Las mujeres inmigrantes consideran que las parteras son groseras durante el parto, además de que la falta de conocimiento de su idioma hace difícil entender lo que les piden; incluso la entonación, la calidad de voz, el vocabulario y el silencio pueden tener un significado diferente en cada cultura. Una partera que no es consciente de esto puede faltarle el respeto de forma involuntaria a una mujer inmigrante.

“Me dijeron que no podían atenderme porque soy inmigrante, no tengo papeles, no tenía ninguna prueba de residencia”.

Las mujeres que reciben atención prenatal en las primeras etapas del embarazo y que tienen más consultas prenatales tienden a reducir la mortalidad maternal y prenatal y tienen mejores resultados de embarazo. Sin embargo, las mujeres inmigrantes embarazadas a menudo se ven apartadas de estos servicios debido a la falta de documentación; la cantidad elevada de quejas sobre su cuidado prenatal ha sido constante durante las últimas décadas.

Las inmigrantes han afirmado que su relación con las parteras no es cordial, algo que puede ser alarmante, y le atribuyen la falta de atención personal al hecho de ser inmigrantes. Muchas de ellas señalan que se las trata de forma despectiva y que las llaman por nombres que indican que son de países extranjeros. A las mujeres inmigrantes se las suele dejar solas; también sufren abusos verbales o amenazas de agresión física, lo que hace que algunas de ellas padezcan estrés postraumático.

“Las enfermeras que conocí ni siquiera estaban preparadas para mirarme a la cara...”

A pesar del compromiso de las parteras a respetar al ser humano, su dignidad y privacidad, sus valores personales, creencias y tradiciones culturales, en la mayoría de los casos las mujeres inmigrantes embarazadas no tienen derecho a tomar decisiones y a menudo se ignoran sus creencias y prácticas culturales. La mayoría de las inmigrantes no recibe la atención y el apoyo al que tienen derecho.

Recomendaciones y desafíos

Los educadores en colegios y universidades de enfermería deben poner más énfasis en la sensibilidad cultural de la atención obstétrica. Las parteras deben capacitarse en relaciones con el cliente y en habilidades de comunicación, y se las debe alentar a participar en talleres sobre derechos humanos y cuestiones culturales.

Algunas parteras sienten que no están obligadas a hablar inglés con las inmigrantes porque piensan que estas mujeres deberían haber aprendido al menos un idioma sudafricano. Debe haber intérpretes cuando las inmigrantes no puedan comunicarse ni siquiera en inglés, a pesar del compromiso potencial de confidencialidad que existe entre la partera y la embarazada. De lo contrario, las parteras podrían incluir al cónyuge o a los miembros de la familia para que faciliten la comunicación y brinden apoyo.

Por último, las autoridades de los hospitales deberían brindarle al personal de primera línea directrices claras sobre cómo admitir o registrar a inmigrantes y debería ayudar en cuestiones administrativas para que la partera pueda ofrecer una atención con sensibilidad cultural.

Mamokgadi Gloria Victoria Koneshe
Mamokgadi.Koneshe@gauteng.gov.za
 Académica en obstetricia, Facultad de Enfermería
 Ann Latsky, Johannesburgo, Sudáfrica

Listados temáticos

En respuesta a las solicitudes de nuestros lectores, ahora publicamos listados temáticos de RMF. Los tres primeros están disponibles en línea en www.fmreview.org/es/listados-tematicos

Cada listado temático reúne un listado de artículos de RMF (y ediciones completas) centrados en un tema específico. Los temas de los tres primeros son:

• **Protección en el mar** • **Juventud** • **Salud**

Para cada artículo encontrará: título, año de publicación, autor(es) unas frases introductorias

y enlaces (url y códigos QR) al artículo completo. Casi todos los artículos están disponibles en inglés, español, árabe y francés. Normalmente están disponibles en pdf y html y los más recientes también están disponibles en formato mp3 en inglés.

Les animamos a compartir, enlazar e imprimir estos listados.

Gracias a todos nuestros donantes en 2015-2016

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluyendo la dotación de personal. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración:

Catholic Relief Services-USCCB • DanChurchAid • Danish Refugee Council • European Union • Global Protection Cluster • Government of Denmark • International Committee of the Red Cross • International Organization for Migration • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Open Society Foundations • Oxfam • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNHCR • Women's Refugee Commission

También nos gustaría dar las gracias a todos los que han apoyado la producción y difusión de RMF por donaciones individuales a través de nuestro sitio de donaciones en línea

www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea

Incluso las pequeñas donaciones ayudan a mantener RMF, así que por favor, considere hacer una donación.

Consejo Internacional Editorial de RMF

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

Linah Abirafteh

Lebanese American University

Guido Ambrosio

UNHCR

Alexander Betts

Refugee Studies Centre

Nina M Birkeland

Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp

Independent consultant

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

University of Alicante

Elena Fiddian-Qasmieh

University College London

Rachel Hastie

Oxfam

Lucy Kiama

HIAS Kenya

Khalid Koser

Global Community Engagement and Resilience Fund

Erin Mooney

UN Protection Capacity/ProCap

Steven Muncy

Community and Family Services International

Kathrine Starup

Danish Refugee Council

Richard Williams

Independent consultant

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

El alojamiento de emergencia y la migración forzada

Serie de seminarios públicos del RSC Michaelmas Term 2016, miércoles 17:00

Esta serie, convocada por Tom Scott-Smith y Mark E Breeze, reunirá a expertos en arquitectura, planificación urbana, antropología, historia, humanitarismo, ingeniería y diseño en un debate interdisciplinario acerca de alojamiento para los refugiados, enfocado en: la arquitectura del campamento de refugiados, la historia y la política de los refugios de emergencia, y las limitaciones de diseño en la gestión de los desplazamientos. Más información en www.rsc.ox.ac.uk/seminars-michaelmas-2016. Esta serie de seminarios complementará la edición RMF 55 sobre alojamiento que se publicará en 2017: véase www.fmreview.org/shelter

Más allá de la crisis: repensando los estudios sobre refugiados

**Conferencia del RSC 16-17 de marzo de 2017
Keble College, Oxford**

Durante el año pasado, la llamada crisis de los refugiados europea ha generado un interés público sin precedentes en el desplazamiento forzado, así como una demanda de investigación. Sin embargo, ha habido pocos espacios para reflexionar sobre el estado de estudios sobre refugiados y para explorar en que medida tenemos las herramientas académicas necesarias para pensar y responder ante un mundo cambiante. El RSC será el anfitrión de una conferencia internacional para evaluar qué tipo de conocimientos, evidencias y conceptos son necesarios para comprender y responder a los desafíos contemporáneos. Más información en <http://bit.ly/RSC-Beyond-Crisis>.

Mobilising the Diaspora: How Refugees Challenge Authoritarianism [La movilización de la diáspora: ¿cómo desafían los refugiados al autoritarismo?]

**Alexander Betts y Will Jones. Octubre 2016.
ISBN 9781107159921.**

Movilizándose a través de las fronteras, las diásporas surgen para retar los gobiernos autoritarios. Centrándose en los exiliados de Ruanda y Zimbabwe, este libro examina la centralidad del transnacionalismo dentro de la política global, la contingencia histórica y política de las diásporas, y la precaria agencia de los refugiados. <http://bit.ly/Betts-Jones-2016>

Refugee Economies: Forced Displacement and Development [Las economías de los refugiados: desplazamiento forzado y desarrollo]

Alexander Betts, Louise Bloom, Josiah Kaplan y Naohiko Omata. Noviembre 2016. ISBN 9780198795681.

Uganda permite a los refugiados el derecho al trabajo y un importante grado de libertad de movimiento. Este libro examina lo que ocurre cuando los refugiados tienen libertades económicas básicas y muestra que, lejos de ser una carga inevitable, los refugiados tienen capacidad no sólo para ayudarse a sí mismos, sino para contribuir a las sociedades de acogida.

<http://bit.ly/RefugeeEconomies2016>

Assessing Refugees' Right to Work and Access to Labor Market [Evaluación del derecho de los refugiados al trabajo y el acceso a los mercados laborales]

Roger Zetter y Eloisa Ruauadel, documento de trabajo de KNOMAD (Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo).

Este documento de trabajo sostiene que el derecho al trabajo de los refugiados es vital para reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia y garantizar la dignidad. Sobre la base de una muestra de 20 países que albergan el 70 % de los refugiados del mundo, este documento de trabajo analiza el papel y el impacto de las disposiciones legales y normativas que proporcionan y protegen el derecho de los refugiados a trabajar, tanto dentro de la Convención de 1951 como desde la perspectiva de la no estados no signatarios. www.knomad.org/publications

Nombramiento de personal del RSC

Dr. Olivier Sterck (Becario de investigación junior en Economía de la migración forzada) investigará las economías de los refugiados en Kenia, Uganda y Burundi. También trabajará en la evaluación del impacto de un programa de ampliación de permisos de trabajo para los refugiados sirios en Jordania.

Dra. Natascha Zaun (Becaria de investigación junior en Política mundial sobre refugiados) realizará investigaciones sobre la reforma del régimen de refugiados global y el reparto de responsabilidades en las políticas mundiales sobre refugiados.

Los oficiales de investigación **Dr. Ali Ali** y la **Dra. Fulya Memişoğlu** están trabajando en Políticas de la crisis de los refugiados sirios, proyecto de la RSC que compara las respuestas y las políticas para los refugiados sirios en el Líbano, Jordania y Turquía.

Elizabeth Colson: 15 de junio de 1917 – 3 de agosto de 2016

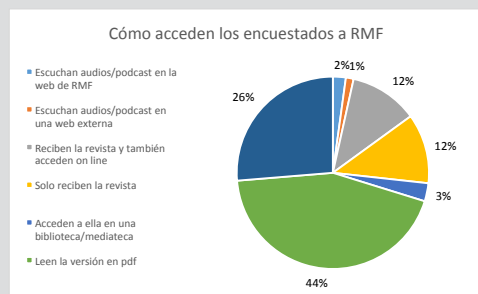
El Centro de Estudios sobre Refugiados lamenta comunicar la muerte de la profesora Elizabeth Colson, una renombrada antropóloga contribuyó enormemente a la comprensión de las implicaciones del reasentamiento relacionado con el desarrollo económico y al estudio de la migración forzada en general. También jugó un papel clave en el establecimiento y la consolidación del RSC en

su período inicial en la década de 1980 y principios de 1990. La contribución académica y personal de Elizabeth Colson al Centro de Estudios sobre Refugiados y el campo de los estudios sobre refugiados fue immortalizada en la Cátedra dotada Elizabeth Colson sobre la migración forzada y la Conferencia Pública Colson del RSC, ofrecida anualmente por un antropólogo destacado.

Comentario sobre la Encuesta a los lectores de RMF 2016

RMF realizó hace poco una breve Encuesta a los lectores en línea y a través de la publicación de RMF 51 en inglés y español. Les estamos muy agradecidos a las cerca de 550 personas que se tomaron la molestia de responder. Como era de esperar, recibimos respuestas alentadoras para seguir con lo que hacemos y útiles sugerencias. Y muy importante también: conseguimos hacer una radiografía de nuestros lectores.

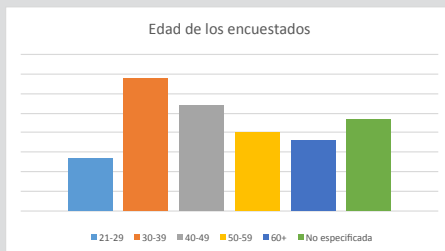
Uno de nuestros objetivos era averiguar si estábamos siendo todo lo efectivos que podíamos a la hora de sacar RMF, y si lo estábamos haciendo de una forma y en unos formatos adecuados.



Estamos revisando, en función de las respuestas, el balance global de nuestra revista impresa, resumen impreso, versión en línea, podcast, alertas de correo electrónico y nuestra presencia en Facebook, Twitter e Issuu. Dicho esto, el mensaje general que nos llegó es que más o menos estábamos haciendo las cosas bien. Esa fue la respuesta de muchas personas y coincide con las opiniones e impresiones que recibimos a través de nuestro contacto constante con autores, donantes, seguidores de Twitter, etc.

Nuestra propuesta de crear "Listados temáticos" tuvo muy buena acogida y ya hay tres disponibles en www.fmreview.org/es/listados-tematicos

Hubo un considerable número de sugerencias sobre cosas que ya hacemos, como el podcast (que llevamos haciendo en inglés desde RMF35 sobre "Discapacidad y desplazamiento" de 2010), alertas de correo electrónico sobre nuevas convocatorias para enviar artículos (las hacemos), el uso de Twitter (somos activos en



Twitter y Facebook), y versiones html de artículos en línea (que están disponibles en las cuatro lenguas). La lección que hemos aprendido es que, evidentemente, necesitamos que los lectores estén mejor informados acerca de todos los medios y formatos a través de los cuales pueden acceder a RMF.

Mucha gente nos sugirió mejoras: algunas eran cambios pero también más cosas que hacer como, por ejemplo, seminarios web, vídeos, etc. Algunas sugerencias cambiarían por completo el modelo de publicación de RMF como pudiera ser el lanzar ediciones más cortas y más frecuentes, artículos más largos y más profundos, la publicación electrónica semanal o mensual, etc. La capacidad de RMF de hacer todo eso es limitada. Pero resulta útil saber hacia dónde creen los lectores que RMF podría ir. Nos han hecho reflexionar acerca de si estamos preparados para un cambio radical y hasta qué punto lo necesitaríamos. Lo que está claro es que para hacer más, necesitaríamos más financiación. Agradeceremos las sugerencias de los lectores acerca de potenciales fuentes de financiación.

Recibimos algunas sugerencias acerca de temas que podríamos cubrir, y nos ha resultado muy útil añadirlas al cajón de las ideas que tenemos para futuros números de RMF. Más desafiantes fueron las peticiones de más material escrito por refugiados y por gente del Sur Global. De hecho, nos gustaría disponer de más y no es porque no nos esforcemos. Tal vez los lectores podrían ponernos en contacto con autores potenciales o participar como coautores de dichos artículos.

Hay un informe más largo y completo sobre las respuestas a la encuesta en la web de RMF en www.fmreview.org/es/encuesta2016

