

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 33
noviembre 2009

Desplazamiento prolongado

Cada vez más, las personas desplazadas siguen en esta situación durante años e incluso décadas. Evaluamos el impacto en la vida de las personas y en nuestras sociedades y exploramos las “soluciones” - políticas, humanitarias y personales.



Además:
enfoque sobre Sri Lanka
serie sobre centros colectivos
y artículos sobre: Darfur, Colombia,
el contrabando en Sudáfrica,
negociaciones del acuerdo sobre el
cambio climático,
mediación para la paz.



CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS

SÓLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA

3 De los editores

Enfoque: Sri Lanka

4 Sri Lanka: una cuestión de derechos

6 La protección del derecho a la vivienda de los desplazados internos de Sri Lanka

Todd Wassel

Sección central: Desplazamiento prolongado

9 Cómo entender el desafío

Gil Loescher y James Milner

11 Doblemente olvidados

Thais Bessa

12 Montados en una tortuga

Abebe Feyissa Demo

15 Escuchemos las experiencias de los desplazados de larga duración

Dayna Brown y Kathryn Mansfield

18 La crisis y el desplazamiento en Somalia

Anna Lindley

19 Abordando los problemas centrales

Hassan Noor

20 Repatriación a Afganistán: ¿solución duradera o transferencia de la responsabilidad?

Susanne Schmeidl

22 Cuestiones pendientes: ACNUR y los desplazados internos en Bosnia-Herzegovina

Erin Mooney y Naveed Hussain

25 Los desplazados internos en Europa todavía marginados

Nadine Walicki

27 Darfur: un modo de vida perdido

Natalie Ondiak y Omer Ismail

28 La búsqueda de soluciones integrales: la estrategia transversal

Adèle Dion

30 El fin del exilio en el África subsahariana puede dejar de ser un sueño

Marjon Kamara

32 La integración local en África occidental

Alistair Boulton

35 Una solución duradera para los refugiados burundeses en Tanzania

Jessie Thomson

36 Burundi: siete años de retorno de refugiados

Andreas Kirchhof

37 Los refugiados: ¿un activo o una carga?

Patricia A Ongpin

38 Los recursos de los refugiados tamiles de Sri Lanka en la India

Indira P Ravindran

40 La conmoción y la recuperación del desplazamiento en Chipre

Peter Loizos

42 La integración local de los refugiados en Serbia

Miloš Teržan y Dejan Kladarin

44 Desplazamiento, descentralización y reparación tras el conflicto en Perú

Gavin David White

46 La construcción de la Paz en el desplazamiento

Tammi Sharpe y Silvio Cordova

48 La importancia del acceso a los servicios financieros

Sue Azaiez

50 Esperanza y oportunidades para los jóvenes

Jenny Perlman Robinson y Shogufa Alpar

52 Las bandas juveniles de refugiados sudaneses en El Cairo

Themba Lewis

54 El activismo de una nueva generación de exiliados palestinos

Maher Bitar

55 La utilización de vales de compra de una vivienda en Georgia

Andrew Golda

56 Medidas para generar confianza en el Sáhara Occidental

Edward Benson

58 Refugiados y movilidad

Giulia Scalettaris

60 ¿Un regimen desorientado?

Jean-François Durieux

Serie: Centros colectivos

62 El elemento que falta en la "gestión de campos"

Damian Lilly

64 Cuando lo "temporal" dura demasiado

Erin Mooney

Artículos generales

Habituales

67 Derechos y responsabilidades en Darfur

Katherine Reyes

68 Las fronteras de los contrabandistas en Sudáfrica

Tesfalem Araia y Tamlyn Monson

70 Iniciativa RAISE

Desplazados Internos en Colombia: necesidades y desafíos

Andrés Quintero L y Tegan A Culler

72 Consejo Noruego para Refugiados Hacia un acuerdo humanitario sobre el cambio climático

Vikram Kolmannskog

73 Observatorio de Desplazamiento Interno

El desplazamiento prolongado musulmán en Sri Lanka

Kavita Shukla

74 Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno Los desplazamientos internos y la mediación por la paz

Andrew Solomon

76 La resistencia de las comunidades en las zonas rurales de Timor Oriental

Pyone Myat Thu

MIGRACIONES FORZADAS

revista

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

Personal

Marion Couldrey y Maurice Herson (Editores)
Musab Hayatli (Asistente editorial, Árabe)
Heidi El-Megrissi (Coordinadora)
Sharon Ellis (Asistente)

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

De la edición en español

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

www.migracionesforzadas.org

Renuncia de responsabilidad

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

Derecho de copia

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

Diseñado por

Art24 www.art-24.co.uk

Impreso por

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

ISSN 1460-9819

Foto de portada:



Elia Kidibu, un refugiado de Burundi de 1972, revisa las fotos empaquetada entre sus pertenencias para la repatriación a Burundi. Noviembre de 2008. ACNUR/B Bannan



De los Editores

Actualmente, alrededor de dos tercios de las personas desplazadas en el mundo no se encuentran en situaciones clásicas de emergencia, pero están atrapadas en el desplazamiento prolongado; situaciones caracterizadas por largos períodos en el exilio y la separación del hogar. Las necesidades de las personas desplazadas durante un largo período, pueden que no sean urgentes pero igualmente agudas. Al cabo de los años, los retos a enfrentarse cambian a medida que las personas crecen y envejecen, viviendo en un limbo lejos de casa que, aún cuando se supone temporal, va alargándose en el tiempo. Para estas personas, así como para quienes les asisten o les acogen, hay una tensión inevitable entre la sensata planificación a largo plazo y, a la vez, no crear una situación a largo plazo que obstaculice su regreso.

Como varios de los colaboradores nos recuerdan en este número, ni la definición de una "situación de desplazamiento prolongado", ni la gama habitual de "soluciones", debe obstaculizar nuestros intentos de resolver las causas del desplazamiento, a veces décadas antes, o encontrar formas para que los propios desplazados dejen de serlo y sean capaces de tener sus propias vidas, vidas sostenibles.

Muchas personas en situaciones de desplazamiento prolongadas viven en zonas urbanas. En esta edición, sin embargo, esta cuestión no es tratada en profundidad, puesto que será el tema principal en el próximo número de RMF. Del mismo modo, no se expone ampliamente los casos de algunas de las poblaciones refugiadas de larga duración a los que ya se ha dedicado números completos, como el caso de birmanos o palestinos (ver: <http://www.migracionesforzadas.org/ediciones.htm>).

Queremos agradecer a Susanne Schmeidl, Gil Loescher y James Milner su apoyo y asesoramiento en este número. También nos gustaría agradecer a todos aquellos organismos que generosamente han prestado fondos para la actual edición: la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, el Departamento de Inmigración y Ciudadanía del Gobierno Australiano y la Oficina Regional de ACNUR para África.

¿Prefiere copia impresa o RMF en línea? Durante los próximos meses nos pondremos en contacto con la comunidad lectora de RMF para preguntarle sobre si desea recibir la copia impresa o leer RMF en línea. La lectura en línea supone un ahorro económico pero, por supuesto, somos conscientes de que para muchos de nuestros lectores y lectoras la edición impresa resulta de mayor utilidad. La persona que desee recibir una notificación de la aparición en línea de cada nuevo número de RMF por correo electrónico, por favor, envíenos un correo electrónico a <http://www.migracionesforzadas.org/>, solicitando su inclusión en nuestro servicio de alertas.

Hemos de asegurarnos la actualización de nuestra lista de suscripciones con el fin de no perder los envíos irremediamente. Por ello, le rogamos que responda a nuestro mensaje y conteste sobre sus preferencias de suscripción, de no ser así podrían descartarse sus datos de nuestra lista de correo.

Cualquier comentario sobre el contenido y diseño de RMF será bienvenido, para lo cual pueden escribirnos, enviarnos un correo electrónico o emplear el formulario "su opinión" de nuestra página web. Por último, nos gustaría agradecer a nuestro colega Musab Hayatli sus años como Asistente Editorial en la edición árabe (NHQ). Abandona Oxford pero seguirá trabajando desde la distancia con nosotros en NHQ de forma autónoma. Le deseamos lo mejor.

Con nuestros mejores deseos,

Marion Couldrey y Maurice Herson

Edición en español

Sepultadas en las páginas de los diarios y el bombardeo de imágenes, hemos de realizar un esfuerzo en recordar los conflictos del pasado que desembocaron en situaciones que aún obligan a una gran población a permanecer refugiada y desplazada lejos de lo que fue su tierra. Salvar del olvido a todos ellos y continuar buscando soluciones adaptadas a las nuevas circunstancias que los años y décadas de desplazamiento han generado, es nuestra obligación. Resulta casi incómodo tener tan cerca de nosotros, tanto en el tiempo como en el espacio, las consecuencias de guerras y conflictos que parecían acabados. En estas páginas se señala que así es; seamos cómplices pues de construir caminos hacia las resoluciones (individualizadas, creativas, heterodoxas y/o difíciles), pero no del olvido que prolongue aún más el inicio de la vida en paz de las víctimas.

Un saludo afectuoso,

Eva Espinar y Nachi P. Crespo



Próximas ediciones

- RMF 34, febrero de 2010, Desplazamiento Urbano.
- RMF 35, junio de 2010, Discapacidades y Desplazamiento. Plazo para presentar artículos: 31 de enero de 2010. Puede consultar los detalles en: http://www.migracionesforzadas.org/proximas_ediciones.htm
- RMF 36, octubre de 2010, República Democrática del Congo/Los Grandes Lagos.

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

Sri Lanka: una cuestión de derechos

La actual política de Sri Lanka de internar de forma indefinida a los desplazados constituye una violación de sus derechos humanos.

En la actualidad, el gobierno de Sri Lanka mantiene a alrededor de 270.000 desplazados en lo que, de hecho, son campos de internamiento en el norte del país. El más grande de los campos de desplazados Menik Farm, en el distrito de Vavuniya, alberga a más de 220.000 personas, lo que lo convierte en la segunda ciudad más grande de Sri Lanka y en el mayor campamento de desplazados del mundo.

Tras haber huido de la primera línea de fuego en 2009, durante el último enfrentamiento entre el gobierno y los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés), a ninguna de estas

proceso que carece de cualquier tipo de marco legal, sin transparencia alguna ni supervisión internacional. El CICR, que al principio tenía acceso a los centros de rehabilitación, está siendo alentado por el gobierno a dejar el país alegando que, puesto que ya no hay un conflicto activo no procede la aplicación de su mandato. Desde principios de julio, el CICR no ha tenido acceso a ninguno de los desplazados internos. Aunque está claro que el gobierno necesita tratar posibles amenazas a su seguridad, sólo un proceso de investigación transparente, con criterios claros dentro de un marco legal, les permitirá ocuparse de los asuntos de seguridad y, al mismo

acudir con escolta militar). A menos de 6.000 desplazados –en gran parte gente mayor o con algún tipo de discapacidad intelectual– se les ha permitido oficialmente dejar los campos de internamiento de manera permanente y vivir con familias de acogida o en residencias de ancianos. Sin embargo, se estima que al menos el 50% de los desplazados detenidos tienen familiares o amigos con los que podrían quedarse.

Deterioro de las condiciones humanitarias

El gobierno prometió que la mayoría de los desplazados podrían volver a sus hogares a finales de 2009, pero creer esto parece poco realista. Sólo el trabajo de retirada de minas que hay que llevar a cabo en las zonas de retorno antes de que los desplazados puedan volver a sus casas, puede durar al menos dos años. La reconstrucción de la antigua zona de guerra también llevará tiempo. Mientras tanto, las autoridades están haciendo que los campamentos de desplazados sean más permanentes mediante la construcción de bancos, oficinas de correos y supermercados, a la vez que realizan pocos progresos con la puesta en libertad de personas o a la hora de suavizar las estrictas restricciones de la libertad de movimiento. Estas instalaciones crean la falsa impresión de que todo va bien pero la realidad es muy diferente. Las condiciones de vida en estos campos se están deteriorando. El abarrotamiento, la escasez de agua y de instalaciones sanitarias, la falta de cuidados médicos, las restricciones en el acceso de ayuda humanitaria y la falta de coordinación entre el gobierno, el ejército y la comunidad humanitaria, están teniendo graves consecuencias en las vidas y la dignidad de los desplazados internos. Casi todos estos problemas podrían resolverse si se permitiera la libertad de movimiento y una planificación civil y gestión de los campos.



Campo Menik Farm en el distrito Vavuniya, Sri Lanka.

personas se le ha acusado de ningún crimen, no han tenido acceso a un abogado ni se les ha informado de cuánto tiempo va a durar este internamiento ilegal. Básicamente, están acusados en masa por el gobierno de ser partidarios o combatientes de los LTTE.

Aproximadamente 11.000 personas –entre los que se incluyen niños– han sido identificados como ex-combatientes y separados de los campos para entrar en centros de “rehabilitación.” Pero esto se ha llevado a cabo mediante un

tiempo, sembrar las semillas de la confianza y el respeto necesarias para conseguir una paz a largo plazo en el país.

A mediados de julio de 2009 había 30 campos de desplazados, dirigidos y vigilados por los militares, en los distritos de Vavuniya, Mannar, Jaffna y Trincomalee. A los desplazados sólo se les permite abandonar los campos en caso de tener que recibir cuidados médicos urgentes o por motivos imperativos concretos, como asistencia a un funeral (a lo que suelen

Abundan la varicela, la disentería y la sarna y sólo recientemente se ha podido controlar la hepatitis A. Al menos el 35% de los niños que viven en los campos de desplazados sufren malnutrición y tan sólo 50 médicos se encargan de atender a toda la población internada.¹ El gobierno se niega a publicar las estadísticas oficiales de mortalidad y morbilidad de los campos aunque se cree que éstas son altas. La mayor parte de la población ya se encontraba en un estado de debilidad muy avanzado cuando llegó, después de haber sobrevivido durante meses a las

condiciones de las zonas de guerra; muchos de ellos tienen heridas fruto del conflicto.

La escasez de comida y agua, así como la restricción de movimiento entre las diversas partes de los campos ya han provocado algunos disturbios, con varias manifestaciones y protestas. El gobierno, percibiendo la posibilidad de disidencia a gran escala, planea dividir los campos más grandes en campamentos más pequeños de 5.000 personas.

La separación de las familias

Una consecuencia clave de la falta de movimiento es la continua separación de familias, especialmente entre los últimos grupos que abandonaron la zona de guerra en mayo de 2009. Se han registrado muchas separaciones entre los desplazados internos de ese periodo en las zonas de conflicto y durante el proceso de investigación del gobierno, así como separaciones de heridos de la misma familia que fueron trasladados a hospitales de todo el país. Muchos de los desplazados enviados a Menik Farm no disponen de información acerca del paradero de sus familiares y esta falta de información está afectando cada vez más a su salud mental y agravando sus traumas.

Los desplazados internos han declarado que la última batalla en la zona de guerra fue extremadamente violenta y que ninguna de las partes en conflicto respetó los principios clave del derecho humanitario internacional de proporcionalidad o distinción entre civiles y combatientes. Sin acceso a la antigua zona de conflicto, o acceso directo a los desplazados para entrevistarlos, resulta imposible comprobar las cifras de personas asesinadas y seguir la pista o identificar a los desaparecidos, aunque sea de vital importancia. Una mayor transparencia sobre lo que ocurrió durante las últimas semanas de lucha atenuaría la propaganda por parte de ambos bandos y facilitaría un proceso más significativo para la verdad y la reconciliación en el país.

La ética de la respuesta

Aunque la comunidad internacional ha invertido decenas de millones de dólares en los campos y campamentos de Sri Lanka, algunas organizaciones humanitarias siguen enfrentándose a las restricciones de acceso y a demoras tanto en el norte como en el este del país, donde aún quedan pequeños grupos de desplazados internos desde los combates entre el ejército y los LTTE en 2006 y 2007. La comunidad humanitaria se ha sumergido en un

mar de conflictos éticos por la existencia de campos de detención. Por una parte, los organismos de ayuda están obligados a prestar asistencia para salvar las vidas de los desplazados internos, que escaparon de las zonas en conflicto severamente traumatizados y, a menudo, tan sólo con lo puesto. Por otro lado, va contra los principios humanitarios básicos ayudar y financiar una política gubernamental de internamiento ilegal. Pero, si la comunidad humanitaria no ayuda a los desplazados, ¿quién lo va a hacer? El gobierno no dispone de los fondos, la capacidad o la voluntad política para encargarse él solo de una población desplazada tan numerosa; además, está claro que no se rige ni por la necesidad de asegurar que la ayuda que reciban los desplazados cumpla las normativas o principios internacionales, ni por su adherencia a los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.

Este dilema ético debería comprometer a toda la comunidad internacional de donantes. No parece que el gobierno vaya a considerar seriamente sus peticiones de mejorar las condiciones de los desplazados internos si éstos continúan proporcionando grandes sumas de dinero para proyectos gubernamentales en otras partes del país. Aunque algunos donantes, por una cuestión de principios, desempeñan una labor limitada en los campos del norte del país, continúan fundando proyectos de desarrollo a gran escala junto con otros donantes que no se manifiestan acerca del tema de los derechos humanos. Si los donantes se toman en serio la promoción de los derechos humanos y la defensa de los desplazados internos frene a las violaciones,

su política de financiación a Sri Lanka debe ser coherente, condicional y medida.

El obligado retorno al este de algunos desplazados, así como la difícil situación de otros 270.000 desplazados internos, debería estar al frente de cualquier debate con el gobierno; incluyendo a organismos como el Fondo Monetario Internacional, que recientemente ha aprobado un préstamo de 2.600 millones de dólares a Sri Lanka, y la Comisión Europea, que tiene previsto renovar los privilegios fiscales al país en Octubre.

Las restricciones a gran escala de la libertad de movimiento de los desplazados del norte no sólo infringen la constitución de Sri Lanka y la Ley Internacional de Derechos Humanos, sino que también viola otros muchos derechos al negar a la población el acceso al trabajo, a la educación, a unos cuidados médicos adecuados, a la comida, al agua y a la vida en familia. El internamiento de la población de desplazados no es sólo una cuestión de derechos sino de un mínimo de dignidad humana.

Debido a las sensibilidades en torno a la ayuda internacional en Sri Lanka, los autores y sus correspondientes organismos han solicitado mantenerse en el anonimato.

Véanse también las recomendaciones de la organización Crisis Group en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6070&t=1>

1. The Guardian, 'Sri Lanka's Dangerous Silence' ('El peligroso silencio de Sri Lanka'), 20 Julio 2009 <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jul/20/sri-lanka-tamil-rights>



En el norte Vavuniya, ciudad de Sri Lanka, una joven tamil intenta hablar con miembros de su familia en uno de los 16 campamentos de desplazados internos establecidos por el gobierno.

La protección del derecho a la vivienda de los desplazados internos de Sri Lanka

Todd Wassel

El retorno y la reubicación de los desplazados internos en el este de Sri Lanka proporciona lecciones sobre las cuestiones críticas que deben abordarse para respetar el derecho a la vivienda de los desplazados internos en el norte del país.

Se calcula que existen más de 600.000 desplazados internos en Sri Lanka, de los cuales 270.000 surgieron de la reciente campaña militar entre el gobierno del país y los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés) en la provincia Norte. Entre el año 2007 y nuestros días, aproximadamente otros 250.000 retornaron o fueron reubicados después de que el gobierno lograra el control militar de la provincia Este. Para que se pueda consolidar una paz firme, todos los desplazados, tanto los recientes como los de larga duración, deben obtener una solución duradera a su situación.

El fin del conflicto armado no supone el fin del desplazamiento y, de no afrontarse de forma adecuada, las disputas por las tierras pueden desencadenar otro conflicto rápidamente. Las complejidades políticas y socioeconómicas asociadas al desplazamiento requieren una política y un programa bien definidos que traten con eficacia los problemas relacionados con el desplazamiento y que garanticen el respeto y la protección de los derechos humanos de los grupos vulnerables. Por desgracia, no existía semejante política durante la fase de retorno en el Este y no está claro que vaya a estar lista para su aplicación en el Norte.

El Ministerio de Reasentamientos y Servicios de Ayuda en los Desastres del Gobierno de Sri Lanka dirigió una iniciativa para establecer una política de reasentamiento de los desplazados internos basada en las consultas con los propios desplazados y con la sociedad civil. Sin embargo, hace poco se canceló el proceso de forma discreta para favorecer un plan secreto de 180 días que, a diferencia de la iniciativa anterior, no ha consultado a los desplazados y ha quedado cerrado a la participación de la sociedad civil y de Naciones Unidas.

Las iniciativas emprendidas anteriormente eran específicas a cada situación y no existía una política coherente que cubriera las lagunas en materia de protección. Para evitar repetir los mismos errores, el Gobierno de Sri Lanka debe reabrir de inmediato la iniciativa actual a todas las partes interesadas. Así, el gobierno podría aprovechar toda la experiencia y los datos existentes para asegurar que se adopta y aplica una política que proteja y fomente el derecho a la vivienda, a la tierra y a la propiedad de los desplazados internos. Además, esta medida proporcionaría a la sociedad civil y a las agencias de la ONU el tiempo y los conocimientos necesarios para elaborar planes operativos que contribuyan al proceso de retorno y restitución.

Los recientes anuncios realizados por el gobierno indican que ha emprendido planes para que retornen cuantos desplazados internos sea posible a finales de 2009. No obstante, la velocidad no ha de ser el factor primordial en ninguna etapa del proceso y todo programa de retorno y reasentamiento debe incorporar un marco adecuado para la protección del derecho a la vivienda, a la tierra y a la propiedad. Sin esta protección, los desplazados internos pueden quedar más desprotegidos ante los abusos de los derechos humanos, como la violencia por motivos de género, la discriminación, la vivienda infrahumana, las restricciones a la libertad de movimiento y un sistema inadecuado de agua y saneamiento, entre otros. También podrían convertirse en una carga para las comunidades a las que regresan.

Según las exhaustivas encuestas realizadas por el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE, por sus siglas en inglés) en el Este entre los desplazados internos y los retornados, conforme a las obligaciones internacionales sobre derechos humanos

contraídas por Sri Lanka, el gobierno y las agencias internacionales de ayuda deben dar prioridad a las siguientes áreas clave para garantizar y proteger el derecho a la vivienda, a la tierra y a la propiedad de los desplazados internos en el Norte durante y después de su retorno al hogar:

El retorno y la restitución

Tras el cese de las hostilidades, las autoridades nacionales tienen el deber y la responsabilidad primordiales de posibilitar que los desplazados reconstruyan su vida. Las autoridades deben facilitar el retorno voluntario suministrando a los desplazados internos información exacta sobre su zona de residencia y garantizando que las zonas sean seguras (que no hayan minas terrestres, por ejemplo). No debe forzarse a los desplazados a abandonar los campos provisionales si éstos creen que no es seguro regresar o si no tienen posibilidades de disponer de una vivienda; no obstante, tampoco se debe confinar a la fuerza a los desplazados, sino que debe restituirse la libertad de movimiento a todos los que están desplazados en la actualidad.

A fin de crear las condiciones adecuadas para un retorno digno y seguro es necesario emprender un proceso de restitución, que incluye (entre otros elementos) conceder una indemnización justa y equitativa para la reconstrucción de las viviendas dañadas, permitir que los desplazados retomen sus antiguos medios de vida (por ejemplo, rehabilitando los activos comerciales y las tierras cultivables) y dotarles de formación sobre nuevas formas de generar ingresos. Un retorno sin este proceso de restitución no será jamás una solución duradera y completa al desplazamiento.

En el Este, muchas familias accedieron a retornar a condición de recibir una vivienda permanente, pero llevan más de un año esperando en refugios temporales y muchas no tienen acceso a sus medios de vida tradicionales. Los funcionarios de la zona han reconocido que faltaban fondos para reconstruir las casas antes

de que se emprendiera el retorno y que todavía siguen buscando financiación.

Lecciones:

- La confusión y la desconfianza pueden propagarse con rapidez debido a la desinformación y a la falta de transparencia.
- Durante todos los retornos y las reubicaciones deben estar presentes observadores independientes; los desplazados internos deben disponer de documentos oficiales que confirmen los plazos y las prestaciones.
- Los planes de indemnización deben contar con plena financiación antes de que retornen los desplazados para que éstos no sufran más inseguridad por la vivienda y la alimentación.
- Los planes de indemnización deben atenerse a un calendario de ejecución realista.

Participación, consultas y no discriminación

Es necesario dedicar esfuerzos especiales en asegurar la participación plena de los desplazados en la planificación y gestión de su propio proceso de retorno y restitución. Habrá que desarrollar unas estructuras participativas transparentes y formales para garantizar que los antiguos residentes, en especial los más desfavorecidos, se beneficien de la reconstrucción de las viviendas y que otros no se apropien de sus tierras ilícitamente. Las estructuras pueden incluir comités de quejas y reuniones frecuentes entre las partes interesadas. Los residentes deben estar provistos de los datos de contacto de los agentes gubernamentales responsables y de información sobre la legislación y las políticas pertinentes. Al mismo tiempo, se debe consultar a toda la comunidad y las reparaciones y mejoras de las infraestructuras deben beneficiar a todos para evitar que se creen desigualdades que puedan generar o exacerbar tensiones intracomunitarias.

Se han dado muchos casos en el Este de desplazados internos que acordaron retornar creyendo informaciones erróneas sobre los plazos de reconstrucción de su casa destruida. En casos aislados, se obligó a los desplazados internos a retornar, aunque preferían permanecer en el campo de desplazados y, en otros, se les reubicó a la fuerza en nuevos campos de tránsito. También se impidió a los desplazados retornar a su lugar de origen, designado como zona de alta seguridad, debido a proyectos urbanísticos.

Lecciones:

- Los desplazados internos deben estar informados en todo momento sobre los plazos.
- Deben anunciarse formalmente por escrito todas las zonas de alta seguridad aprobadas por la Presidencia, publicarse en el diario oficial y hacerse públicas para conocimiento de las familias afectadas.
- Debe ofrecerse una indemnización adecuada y una vivienda alternativa a todos los afectados.
- La calificación de zona de alta seguridad debe tener una duración limitada y la adquisición permanente de tierras debe seguir los procesos establecidos de acuerdo con la Política Nacional de Reasentamiento Involuntario, la Ley sobre Adquisición de Tierras y demás disposiciones nacionales.
- Los afectados deben contar con un acceso claro a las soluciones judiciales y se debe devolver las tierras y los bienes inmuebles a sus propietarios originales lo antes posible.
- No debe planificarse ningún proyecto urbanístico en las zonas de alta seguridad y todos los proyectos deben cumplir plenamente la legislación nacional.

El derecho a una vivienda digna y a la seguridad de tenencia

Los conflictos desestabilizan casi siempre las condiciones de vida y de vivienda. Debe proporcionarse a las familias afectadas la posibilidad de adquirir un alojamiento digno y asequible lo antes posible. Si una casa dañada ha quedado inhabitable, hay que dotar a los afectados de un refugio provisional adecuado hasta que concluyan las obras de reconstrucción.

Debe garantizarse la seguridad de tenencia a todos los afectados, incluidos los grupos más vulnerables, como los procedentes de asentamientos informales que quizá carezcan de título de propiedad del terreno que ocupaban. Los intentos por oponerse al retorno de los desplazados a los asentamientos informales o declarar que esas zonas no son habitables constituirían un desalojo indirecto a la fuerza, práctica ilegal conforme al derecho internacional sobre derechos humanos.

En el Este, tras el tsunami del océano Índico, muchas familias no recibieron garantías por escrito de que se les daría una vivienda o de que podrían quedarse en tierras sobre



las que no tenían ningún título oficial. Los Grama Niladaris (los funcionarios gubernamentales de menor rango) y los secretarios de distrito se encargaban de las listas de beneficiarios pero no se establecieron disposiciones que aseguraran la tenencia, que estaba contemplada en el acuerdo entre las agencias de ayuda (que construían las viviendas) y los funcionarios locales (que las entregarían a los beneficiarios). Así, muchas familias a las que se prometió una casa no han recibido aún las escrituras ni los títulos de propiedad.

En el campamento de desplazados internos en Vellor, al norte de Trincomalee al este de Sri Lanka, se encuentran las personas que huyen de la guerra en el norte y los damnificados por el tsunami de 2004.

Lecciones:

- Todos los beneficiarios deben recibir un certificado que especifique a qué tienen derecho y dónde figura su nombre en la lista de beneficiarios.
- Todas las listas de beneficiarios deben ser públicas.
- Debe darse prioridad a quienes carecen de títulos de propiedad sobre la tierra.

Los derechos de las mujeres y los niños

Las mujeres y los niños necesitan una atención y protección especiales durante el desplazamiento y después del retorno debido a su mayor vulnerabilidad ante la violencia sexual y de género, así como a su mayor necesidad de atención sanitaria y servicios de salud reproductiva. Además, son vulnerables a la pérdida de derechos a la propiedad, ya sea a través de la explotación o de políticas que favorecen a los varones.

Las mujeres y los niños deben tener la oportunidad de participar en las consultas en todas las etapas. Los agentes gubernamentales deben establecer de forma clara quién es el titular de la tierra y los inmuebles antes de otorgar una indemnización financiera y deben garantizar que la lista de beneficiarios se corresponde con los registros de titularidad. Tras el tsunami, muchas mujeres

perdieron el derecho a la propiedad porque sólo se admitía una firma para obtener la tierra asignada por el Estado. Debe procurarse no emplear la expresión “cabeza de familia” en ningún impreso con efectos legales, ya que la tendencia es que sea el marido el que firme, incluso cuando la esposa es la titular original.

Muchos niños también perdieron sus derechos legítimos de herencia tras el tsunami, dado que las políticas y los procedimientos se centran en la titularidad de los adultos y en la indemnización sin que se hubieran desarrollado sistemas que permitieran identificar a los huérfanos y dar prioridad a sus derechos a la vivienda y a la tierra.

Lecciones:

- El término “cabeza de familia” no debe emplearse en los impresos para obtener indemnizaciones, en las listas de beneficiarios ni en otros formularios que puedan despojar, de forma involuntaria, a las mujeres de su propiedad legítima.
- Cuando no existan títulos de propiedad, tanto el esposo como la esposa deben tener la oportunidad de compartir la indemnización a partes iguales (o poseer conjuntamente una casa nueva).
- Deben crearse procedimientos especiales para identificar, consultar y asesorar a los menores huérfanos sobre su derecho a la vivienda, a la tierra y a la propiedad.

La documentación y las disputas sobre propiedades

La falta de documentación puede originar la negación de los derechos a la propiedad, al acceso a la atención sanitaria, a la educación y a otros servicios públicos esenciales. Las autoridades deben asegurar que se inscribe sin dilación cualquier documento que se haya perdido. En los casos en los que los residentes no dispongan de pruebas formales de la titularidad sobre la tierra o en los que se hayan destruido los documentos, las autoridades deben establecer mecanismos de fácil acceso (como asistencia letrada y seguimiento oportuno de los documentos sustitutos) que garanticen que nadie se quede sin vivienda. No debe darse de baja a ninguno de los que figuran en la lista de desplazados internos hasta que no se confirme que han retornado a su lugar de residencia original y no simplemente a su aldea natal. Debe facilitarse a todos los desplazados puntos de contacto con la administración local, por si encuentran barreras que les impidan retornar plenamente a su tierra.

En el Este, sobre todo después del tsunami, muchas personas no han recibido aún las subvenciones y los permisos oficiales para percibir las tierras asignadas por el Estado. Algunas familias llevan más de un año esperando los documentos sustitutos de sus títulos de propiedad privados. El retraso ha desencadenado el temor a que se produzcan apropiaciones de tierras y la desconfianza hacia las estructuras y las intenciones del gobierno.

En otros casos, los propietarios de las “casas del tsunami” han vendido su vivienda contraviniendo las condiciones de “titularidad”. A menudo, los nuevos propietarios desconocen esas restricciones y que legalmente no tienen derecho a la casa.

Lecciones:

- La Comisión de Asistencia Jurídica debe crear unidades jurídicas móviles que traten las demandas por propiedades, que faciliten el acceso a las soluciones legales disponibles o que remitan los casos a las autoridades pertinentes cuando sea adecuado. Tras cada reunión, deben establecerse consultas de seguimiento.
- Se debe informar especialmente a los beneficiarios sobre su situación legal respecto a los permisos de tierras y las subvenciones estatales, así como de la naturaleza de su derecho a tomar posesión y ocupar las tierras de que se trate

Segunda ocupación

Los ocupantes secundarios son aquéllos que toman la residencia en una casa o en un terreno después de que sus propietarios legítimos o habitantes hayan huido. Este fenómeno es habitual después de todos los conflictos y hay que esforzarse no sólo por proteger los derechos de los habitantes originales, sino también por evitar que los ocupantes secundarios se queden sin techo, sean desalojados de forma injusta o sufran otras violaciones de los derechos humanos.

En el Este, muchos casos de ocupación secundaria se deben a la utilización de viviendas e inmuebles públicos por las fuerzas de seguridad. Como en esa provincia todavía deben emprenderse medidas eficaces que solucionen la ocupación secundaria (por civiles o fuerzas de seguridad), los siguientes puntos exponen las lecciones extraídas de las mejores prácticas internacionales¹:

Lecciones:

- Debe establecerse un consejo de tierras independiente e imparcial que asuma

los casos de ocupación secundaria, con la facultad de tomar decisiones sobre la titularidad de las tierras y con el presupuesto necesario para indemnizar a los ocupantes secundarios de modo que no se queden sin vivienda. Debe ponerse fin a la ocupación secundaria por parte de las fuerzas de seguridad en cuanto la necesidad inmediata de seguridad haya dejado de existir.

- Los casos actuales de ocupación secundaria por el ejército deben responder a una necesidad demostrada, registrada por éste y por el Agente Gubernamental. El propietario o propietarios de la vivienda o de las tierras deben poder exigir un alquiler justo por el uso del lugar hasta que se les permita regresar. Además, debe proporcionarse otra vivienda digna y medios de subsistencia adecuados sin perjuicio de su derecho a regresar y a ser restituido.

Conclusión

El derecho a la vivienda, a la tierra y a la propiedad suele pasarse por alto debido a su complejidad y a la tendencia a concentrarse en las necesidades humanitarias inmediatas. Sin embargo, estos derechos son fundamentales para garantizar un proceso de recuperación positivo y sostenible, además de prevenir más conflictos. Si no existe una unidad familiar estable que pueda adquirir una vivienda digna, la recuperación no será posible a largo plazo, puesto que prevalecerá la inseguridad y los retornados serán propensos a sufrir muchos otros abusos de los derechos humanos.

El gobierno tiene la obligación (con la ayuda de las ONG y las agencias internacionales) de garantizar que los programas de retorno y restitución traten los problemas clave de los derechos humanos. El Gobierno de Sri Lanka tiene ante sí la ímproba tarea de lograr soluciones duraderas en materia de vivienda para su población desplazada. Es necesario disponer de una política y un plan coherentes sobre el retorno y la restitución para resolver las complejas cuestiones socioeconómicas que afectan a casi el 3% de la población del país y para contribuir a la construcción y consolidación de la paz.

Todd Wassel (tawassel@hotmail.com) ha sido Director de País para Sri Lanka en el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE) <http://www.cohre.org> desde mayo de 2007 hasta septiembre de 2009.

1. Véase, por ejemplo, el principio 17 de los Principios de Pinheiro. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3791.pdf>.

Cómo entender el desafío

Gil Loescher y James Milner

La probabilidad de que aquellos que se encuentran en el exilio prolongado pasen mucho tiempo en campos o desprotegidos en entornos urbanos suele repercutir negativamente en sus derechos humanos y en sus medios de subsistencia, así como en la seguridad de los Estados.

El interés internacional en materia de refugiados y asilo de estos últimos años se ha centrado en gran medida en las poblaciones desplazadas, ya sea en la llegada de solicitantes de asilo a los países occidentales o en el desafío que supone ofrecer ayuda humanitaria a los desplazados en situaciones de emergencia. Sin embargo, uno de los problemas humanitarios más complejos y difíciles que afronta la comunidad internacional actualmente es que la gran mayoría de las denominadas situaciones de desplazamiento prolongado se encuentran en algunas de las regiones más pobres e inestables del mundo. Estas situaciones, que a veces perduran durante décadas, suelen darse en la mayoría de los continentes en una serie de entornos como campos, asentamientos rurales y centros urbanos. Desde el punto de vista de ACNUR: "entre las consecuencias de que haya tantos seres humanos en una situación estacionaria, se incluyen vidas desperdiciadas, recursos despilfarrados y más amenazas a la seguridad".¹

La naturaleza y el alcance del problema

Las situaciones de desplazamiento prolongado son aquellas que ya han superado la fase inicial de emergencia pero para las que no existen soluciones en el futuro inmediato. No siempre se trata de poblaciones estáticas; suele haber periodos de aumento y descenso de la cantidad de desplazados y cambios en ese grupo de personas.

ACNUR considera que una situación de refugio prolongado es aquella en la que más de 25.000 refugiados han estado en el exilio durante más de cinco años. Si aplicamos esta definición, casi dos tercios de los refugiados actuales en el mundo (más de seis millones de personas) se encuentran en situación de refugio prolongado. Según ACNUR, en 2009 existen unas 30 situaciones graves de este tipo en el planeta.

La duración media en este estado de limbo virtual ya ronda los 20 años, lo cual contrasta con la media de nueve años que se alcanzaban a principios de la década de los noventa. Así, no sólo

hay un mayor porcentaje de refugiados mundiales en el exilio prolongado, sino que ahora su situación dura más tiempo.

Por muy alarmantes que sean las estadísticas, el problema del desplazamiento prolongado es mucho mayor y pone de relieve los límites de una definición basada en cifras. Las estadísticas de ACNUR suelen ser problemáticas² y no comprenden muchas situaciones de refugio prolongadas y crónicas. Por ejemplo, el cálculo del Alto Comisionado sobre los refugiados en el exilio prolongado no incluye a muchos de los desplazados de larga duración en los entornos urbanos de todo el mundo ni a las pequeñas poblaciones residuales de desplazados que siguen en el exilio una vez que los demás han retornado. Tampoco incluye a los millones de refugiados palestinos de Oriente Medio que se encuentran bajo el mandato de la UNRWA (Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo). Además, también están los más de dos millones de refugiados iraquíes en la región colindante con Iraq cuya situación se alargará si en breve no se encuentran soluciones a largo plazo para ellos.

Y lo que es aún más significativo: esas estadísticas no incluyen a los más de 25 millones de desplazados internos de todo el mundo, la mayoría de los cuales se encuentra también en un estado de desplazamiento continuado y crónico.

Causas

La mayoría de los refugiados y desplazados internos en situaciones prolongadas proceden de países donde los conflictos y las persecuciones perduran desde hace años y cuya inestabilidad provoca una inseguridad crónica en la región. De una forma más general, ACNUR argumenta que "las situaciones de refugio prolongado nacen de un punto muerto político. No son inevitables, sino que más bien son el resultado de la acción y la inacción políticas, tanto en el país de origen (la persecución y violencia que motivaron la huida) como en el país de asilo. Perduran debido a los problemas constantes en el país de origen, y se estancan y prolongan a

consecuencia de las respuestas a los flujos de refugiados, que suelen implicar una restricción de la libertad de movimiento y de las posibilidades de empleo de éstos, así como el confinamiento en campos".³

De hecho, las situaciones de refugio prolongado son el resultado conjunto de las circunstancias dominantes en el país de origen, las políticas de respuesta en el país de asilo y la falta de compromiso suficiente con dichas situaciones por parte de otros actores diversos. Si se fracasa al afrontar la situación en el país de origen, los refugiados y los desplazados internos no pueden retornar. Si se fracasa en la colaboración con

Una refugiada sudanesa se prepara para abordar el tercer y último convoy de repatriación de Yarenja, Etiopía, para volver al Sur de Sudán. 2007.



el país de acogida, se refuerza la percepción del refugiado como una carga y una amenaza a la seguridad, lo cual desemboca en la limitación del refugio a campos o a zonas urbanas de por sí sobrecargadas y en la inexistencia de soluciones locales. En consecuencia, las agencias humanitarias deben compensar la inacción o el fracaso de aquellos actores responsables de mantener la paz y seguridad internacionales.

Consecuencias humanitarias

Muchos gobiernos del Sur global exigen ahora que los refugiados vivan en campos designados, lo cual tiene consecuencias graves sobre los derechos humanos y los medios de subsistencia de los refugiados y los desplazados internos. La incidencia de la violencia física y sexual en los campos de desplazados sigue siendo motivo de profunda preocupación. Las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados se encuentran más desfavorecidos. El confinamiento prolongado de los refugiados en los campos conlleva la vulneración de diversos derechos recogidos en la Convención de 1951, como el de la libertad de movimiento y el derecho a buscar un empleo remunerado. Frente a estas restricciones, los refugiados

dependen de la ayuda para la subsistencia (o incluso de inferior categoría) y llevan una vida caracterizada por la pobreza, la frustración y el potencial desperdiciado.

Debe y puede hacerse mucho más, tanto para responder a las necesidades inmediatas de los refugiados como para crear oportunidades para ellos. Los refugiados suelen tener habilidades que son esenciales para la construcción de la paz y el desarrollo futuros allí donde se encuentren o en su país de origen una vez retornados y al agruparles en campos se les impide contribuir al desarrollo regional y a la construcción del Estado. En los casos en que se les ha permitido participar en la economía local, se ha comprobado que pueden “tener una repercusión positiva en la economía [local] al favorecer la producción agrícola, ofrecer mano de obra barata y aumentar los ingresos de los vendedores locales por la venta de alimentos básicos”.⁴ Al prohibirles trabajar fuera de los campos, les resulta imposible realizar estas aportaciones.

De forma parecida, los refugiados y los desplazados internos de los entornos urbanos, cuya cifra se cree que ha aumentado de forma drástica en los últimos años, suelen encontrarse en situación precaria, sujetos al acoso y a la explotación, y con el miedo constante a ser detenidos. Con frecuencia pasan “desapercibidos” ante la comunidad internacional y reciben poca ayuda —o no llegan a recibirla— por parte de los organismos y donantes internacionales, que prefieren centrarse en los objetivos más visibles. Sin documentación, están desatendidos por su gobierno de origen o de acogida, son discriminados y carecen de vivienda adecuada, empleo y acceso a los servicios sociales.

Consecuencias relativas a la seguridad

Además de los problemas humanitarios, a menudo las situaciones de desplazamiento prolongado generan una serie de preocupaciones políticas y por la seguridad. La presencia continuada de grandes grupos de desplazados ha sido fuente de un conflicto interno o internacional, aunque principalmente regional, que ha provocado inestabilidad en los países vecinos. La militarización, el tráfico de armas, el contrabando de drogas, la trata de mujeres y menores y el reclutamiento de niños soldados y mercenarios pueden ocurrir, y de hecho ocurren, en algunos de los campos y zonas urbanas que albergan a las poblaciones desplazadas durante largo tiempo.

La prolongación de las crisis de refugiados también puede acarrear implicaciones

indirectas en materia de seguridad. A medida que el compromiso de los gobiernos donantes con las poblaciones de refugiados en los campos disminuye, la competencia con la población de acogida por los escasos recursos puede convertirse con el tiempo en una fuente de inseguridad cada vez mayor. Del mismo modo, la reducción de la ayuda en los campos puede conducir a algunos desplazados a realizar actividades de supervivencia, como el bandolerismo, la prostitución o el hurto.

A pesar de la creciente importancia del problema, las situaciones de desplazamiento prolongado han ganado relevancia en la agenda internacional sobre refugiados tan sólo en los últimos tiempos. Organismos humanitarios como ACNUR han sido abandonados a su suerte para que cuiden de esas poblaciones e intenten mitigar las consecuencias negativas del exilio prolongado.

Hacia su solución

La escala y las dimensiones del problema actual exigen una respuesta global urgente. Aunque son esenciales los planteamientos tradicionales que contemplan la ayuda exclusivamente como asistencia humanitaria, no constituyen una solución a las situaciones prolongadas. La respuesta contemporánea a las situaciones de refugio prolongado contrasta claramente con la respuesta internacional ofrecida a las poblaciones de refugiados de larga duración en la Guerra Fría, época en que los intereses geopolíticos de Occidente motivaron un compromiso a gran escala con las crisis prolongadas de refugiados. Ese compromiso dio lugar a la formulación y aplicación de soluciones generales basadas en las tres soluciones duraderas (repatriación, integración local y reasentamiento en terceros países). Iniciativas que fueron apoyadas no sólo por organismos humanitarios como ACNUR, sino también por una gran variedad de actores de desarrollo, seguridad y paz, especialmente dentro del sistema de Naciones Unidas. Recurriendo a toda la gama de soluciones para los refugiados y garantizando el compromiso continuado de distintos actores, la comunidad internacional pudo resolver situaciones de refugiados tan complejas como la de los desplazados que quedaron en Europa mucho después de la II Guerra Mundial, los millones de refugiados indochinos o la situación de los refugiados de América Central en la década de los ochenta.

Al entender la naturaleza específica de cada situación de refugio y al considerar las necesidades, preocupaciones y

capacidades de los países de primer asilo, de origen, reasentamiento o donantes, así como las necesidades de los propios refugiados, la comunidad internacional ha puesto fin satisfactoriamente al sufrimiento de muchos refugiados en los últimos cincuenta años.⁵ Necesitamos un planteamiento global e integrado de ese tipo para resolver las situaciones actuales de desplazamiento prolongado.

Es necesario un planteamiento que abarque múltiples facetas, aunque la respuesta general de los responsables políticos sigue compartimentada en temas de seguridad, de desarrollo y de ayuda humanitaria, debatidos en foros diferentes. Escasea, o ni siquiera existe integración alguna de los planteamientos en el ámbito estratégico, ni tampoco mucha coordinación eficaz sobre el terreno. Ni Naciones Unidas ni los gobiernos donantes han articulado adecuadamente la resolución de los desplazamientos recurrentes en la promoción del desarrollo económico y político, la resolución de los conflictos y la paz y seguridad sostenibles.

Las soluciones integrales a las situaciones de desplazamiento prolongado deben superar estas divisiones y adoptar un nuevo planteamiento que incorpore las recientes iniciativas políticas de una gama de actores. Para que las soluciones sean realmente integrales y, por tanto, eficaces, deben implicar una participación coordinada de diversos actores en materia humanitaria, de desarrollo, paz y seguridad.

En el ámbito internacional, los responsables políticos y los defensores de los derechos humanos han participado recientemente en una serie de reuniones clave relacionadas con las situaciones de refugio prolongado, entre las que se encuentra el Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en materia de Protección celebrado en Ginebra en diciembre de 2008. Los resultados de dichas reuniones dieron cuenta de un notable consenso internacional sobre la importancia de desarrollar una respuesta más eficaz al problema del desplazamiento prolongado. Ese consenso empujó a ACNUR a proponer una Conclusión del Comité Ejecutivo sobre situaciones de refugio prolongado en 2009. No obstante, en agosto de dicho año todavía no estaba claro si se podría alcanzar un acuerdo sobre el texto. Seguían existiendo diferencias sobre cuestiones relativas a la definición, la cooperación internacional y la responsabilidad, los planteamientos sobre soluciones duraderas y el lugar de los refugiados dentro del amplio sistema de Naciones Unidas. Es fundamental que el

Estadísticas

Para obtener información estadística relativa a situaciones prolongadas de refugiados, véase el Anuario Estadístico de ACNUR 2007 y 2008, Global Trends, en línea en <http://www.unhcr.org/statistics.html>

Comité Ejecutivo apruebe una Conclusión que resuelva estas cuestiones e intente salvar el abismo entre los países de acogida del Sur global y las naciones donantes y de reasentamiento del Norte global.

Las reuniones sobre desplazamiento prolongado también deben tener en cuenta las nuevas oportunidades internacionales de promover debates más generales y continuados que vinculen a los refugiados con la construcción de la paz, la migración y el desarrollo. Los últimos avances dentro del sistema de las Naciones Unidas, en concreto la creación de la Comisión y del Fondo para la Consolidación de la Paz, ofrecen otra posibilidad de alcanzar tales respuestas continuas e integradas. También existe un apoyo internacional creciente a las iniciativas piloto "Una Organización", que exigen a los diferentes actores en materia de desarrollo de Naciones Unidas que funcionen de forma más integrada en el ámbito nacional con un programa y un marco presupuestario comunes. Al mismo tiempo, la Organización se está comprometiendo cada vez más en crear misiones integradas en situaciones de guerra y con posterioridad al conflicto. Esas misiones añan las funciones humanitarias, políticas, de derechos humanos, desarrollo y mantenimiento de la paz de la ONU.

También están teniendo lugar innovaciones significativas en países donantes concretos, debido principalmente a que se es más consciente de la dinámica cambiante de la

población de refugiados mundial, sobre todo en lo concerniente a la planificación de los programas de reasentamiento. Asimismo, recientemente se ha considerado la importancia de las respuestas "conjuntas" y "que implican a todo el gobierno" para construir la paz en Estados frágiles. Por ejemplo, Canadá ha creado un Grupo de Trabajo Interministerial sobre Situaciones de Refugio Prolongado para desarrollar una respuesta de ese tipo en este tema.⁶ Si se emprenden iniciativas similares en otros Estados, se contribuirá de forma sustancial a la formulación y aplicación de una respuesta más eficaz a las situaciones de refugio prolongado. No obstante, el éxito de ese planteamiento dependerá totalmente del compromiso continuado de muchos y muy diversos actores.

A pesar de que constituyen un reto y de que no se alcanzarán fácil ni rápidamente, son respuestas esenciales. Las soluciones integrales a las situaciones de desplazamiento prolongado son el mejor medio de afrontar los problemas de los Estados occidentales, proteger a los refugiados y dar respuesta a las preocupaciones de los países de primer asilo. De este modo, hacer un esfuerzo conjunto por resolver estas situaciones interesa no sólo a los refugiados y desplazados, sino a todos los actores del sistema internacional.

*Gil Loescher (gil@loescher.freeserve.co.uk) es Profesor Visitante del Centro de Estudios sobre Refugiados ([*ox.ac.uk\). James Milner \(James_Milner@carleton.ca\) es Profesor Auxiliar de Ciencias Políticas en la Universidad de Carleton \(<http://www.carleton.ca>\).*](http://www.rsc.</i></p>
</div>
<div data-bbox=)*

Loescher y Milner son coeditores de Protracted Refugee Situations: Political, Human Rights and Security Implications (Situaciones de refugio prolongado: implicaciones políticas y en materia de seguridad y derechos humanos), United Nations University Press, 2008.

1. 1 ACNUR, «Protracted Refugee Situations», Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Comité Permanente, 30ª reunión, doc. de la ONU, EC/54/SC/CRP.14, 10 de junio de 2004, p. 2. (disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/40c982172.pdf>) Apud, ACNUR, La situación de los Refugiados en el mundo 2006, p. 106. Disponible (en castellano) en: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=6151.

2. Véase Jeff Crisp, 'Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers', New Issues in Refugee Research ("¿Quién ha contado a los refugiados? ACNUR y la política de las cifras", Nuevos temas de investigación sobre refugiados), documento de trabajo número 12, Ginebra, ACNUR, junio de 1999, http://tiny.cc/Crisp_WP12.

3. Traducción del inglés: ACNUR, «Protracted Refugee Situations», Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Comité Permanente, 30ª reunión, doc. de la ONU, EC/54/SC/CRP.14, 10 de junio de 2004, p. 2. Disponible en: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/40c982172.pdf>

4. ACNUR, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 'Economic and Social Impact of Massive Refugee Populations on Host Developing Countries, as well as Other Countries' ("El impacto económico y social de las poblaciones masivas de refugiados en los países de acogida que se encuentran en desarrollo, así como en otros países"), 2004. Disponible (en inglés) en: http://tiny.cc/refugee_impact.

5. Véase Gil Loescher, Alexander Betts y James Milner, The United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]: The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century (El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): política y práctica de la protección de los refugiados en el siglo veintiuno), Nueva York, Routledge, 2008.

6. Véase el artículo de la pág. 28

Doblemente olvidados

Thais Bessa

Colombia es un reflejo de las situaciones de desplazamiento prolongado olvidadas y del vacío existente en las investigaciones actuales.

El sufrimiento de los más de 4 millones de desplazados por el conflicto en Colombia se ajusta a la definición de situación prolongada en cuanto a número, duración, carácter crónico y falta de respuestas adecuadas por parte de los gobiernos locales y de la comunidad internacional. No obstante, la situación colombiana no ha sido incluida en los documentos, informes, reuniones, presentaciones ni publicaciones oficiales sobre las situaciones de refugio prolongado, ni por los organismos internacionales ni académicos.

Se presenta a Colombia como un país estable con ingresos medios y no como un Estado fallido, Estado que constituye el objeto de los trabajos que se están desarrollando en la actualidad sobre el desplazamiento prolongado. Si se distorsionan las causas del desplazamiento dentro y desde Colombia -como la del Estado democrático amenazado por los grupos terroristas y los traficantes de droga-, se obstaculiza el reconocimiento de los derechos de los migrantes forzados. Las respuestas al desplazamiento provocado por el conflicto colombiano también se ven afectadas por consideraciones de política y seguridad regionales, frecuentemente reñidas con los intereses humanitarios.

La consecuencia de restarle importancia al conflicto y a la crisis humanitaria es que los desplazados colombianos reciben poca atención de la comunidad internacional en cuanto a esfuerzos

diplomáticos, recursos económicos y políticas específicas. Conforme pasa el tiempo, al no aplicarse ninguna iniciativa específica sobre situaciones prolongadas en la región, los desplazados internos y los refugiados viven en un limbo que no deja de deteriorarse y se reducen las posibilidades de establecer protección, ayuda y soluciones duraderas a su terrible situación.

El estudio de las situaciones prolongadas olvidadas, como la de Colombia, subraya los complejos procesos políticos de diferentes ámbitos que subyacen a la percepción de este tipo de situaciones y a su inclusión (o exclusión) en los estudios y esfuerzos políticos. La mayoría de los trabajos académicos y de las iniciativas de las organizaciones internacionales en materia de desplazamiento prolongado se han centrado geográficamente en África, Asia y, muy recientemente, en los Balcanes. Este estudio de situaciones prolongadas olvidadas puede arrojar luz sobre el problema, especialmente en lo que concierne al desplazamiento interno y urbano y a las respuestas locales/regionales. El caso colombiano puede ayudar a ampliar conceptos y esfuerzos no sólo respecto al desplazamiento prolongado, sino también respecto a la migración forzada en general.

Thais Bessa (thais.bessa@gmail.com), antigua estudiante del Máster y participante en el programa de profesores visitantes del Centro de Estudios sobre Refugiados, investiga actualmente de forma independiente la migración forzada en Sudamérica y el desplazamiento prolongado.

“Montados en una tortuga”

Abebe Feyissa Demo

La respuesta de una comunidad etíope al desplazamiento prolongado.

Me llamo Abebe Feyissa Demo y nací en Addis Abeba en 1960. Antes de tener que dejar mi país, estudiaba en el Departamento de Psicología de la Universidad de Addis Abeba. En 1991, huí para librarme de la brutal tortura a la que se sometía a los líderes estudiantiles como yo. En 1993, se me trasladó del campo de refugiados de Walda al de Kakuma, donde vivo desde entonces. Participo activamente en mi comunidad y también llevo muchos años trabajando para el Servicio Jesuita a Refugiados (JRS, por sus siglas en inglés) en Kakuma. En la actualidad, actúo de punto focal para el Asesoramiento Comunitario en JRS. Mi tarea consiste en orientar a los miembros de mi comunidad, así como formar a otros en técnicas de asesoramiento psicológico y masaje.

Al principio, el campo de Kakuma, situado al noroeste de Kenia, se estableció para albergar a 12.000 menores sudaneses que llegaron en 1992. Desde entonces, se han ido sumando refugiados de otras nacionalidades y ahora el campo acoge a 70.000 de ellos. Además de varios miles de sudaneses, también hay somalíes, etíopes, congoleños, burundeses, ruandeses y ugandeses. Muchos llevan más de diez años viviendo en Kakuma. Los que llegaron de niños han estudiado y se han hecho adultos aquí. Muchos han nacido en el campo y nunca han visto su país “de origen”. Desde 2006, un gran número de refugiados sudaneses ha regresado a su hogar, aunque muchos, sobre todo mujeres y niños, no están aún preparados para marcharse de Kakuma.

La mayoría de los refugiados etíopes que viven en el campo eran estudiantes en centros de educación superior o profesionales capacitados procedentes de ciudades y pueblos de Etiopía. Casi todos eran solteros y tenían entre 18 y 35 años de edad. Había más hombres que mujeres. Los que huyeron en 1991, como yo, se quedaron inicialmente en el campo de refugiados de Walda pero, a principios de 1993, se reubicó a todo el grupo de refugiados etíopes en el campo de Kakuma, donde muchos seguimos viviendo.

Existen pocas oportunidades de que los refugiados de Kakuma mejoren su vida. La política del Gobierno de Kenia exige que los refugiados permanezcan en uno

de los campos (Kakuma o Dadaab). No se les permite tener animales, ya que se considera que podría avivar el conflicto entre los refugiados y los indígenas de Turkana, pero el terreno semiárido no se presta al cultivo. Los refugiados pueden emprender pequeños negocios si disponen de capital (ya sea mediante un préstamo de una ONG o con dinero enviado por familiares en el extranjero). Sin embargo, el comercio es limitado porque Kakuma está situado en un área muy aislada (su nombre significa “ninguna parte” en suajili) y la mayoría de los clientes son refugiados, cooperantes y kenianos de la zona. Todas las ONG del campo “emplean” a refugiados, aunque, como la legislación keniana prohíbe contratar a los refugiados, se les emplea como voluntarios y se les paga un “incentivo”, que es mucho más bajo que el sueldo que percibiría un keniano en un trabajo equivalente.

“Todos los días de la semana caen en domingo” es lo que dice Zemedede Bezabih, un compañero refugiado, al explicar cómo es la vida cotidiana de los habitantes del campo de Kakuma. Sin trabajo, todos los días de la semana son iguales, sólo cambia el nombre. La única preocupación de los refugiados es esconderse del sol abrasador y de las tormentas de polvo. Una o dos veces al día, cocinan en sus refugios construidos con planchas de plástico; lo hacen todos los días, todas las semanas, todos los meses y todos los años, quizá para siempre. Las semanas con más de un domingo, están malditas.

Todos los refugiados quieren escapar de esta situación perjudicial. No saben qué hacer y, lo que es aún más frustrante: no saben si acabará algún día. Las tres soluciones que ofrece ACNUR son la repatriación voluntaria, la integración de los refugiados en la estructura social del país de acogida o el reasentamiento en un tercer país. Sin embargo, parece que ninguna de ellas existe para los etíopes que se hallan en Kakuma. Todos los refugiados sueñan con el mañana, pero ninguno tiene la capacidad de hacer realidad sus sueños.

Las consecuencias en la conducta

Durante muchísimos años los refugiados han vivido siete domingos a la semana sin realizar ninguna actividad que tuviera sentido. Al mismo tiempo,

se emocionaban soñando con una vida mejor el día de mañana.

Los refugiados eran como un automóvil en el que el freno y el acelerador se pisaban a la vez: mucho estruendo y agitación sin ningún avance. El resultado es que el motor al final se avería. Conforme pasaba el tiempo lentamente, los refugiados empezaron a comportarse de forma diferente. Caían enfermos, la higiene personal suponía un esfuerzo descomunal y nadie se preocupaba demasiado por comer a su hora.

Durante las tormentas de polvo que se desatan al principio de esos días sin fin, era habitual ver correr a los refugiados de un lado a otro para resguardarse, pese a que no había ningún sitio mejor al que ir. Parecía que la acción misma de correr servía de ayuda.

Los refugiados corren de un lado a otro, haciendo todo lo que se les ocurre para encontrar una solución a sus problemas y una forma de escapar de esa vida. A pesar de esta inagotable actividad, su progreso es desesperadamente lento. Lo llamamos “montar una tortuga”. Las personas están dispuestas a hacer todo lo posible por alejarse de sus problemas, pero el único animal al que pueden subirse es una tortuga, por lo que, pese a su esfuerzo, apenas avanzan. Después de varios años así, algunos se han resignado del todo, se bajan de la tortuga y se ahorcan en una acacia.

¿Por qué unos refugiados se arreglan mejor que otros?

Los refugiados que trabajaban de asesores psicológicos y trabajadores sociales para las ONG que actúan en el campo eran conscientes de la difícil situación y, con frecuencia, analizaban posibles intervenciones alternativas. No eran asistentes profesionales como tales. La preocupación que sentían por sus compañeros refugiados se debía más a su sentido de la responsabilidad para con la comunidad que a su deber profesional.

Observaron que algunos refugiados parecían arreglárselas mejor que otros. Era habitual encontrarse a muchos jugando y apostando a puerta cerrada, a veces durante muchas horas seguidas. Resultaba extraño constatar que estaban menos angustiados que los demás por tener una vida de refugiado que parecía no tener fin. Algunos jóvenes pasaban el tiempo

tocando y escuchando el kirar (instrumento de cuerda tradicional etíope). Y era normal descubrir una mirada tranquila en su rostro.

En aquella época, era frecuente oír de noche el grito de “¡Leba, leba! (¡ladrón, ladrón!). Los menores sudaneses refugiados (los “chicos perdidos”, ahora reasentados en EE.UU.) solían saquear la comunidad etíope de noche. Todos perseguían a los ladrones en la oscuridad, pero rara vez lograban atrapar a alguien. Lo que nos sorprendía era la reacción de los que habían perseguido a los ladrones. Cuando

qué es lo que tenía la experiencia, que les aportara placer y una sensación de bienestar.

Veamos el ejemplo de los que juegan y apuestan. Sí, no se trata de un buen modelo, pero su conducta parece aportarles ventajas. Tienen la esperanza de ganar la próxima partida. Por el contrario, muchos refugiados no tienen motivos de esperanza.

Pensamos en los refugiados que salen de noche gritando ‘leba, leba’ y corren tras los ladrones. Regresan sin haberlos atrapado, sin recuperar lo robado, a

esperanza y en liberar energía física para alcanzar una meta que tenga sentido.

El desarrollo de actividades comunitarias

Según esa conclusión, decidimos buscar formas de ayudar a nuestros compañeros refugiados. Primero, nos centramos en los jóvenes, que estaban más afectados por el tedio. Los antiguos estudiantes de educación superior y los jóvenes profesionales capacitados veían cómo pasaba la mejor época de su vida sin hacer nada. Nuestro objetivo consistía en que participaran en

actividades que tuvieran sentido para ellos. Por ejemplo, planeamos obras de teatro y festivales de música que les hicieran pensar y que les permitieran reflexionar sobre su vida de refugiado, e incluso les dieran la oportunidad de reírse de sus desgracias.

Un miembro de nuestra comunidad trabajaba para una de las ONG del campo, pero en su tierra había sido un famoso futbolista. Rápidamente, logró formar dos equipos de



Un grupo de jóvenes realiza una danza tradicional sudanesa como parte del Festival Joven, campamento de refugiados de Kakuma.

ACNUR/A Webster



Campamento de refugiados de Kakuma

ACNUR/A Webster

regresaban, se juntaban en grupos reducidos para intercambiar experiencias: el que había agarrado del cuello a su vecino, confundiéndolo con un ladrón; el que no podía encontrar la puerta de su propia casa para sumarse a la persecución; el que se había tropezado con un árbol o se había caído en un hoyo y se había magullado la pierna. Todos hablaban sin escucharse, sólo hablaban con una sensación de animación y satisfacción. El que se hizo daño al correr, describía la herida que sangraba sin siquiera sentir el dolor. En ocasiones, los intercambios de experiencias se prolongaban hasta altas horas de la madrugada y, a la mañana siguiente, muchos afirmaban que habían dormido bien y presentaban un aspecto más descansado que de costumbre.

Los que somos asesores psicológicos y trabajadores sociales solíamos charlar de forma periódica sobre esas experiencias e incidentes. Lo que nos interesaba no era la experiencia en sí, sino el efecto que tenía sobre los refugiados. Queríamos comprender

veces heridos, magullados y doloridos, pero conversan durante horas con una vitalidad inusitada. ¿A qué se debe? ¿Por qué duermen profundamente y tienen un aspecto descansado a la mañana siguiente?

Llegamos a la conclusión de que el placer y la satisfacción en la vida se encuentran en el hecho de tener un motivo de

jóvenes refugiados y, tras unas semanas de entrenamiento, se programó un partido entre ellos y se invitó a todos a verlo. El día del partido, el número de refugiados que se habían reunido para contemplarlo era espectacular. Recorrieron tres kilómetros a pie hasta el campo de fútbol y siguieron el partido con una sensación de actividad, esperando con ansia que su equipo ganara.



Miembro del grupo de mujeres tejedoras, campamento de Kakuma.

De regreso al campo, la mayoría de los refugiados caminaban erguidos, con la cabeza alta, hablando con un tono de voz más elevado y sonriendo más de lo habitual. Desde entonces, los refugiados no sólo acuden a ver los partidos, sino que también participan en las sesiones de entrenamiento periódicas. Al final, muchos jóvenes refugiados formaron varios equipos de fútbol, cada uno con su propio nombre. Las actividades deportivas que empezaron en la comunidad de refugiados etíopes se extendieron a otras comunidades: la sudanesa, somalí, congoleña, y se celebraron partidos intercomunitarios.

Por otro lado, los refugiados seguidores de la Iglesia Ortodoxa etíope decidieron movilizarse para construir un templo que pudiera albergar a todos. En dos años, con apoyo financiero del extranjero, construyeron dos iglesias relucientes. Los jóvenes y los no tan jóvenes estuvieron encantados de ayudar en las obras. Las actividades de la iglesia y el número de fieles aumentan día tras día.

Y lo que es más importante: los refugiados que dedicaron su tiempo y energía a ese trabajo descubrieron que tenían más apetito por comer lo que hubiera y mayor energía física. Les satisfacía sentirse cansados después del trabajo y dormían profundamente por la noche. Habían cambiado completamente.

Además, un antiguo estudiante del departamento de artes escénicas de la Universidad de Addis Abeba se ofreció voluntario para escribir, dirigir y producir obras de teatro que fueran aptas para los refugiados de todas las edades. Una mañana, aparecieron en muchos lugares del campo pósteres pintados de colores vivos, con una invitación a una obra de teatro. Fue tema de conversación para todos y despertó gran expectación y entusiasmo. Muchos sintieron lo mismo que al ir a uno de los teatros a los que acudían en su tierra. La vida seguía.

Los refugiados tenían ocasión de ver por lo menos una obra de teatro cada dos meses. Después del espectáculo, durante una semana todas las conversaciones giraban en torno a él y no en torno a lo terrible de la vida de refugiado. Los refugiados tenían algo que esperar.

Construir una iglesia o ver una obra de teatro no eran fines en sí mismos, sino que constituían un trampolín para algo más importante y relevante. Por fin, se había encontrado la ocasión de liberar energía. Y así los refugiados se sentían mejor.

Al cabo de unos años, los habitantes del campo de Kakuma montaron bares y restaurantes, tiendas y otros servicios. Empezaron a multiplicarse los cibercafés, los pases de vídeo, las partidas de ping-

pong, billar y muchos otros juegos de salón, las barberías y las peluquerías.

Una vez hubieron recobrado el sentimiento de orgullo y propósito, los refugiados experimentaron el deseo de decorar su casa. Pronto se desató la competencia entre ellos por decorarla y plantar árboles y flores en su recinto. Algunos refugiados que jamás habían contemplado la posibilidad de llevar una vida auténtica en el campo se casaron y tuvieron hijos. Ahora, sus hijos van al colegio y hay motivos y sentido para continuar la vida en el campo, en lugar de esperar la muerte.

Conclusión

Todos los refugiados necesitan un sentimiento de seguridad para funcionar. La vida a expensas del miedo debilita y corroe el alma. De eso huyeron. También necesitan actividades con un fin y que tengan tanto sentido como las que realizaban cuando estaban en su casa. Esto no implica que deban disponer de todas las pertenencias que tenían en su hogar, pero a pesar de ello, necesitan funcionar con la sensación de estar en casa.

La mayoría de las veces, los países vecinos son los que proporcionan cobijo a los que huyen. Los países de acogida y las ONG que trabajan con refugiados deben saber que no es suficiente con entregar raciones de comida a los refugiados (aunque sea algo vital) y garantizar que están a salvo del peligro.

Además de tener sus necesidades básicas cubiertas, los refugiados deben contar con actividades con sentido, opciones y control sobre su vida. A menudo, no es necesario que una agencia proporcione estos elementos. Como han demostrado los etíopes de Kakuma, las comunidades de refugiados son muy capaces de organizarse y de respaldar a sus miembros si se les da la oportunidad. Es todo un reto encontrar sentido a la vida cuando se han pasado más de 15 años en un campo. Aunque las comunidades de refugiados en situaciones prolongadas son capaces de desarrollar recursos y buscar formas de arreglárselas, al final, debe encontrarse una solución más permanente a sus problemas.

Abebe Feyissa Demo ha sido reasentado en Australia hace poco. El autor quisiera agradecer la ayuda prestada para redactar el presente artículo a Rebecca Horn (RHorn@qmu.ac.uk), becaria de investigación en el Instituto de Salud y Desarrollo Internacionales, Universidad Queen Margaret de Edimburgo.

Escuchemos las experiencias de los desplazados de larga duración

Dayna Brown y Kathryn Mansfield

El presente artículo ofrece la perspectiva de muchas personas que han vivido situaciones de desplazamiento prolongado. Información recogida por el proyecto Escuchemos a la Gente.

El proyecto Escuchemos a la Gente surge de la creencia de que los que trabajan en diversos países para la ayuda humanitaria y el desarrollo, la construcción de la paz, la conservación del medio ambiente y los derechos humanos pueden aprender mucho si escuchan los análisis y las opiniones de los habitantes locales cuando éstos reflexionan sobre los efectos inmediatos y las consecuencias a largo plazo de dichas ayudas externas. Los temas recurrentes que surgieron en los ejercicios de escucha sobre el desplazamiento prolongado se centraban, en concreto, en la seguridad, los problemas que suponía el regreso a casa y sobre quién se beneficiaba de la ayuda internacional.

Los problemas que plantea el retorno

Agendas externas: Algunos refugiados que habían retornado tras estar desplazados durante mucho tiempo afirmaron que, a menudo, su decisión de retornar estuvo motivada por agendas y prioridades externas, en vez de por haberse sentido preparados para volver y reintegrarse. A finales de 2007, momento en que se realizó un ejercicio de escucha en Sri Lanka, todos los desplazados se sentían a merced de la agenda del Gobierno o de la comunidad internacional. Algunos percibían que sólo podrían seguir recibiendo ayuda internacional si se quedaban en los campos. Otros indicaron que el Gobierno de Sri Lanka pedía a las ONG que se marcharan e incitaba a los desplazados a que regresaran a casa a pesar de que éstos consideraban que no era seguro hacerlo.

En Bosnia y Kosovo, casi todo el mundo mencionó el apoyo de la comunidad internacional al retorno de los refugiados y los desplazados internos. Muchos estaban muy agradecidos porque no podrían haber regresado sin ayuda internacional, según afirmaron. No obstante, otros comentaron que los donantes europeos priorizaron y financiaron el retorno de los refugiados de la antigua Yugoslavia más rápido de lo que éstos podían asimilar porque querían que abandonaran los países donde habían encontrado refugio una vez

concluidos los conflictos. Algunas personas, que se sentían forzadas a alcanzar una reconciliación artificial, declararon que la obligación de retornar a ciertas zonas (a menudo a un ritmo mayor del que podían soportar) con el fin de recibir ayuda constituía una violación de sus derechos.

En Bosnia, muchos también expresaron su frustración al ver casas vacías que creían que se habían reconstruido por razones políticas. En otros casos, los desplazados obtuvieron terrenos o fueron reasentados por la administración local y se les prometió más ayuda, pero posteriormente no recibieron nada y sobreviven como pueden o han tenido que marcharse otra vez.

En Kosovo, la gente estaba especialmente preocupada por el interés primordial que demostraban los donantes en apoyar los retornos y promover comunidades multiétnicas. Cuando un miembro del proyecto Escuchemos a la Gente le preguntó a un asesor de la comunidad albanokosovar por qué estaba tan contento de que los serbios desplazados en Kosovo regresaran a su pueblo, éste contestó: “porque así nosotros podemos tener más cosas”.

Preparación: En muchos sitios, los desplazamientos que han durado más de una generación han motivado que los desplazados no estén preparados para la vida a la que regresan. Por ejemplo, una joven angoleña de un campo de retornados hablaba perfectamente inglés pero no sabía portugués, ya que había pasado casi toda su vida en un campo de refugiados de Zambia en el que había finalizado su educación secundaria y había obtenido un buen puesto de trabajo en una ONG internacional. Cuando le llegó la hora de regresar a Angola lo hizo, aunque el retorno implicaba dejar una vida relativamente estable en el campo por una existencia de gran incertidumbre. Explicó que no había podido aprender portugués a su regreso ni encontrar un trabajo como profesora de inglés, por lo que subsistía recogiendo leña y transportando ladrillos y agua para otras familias del pueblo.

Muchos refugiados y desplazados angoleños pensaban que habían estado mejor en los campos y expresaron sus reservas sobre el retorno a su lugar de origen. Algunas de estas personas habían reconstruido su vida en el lugar al que habían huido, como una mujer, que declaró: “Ya tengo hijos y nietos aquí en Luanda y ya no me queda nadie en mi hogar”. A otros les preocupaba la seguridad en caso de retornar. Algunos habían incrementado su patrimonio de forma significativa durante el desplazamiento y estaban disgustados por no poder trasladarlo consigo al volver, puesto que les dificultaba aún más el reasentamiento.

Un retornado camboyano, que estuvo desplazado más de diez años durante la guerra, destacaba lo poco preparado que se encontraba para volver a su vida en el pueblo: “En los campos no hemos aprendido a plantar arroz ni hemos visto vacas o búfalos. Comemos la carne que hay y disponemos de carbón. Conocemos el fruto pero no el árbol. Cuando volví a casa y vi una vaca, pensé que era un perro grande. Dije: ‘¿Por qué los perros son tan grandes en Camboya?’ [...] La vida, una vez abandonado el campo, fue difícil. Antes nos habían enseñado a ser reyes, no a ser personas corrientes ni a vivir sin comodidades. Deberían formar a las personas, enseñarles. Las ONG deberían prepararnos para ser agricultores”.

Un trabajador karenio de una ONG local en un campo de refugiados de la frontera birmano-tailandesa expresó la misma opinión: “Estar en el campo durante mucho tiempo no es bueno. Ya ha pasado una generación. La gente sobrevive gracias a la ayuda. Si tuviéramos que volver a Birmania mañana, los padres no trabajarían porque son mayores. Sus hijos no saben cómo plantar arroz. ¿Cómo sobrevivirían? Entiendo que no tengan tierras, pero deben contar con conocimientos de agricultura porque tendrán que usarlos nada más volver [...] No todo el mundo puede ser profesor o estudiar. Algunos deben saber cultivar la tierra o construir casas”.

Seguridad económica: Los comentarios de los desplazados en diversos sitios se hacen eco de la preocupación sobre la adecuación y

la insuficiencia de los programas destinados a mejorar sus condiciones de vida al regreso, que, a menudo, provocan que se marchen otra vez para encontrar trabajo. En Bosnia, la gente aclaraba que la producción agrícola no había sido tradicionalmente una fuente de ingresos mayoritaria, dado su nivel de industrialización antes de la guerra y el pequeño tamaño de las granjas. Aunque no consideraban que la ayuda agrícola ofrecida por las agencias humanitarias fuera inadecuada, señalaron que se necesitaban diferentes tipos de formación e inversión para crear más empleo y permitirles competir con otros productores europeos. Ahora sólo las personas mayores siguen viviendo en muchos pueblos, ya que los jóvenes se han ido a la ciudad y a otros países en busca de trabajo.

Mucha gente en Kosovo repetía la idea de que una de las principales prioridades era la creación de empleo, especialmente para los jóvenes. Destacaron el paro actual (más del 50%) y la pobreza (que afecta aproximadamente a un tercio de la población), así como el obstáculo de la corrupción y la falta de confianza de los inversores como cuestiones previas a la definición del estatuto de Kosovo. Una persona afirmó: "Algunos [desde la diáspora] desean invertir en negocios y crear empleo, pero todavía no hay reglas que garanticen sus inversiones". Señalaban además la escasez de trabajo fuera de la capital, Prístina, que había provocado un nuevo éxodo, si no fuera de Kosovo, sí al menos de los pueblos a las ciudades, y que obstaculizaba económicamente el retorno al hogar.

De forma parecida, en los países del sudeste de Asia afectados por el tsunami de 2004, muchos afirmaban que hubieran preferido recibir más ayuda para desarrollar sus

medios de subsistencia que para reconstruir viviendas, dado que, según observaron, si hubieran tenido ingresos podrían haber reconstruido sus casas por sí mismos.

¿Quién se beneficia?

¿Las comunidades de acogida o los desplazados internos y los refugiados? En muchas zonas, la población cuestionaba el hecho de que se ofreciera ayuda internacional a los desplazados que pasaban por la comunidad de acogida sin que ésta se beneficiara también. Por ejemplo, en una zona de Sri Lanka sólo los desplazados internos recibieron asistencia internacional, aunque en ella se encuentran las tres divisiones más pobres del país. Un mulá planteó el problema de la envidia en los siguientes términos: "Al principio, la comunidad local ayudaba a los desplazados internos. Después, conforme éstos empezaron a recibir ayuda, su vida cambió a mejor. La comunidad local fue olvidada y dejada de lado y ahora se siente dolida y furiosa". Un zapatero local coincidía en esta opinión y afirmaba de los desplazados internos de su comunidad: "Vienen sin nada. Luego, en uno o dos años, tienen dinero, tierra e incluso construyen casas. Y aún reciben raciones. Nosotros no recibimos nada, a pesar de que seguimos siendo pobres". Varios desplazados hablaron sobre estas tensiones y reconocieron que era necesario resolver la pobreza en las comunidades de acogida: "Sabemos que la población local no recibe esta ayuda y creemos que deberían hacerlo. Creo que no se les ayuda porque no lo han perdido todo y porque se piensa que nosotros lo merecemos más".

Otros comentarios resaltaban los beneficios económicos que suponía la presencia de un campo de desplazados: éste representaba un nuevo mercado de

productos y ofrecía posibilidades de empleo (en la medida en que las organizaciones humanitarias contratan a la población local). Sin embargo, las consecuencias negativas, mencionadas en relación con Lokichoggio en Kenia, eran que una vez que los refugiados retornan y las agencias se marchan, tanto la asistencia como las oportunidades económicas desaparecen.

Las comunidades de acogida en el noroeste de Kenia también estaban preocupadas por la sobreexplotación de sus recursos naturales, sobre todo de los árboles, que ya escasean tras haber sido cortados para obtener leña y carbón y hacer vallas y casas para la nueva población de refugiados. Como el gran campo de refugiados de Kakuma constituía un mercado para la madera, los recursos naturales se agotaron; muchas carreteras y puentes fueron dañados por los camiones que transportaban suministros y no se ha invertido mucho en el desarrollo a largo plazo de la región.

Los destinatarios de la ayuda: La selección y "categorización" de los beneficiarios es un problema importante en el caso de los desplazamientos de larga duración y los reasentamientos. Puede que los criterios que establecen las agencias extranjeras no tengan sentido para los beneficiarios y los no beneficiarios, aunque sí tienen un gran impacto en su vida. Por ejemplo, sin la etiqueta de "desplazados internos", "cabezas de familia monoparentales" o "afectados por el tsunami", muchas personas extremadamente pobres y vulnerables no recibieron ayuda alguna en Sri Lanka. Como manifestó el líder de una agencia humanitaria en Colombo: "[Hubo] dificultades tras el tsunami, ya que se dio mucho apoyo a los desplazados por el desastre, en contraste con los desplazados por el conflicto, que habían pasado años



CDA/Isabella Jean

desplazados o en campos". También en Aceh, a pesar de que se distribuyó mucha ayuda tras la catástrofe, los que huyeron del conflicto y perdieron sus propiedades y su trabajo no recibieron nada, porque no se les consideraba víctimas del tsunami, la prioridad para la comunidad internacional.

En Angola, la población recibía ayuda si se le consideraba "refugiada" por el conflicto en la República Democrática del Congo, "refugiada angoleña repatriada" o "desplazada interna". Si se les consideraba solamente residentes (angoleños que habían abandonado su hogar durante la guerra en busca de comida y seguridad en las ciudades o bosques cercanos pero que no se habían alejado lo suficiente como para considerarlos desplazados internos o refugiados), no tenían derecho a percibir ayuda. Un campesino frustrado se lamentaba: "Cuando vino la guerra, muchos se fueron a Zambia y a otros lugares, pero nosotros permanecemos aquí. Hoy los que huyeron reciben ayuda, pero nosotros, que pasamos los años de la guerra aquí, no tenemos ayuda alguna".

De forma parecida, en Bosnia y Herzegovina mucha gente puso objeciones al hecho de que en materia de ayuda se favoreciera a los retornados frente a los que no se habían marchado. En Kosovo, alguien se hizo eco de esta preocupación: "Les pedimos [a una agencia internacional] que ayudaran a las familias pobres que no estaban desplazadas, pero nos contestaron que no era posible. Les dijimos: 'Entonces, ¿qué tenemos que hacer para recibir ayuda, irnos de Kosovo y volver otra vez?'"

Seguridad y protección: Finalmente, los refugiados, desplazados y retornados de varios sitios plantearon la cuestión de la seguridad personal, la desprotección y la presión por retornar. En diversos campos de desplazados internos de Sri Lanka, la gente aseguraba que se les amenazaba si pedían servicios o eran muy exigentes. Aunque se denuncian muchos abusos, los desplazados no creen que los responsables del campo o el personal internacional de protección dejen constancia de ellos. Muchos habitantes de los campos expresaron su decepción con "[una agencia internacional] que no cumplía con su deber".

Diversas personas en Camboya narraron con dolor los abusos de que fueron testigos o que padecieron como refugiados en los campos tailandeses durante la guerra civil del país. Entre ellos los abusos físicos, la trata de personas, las violaciones y el acoso sexual. Quince años más tarde, seguía siendo un tema que les angustiaba. Muchos no eran conscientes de que existía un mandato



Miembro del Grupo de Escucha/Diego Devesa Laux

Ejercicio de escucha, Tailandia 2007.

internacional que les protegía por el hecho de encontrarse en campos de refugiados.

Los refugiados de los campos de la frontera birmano-tailandesa solicitaron una mayor presencia de los donantes y de las agencias internacionales sobre el terreno, especialmente de las que tuvieran el cometido de proteger a los refugiados y prevenir retornos forzados. Un nuevo refugiado describió: "Las autoridades tailandesas vienen al campo e intentan atrapar a los recién llegados sin identificación. En Birmania tenemos miedo del Gobierno y también lo tenemos en los campos".

En Kakuma (Kenia), se dice a los refugiados de larga duración que vuelvan a Sudán, pero a ellos les preocupa su seguridad y quieren mayor asistencia para retornar. Los trabajadores humanitarios internacionales afirmaron que habían oído esos comentarios y saben que Sudán todavía es muy inseguro, pero indican que ahora no tienen financiación para ofrecer sus servicios a los refugiados, ya que la prioridad de los donantes es que éstos regresen a Sudán.

Conclusión

Nuestro proyecto escucha a los beneficiarios de la ayuda humanitaria para extraer

conclusiones, herramientas y perspectivas que puedan aplicarse ampliamente y transferirse a diversas situaciones con el fin de mejorar la eficacia de la asistencia internacional. Muchas de las cuestiones destacadas en este artículo no son, ni de lejos, exclusivas de las situaciones de desplazamiento prolongado. Sin embargo, si prestamos atención a los temas recurrentes que surgen (la necesidad de ayudar a las personas a que regresen a casa de forma sostenible, garantizar que todos los necesitados reciban la asistencia adecuada, así como la seguridad de los desplazados), los que trabajan con desplazados de larga duración podrían evitar repetir errores con consecuencias a largo plazo en la vida de éstos.

Dayna Brown (dbrown@cdainc.com) es directora del proyecto Escuchemos a la Gente, organizado por CDA Collaborative Learning Projects en colaboración con donantes y agencias humanitarias. Kathryn Mansfield es Coordinadora de la Red de Construcción de la Paz en el Instituto Internacional de Estudios para la Paz Joan B. Kroc de la Universidad de Notre Dame. Los informes de campo y los artículos específicos del proyecto se encuentran disponibles en www.cdainc.com.

El proyecto Migraciones Forzadas Online (FMO) del Centro de Estudios sobre Refugiados ha elaborado un Índice de Recursos sobre situaciones de desplazamiento prolongado. Este índice (en inglés) proporciona acceso a recursos web, documentos relevantes de la biblioteca digital de FMO y enlaces a organizaciones clave. En línea en:

<http://www.forcedmigration.org/browse/thematic/protracted-displacement-situations/>

La crisis y el desplazamiento en Somalia

Anna Lindley

¿Pueden las crisis de desplazamiento ofrecer una oportunidad para cambiar los parámetros de respuesta ante las situaciones de refugio prolongado?

Somalia representa para muchos el mejor ejemplo de crisis constante, un “agujero negro” de muerte y desastre en un proceso de “desarrollo a la inversa”. En cierto sentido, esas imágenes privan a las regiones somalíes de la historia de los últimos 20 años y ocultan la realidad de la aparición de entidades políticas subnacionales que han garantizado cierta seguridad civil en lugares y momentos concretos. Además, soslayan las formas en que la población ha adaptado su comportamiento y medios de subsistencia para hacer frente a la inseguridad e incluso aprovechar las oportunidades que ofrece el conflicto.¹ La vida sigue, aunque de un modo que suele ser difícil de imaginar para los extranjeros.

Sin embargo, el discurso dominante sobre la pertinaz crisis de Somalia ha alimentado, según los trabajadores humanitarios, un tipo de desconocimiento funcional entre las agencias humanitarias sobre los cambiantes paisajes políticos

del país y la repercusión política de la distribución de ayuda a los desplazados internos, cuyo seguimiento suele ser escaso. La apabullante consideración de la situación somalí como emergencia se ha utilizado indebidamente como justificación para no extraer conclusiones ni reflexionar sobre las consecuencias a largo plazo de las transigencias realizadas sobre los principios humanitarios.²

Mientras tanto, la situación de refugio prolongado en Kenia (el país que acoge a más refugiados somalíes) se suele calificar, como muchas situaciones prolongadas de este tipo, de crónica y estática; con refugiados retratados como personas pasivas en el limbo, almacenadas en campos. Aunque es cierto que la población refugiada somalí fue bastante estable entre 1999 y 2005 (rondaba las 150.000 personas), en realidad su situación ha evolucionado en cuanto a procedencia (la gente se iba y regresaba a Somalia o se desplazaba a otros países),

demografía (hay nacimientos y defunciones y los niños crecen en el exilio), geopolítica (la financiación de los donantes menguaba, se recrudecían los problemas de seguridad en Kenia y Somalia, que se convirtieron en escenario de la guerra contra el terrorismo) y conforme los refugiados buscaban sus propias soluciones (buscaban medios de supervivencia fuera de las estructuras del régimen sobre refugiados y de la ayuda humanitaria oficiales, con frecuencia mediante reubicaciones clandestinas en zonas urbanas o en otros países).

Sin embargo, la respuesta internacional a los problemas de los refugiados somalíes se estancó, dominada por estrategias de contención que ahogaron las posibilidades de supervivencia de muchas personas que estuvieron en el limbo durante casi dos décadas. La falta de voluntad política de Kenia y otros miembros de la comunidad internacional ha sido el motivo principal del fracaso de iniciativas como el Plan Integral de Acción (CPA, por sus siglas en inglés) para los Refugiados Somalíes³ alrededor del 2005.

Así, el discurso habitual sobre la situación en el país de origen como una crisis y agitación permanentes y la de los refugiados como un estancamiento prolongado (rebatible si se analiza con más detenimiento) parece haber moldeado las respuestas internacionales de forma significativa. Los últimos acontecimientos en las regiones somalíes arrojan un poco de luz sobre este aspecto. En el año 2007, la violencia que siguió a la expulsión de la Unión de Tribunales Islámicos y a la llegada del Gobierno Federal de Transición (TFG, por sus siglas en inglés), apoyado entonces por Etiopía, provocó una crisis de desplazamiento masivo. En un contexto donde la población de Mogadiscio



Mujeres y niños desplazados en el campamento Sheikh Omar, en Jowhar, Somalia, septiembre de 2007.

había podido, en cierta medida, convivir con la inseguridad urbana, se experimentó una gran sacudida y muchos se aferraron a la migración como estrategia de supervivencia. Se vaciaron barrios enteros, sus habitantes se refugiaban en otros territorios somalíes o en el extranjero. La llegada de refugiados *prima facie* a Kenia alcanzó niveles inauditos desde principios de la década de los noventa, a pesar de que se cerraron las fronteras y de que las autoridades kenianas intentaron impedir su entrada.

Es importante reconocer este reciente episodio de desplazamiento masivo como un desastre humanitario absoluto, distinto en amplitud y naturaleza del ocurrido en los años previos, y no incluirlo en el discurso de crisis constante y de situación de refugio prolongado. Pero, ¿no podrían esas crisis de desplazamiento ofrecer oportunidades para cambiar los parámetros de la respuesta humanitaria?

Oportunidades

El número de personas que necesitan ayuda humanitaria en el sur y centro de Somalia ha aumentado considerablemente desde el 2006, lo cual ha llevado a los trabajadores humanitarios a hablar de “una emergencia dentro de otra emergencia”.⁴ Mientras las agencias luchan más que nunca por ofrecer ayuda, puede que las circunstancias fueren un cambio estratégico. Existen signos que revelan la existencia de una reflexión

y un diálogo internos en la comunidad humanitaria, así como de una voluntad de participar en un debate sobre principios, pactos e innovaciones humanitarias. Tras la nefasta participación de Estados Unidos y Etiopía en el sur y centro de Somalia, parece que el conjunto de una mayor cobertura mediática, la investidura de un nuevo presidente en Somalia y el cambio de administración en Estados Unidos han abierto un espacio para un compromiso político más constructivo.

Por lo que respecta a los refugiados, aunque el aumento de casos desde 2006 se ha tratado ya en gran medida mediante el régimen actual, la ingente cantidad de recién llegados puede provocar cambios. Por ejemplo, la necesidad de adjudicar más tierras a los campos de refugiados ha obligado a ACNUR, a los ministerios del gobierno y a otros organismos de Naciones Unidas a colaborar entre sí de una forma que durante mucho tiempo se había estado recomendando, para resolver los problemas de los refugiados de larga duración. Si se aplicara correctamente la Ley sobre Refugiados keniana de 2006, que supone un marco institucional claro en esta materia, se concederían a los refugiados derechos importantes, como el del libre desplazamiento dentro del país, lo cual les permitiría abiertamente utilizar su creatividad y energía para sustentarse y beneficiar a la comunidad de acogida.

Las situaciones de desplazamiento prolongado resultan, principalmente, de la falta de voluntad política para resolver los problemas del país de origen y encontrar soluciones a los problemas de los refugiados. Los recientes disturbios políticos y las crisis de desplazamiento somalíes no deberían considerarse “más de lo mismo” ni deberían recibir la misma respuesta; más bien deben reconocerse como un cambio significativo. Es importante explorar las posibilidades que pueden ofrecer las circunstancias actuales para modificar los parámetros de la respuesta humanitaria y la política internacional, y crear nuevas oportunidades para los desplazados dentro y fuera de Somalia.

Anna Lindley (al29@soas.ac.uk) ha sido Responsable de Investigación en el Centro de Estudios sobre Refugiados hasta agosto de 2009. Actualmente, es profesora de Estudios sobre el Desarrollo en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres.

1. Véase Anna Lindley (2009). Disponible (en inglés) en: http://www.microconflict.eu/publications/RWP15_AL.pdf
2. Véase Frans Bernard y Catherine-Lune Grayson (2009) y Erik Abild (2009), “La creación de un espacio humanitario en Somalia” (“Creating Humanitarian Space in Somalia”), tesina para el Máster en Ciencias, Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford.
3. Véase (en inglés) <http://tinyurl.com/SomaliaCPA2005>
4. Hassan Noor (2007), “Emergencia dentro de una emergencia: los desplazados internos somalíes”, RMF 28 <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF28/29-31.pdf>

Abordando los problemas centrales Hassan Noor

Somalia es un país donde parece que los problemas superan en número a las soluciones. Al menos la mitad del país sufre crisis alimentaria y de medios de subsistencia, lo cual empaña la distinción entre los asentamientos de desplazados internos necesitados y la floreciente ciudad que los rodea. Las causas de los desplazamientos son múltiples y no se limitan sólo a la guerra. El hundimiento estatal y económico y la degradación medioambiental son algunos de los principales motores del desplazamiento, así como las inundaciones y las sequías, y todos ellos deben tratarse.

Por la experiencia acumulada a lo largo de los años, cabe afirmar que es infructuoso ofrecer constantemente asistencia humanitaria a cientos de miles de desplazados internos sin ayudarles a ser productivos con sus propios medios. Una medida podría consistir en reubicar a los desplazados en un tercer lugar dentro del mismo país donde puedan ser productivos desde el punto de vista económico y donde sus hijos estén a salvo. Por ejemplo, se trataría de reubicar a algunos de los agricultores desplazados de Mogadiscio en un sitio relativamente seguro en otra parte del país. Algunos de ellos eran los mejores agricultores de Somalia antes de la guerra civil y el sector se ha resentido desde que se marcharon en la década de los noventa. Cualquier comunidad de acogida se beneficiaría de la presencia de estos productores de alimentos.

Las intervenciones que no atienden a las raíces de las crisis no son más que parches temporales, lo cual exige un nuevo análisis de la lógica de aquéllas y justifica la necesidad de desarrollar un apoyo mucho más integrado para los pueblos afectados mediante un entendimiento sistémico de la crisis. Por ejemplo, los organismos humanitarios que ofrecen su ayuda a los somalíes deberían aplicar una doble estrategia: contribuir a cubrir las necesidades inmediatas pero también afrontar las necesidades relativas a la recuperación y tratar los problemas centrales con eficacia con el transcurso del tiempo. Una intervención única no será útil en Somalia y, de hecho, supondrá un despilfarro de recursos de una manera u otra. Esta respuesta no debería quedar solamente en manos de los trabajadores humanitarios internacionales: debería implicar también a la diáspora y a la asistencia comunitaria, que pueden ayudar a identificar necesidades y a negociar los problemas en torno a la responsabilidad de la respuesta y a la percepción local de la misma.

Hassan Noor (HNoor@oxfam.org.uk) es Coordinador Humanitario de Oxfam Gran Bretaña (<http://www.oxfam.org.uk>) en Somalia.

Repatriación a Afganistán: ¿solución duradera o transferencia de la responsabilidad?

Susanne Schmeidl

A pesar de que casi cinco millones de refugiados afganos han retornado a su país desde el año 2002, alrededor de tres millones siguen en el extranjero. ¿Qué posibilidades tienen de retornar? Y lo que es más importante, ¿qué posibilidades tienen de quedarse en Afganistán los que han regresado?

ACNUR estima que la repatriación a Afganistán constituye una solución parcial sostenible a una situación de refugio prolongado.¹ Dudo de que muchos afganos estén de acuerdo, ya que las pruebas indican lo contrario: existen casos de “reciclaje” (es decir, desplazamientos internos posteriores), además de ingentes grupos de refugiados que permanecen fuera del país. Más que una historia exitosa, el caso afgano descubre, de forma dolorosa, los problemas que surgen al resolver un desplazamiento prolongado cuando las actividades de los actores internacionales se centran en otros intereses aparte de la protección a los refugiados y cuando la seguridad de éstos entra en competencia con las agendas de seguridad nacionales, regionales e internacionales. Incluso el Alto Comisionado admite ahora que “la experiencia de Afganistán ha puesto de relieve la complejidad del proceso de repatriación y reintegración, que ha resultado ser un desafío mucho más sostenido y complejo de lo previsto”.²

La rápida repatriación de los afganos, emprendida en 2002, fue el mayor programa asistido por ACNUR en casi 30 años y afectó a cinco millones de refugiados aproximadamente. Sin embargo, esas personas regresaron a una situación de inestabilidad política y los motivos que impulsaron la repatriación no tuvieron necesariamente en cuenta sus intereses ni los del país. Tras el 11 de septiembre, la repatriación afgana era necesaria para legitimar la intervención liderada por EE.UU., el proceso de paz posterior y el gobierno recién constituido.³ Al parecer, esos tres factores tuvieron más peso que el que supuso la atención más específica a la viabilidad del retorno y a las repercusiones que tantos retornados tendrían en un país azotado por la guerra que ya experimentaba dificultades para sostener a quienes se habían quedado. Los intereses de los países

de acogida (que querían librarse de una carga a largo plazo o recuperar terrenos para la expansión urbanística, como en el caso de Pakistán) también anulaban los intereses de los refugiados y de Afganistán y, posiblemente, los de la estabilidad regional a largo plazo. Al buscar un resultado positivo rápido, no se tuvo en cuenta la durabilidad de la repatriación como solución.

Puede afirmarse casi con total certeza que el retorno de tantos refugiados desde 2002 ha agravado los problemas existentes al ejercer una gran presión sobre la capacidad de absorción de Afganistán e, incluso, ha creado otros. Actualmente en Afganistán:

- la corrupción está generalizada y no existe un Estado de derecho; los servicios como la atención sanitaria y la educación son inadecuados, sobre todo fuera de las zonas urbanas
- la seguridad se ha deteriorado en los dos últimos años y el espacio humanitario no deja de reducirse
- el alojamiento es escaso: por ejemplo, el 80% de la población de Kabul (que incluye a muchos refugiados retornados y desplazados internos) vive en asentamientos ocupados
- las disputas por la tenencia y la titularidad de las tierras constituyen una fuente importante de conflictos y muchos retornados han descubierto que sus tierras están ocupadas; dado que no disponen de documentos que puedan probar su titularidad, a su vez, esos refugiados ocupan las tierras de otros
- el desplazamiento secundario (retornados que se convierten en desplazados internos) es habitual debido a la inseguridad, a la falta de medios

de subsistencia en el entorno rural y a las disputas por tierras o propiedades

- la mayoría de los retornados (al igual que muchos de los que se quedaron) luchan por sobrevivir, están en el paro o subempleados y viven al límite o por debajo del umbral de la pobreza

En consecuencia, se ha interrumpido la repatriación “voluntaria” y lo más probable es que los que se han quedado fuera regresen sólo si se les obliga. La inmensa mayoría de las familias que siguen en Pakistán y en Irán llevan más de 20 años en el exilio y el 50% de la población afgana registrada en esos dos países ha nacido allí. Es posible que los refugiados que permanecen fuera de su país intenten “desaparecer” en las zonas urbanas del país de acogida (muchos afganos en Pakistán ya disponen de tarjetas de identidad de ese país) o se sumen a la masa de migrantes laborales (ilegales). Esta circunstancia aumenta la competencia por los recursos y el trabajo en los países de acogida y puede exacerbar el sentimiento negativo de la población iraní y paquistaní hacia los refugiados.

Los refugiados afganos han vuelto a convertirse en chivos expiatorios en su país de acogida; resultan muy oportunos para cargar con la culpa de los males sociales y la inseguridad. En concreto, Pakistán, que está sometido a una gran presión internacional por su fracaso a la hora de frenar el creciente fundamentalismo, ha acusado a los refugiados afganos de albergar a extremistas (aunque nunca se propone el cierre de los campos que son presuntamente centros de entrenamiento). En un giro inesperado de la asociación entre repatriación y construcción de la paz, los retornados frustrados y decepcionados constituyen una fuente fácil de reclutamiento para la creciente insurgencia de Afganistán.

A la luz de lo anterior, la insistencia en solucionar la prolongada situación de los refugiados afganos mediante la repatriación sólo ha traído consecuencias

imprevistas, como las amenazas a la estabilidad nacional y regional. Sólo por eso, ACNUR debería ser más cauteloso a la hora de utilizar Afganistán como ejemplo concluyente y fomentar la repatriación como la mejor solución duradera para resolver las situaciones de refugio prolongado.

Pensar más allá de la “caja” de soluciones duraderas

Nunca ha resultado fácil encontrar soluciones para las situaciones de refugio prolongado, especialmente cuando se trata de una población numerosa que lleva un periodo considerable fuera y toda una generación ha nacido en el exilio sin apenas conocer su país “natal”. Las soluciones deben reconocer la complejidad de esa situación. Un primer paso podría consistir en aceptar lo evidente: que la “repatriación total no es viable ni deseable”⁴ y que, hasta la fecha, la repatriación no representa la historia de éxito que nos han pintado.

Aunque el propio tamaño de la población afgana refugiada ha hecho que el reasentamiento o la integración local sean inviables, es preciso esforzarse más en no limitarse a la repatriación como la única (o la principal) solución duradera, ya que parece sobre todo que han aumentado la vulnerabilidad de los retornados y los problemas de Afganistán y del resto de la región. Es posible que la solución al desplazamiento prolongado

afgano se encuentre fuera del marco, algo rígido, de las soluciones duraderas convencionales. El propio ACNUR acaba de presentar propuestas para la aplicación de un marco migratorio más amplio que ofrezca posibilidades más flexibles.⁵

Es necesario comprender, diferenciar y separar las necesidades de los refugiados afganos según los motivos, las circunstancias y la duración de su desplazamiento, y también las causas de que la mayoría de aquéllos en Pakistán e Irán (e incluso en otros países) no muestren un fuerte deseo de regresar a casa. Los refugiados son actores racionales, que deciden retornar sólo tras sopesar detenidamente los costes y los beneficios, como la situación en su hogar y la experiencia en el extranjero (esto último suele soslayarse). Por ejemplo, el concepto de “hogar” suele transformarse en el transcurso del desplazamiento prolongado. Es importante, tanto para los refugiados como para los actores humanitarios, distinguir entre la añoranza por lo que fue el hogar y el apego más racional a más de un país.

Es preciso prestar más atención al entorno al que se regresa y a la capacidad de absorción de un país que, hasta ahora, no ha logrado reconstruir el Estado ni el imperio de la ley. Asimismo, también es necesario evaluar mejor el vínculo entre el retorno y el desplazamiento interno en Afganistán.

Por último, cabe señalar que podríamos aprender de las estrategias migratorias adoptadas por los afganos para sobrevivir en estas últimas décadas de gran inestabilidad (entre las que se encuentran la migración laboral, la integración local, la migración temporal, el reasentamiento y la repatriación) y desarrollarlas. La interrelación y la interdependencia económica entre Afganistán y sus vecinos podría facilitar que se combinaran esas estrategias. Por ejemplo, no es necesario que la integración local entrañe la concesión de la ciudadanía, sino que puede implicar acuerdos laborales temporales que permitan un modo de vida transitorio y transnacional. Al procurar resolver las situaciones de refugio prolongado, también hay que tener en cuenta la asistencia a los Estados de acogida (tanto económicamente como en cuanto a incentivos diplomáticos). De lo contrario, empezarán a desvanecerse las oportunidades para los refugiados y los migrantes, como ya está sucediendo en Pakistán e Irán. Cabe discutir la eficacia de la ayuda de 140 millones de dólares a las aldeas pakistaníes a cambio de seguir albergando a refugiados durante cuatro años más⁶ si mantiene a los afganos en la misma espera, en lugar de buscar y proporcionar soluciones más duraderas.

Se ha afirmado que “sin un planteamiento que comprenda a toda la región, no se podrá resolver ningún problema de un único país. El nuevo Gran Juego se caracteriza por la interconexión”.⁷ No

obstante, es posible que se tarde un tiempo en reconocer esta nueva realidad y que la naturaleza prolongada de la situación de los refugiados afganos siga sin resolverse. Las soluciones individuales para algunos afganos serán casos aislados (por ejemplo, a través del tráfico ilegal) y no pueden calificarse de historias exitosas más que para determinadas personas.

ACNUR debería examinar desde un punto de vista más crítico la afirmación de que la repatriación constituye una solución “positiva” para resolver las situaciones de refugio prolongado y debería centrarse más en implantar estrategias alternativas, que la propia agencia parece promover, como posibles soluciones provisionales, e incluso permanentes, fuera del marco convencional.



Después de 23 años de exilio en Pakistán, en octubre de 2008 Qayum y su familia regresaron a casa al norte de Afganistán después de negociar la compra de tierras en el distrito de Sholgara. Cuando una tribu local se negó a que Qayum y sus vecinos descargarán sus camiones, las autoridades provinciales les trasladaron a su ubicación actual en Mohajir Qeshlaq. El gobierno les ha prometido tierras pero, hasta que puedan ser demarcadas y distribuidas las parcelas individuales, nadie puede construir. Esto significa que todos los retornados - unas 150 familias - tuvieron que pasar el invierno afgano en tiendas.

Es urgente que este discurso se traslade a la práctica antes de que la situación afgana vuelva a descontrolarse. Conforme Pakistán e Irán vayan perdiendo su atractivo como soluciones viables (por lo menos, para los refugiados), es probable que el desplazamiento interno crezca drásticamente en Afganistán, en un contexto en el que apenas se puede brindar protección a esa población.⁸

Susanne Schmeidl (susanne@schmeidl.com) es investigadora visitante en el Centro Asia Pacífico para la Diplomacia de la Universidad Nacional Australiana y asesora de Investigación y Construcción de la Paz en la Oficina de Enlace de Afganistán (<http://www.tlo-afghanistan.org>), que cofundó en 2003.

El presente artículo se basa en S. Schmeidl y W. Maley 2008, 'The Case of the Afghan Refugee Population: Finding Durable Solutions in Contested Transitions' ("En defensa de la población afgana refugiada: cómo encontrar soluciones duraderas en transiciones disputadas"), en H. Adelman (ed.), Protracted Displacement in Asia: No Place to Call Home (El



La hija de Qayum, Aziza, muestra el Formulario de Repatriación Voluntaria recibido por su familia al regresar de Pakistán en octubre de 2008.

desplazamiento prolongado en Asia: sin ningún sitio al que llamar hogar. Londres: Ashgate, 2008, p. 131-79

1. ACNUR, Situaciones de refugiados prolongadas. Un documento de discusión preparado para el Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección, 20 de noviembre de 2008. disponible (inglés y francés) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fb92d2.html>
2. Ibid, p. 9
3. D. Turton y P. Marsden Taking Refugees for a Ride? The Politics of Refugee Return in Afghanistan (¿Se toma el pelo a los refugiados? Las políticas del retorno de refugiados en Afganistán), Kabul: Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán. 2002. disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/AREU2002>
4. A. Monsutti 'Afghan Migratory Strategies and the Three Solutions to the Refugee Problem' ("Las estrategias

migratorias afganas y las tres soluciones al problema de los refugiados"), Refugee Survey Quarterly 27: (2008) p. 1, 19

5. ACNUR, Op. Cit. p20

6. 'Pakistan to get \$140 mln for sheltering refugees' ("Pakistán obtendrá 140 millones de dólares por acoger a refugiados"), Reuters India, 13 de marzo de 2009. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/reutersPak140mn>

7. W. Maley 'Afghanistan and its region' ("Afganistán y su región") en J. A. Thier (ed.), The Future of Afghanistan (El futuro de Afganistán), Washington, D.C.: Instituto de la Paz de EE.UU., 2009, p. 90

8. Alexander Mundt y Susanne Schmeidl, 'The Failure to Protect: Battle-Affected IDPs in Southern Afghanistan' ("El fracaso de la protección: los desplazados internos afectados por los combates en el sur de Afganistán"), Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno/ Oficina de Enlace. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/BBMundtSchmeidl>

Cuestiones pendientes: ACNUR y los desplazados internos en Bosnia-Herzegovina

Erin Mooney y Naveed Hussain

Catorce años después del final de la guerra, es necesario renovar los esfuerzos nacionales e internacionales para completar la labor de garantizar soluciones duraderas para los desplazados internos.

ACNUR amplió su campo de acción a principios de la década de los noventa en Bosnia-Herzegovina; extendiendo sus funciones con respecto a los desplazados internos de la ayuda a la protección. Tras la firma del Acuerdo de Paz de Dayton en diciembre de 1995, ACNUR recibió el cometido de ayudar al Gobierno a aplicar el Acuerdo sobre Refugiados y Personas Desplazadas (anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton) que subrayaba que "el retorno temprano de los refugiados y los desplazados internos es un objetivo importante en la resolución del conflicto".¹

En los dos años posteriores tuvieron lugar el mayor número de retornos. En gran parte, las "mayorías retornadas" fueron refugiados y desplazados que regresaban a una zona donde predominaba su mismo grupo étnico ocupando puestos clave en las instituciones políticas y civiles. mientras

que, durante los primeros cuatro años de posguerra, apenas se dieron "minorías retornadas". Sin embargo, desde el año 2000 al 2002, la tasa de este último tipo de retorno aumentó de forma considerable. Para desbloquear la situación era imprescindible defender con vigor el derecho al retorno, así como realizar un esfuerzo coordinado en los ámbitos internacional, nacional y local, en cuatro áreas interrelacionadas:

- favorecer la libertad de movimiento
- mejorar la situación de la seguridad
- restituir los bienes
- reconstruir las viviendas

Los datos oficiales indican que, hasta la fecha, más de un millón de refugiados y desplazados internos han ejercido su

derecho al retorno. Entre ellos, hay 467.000 retornados pertenecientes a minorías.

Cuestiones pendientes

Para un número importante de los registrados oficialmente como "retornados", el retorno no ha durado mucho ya que han vendido, intercambiado o alquilado sus bienes recuperados y han decidido vivir en otro lugar, generalmente allí donde su grupo étnico es mayoría. Entre los obstáculos persistentes al retorno sostenible, especialmente para los retornados pertenecientes a minorías, cabe destacar:

- la discriminación étnica
- la escasez de oportunidades de trabajo
- infraestructuras dañadas por la guerra (carreteras, suministros de electricidad y agua)
- obstáculos jurídicos y administrativos para acceder a los servicios sociales y sanitarios

- amenazas a la seguridad en ciertas zonas
- impunidad de presuntos criminales de guerra que todavía están en libertad
- la falta de reconciliación entre las comunidades

Además, quedan en la actualidad unos 117.000 desplazados internos inscritos sin que exista una solución clara a la vista. Preocupan en especial los aproximadamente 7.000 desplazados (la mayoría de los cuales se encuentran en una grave situación de indefensión, como los enfermos crónicos, los discapacitados físicos y psíquicos, los ancianos sin apoyo familiar y las personas que sufren traumas graves), que todavía residen en centros colectivos “temporales” abiertos durante la guerra o justo después de su fin.² Para la gran mayoría de ellos, su vulnerabilidad no ha hecho más que aumentar en los 17 años de desplazamiento y el retorno se ha convertido en una posibilidad más remota si cabe.

Sin embargo, con la aplicación del Acuerdo de Paz, los esfuerzos nacionales y los recursos para los desplazados internos se han centrado casi por completo en el retorno. De hecho, la posibilidad de conseguir la condición de desplazado interno y las escasas ventajas que ésta ofrece, inclusive el alojamiento en un centro colectivo, dependen del deseo expreso de retornar. Incluso en tal caso, la ayuda nacional ofrecida a los retornados se ha centrado en la reconstrucción de las viviendas que poseían antes de la guerra. Aunque no se puede negar que el alojamiento es algo imprescindible, supone tan sólo una solución parcial. Como dijo un desplazado interno que todavía vive en un centro colectivo: “Me gustaría que reconstruyeran mi casa. Pero mi familia no come paredes”.

...pero no como de costumbre

El desafío a que se enfrenta la comunidad internacional tras la limpieza étnica radica en encontrar la fórmula para equilibrar la protección y el apoyo activo a las tres soluciones duraderas a los que tienen derecho los desplazados internos: retorno, integración local y asentamiento en otro lugar. En Bosnia-Herzegovina, fue necesario hacer gran hincapié en el derecho al retorno para que muchas personas regresaran, como ha sido el caso. Y aunque sigue siendo imprescindible defender este derecho, debería haberse ofrecido desde hace tiempo una protección más global con una reorientación estratégica en dos direcciones principales.

En primer lugar, entre los desplazados internos se deben fomentar las soluciones alternativas al retorno (como la integración local) sin penalización alguna, como la pérdida de la condición de desplazado o del acceso a la ayuda a la reintegración. Lo más urgente es asistir a los desplazados más desvalidos, que precisan un apoyo crítico en su lugar de desplazamiento.

En segundo lugar, para aquellos desplazados y refugiados que han retornado, o que todavía esperan hacerlo, se necesita un gran esfuerzo para facilitar su reintegración, garantizar el acceso sin discriminación alguna a las oportunidades de empleo, los servicios públicos y la educación, así como resolver las amenazas a la seguridad que puedan existir.

Recientemente se presentó una oportunidad histórica para solucionar la situación de desplazamiento prolongado en Bosnia-Herzegovina. Gracias a un proceso promovido por el Gobierno a finales de 2007 con el respaldo de ACNUR, las autoridades de todos los ámbitos (nacional, cantonal y local), junto con las asociaciones de desplazados y la comunidad internacional, consiguieron establecer una estrategia revisada para aplicar el anexo VII del Acuerdo de Paz y resolver así el problema. Algunos grupos de trabajo analizaron los obstáculos actuales y emitieron recomendaciones para tratar las cuestiones prioritarias: alojamiento (reconstrucción de viviendas, cierre de centros colectivos, viviendas sociales), restitución de bienes, tendido eléctrico, infraestructuras, salud, protección social, educación, trabajo y empleo, seguridad, eliminación de minas e indemnizaciones.

La estrategia revisada que surgió de este proceso fue adoptada por el Consejo de Ministros de Bosnia-Herzegovina en febrero de 2009 y por el Parlamento en mayo. Aunque se sigue destacando el derecho al retorno, dicha estrategia lo complementa con el primer compromiso político nacional para empezar a apoyar la integración local intentando que los desplazados más vulnerables accedan de forma prioritaria a unas condiciones de vida dignas y a la protección social. Además de este documento, hubo otras muestras esperanzadoras de cambio en la perspectiva nacional: las partidas presupuestarias del Estado para apoyar a los desplazados internos aumentaron significativamente en los años 2008 y 2009, más que en todos los años anteriores juntos. Además, en 2008, por primera vez, la financiación nacional se destinaba no

sólo a la reconstrucción de viviendas, sino también a otros fines en zonas de retorno (como las infraestructuras, por ejemplo) y a proyectos piloto de integración local para los desplazados más desprotegidos.

No obstante, en junio de 2009 la estrategia revisada sufrió un importante revés cuando fracasó en su intento de ser aprobada por la Casa de los Pueblos, lo cual constituía el tercer y último trámite para su entrada en vigor. Controversias políticas más amplias sobre el futuro del país estaban en juego y, como daño colateral, la estrategia quedó a falta de la aprobación definitiva.

Sin embargo, es difícil imaginarse una Bosnia-Herzegovina estable sin resolver el desplazamiento y las divisiones étnico-políticas más profundas que éste reflejó y exacerbó. La Oficina del Alto Representante, que supervisa la aplicación del Acuerdo de Paz, ha subrayado repetidamente, incluso ante el Consejo de Seguridad de la ONU, la importancia para la estabilidad a largo plazo del país de poner fin al sufrimiento prolongado de los desplazados mediante esta estrategia revisada.³ Los resultados de la reciente y vigorosa iniciativa del Gobierno y la comunidad internacional para garantizar soluciones para los desplazados que quedan en Bosnia-Herzegovina siguen siendo inciertos. La precaria situación de los desplazados y los retornados más vulnerables del país pende de un hilo.

Mantener el rumbo en Bosnia... y más allá

La protección de los refugiados y los desplazados internos pasa por garantizar una solución duradera. Para ello, no sólo se requiere una atención y compromiso continuados por parte de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional, sino que también se precisa una reevaluación y reajuste de la perspectiva sobre la realidad actual y sobre las necesidades cambiantes de los desplazados, sobre todo cuando la situación se prolonga en el tiempo. Finalizada la guerra, la defensa activa y el apoyo ofrecidos por ACNUR y por el conjunto de la comunidad internacional al derecho a retornar constituyó un elemento clave para que más de un millón de refugiados y desplazados internos ejercieran su derecho a reinstalarse en su hogar. Hoy, catorce años después, la enérgica defensa de la protección llevada a cabo por ACNUR, junto con la ayuda técnica que facilitó directamente al Gobierno, no son menos importantes para garantizar soluciones

duraderas a los que siguen desplazados y a los retornados más desfavorecidos del país.

Con este fin se deben superar no sólo las resistencias políticas nacionales a otras soluciones alternativas al retorno, sino también las lagunas persistentes en la arquitectura institucional internacional de protección a los desplazados internos. En concreto, las situaciones de desplazamiento prolongado apenas figuran en el sistema de clusters, a menos que se trate de emergencias continuadas o reavivadas. Debe reconocerse que se “heredan operaciones con desplazados” anteriores al sistema de clusters que siguen sin solución y merecen atención internacional.

Sin embargo, el propio compromiso de ACNUR con las situaciones de desplazamiento prolongado no está ni siquiera garantizado, incluso si el Alto Comisionado tiene responsabilidades concretas en virtud de un acuerdo de paz. En 2007, los recortes presupuestarios y otras prioridades en diversas partes del mundo condujeron al cierre en Bosnia-Herzegovina de las oficinas de campo de ACNUR que permanecían activas y que habían desempeñado un papel esencial en el seguimiento de la protección entre los desplazados internos y en zonas de retorno de las minorías. Además, los recortes de personal afectaron de forma especial a las actividades de ACNUR para los desplazados: todo el personal encargado de su protección abandonó Bosnia-Herzegovina.

Las observaciones anteriores no implican que para garantizar soluciones duraderas al desplazamiento ACNUR deba, o pueda, trabajar sola. De hecho, a menudo, el papel de ACNUR en las situaciones de desplazamiento prolongado puede ser más que el de mero catalizador defendiendo, movilizándolo y apoyando las respuestas integrales de carácter nacional e internacional que se precisan. Pero lo que sí implican es que ACNUR debe defender a los desplazados internos incluso si no son una prioridad política y apoyarles hasta que se alcance una solución. Las autoridades nacionales son las principales responsables de establecer las condiciones que permitan a los desplazados internos lograr soluciones duraderas. Para tal fin, el apoyo continuado que ACNUR les presta y la ayuda técnica que les ofrece, por ejemplo, a la hora de desarrollar estrategias globales para resolver el desplazamiento, pueden ser esenciales.



Desplazados internos de Srebrenica, Agosto de 1995.

No obstante, respaldar los esfuerzos nacionales para resolver el desplazamiento prolongado requerirá un trabajo internacional de carácter más global. En Bosnia-Herzegovina, ACNUR ha trabajado de forma intensiva para concienciar a los organismos internacionales, los donantes y la comunidad diplomática de que el desplazamiento todavía perdura y que para alcanzar soluciones se debe contar con el apoyo internacional.

Es evidente que la solución debe estar fundamentada en un fuerte desarrollo. Es fundamental la labor activa y urgente del PNUD, así como de otros organismos de la ONU y algunos socios internacionales, de modo que cada uno de ellos apoye, dentro de sus competencias, ciertas soluciones para los desplazados y los esfuerzos por fomentar el desarrollo económico del país en general. Las soluciones duraderas requieren, en última instancia, una dedicación que vaya más allá de las estrategias específicas frente al desplazamiento. Por ejemplo, para cubrir las necesidades de los desplazados más desprotegidos es preciso poner en práctica políticas de protección social de carácter nacional, entre las que se incluyen las viviendas sociales y la atención psicosocial y geriátrica. Por tanto, la creación de soluciones para los desplazados conlleva también las de otros grupos más vulnerables en el país con los mismos problemas.

Por consiguiente, a largo plazo, ACNUR debería ceder la “batuta” de la protección

del desplazado a otros actores. Sin embargo, la oficina de los Derechos Humanos de Naciones Unidas clausuró sus operaciones en Bosnia-Herzegovina en 2007. Ante esta carencia, ACNUR no sólo incrementó sus propias tareas de protección de los desplazados, sino que también trabajó para movilizar a los organismos regionales de derechos humanos, especialmente a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) que ha intensificado su seguimiento de la protección a los desplazados sobre el terreno y ha integrado las preocupaciones de éstos en su colaboración más amplia con el Gobierno en temas de vivienda social, protección social y educación no discriminatoria.

Conclusión

A lo largo de los años, se ha avanzado muchísimo hacia la resolución de la crisis de desplazamiento masivo en Bosnia-Herzegovina; lo que queda por hacer es, en gran medida, la última parte de esta ingente tarea. Se requiere una estrategia a dos bandas. En primer lugar, se debe seguir defendiendo el derecho al retorno, concretamente mediante esfuerzos para superar los problemas que todavía obstaculizan el regreso sostenible. En segundo lugar, no se debe seguir dejando atrás, sin el apoyo que también necesitan, a aquellos desplazados internos que no pueden o no desean retornar. Los 117.000 desplazados inscritos que existen hoy en Bosnia-Herzegovina representan tan sólo un 10% de aquel millón de desplazados que en su día huyó del conflicto y, de entre ellos, los 7.000 más indefensos son tan sólo una pequeña parte. Aunque son pocos, relativamente, estos últimos son los desplazados menos visibles cuyo derecho a una solución debe ser más respetado. Además, como subraya la experiencia en Bosnia, son aquéllos que corren mayor riesgo de desaparecer entre lo que siguen siendo grietas importantes en las respuestas nacionales e internacionales de solución y protección a los desplazados internos.

Erin Mooney (erindmooney@hotmail.com) fue Oficial Superior de Protección de ProCap para ACNUR en Bosnia-Herzegovina, Chad y Georgia en 2008. Naveed Hussain (hussainn@unhcr.org) es el Representante de ACNUR en Bosnia-Herzegovina.

1. Artículo I(1) del Anexo VII del Acuerdo Marco General de Paz, 14 de diciembre de 1995.

2. Véase los artículos de la Serie sobre centros colectivos, pp62-66

3. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 19 de mayo de 2008, <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2008.htm>

Los desplazados internos en Europa todavía marginados

Nadine Walicki

Para poner fin al desplazamiento de unos 2,5 millones de desplazados internos en Europa, debe ampliarse la insistencia de los gobiernos en el retorno para incluir el apoyo y la ayuda a la integración local, así como el asentamiento en otras partes del país.

Mientras que los desplazados internos que han podido han regresado a su lugar de origen o se han integrado en otra parte, los que siguen padeciendo una situación estancada de desplazamiento interno en Europa suelen ser los más desfavorecidos: en general, son pobres, no tienen trabajo ni bienes, viven en refugios temporales inadecuados y reciben escaso apoyo, si es que llegan a recibirlo.

La mayoría de los desplazados internos de la región viven ahora en ciudades. Algunos se refugiaron inicialmente en zonas urbanas y otros se han ido trasladando gradualmente a estas áreas en busca de un empleo y de mejores condiciones de vida y servicios. Muchos viven hacinados con familiares o amigos. En respuesta a la creciente urbanización, algunos gobiernos de la región han aplicado restricciones a las migraciones hacia la ciudad. En Azerbaiyán y Rusia, los desplazados internos que han migrado a ciertas ciudades no pueden inscribir su residencia ni, por tanto, acceder a un trabajo legal, a la ayuda estatal, a los servicios médicos, a la educación ni a las pensiones. Aunque esta política no está orientada específicamente a los desplazados, tiene una especial repercusión sobre ellos.

Algunos gobiernos de la región han destacado el sufrimiento de los desplazados internos, mientras que otros han negado su existencia por motivos políticos. Con el fin de apoyar la reclamación de territorios que actualmente no controlan, algunos gobiernos (Azerbaiyán, Georgia y Serbia) han forzado el retorno de los desplazados a costa de su integración local. Aunque pone en entredicho otras soluciones duraderas, esta insistencia en el retorno puede servir de apoyo a otras causas políticas, incluyendo la subsanación de efectos de la guerra tales como la limpieza étnica. Éste es el motivo por el que ha sido muy difícil apoyar distintas soluciones al retorno en Bosnia-Herzegovina¹. Otros gobiernos (Armenia, Rusia y Turquía) han negado la magnitud del desplazamiento en un intento por dar a entender que la

situación está solucionada y así desviar la atención internacional a otro asunto.

También es característico de las situaciones de desplazamiento interno prolongado en Europa, el desproporcionado número de sentencias judiciales que se dictan contra los desplazados de ciertas etnias, mientras el cansancio de los donantes y los medios de comunicación con respecto al tema en el continente y en todo el mundo contribuye al olvido de los que siguen desplazados.

Derechos y vulnerabilidades

Los desplazados internos de la región continúan luchando por obtener los documentos necesarios para disfrutar de sus derechos. En varios países, se emitieron tarjetas de desplazados que sustituían a la documentación perdida y facilitaban el acceso a ciertas ayudas estatales, pero algunos desplazados internos no pueden ejercer los derechos que no están cubiertos por la tarjeta. Muchos pensionistas desplazados reciben una pensión inferior de la que les corresponde porque los documentos necesarios y sus respectivos registros fueron destruidos durante los conflictos o porque no pudieron demostrar el número de años que habían trabajado.

Transcurridos más de 15 años desde su huida, numerosos desplazados internos todavía viven en condiciones precarias e inadecuadas en diversos tipos de viviendas, como refugios improvisados, casas ocupadas ilegalmente, centros colectivos y apartamentos compartidos con familiares. En muchos casos, éstos se encuentran en mal estado, abarrotados y con poco aislamiento frente al frío y al calor. Algunos desplazados internos viven en refugios que ni tienen en propiedad ni alquilan, con el riesgo de ser desalojados. Muchos desplazados que se encuentran en zonas rurales remotas también deben hacer frente a la infertilidad de la tierra y a la distancia que les separa de las oportunidades de trabajo y los servicios básicos. Las condiciones de vida de los que residen en viviendas privadas se desconocen en su mayor parte. A menudo, se ha

evitado mejorarlas porque las autoridades percibían esas actuaciones de mejora como una forma de animar a los desplazados internos a integrarse localmente, lo cual no siempre servía a sus intereses políticos.

Muchos desplazados siguen encontrando trabas a la hora de recuperar sus bienes o de recibir indemnizaciones por haberlos perdido. En algunos países, esto se debe a la falta de soluciones políticas a sus conflictos. Ha habido motivos para no beneficiar a todos los expropiados, tanto en los programas de indemnización como en los de restitución de la propiedad. Los que nunca tuvieron escritura alguna sobre su propiedad han tenido especial dificultad en recuperarla, sobre todo en el caso de los romaníes que viven en asentamientos informales y en el de las mujeres cuya casa fue inscrita a nombre del marido. Los desplazados de la etnia roma han sufrido consecuencias desproporcionadas debido a la falta de documentación: muchos no tuvieron nunca identificación ni residencia legal algunas, por lo que no pueden solicitar una tarjeta de desplazado, inscribir los nacimientos nuevos, solicitar la ciudadanía, acceder a ayudas sociales ni obtener empleo o educación.

En los Balcanes, los romaníes sufren una discriminación generalizada en diversos sectores de la vida pública. El desplazamiento deterioró el trato que recibían y sus condiciones de vida, si bien, recientemente se han producido algunos avances en la forma en que se representan y defienden sus intereses y sus condiciones de vida han mejorado. Otros desplazados que son minoría en el lugar al que se han dirigido también sufren discriminación. Por ejemplo, para las personas de etnia chechena en Rusia y los kurdos en Turquía es difícil llevar una vida normal en el lugar de desplazamiento. Los que huyeron de una zona en la que eran minoría para quedarse en otra en la que formaban parte de la etnia mayoritaria se enfrentan a una discriminación más sutil, ya que a menudo se les considera extranjeros incluso cuando han transcurrido años desde su llegada. Esta forma de tratar a los desplazados internos remite al hecho de que es imprescindible realizar más esfuerzos por combatir la discriminación y promover la reconciliación en la región.

La interrupción de la educación entre los niños desplazados sigue constituyendo un problema central en el Cáucaso y Turquía. Legalmente los niños desplazados tienen derecho a asistir a la escuela, pero algunos reciben la enseñanza en colegios deteriorados por el conflicto que todavía han de ser reconstruidos, mientras que otros no pueden acudir a clase porque muchos padres desplazados, que son más pobres que sus vecinos, no pueden costear los gastos asociados, como el transporte, los libros de texto y el material escolar para sus hijos. En algunos países, los niños desplazados reciben formación separados de los compañeros no desplazados. Mientras que en algunos casos esta medida se debe a motivos prácticos, en otros (como en Azerbaiyán y Georgia, por ejemplo) la segregación ha sido una política deliberada.

Si bien algunos desplazados internos han estado desamparados desde el principio de su marcha, la desprotección de otros ha ido aumentando a lo largo del tiempo, como consecuencia de la separación de la familia, la ausencia de ayudas para cubrir sus necesidades específicas y el estigma social. Es el caso de las personas traumatizadas, discapacitadas o con enfermedades crónicas, mujeres al frente del hogar, niños y ancianos. Su marginación se ve alimentada por la falta de programas extensos de ayuda psicosocial y de otro tipo para los desplazados traumatizados y minusválidos. Los que se han visto perjudicados verdaderamente son los que han perdido el apoyo económico, físico y moral de los parientes lejanos, los amigos y otras redes. Corren el riesgo de sufrir pobreza extrema, así como explotación y abusos. Los sentimientos de inseguridad y aislamiento provocados por la guerra y la incertidumbre sobre el futuro se interponen en el camino hacia la autonomía. Su situación se ve agravada por las altas tasas de desempleo en la mayoría de las zonas de desplazamiento de la región, al mismo tiempo que la economía local sigue recuperándose del conflicto. Así, muchas familias desplazadas sobreviven gracias a las ayudas estatales y alimentarias.

Los problemas asociados a la sostenibilidad del retorno promueven nuevas migraciones internas entre los retornados.

El apoyo a la integración local y el reasentamiento

Aunque muchos gobiernos han demostrado tener voluntad política y han asignado recursos para el retorno, no ha sucedido lo mismo en todos los casos con la integración local. Al mismo tiempo que los Estados intentan facilitar el retorno de los desplazados internos, parecen restringir sus

oportunidades de ser autónomos, lo cual obstaculiza a su vez la integración local y refuerza la situación de los desplazados como personas marginadas, dependientes de la ayuda y fuera de lugar. Chipre ha sido la excepción: el Gobierno de la República ha fomentado la integración local de los desplazados desde el principio, mientras defendía su regreso a casa.² Otros gobiernos han cambiado su planteamiento de forma progresiva. Georgia, por ejemplo, ha reconocido el derecho de los desplazados a la integración local en su Estrategia Nacional para los Desplazados Internos y Turquía hizo lo mismo en un marco estratégico nacional en 2005. Estos hechos prometían un cambio significativo con respecto al planteamiento anterior de los gobiernos.

Dados los obstáculos políticos que dificultan el retorno, el perfil de los que aún están desplazados y el surgimiento de una segunda generación que, en general, no ha visitado nunca el lugar de origen de sus padres, es hora de que los gobiernos amplíen su apoyo exclusivo al retorno e incluyan otras soluciones duraderas. El respaldo a la integración local y al asentamiento en otra zona del país reforzará la capacidad de los desplazados internos de regresar de una forma sostenible si así lo desean, una vez que los obstáculos políticos hayan desaparecido. Los desplazados tendrían mayor capacidad de tomar una decisión voluntaria sobre el retorno si ahora pudieran llevar una vida normal.

Puesto que las situaciones de desplazamiento prolongado suelen caracterizarse por una población más o menos estable de desplazados en lo que respecta a número y ubicación, se deberían realizar esfuerzos para valorar periódicamente sus condiciones, necesidades y planes en cuanto concierne a otras soluciones duraderas distintas al retorno. La falta de información básica sobre los desplazados que buscan otras soluciones duraderas es un obstáculo grave que dificulta la resolución de las situaciones de desplazamiento prolongado en Europa. La participación de los desplazados favorecería la búsqueda de soluciones en la dirección correcta.

Recomendaciones para los gobiernos:

- fomentar más activamente la integración local y el asentamiento en otro lugar en los países respectivos
- establecer mecanismos institucionales y mejores procedimientos para emitir o volver a emitir la documentación básica a los desplazados internos, atendiendo a las pruebas alternativas

que tengan a su disposición, e iniciar campañas de inscripción civil para los desplazados afectados especialmente por la falta de documentación

- garantizar que los sistemas sociales beneficien a los desplazados que necesitan ayuda, con especial atención a la vivienda y a las oportunidades de trabajo
- emprender un ejercicio de clasificación para determinar el nivel de logro de las soluciones duraderas y los obstáculos que afrontan los que siguen desplazados y residen en viviendas estatales o privadas en zonas urbanas y rurales
- consultar e implicar sistemáticamente a los desplazados en el diseño de políticas y programas para atender sus necesidades y preferencias sobre soluciones duraderas, así como en los procesos de paz

Recomendaciones para las organizaciones humanitarias:

- mejorar las condiciones de las viviendas de los desplazados en los centros colectivos y en los refugios improvisados de las zonas urbanas y rurales
- ofrecer ayuda para garantizar que los niños desplazados no tengan obstáculos económicos que les impidan asistir a clase
- controlar el éxito de las soluciones duraderas de los desplazados retornados, integrados localmente o asentados en otras partes del país
- defender la creación de mecanismos de reconciliación
- apoyar la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos para que animen a los gobiernos a que resuelvan el restringido disfrute de los derechos entre los desplazados

Nadine Walicki (nadine.walicki@nrc.ch) es Analista Nacional para el Cáucaso y Asia Central del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados (<http://www.internal-displacement.org>).

*El presente artículo se basa en material recogido en un documento del Observatorio titulado *El desplazamiento interno prolongado en Europa: tendencias actuales y posibilidades de mejora (Protracted Internal Displacement in Europe: Current Trends and Ways Forward)*, disponible en <http://www.internal-displacement.org/europe>.*

1. Véase el artículo de Mooney en la pág. 22
2. Véase el artículo de Loizos en la pág. 40

Darfur: un modo de vida perdido

Natalie Ondiak y Omer Ismail

El impacto del desplazamiento entre los darfurianos es especialmente acusado dado el carácter genocida de la violencia. No afecta sólo a los millones de personas que se encuentran desplazadas en la actualidad, sino que seguirá definiendo la vida de los darfurianos en las generaciones venideras.

En comparación con otras situaciones de desplazamiento prolongado, la duración de la migración forzada en Darfur ha sido breve. Sin embargo, el hecho de que la población de dicha región haya acabado en los campos implica que ya no pueden seguir con los medios de vida que habían mantenido durante generaciones.¹

Los estilos de vida en Darfur se habían adaptado a un clima con pocas precipitaciones y escasas tierras cultivables. Casi el 85% de la población de la zona vivía de los cultivos y el pastoreo y la mayoría de las familias poseían animales de granja. Un desplazado destaca sobre la vida en el campo: "¿Cómo voy a enseñar a mi hijo a cuidar de unos animales que ya no tenemos? O si los tenemos, ¿cómo podemos cuidarlos si no podemos moverlos libremente en busca de pastos? ¿Cómo puedo seguir siendo agricultor si no tengo tierra que cultivar?"

Tras la muerte de cientos de miles de darfurianos, las estructuras sociales se han visto dañadas irremediadamente. Los varones de edades comprendidas entre los nueve y los noventa años fueron perseguidos indiscriminadamente, por lo que las mujeres, que han tenido que asumir una nueva función como cabezas de familia, se han convertido en los principales motores de la economía doméstica. El desplazamiento prolongado ha consolidado estas nuevas estructuras.

El desplazamiento y el conflicto han afectado de diversa manera a las distintas generaciones. En muchos aspectos, los ancianos son los que más sufren las consecuencias del desplazamiento. Recuerdan un modo de vida y un Darfur previo al momento en que se convirtió en un foco de conflictos violentos y de que se vieran obligados a vivir en un campo. Ellos son los "abanderados" que encarnan una cultura perdida y actúan como historiadores de Darfur, a quienes se confía la transmisión de historias y de un modo de vida a las generaciones más jóvenes en una cultura asentada en la tradición oral. Con el transcurso de los

años, los ancianos ya no podrán transmitir el modo de vida que han conocido.

En la siguiente generación, han muerto un gran número de varones. Este hecho ha obligado a una gran proporción de mujeres a asumir la responsabilidad de ser padre y madre y del cuidado y la alimentación de la familia. Los papeles tradicionales de hombres y mujeres que garantizaban la subsistencia antes del conflicto han sido alterados y será imposible recuperar las estructuras sociales tradicionales del pasado. En esta generación, muchos líderes de la comunidad, profesores, médicos, comerciantes y abogados han sido perseguidos y asesinados, lo cual ha reducido gravemente la capacidad de liderazgo de la sociedad civil de Darfur.

Para los niños, el desplazamiento es un modo de vida. La mayoría no recuerda la época anterior a su vida en el campo. Las historias que cuentan sus padres y abuelos les dan una idea del pasado, de una vida con medios y estructuras sociales que ya no existen. Los niños darfurianos piensan que los campos son su hogar, pero no tendrán la oportunidad de recibir una educación, cumplir sus sueños ni vivir una vida normal. Los jóvenes, animados por las historias de un modo de vida perdido, quizá se unan a los rebeldes o se conviertan en niños soldados.² Las categorías sociales como la infancia, la familia, la juventud y la edad madura se ven perturbadas por el desplazamiento y significan cosas diferentes en distintas generaciones. Esto tiene profundas repercusiones. De hecho, los jóvenes de los campos en toda la región de Darfur han empezado a desafiar las estructuras oficiales de la autoridad en su sociedad y están complicando los esfuerzos de paz con su militancia política de corte duro.³ Además, la naturaleza de Darfur ha pasado de ser en su mayoría rural a

urbana. En un contexto de posguerra, será esencial reconstruir los sistemas de vida rurales destruidos y contribuir al desarrollo de unos nuevos de carácter urbano para los que decidan no retornar a su hogar.

Las redes y las estructuras han cambiado hasta el punto de que no existe seguridad en el futuro y de que el "almacenamiento" -"la práctica de mantener a los refugiados en una situación prolongada de movilidad restringida, desocupación obligada y dependencia, que les obliga a dejar sus vidas



Jóvenes refugiadas de Darfur se reúnen en el patio de la escuela en el campamento de Djabal, Chad, para inscribirse en el próximo año escolar.

en suspenso"⁴- se ha convertido en un modo de vida normal para estos darfurianos. Los responsables políticos deben trabajar primero para dar fin al conflicto de Darfur. A continuación, se precisará una inversión a largo plazo de la comunidad internacional para reconstruir un modo de vida destruido y acabar con el desplazamiento prolongado.

Natalie Ondiak (nondiak@americanprogress.org) es asociada de investigación en el Centro para el Progreso Americano (www.americanprogress.org). Omer Ismail (redsliverpool@gmail.com) procede de la región de Darfur en Sudán y es Asesor en Enough Project (www.enoughproject.org). Ambas organizaciones se encuentran en Washington D.C.

1. <http://physiciansforhumanrights.org/library/documents/reports/darfur-assault-on-survival.pdf> p7
2. <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/IRIN/a95a529d2e11b6edad20c0d6c69d8aeb.htm>
3. http://www.nytimes.com/2008/12/21/world/africa/21darfur.html?_r=2&ref=africa
4. Comité Estadounidense para los Refugiados y los Inmigrantes, Encuesta mundial sobre refugiados 2004 (World Refugee Survey 2004), Washington D. C., 2004, p38. Disponible en inglés en: <http://www.refugees.org/data/wrs/04/pdf/38-56.pdf>

La búsqueda de soluciones integrales: la estrategia transversal

Adèle Dion

En respuesta a la complejidad de las situaciones de refugio prolongado, el Gobierno de Canadá está creando una estrategia transversal basada en áreas específicas y en prioridades políticas.

Las cuestiones que afectan a los refugiados y al desplazamiento forzado son complejas y trascienden diversos sectores, como el desarrollo, la política humanitaria, la construcción de la paz, la diplomacia y la inmigración. Por lo tanto, la responsabilidad de crear políticas y programas adecuados para cubrir las necesidades de los refugiados corresponde a diversos departamentos del Gobierno de Canadá: el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT, por sus siglas en inglés), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés), Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC) y la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA, por sus siglas en inglés). Cada uno de estos departamentos desempeña un papel importante en la protección a los refugiados.

Desde hace tiempo, la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados forma parte del diálogo de Canadá sobre refugiados. En febrero de 2007, se creó el Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre las Situaciones de Refugio Prolongado con el objeto de que el país pueda responder a esas situaciones con eficacia. Desde su creación, el grupo de trabajo ha examinado la amplia gama de herramientas de que dispone Canadá. Aunque no todas se pueden emplear ni son útiles para todas las situaciones, se estimó que la realización de un inventario de dichas herramientas ayudaría al país a participar en soluciones integrales para situaciones prolongadas específicas. Además, el grupo de trabajo revisó los esfuerzos realizados con anterioridad para aprender de sus logros y deficiencias. Al debate contribuyeron con su experiencia y perspectivas académicos y representantes de la sociedad civil, que seguirán participando de forma destacable. Con esa información, el Gobierno de Canadá está confeccionando una estrategia transversal de amplio alcance para documentar la respuesta del país a las situaciones de refugio prolongado.

Cómo funcionan las herramientas de Canadá

La estrategia ha permitido al Gobierno de Canadá reflexionar sobre sus habilidades en tres áreas clave: la diplomacia, el desarrollo y el reasentamiento de refugiados. Se trata de elementos interrelacionados que forman parte de la contribución canadiense a las soluciones integrales en situaciones prolongadas.

La diplomacia: El DFAIT tiene el cometido de garantizar que la política exterior de Canadá refleje los valores canadienses y potencie sus intereses nacionales. Debido a que las situaciones de refugio prolongado se caracterizan por los riesgos de protección, las violaciones de los derechos humanos y los problemas básicos de dignidad, el fomento de soluciones duraderas para los refugiados que se hallan en situaciones prolongadas es coherente con el interés humanitario que tiene el país desde hace mucho por proteger y asistir a los refugiados. Las iniciativas para promover un planteamiento basado en los derechos humanos y animar a los países de origen y de asilo a respetar sus obligaciones conforme al derecho internacional humanitario y en materia de derechos humanos y refugiados constituyen un aspecto fundamental de la política exterior de Canadá. Los funcionarios canadienses intentan llamar la atención internacional sobre las situaciones de refugio prolongado, destacando la suprema importancia de garantizar soluciones duraderas y que, al mismo tiempo, la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho se sitúen en el corazón de los esfuerzos a largo plazo para impedir flujos masivos de refugiados y sean el centro de su posterior resolución.

Canadá intenta dialogar sobre las cuestiones de los refugiados con los gobiernos de acogida y con los países de origen en el momento del retorno y de la reintegración. De hecho, ha asumido el liderazgo en Grupos Centrales dedicados a situaciones prolongadas específicas (como el de

Refugiados Butaneses en Nepal¹⁾ y ha puesto de relieve las situaciones de refugio prolongado ante la Asamblea General de la ONU y la Organización de los Estados Americanos. Asimismo, participa de forma activa en el Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento de ACNUR. Canadá es consciente de que el diálogo diplomático puede aumentar la atención prestada a las situaciones de refugio prolongado en los debates multilaterales sobre la construcción de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, además de su importancia a la hora de respaldar la reforma en el seno de la ONU, ya que puede mejorar la colaboración en la respuesta humanitaria y acortar la distancia entre la ayuda y el desarrollo.

El desarrollo y la ayuda humanitaria: En este sentido, la CIDA, la agencia líder canadiense para el desarrollo y la asistencia humanitaria, proporciona financiación fundamental para respaldar el mandato de ACNUR y buscar las tres soluciones duraderas existentes: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. El país es consciente de que muchas de las operaciones dirigidas por el Alto Comisionado en la actualidad para cubrir las necesidades básicas de los refugiados dependen de la financiación de los donantes, por lo que las incluye en su presupuesto para ayuda humanitaria; empleado también como principal fuente de financiación cuando la agencia realiza operaciones concretas para el retorno o la reintegración o cuando desarrolla una estrategia integral.

El Fondo para la Paz y Seguridad Mundial del DFAIT aporta recursos, tanto económicos como operativos, para prevención de conflictos, respuestas a crisis, operaciones de paz, protección de civiles y estabilización de Estados frágiles. El fondo cobra mayor utilidad a la hora de tratar algunas de las causas inmediatas de los flujos de refugiados y crear condiciones favorables al éxito del retorno y de la reintegración. Entre las áreas clave de la programación, se encuentran el apoyo a los procesos de paz y a los esfuerzos de mediación, la justicia de transición y las iniciativas de reconciliación,



El reasentamiento puede ser una opción para una solución integral. La OIM está prestando asistencia a estos refugiados de Bután para establecerse en Canadá y otros países.

la construcción de la paz y la capacidad de las operaciones de paz, el fomento de estrategias para proteger a los civiles, y la reducción del impacto de las minas terrestres y de las armas pequeñas y ligeras.

Por último, dentro del ámbito más tradicional del desarrollo sostenible y a fin de favorecer un compromiso más profundo, Canadá concentra su apoyo en un número limitado de países en desarrollo. Los países que acogen a refugiados no incluyen necesariamente a este colectivo en sus prioridades de desarrollo, debido a que deben afrontar otras muchas cuestiones. Canadá anima a que se incluyan las zonas de acogida de refugiados en las estrategias para reducir la pobreza, de modo que la asistencia alcance tanto a las comunidades de acogida como a los refugiados. También promueve que el país de acogida cumpla sus responsabilidades conforme a la Convención de 1951 sobre los Refugiados.

El reasentamiento: El CIC facilita y gestiona la migración legal a Canadá y es responsable del sistema nacional de asilo y de otras cuestiones relativas a los refugiados, como el reasentamiento. El país cuenta con una larga tradición de protección a los refugiados a través del asilo y el reasentamiento y, junto con otros Estados, ha analizado maneras de emplear el reasentamiento de forma estratégica en el caso de situaciones de refugio prolongado. La comunidad internacional ha definido el “uso estratégico del reasentamiento” como una forma de utilización planificada que suponga ventajas directas o indirectas para otras personas que no sean las reasentadas (refugiados no reasentados, el Estado que acoge a los refugiados o el sistema de protección en general).

Las herramientas no gubernamentales: En su búsqueda de soluciones integrales a las situaciones de refugio prolongado, Canadá también puede beneficiarse de la

fuerza de su sociedad civil, tanto la que se encuentra en el territorio nacional como la del extranjero, así como de las distintas comunidades activas y comprometidas de refugiados en situaciones prolongadas que viven en Canadá y de diversos actores canadienses del sector privado.

Los principios del compromiso

Para definir su contribución a las soluciones integrales, Canadá ha estudiado las prácticas actual y pasada sobre la resolución de las situaciones de refugio prolongado, estableciendo principios clave a incluir en los procesos que el país respalde:

Diversidad de actores: Para que una estrategia tenga éxito debe ser multilateral y multisectorial, debe contar con distintos tipos de socios (instituciones multilaterales, Estados, académicos, sociedad civil y ONG) y tratar con una gran variedad de actores humanitarios y diplomáticos, dedicados a la paz y seguridad, al desarrollo y al reasentamiento.

Tipo de estrategia: La estrategia adoptada en cada solución integral debe ser cooperadora, integradora y participativa, contar con diversos actores, incluidos los propios refugiados, y, dado que las soluciones duraderas requieren tiempo para ponerse en práctica, deben suponer un compromiso plurianual.

Prerrequisitos: Es importante valorar cuando las situaciones están “maduras para la resolución”. Entre los prerrequisitos para alcanzar soluciones integrales se encuentra: el liderazgo de ACNUR para ayudar a identificar, planear y promover la solución integral, la existencia de una o varias soluciones duraderas disponibles para la población, la responsabilidad compartida por los donantes, la voluntad política o el liderazgo del Estado, la responsabilidad estatal en los países

de origen o de asilo, las cuestiones de protección o la ausencia de soluciones listas para que exista mayor prioridad en la resolución; además de factores externos que pueden contribuir a alcanzar una solución, como comités tripartitos, un cambio político o los procesos de paz.

Aun cuando todas las situaciones prolongadas se beneficiarán de esos principios, cada una de ellas también requiere soluciones a medida según el contexto. Cada caso es distinto y no existen modelos universales.

Conclusión

Del mismo modo que ningún actor individual podría resolver una situación de refugio prolongado, ningún departamento de Canadá posee todos los instrumentos necesarios para aportar una respuesta eficaz. La estrategia transversal ha puesto en marcha un proceso que permite al país localizar sus herramientas para comprometerse con las situaciones de refugio prolongado y servirse de los mandatos y puntos fuertes de distintos departamentos según las cuestiones que estén en juego.

El momento actual de despliegue de esfuerzos para lograr soluciones duraderas e integrales a las situaciones de refugio prolongado es prometedor y debe ser respaldado. Los refugiados superan obstáculos enormes. Su autosuficiencia, fuerza, valor y determinación dan fe de la capacidad de resistencia del ser humano. A pesar de esa fuerza, los que están desplazados necesitan asistencia para alcanzar soluciones duraderas. Así, los departamentos del gobierno canadiense que tienen la misión de proteger y asistir a los refugiados siguen estando profundamente comprometidos con su trabajo en colaboración con ACNUR y otros socios con el objeto de buscar formas para aportar y poner en práctica soluciones integrales a las situaciones de refugio prolongado.

Adèle Dion es la Directora General de la oficina de Derechos Humanos y Democracia, Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá y Presidenta del Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Situaciones de Refugio Prolongado. Para obtener más información, dirija un correo electrónico a jessie.thomson@international.gc.ca.

1. El Grupo Central para los Refugiados Butaneses de Nepal comprende a ACNUR, Canadá, Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega, los Países Bajos y Estados Unidos.

El fin del exilio en el África subsahariana puede dejar de ser un sueño

Marjon Kamara

Casi el 98% de los refugiados en África se halla hoy en una situación de refugio prolongado. Es necesario que aunemos esfuerzos para resolver el mayor número posible de casos.

Entre los 2,3 millones de refugiados del África subsahariana que, según la definición de ACNUR, sufren una situación de refugio prolongado (es decir, más de 25.000 refugiados en el exilio durante más de cinco años), hay personas procedentes de ocho naciones: Angola, Burundi, Eritrea, Liberia, República Centroafricana, República Democrática del Congo (RDC), Somalia y Sudán (Darfur y el Sur). Aunque las situaciones prolongadas que afectan a un gran número de refugiados reciben atención debido a su volumen y a sus repercusiones en las comunidades de acogida, también resulta importante no perder de vista los numerosos grupos reducidos de refugiados

o los refugiados particulares que siguen sumidos en situaciones prolongadas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. A esta definición más amplia se acogen personas procedentes de otros 13 países: Chad, República del Congo, Ghana, Costa de Marfil, Etiopía, Mauritania, Namibia, Nigeria, Ruanda, Senegal, Togo y Uganda.

Desde la década de los sesenta, cuando ACNUR empezó a trabajar en el África subsahariana, la dinámica del desplazamiento y las tendencias en los movimientos de refugiados han evolucionado de forma considerable. Al principio, la huida solía producirse tras

luchar por la liberación. Más adelante, los conflictos civiles se convirtieron en la causa principal de los desplazamientos. Las cifras más altas se alcanzaron a mediados de los años noventa, cuando unos siete millones de africanos vivían como refugiados en el exilio. Hoy en día, la mitad de las nacionalidades que en aquella época figuraban como las mayores poblaciones de refugiados de largo plazo han dejado de aparecer en las listas. Es posible que otras también desaparezcan pronto, conforme se va consolidando la paz y los refugiados encuentran soluciones.

Entre 1993 y 2007, más de 9,2 millones de personas de toda África lograron regresar a su país de origen. La disminución en la cifra total de refugiados también se produce a consecuencia del reasentamiento en terceros



ACNUR/E. Kapa/stein

Repatriación voluntaria de refugiados sierraleoneses desde Liberia, julio de 2004.

países: en ese mismo periodo, más de 182.500 personas se acogieron a esta medida. Por otro lado, las oportunidades de integración local, que supusieron una solución para tantos refugiados de la región en los años ochenta, pasaron a ser insignificantes a finales del siglo XX. Sin embargo, existen motivos para la esperanza, ya que parece que asentarse de forma permanente en el país de asilo vuelve a ser una opción para un amplio número de refugiados.

Siguen siendo refugiados

Entre las pequeñas poblaciones residuales de refugiados de largo plazo, se encuentran grupos e individuos, a veces dispersos por varios países africanos, que se refugiaron fuera de su país de origen hace muchos años. Para poder hallar soluciones adecuadas para ellos es preciso comprender su situación concreta. Los ghaneses que se encuentran en Togo desde la década de los ochenta ya están integrados, social y económicamente, y otros grupos, como los congoleños de Gabón, están siguiendo el mismo camino. Para los etíopes que se refugiaron en Kenia a principios de los noventa, el reasentamiento ha sido la principal opción hasta la fecha. Por otro lado, puede que los etíopes que huyeron a Sudán tengan la oportunidad de integrarse en ese país y, en la actualidad, se está realizando un ejercicio de categorización para determinar la solución idónea para cada individuo. La repatriación también sigue siendo una posibilidad para otros, como los namibios que permanecen en Botsuana desde hace más de 10 años o los mauritanos que llegaron a Senegal en 1989.

Los eritreos refugiados en el este de Sudán son los que llevan más tiempo en el exilio: algunos superan los 40 años. A la luz de las limitadas posibilidades de repatriación voluntaria, el objetivo es la autosuficiencia como paso previo a la integración local, que ha dejado de ser tabú. En Etiopía, donde hay poco más de 13.000 refugiados eritreos, se ha emprendido el reasentamiento a gran escala.

Las soluciones para los refugiados ruandeses han sido de las más esquivas, dado que muchos de los que permanecen en el exilio siguen rechazando la opción de regresar. Muchos están integrados social y económicamente en distintos grados en su país de asilo pero, como otros, siguen dependiendo de su estatuto de refugiado para tener derecho a la residencia. ACNUR sigue trabajando en estrecha colaboración con el Gobierno de Ruanda, los gobiernos de los países de acogida y los propios refugiados con el objeto de examinar todas las soluciones posibles, bien fomentando el retorno cuando éste es viable o bien proponiendo el cambio de la

condición de refugiado a la de residente para facilitar la integración local.

El cierre de los “capítulos de los refugiados”

Es necesario adoptar un planteamiento integral para lograr soluciones entre los refugiados de largo plazo, lo cual incluye esforzarse por lograr una mayor receptividad hacia la integración local. Respecto a los angoleños, liberianos y sierraleoneses, ACNUR está colaborando con el gobierno de sus países de origen y de asilo para cerrar de forma adecuada el “capítulo de los refugiados” en la historia de éstos.¹

Las perspectivas de alcanzar soluciones para todos los angoleños son esperanzadoras. Aunque la repatriación voluntaria concluyó formalmente en 2007, ACNUR y el Gobierno de Angola están confeccionando un plan completo que facilitará el retorno voluntario de algunos de los refugiados angoleños que permanecen en el Sur de África, lo cual, a su vez, puede abrir la vía para la integración local a aquéllos que no deseen regresar. El deseo y las intenciones de los refugiados constituyen la consideración primordial.

A pesar de que los procesos de paz en Burundi y Sudán del Sur siguen siendo frágiles, ACNUR se muestra optimista, dentro de la prudencia, y cree que están empezando a darse las condiciones adecuadas para lograr soluciones para todos los refugiados de esas regiones. Hasta la fecha, cerca de medio millón de burundeses han vuelto a casa y el número de los que optaban por regresar ha aumentado de forma considerable desde el año 2006. Según las previsiones actuales, la repatriación organizada debería estar concluida a finales de 2009. Además, ACNUR también ha promovido de forma activa el reasentamiento, como el de un grupo de más de 8.500 refugiados burundeses de la oleada de 1972 que viven en campos de Tanzania.²

Respecto a los sudaneses del Sur, más de la mitad de los que huyeron a otros países han regresado. ACNUR calcula que, de los aproximadamente 125.000 refugiados de Sudán del Sur que continúan en países de asilo, es probable que casi la mitad retorne en 2009. Los gobiernos de los Estados donde esos refugiados han encontrado asilo no han ofrecido aún posibilidades para la integración local, aunque se está debatiendo la cuestión.

Por otro lado, el éxito de los esfuerzos encaminados a resolver las tensiones fronterizas entre Nigeria y Camerún ha permitido que la mayoría de los nigerianos que buscaron asilo en Camerún regresen a su

hogar. ACNUR está trabajando con el grupo que sigue en ese país, que en los últimos años ha pasado de 17.000 personas a menos de 3.000, a fin de establecer cuáles son las soluciones preferidas y cerrar este capítulo.

Los conflictos interminables

No obstante, las perspectivas de retorno siguen siendo escasas para algunos refugiados cuyos países están inmersos en conflictos insolubles. Para los congoleños, centroafricanos, sudaneses de Darfur y somalíes, resulta difícil predecir el resultado de las negociaciones de paz actuales. A fin de aumentar la probabilidad de que los acuerdos sean integrales, ACNUR está trabajando en pro de la inclusión de los refugiados y desplazados internos en los procesos de paz. El Alto Comisionado ha propiciado la participación de los congoleños en la Conferencia de Paz en Goma y la de los darfurianos en el Proceso de Diálogo y Consultas Darfur-Darfur. Asimismo, en la actualidad, está analizando posibilidades similares para las poblaciones de refugiados y desplazados internos de la República Centroafricana y Somalia.

La población de refugiados congoleños aglutina a los que huyeron en los años setenta debido al conflicto en la provincia de Katanga y los que han quedado desarraigados desde 1996 a consecuencia de la guerra civil. El primer grupo, unas 11.900 personas, huyeron a Angola, donde han alcanzado un significativo nivel de integración socioeconómica, y se espera que se naturalicen como ciudadanos angoleños u obtengan el estatuto de residentes permanentes como paso previo a la naturalización. La solución para la mayoría de los refugiados congoleños que huyeron en los noventa es volver a casa y algunos, pese a la inestabilidad, ya están retornando. También se intenta el reasentamiento y para otros, la integración local puede ser una opción. En cuanto a los centroafricanos de Chad, ACNUR y sus socios están concentrando sus esfuerzos en desarrollar su autonomía. Por otro lado, el reasentamiento ha sido significativo entre los somalíes, medida a la que se han acogido más de 75.000 desde 1996. Sin embargo, se trata de una cifra pequeña comparada con el número total de refugiados somalíes en África.

A mediados de la década de los ochenta, los refugiados ugandeses huyeron a la RDC y, en una proporción mucho menor, a Kenia. Se considera que los que se encuentran en la RDC han logrado un cierto nivel de integración socioeconómica. ACNUR va a examinar las oportunidades de integración local con el gobierno, al mismo tiempo que estudiará las posibilidades de retorno

tanto para los que se encuentran en la RDC como para los que permanecen en Kenia.

Los chadianos que se convirtieron en refugiados en distintas oleadas producidas entre principios de la década de los ochenta y el año 2008 están integrados, en gran medida, social y económicamente donde residen (Benín, Camerún, Gabón, Malí, Níger, Nigeria, República Centroafricana y Sudán). Sin embargo, como otros muchos grupos de refugiados, se beneficiarían de la obtención de un estatuto jurídico adecuado que facilitara su integración local de forma sostenible.

Conclusión

Ni ACNUR ni los refugiados pueden poner en práctica las soluciones duraderas solos. Es necesario que combinen sus esfuerzos con los de los Estados (tanto de los países de asilo como de los de origen), organizaciones africanas multilaterales y

la comunidad internacional en general. En 2006, los ministros que acudieron a la Reunión Ministerial de la Unión Africana (UA) en Ouagadougou fijaron una meta ambiciosa y convocaron una Cumbre Especial para “abordar las causas originales de los problemas del desplazamiento forzado a fin de erradicar este fenómeno” en el continente. La Cumbre Especial de la UA sobre Refugiados, Retornados y Desplazados, que tendrá lugar en octubre de 2009, brinda una valiosa oportunidad de movilizar a los Estados africanos para que desarrollen las recientes iniciativas positivas tomadas en varios países y alcancen soluciones duraderas para los refugiados.

El denominador común de todos los refugiados es que no controlan su vida o lo hacen de forma limitada. Muchos tienen la vida en suspenso mientras anhelan, a veces durante décadas, recuperar sus derechos humanos básicos y la capacidad de decidir

su propio futuro. Quizá la dimensión más conmovedora del problema son los jóvenes refugiados que nacen y crecen en el exilio forzado. Lo más importante de la iniciativa de la UA consistirá en dirigir la voluntad política para dar voz a quienes han quedado desplazados a la fuerza.

Marjon Kamara (KAMARAM@unhcr.org) fue Directora de la Oficina Regional para África de ACNUR (<http://www.unhcr.org>) desde octubre de 2005 hasta mayo de 2009. Actualmente es Embajadora de Liberia ante la ONU. Para más información, envíe un correo a sharpe@unhcr.org. Las opiniones expresadas en el presente artículo son las de la autora y no reflejan necesariamente las de la ONU.

1. Véase también el siguiente artículo sobre África occidental de Alistair Boulton.

2. Véase también el artículo de Jessie Thompson sobre los burundeses en Tanzania en pág. 35.

La integración local en África occidental

Alistair Boulton

Los protocolos sobre libre circulación de la CEDEAO proporcionan a los refugiados de larga duración de Sierra Leona y Liberia una base para poder rehacer su vida.

Por lo general, la migración no supone una “solución” en el sentido que le da ACNUR. Con frecuencia, se trata de una medida provisional utilizada para superar una carencia en la protección o en la asistencia a los refugiados. Sin embargo, en África occidental, las disposiciones del Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas, Residencia y Establecimiento¹ y de cuatro protocolos suplementarios (conocidos como los “protocolos sobre libre circulación”), adoptados por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), pueden ofrecer una solución para los refugiados de un Estado miembro que residen en otro Estado miembro. Los refugiados pueden ejercer el derecho a la residencia y al empleo (derecho que constituye el principio básico de la integración local como “solución”) de igual forma que cualquier ciudadano de un Estado de la CEDEAO, por lo menos en teoría.

La CEDEAO y la libre circulación

En 1975, dieciséis países de África occidental firmaron un tratado con la intención de reforzar la integración en esa parte del continente mediante un movimiento

cada vez más libre de bienes, capitales y personas y con la intención de consolidar los esfuerzos por lograr la paz y la estabilidad emprendidos por los Estados miembros. El Protocolo sobre la Libre Circulación se adoptó en 1979. Concedía a los ciudadanos de la Comunidad el derecho a entrar y residir en el territorio de cualquier Estado miembro, siempre que poseyeran un documento de viaje válido y un certificado sanitario internacional. No obstante, también otorgaba a los Estados miembros el derecho a rechazar la admisión a cualquier ciudadano de la Comunidad que no pudiera entrar en el país conforme a su legislación nacional. El Protocolo establecía un periodo de implantación dividido en tres etapas, con una duración de cinco años para cada una (viajar sin visado, derecho a residencia, derecho de establecimiento).

Los cuatro protocolos suplementarios, adoptados entre 1985 y 1990, obligaban a los Estados miembros, entre otras cosas, a:

- proporcionar a sus ciudadanos documentos de viaje válidos²

- otorgar a los ciudadanos de la Comunidad el derecho de residencia con el objeto de buscar y desempeñar un trabajo remunerado³
- garantizar un trato adecuado a las personas expulsadas⁴
- no expulsar en masa a los ciudadanos de la Comunidad⁵
- limitar los motivos de expulsión individual a la seguridad nacional, el orden público o la moralidad, la salud pública o no cumplir alguna condición indispensable para la residencia.

El principal defecto de estas disposiciones tan favorables incluidas en los protocolos sobre la libre circulación estriba en que o no se conocen o no se aplican. Aunque, en teoría, se han completado las tres fases y los derechos reconocidos por los protocolos forman parte de la legislación de la región, en la práctica sólo se ha culminado la primera de las tres.

Aun cuando los comentarios suelen centrarse en lo que no se ha logrado, es importante reconocer la trascendencia de poder viajar por la región sin necesidad de visado. Las tasas de los visados

representaban una fuente de ingresos exigüos a la que renunciaron los gobiernos de los Estados miembro de forma voluntaria. A pesar de que los ministerios de inmigración y los departamentos de control fronterizo no disponen de recursos suficientes, de que faltan sistemas meticulosos de registro de entradas y salidas y de que los funcionarios de las fronteras suelen reclamar sobornos, se ha llevado a cabo plenamente la fase uno de los protocolos en toda la región, lo cual se refleja en el hecho de que la mayoría de la población conoce su derecho a viajar sin visado. Por otro lado, esas mismas personas no conocen tan bien el derecho a residir y trabajar en otros Estados de la CEDEAO. No obstante, dado que la fase uno ha alcanzado un alto grado de implantación, no hay motivo para dudar de que, con recursos y voluntad, se pondrá también en práctica las fases dos y tres.

La CEDEAO y los refugiados

El Tratado de la CEDEAO y los protocolos sobre libre circulación no son instrumentos relativos a los refugiados, pero tampoco contradicen los existentes sobre este colectivo. La CEDEAO ha emitido una declaración en la que se afirma que los refugiados deben gozar del mismo trato que los demás ciudadanos de la Comunidad al amparo de lo dispuesto en los protocolos sobre libre circulación.

Las disposiciones contenidas en esos protocolos son interesantes para muchos refugiados de África occidental porque les conceden el derecho a residencia segura y a trabajo, al mismo tiempo que les permiten conservar su nacionalidad de origen. Esta norma cobra importancia habida cuenta de que la doble nacionalidad está prohibida en muchos países de la región. De hecho, a pesar de las ofertas de naturalización realizadas por algunos países de África occidental a los refugiados de Sierra Leona y Liberia, la mayoría prefiere mantener su nacionalidad de origen.

De las tres soluciones duraderas, hacía tiempo que la repatriación voluntaria, en forma de asentamiento en un país tercero, había llegado a su fin para los refugiados sierraleoneses y liberianos en África occidental. Además, los

refugiados eran conscientes de que, para la mayoría de ellos, su condición como tales se acabaría con el proceso denominado "cese", mediante el cual dejarían de tener derecho a la protección y asistencia internacionales. Empezar la integración local antes del cese era una solución lógica.

Al mismo tiempo, el regreso de la paz y la estabilidad, la mejora de la economía en muchos países de la CEDEAO, el deseo de una mayor integración regional y la naturaleza recíproca de los derechos conferidos por los protocolos sobre la libre circulación se unieron para fomentar la receptividad a esta solución entre los gobiernos de África occidental.

La iniciativa impulsada por ACNUR para integrar en la región a los refugiados sierraleoneses y liberianos se centraba en los siete países donde éstos eran más numerosos: Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria y Sierra Leona.

La iniciativa se asienta sobre tres principios fundamentales. En primer lugar, los esfuerzos fueron concebidos para toda la región, de modo que se hizo hincapié en la naturaleza regional de los protocolos de libre circulación de la CEDEAO y se aprovechó el fuerte apoyo prestado por la tan activa organización. Al promover los derechos consagrados en los protocolos, la iniciativa logró dotar inmediatamente de cierto grado de reciprocidad a dos de los países afectados. Los refugiados sierraleoneses se beneficiarían de la

aplicación de la iniciativa en Liberia y los refugiados liberianos se beneficiarían de su aplicación en Sierra Leona. Así, se ofrecía un incentivo para que los dos países fueran generosos. Además, constituía un ejemplo, o por lo menos una prueba tangible de las prometedoras ventajas que podrían tener en el futuro los ciudadanos de todos los países de la CEDEAO, lo cual, a su vez, suponía un incentivo para que los demás países fueran generosos.

En segundo lugar, la iniciativa se basa en la comunidad y no en los individuos con el fin de que las poblaciones de acogida, cuyas necesidades pueden llegar a ser tan acuciantes como las de los refugiados, puedan disfrutar de sus ventajas y para reconocer su gran generosidad durante un largo periodo que, en algunos casos, llega a los veinte años.

En tercer lugar, se ha integrado la iniciativa en los planes y en las prioridades de desarrollo nacionales (hasta cierto punto, aunque no en la medida prevista), en lugar de incorporar éstos a la iniciativa.

En cuanto a los detalles, existen tantas estrategias como países participantes en la iniciativa. Aun así, los protocolos de libre circulación de la CEDEAO aparecen en todas ellas, al igual que los siguientes elementos:

- estatuto jurídico seguro (es decir, un estatuto que no sea el de refugiado y que incluya la residencia y el permiso para trabajar)



ACNUR/R Oigehik

Repatriación voluntaria de refugiados libaneses desde Sierra Leona, diciembre de 2004

- apoyo plurianual a la autosuficiencia comunitaria y a actividades para desarrollar la capacidad
- rehabilitación ecológica de las zonas afectadas por los refugiados
- destacar la participación de otras agencias

En Sierra Leona, la iniciativa se centró en la elaboración de un inventario de las habilidades de los refugiados, el cual, mediante una dispersión planificada de estas personas, se hizo coincidir con el inventario de las necesidades en las comunidades de acogida. Los refugiados liberianos que se integran gozarán de todos los derechos de la CEDEAO.

En Nigeria, los términos y condiciones para que los refugiados pasen a tener un estatuto jurídico distinto están detallados en un acuerdo multipartito firmado por los gobiernos de Nigeria, Sierra Leona y Liberia, por ACNUR y por la CEDEAO. En ese instrumento, el Gobierno de Nigeria acordó otorgar permisos renovables de residencia y trabajo a los refugiados. Los gobiernos de Liberia y Sierra Leona aceptaron expedir pasaportes a sus ciudadanos que estuvieran refugiados en Nigeria y quisieran integrarse en este último país. Los ciudadanos a los que se expidió el pasaporte admitieron de forma expresa que, al obtener el documento, volvían a someterse a la protección del país de su nacionalidad y, por tanto, dejaban de necesitar protección internacional. ACNUR se comprometió a subvencionar los costes, tanto de los permisos como de los pasaportes.

Desafíos identificados

Una de las dificultades con que se ha topado hasta la fecha la iniciativa de integración local se debe a la falta de interés por parte de los refugiados. Para muchos, la integración local, incluso si se acompaña de los derechos a residir y trabajar, es como un segundo premio distante, mientras que el reasentamiento en un tercer país, por muy improbable que sea, sigue siendo el primer premio.

Para los que quieren integrarse localmente, existe el problema de que, en general, los derechos definidos en los protocolos de libre circulación de la CEDEAO, aparte del de viajar sin necesidad de visado durante 90 días, no se conocen ni se entienden, ni siquiera por parte de los funcionarios encargados de ponerlos en práctica. Además, los protocolos tienen un punto débil en el sentido de que los Estados gozan de potestad para determinar si los no

nacionales son admisibles. A menos que los Estados acuerden restringir las resoluciones de (in)admisibilidad a los motivos recomendados por la CEDEAO (orden público, salud pública y seguridad pública), y sólo hasta ese momento, los derechos de los protocolos podrían verse menoscabados si los Estados recurren a causas de inadmisibilidad vagas o arbitrarias.

Incluso si están instaurados y son respetados, los derechos de la CEDEAO no proporcionan soluciones para refugiados procedentes de países que no sean miembros de la Comunidad y, en la actualidad, tampoco existe ningún plan para ampliar el ámbito de los protocolos e incluirlos. En efecto, se corre el riesgo de que, al centrarse excesivamente en una estrategia y una solución regionales, se avive la discriminación hacia las personas de fuera de la región, incluida la población refugiada.

Observaciones para el futuro

Otras organizaciones regionales están mostrando un interés creciente por examinar la posibilidad de aplicar iniciativas similares de integración local en sus propios acuerdos de movilidad laboral.⁶ Sin embargo, es demasiado pronto para determinar si la iniciativa de integración local en África occidental ha tenido resultados positivos, incluso en su aspecto jurídico. Aunque el estatuto jurídico seguro constituye un elemento destacado de la integración local, no es el único elemento importante. En una región donde todos los países, excepto dos, forman parte del 20% inferior en el Índice de Desarrollo Humano, el respaldo socioeconómico (sobre todo a los medios de subsistencia) resulta vital. La integración local debe formar parte de los planes de desarrollo local y nacional y todos los actores gubernamentales y no gubernamentales deben implicarse para hacer todo lo que les corresponda.

Para que los protocolos de libre circulación de la CEDEAO cumplan su función plenamente, ya sea entre los refugiados u otros ciudadanos de la Comunidad, deben ser más conocidos y estar más implantados y armonizados (aunque no necesariamente en ese orden). En concreto, tal y como se incluyó en las recomendaciones de la Conferencia de la CEDEAO, ACNUR y la OIM celebrada en noviembre de 2008 en Dakar⁷, es necesario que la CEDEAO, sus Estados miembros y los socios pertinentes:

- realicen intensas campañas informativas en la región para ampliar el conocimiento sobre los protocolos de libre circulación de la CEDEAO

- estudien de forma exhaustiva las legislaciones nacionales relativas a la admisibilidad y los derechos a residir y trabajar para identificar las incoherencias con el régimen regional sobre la libre circulación y para proponer medidas correctivas que garanticen la conformidad con las disposiciones de los protocolos

Sería útil que, por su parte, ACNUR fomentase la armonización en el método de adquisición de los documentos del estatuto jurídico para los refugiados que se integran. El acuerdo multipartito establecido en Nigeria, que se centra en los pasaportes nacionales y da detalles minuciosos sobre las acciones y responsabilidades de sus signatarios, constituye, sin duda, el modelo a seguir.

Del mismo modo, ACNUR, junto con la CEDEAO y los Estados individuales afectados, pueden ampliar el modelo de integración local a los refugiados de cualquier país de la Comunidad que residan en otro país que forme parte de ella. Con semejante ampliación, todas las partes deben ser conscientes de que el modelo es adecuado sólo si ya no se necesita protección internacional. La iniciativa no sustituye ni menoscaba (ni debe hacerlo) la protección a los refugiados, pero puede constituir una manera de reducir muchos de los inconvenientes que van acumulando las personas sumidas en situaciones de refugio prolongado.

Alistair Boulton (BOULTON@unhcr.org) es Asesor Especial del Alto Comisionado en ACNUR (<http://www.unhcr.org>). Anteriormente, ha sido Asesor Jurídico Superior en la Unidad de Asesoría Jurídica de la Oficina para África.

1. Protocolo A/P.1/5/79 de 1979 sobre la libre circulación de personas y sobre el derecho de residencia y establecimiento. Éste y los protocolos suplementarios están disponibles en inglés en: <http://www.sec.ecowas.int/sitecedao/english/protocolos.htm>

2. Protocolo suplementario A/SP.1/7/85 de 1985, artículo 2(1)

3. Protocolo suplementario A/SP.1/7/86 de 1986, artículo 2

4. Protocolo A/P.1/5/79 de 1979, sobre la libre circulación de personas y sobre el derecho de residencia y establecimiento, artículo 11, y Protocolo Suplementario A/SP.1/7/85 de 1985, artículo 3

5. Protocolo suplementario A/SP.1/7/86 de 1986, artículo 13(1)

6. Entre ellas, se encuentran el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA, por sus siglas en inglés), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (SADC, por sus siglas en inglés), la Comunidad de los Estados del Sahel y del Sáhara (CENSAD), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés) y la Comunidad del África Oriental (EAC, por sus siglas en inglés).

7. Véase (en inglés) la declaración del Asistente del Alto Comisionado de ACNUR para la Protección, <http://tinyurl.com/ECOWASNov2008> y el informe resumido <http://tinyurl.com/ECOWASNov2008rep>

Una solución duradera para los refugiados burundeses en Tanzania

Jessie Thomson

La solución integral que está actualmente en marcha para los llamados “refugiados burundeses de 1972” de Tanzania puede ofrecer importantes lecciones para otras situaciones de refugio prolongado.

La primera oleada importante de desplazamiento masivo en la historia reciente de Burundi se produjo tras el “genocidio selectivo” de 1972 contra la población hutu. El conflicto generó una de las situaciones más prolongadas de refugio en África. Más de 200.000 burundeses viven desde hace 36 años en tres asentamientos designados en el oeste de Tanzania, denominados los Viejos Asentamientos. Esta población de refugiados es distinta a la de los grupos de refugiados que llegaron más adelante y que fueron albergados en campos situados al noroeste de Tanzania.

Se adjudicaron cinco hectáreas por familia entre los refugiados de 1972 y la mayoría era autosuficiente en 1985. En 2007, los gobiernos de Tanzania y Burundi anunciaron su deseo de encontrar una solución duradera a esa situación. A los pobladores de los Viejos Asentamientos de Tanzania se les ofreció la posibilidad de elegir su futuro. Algunos decidieron regresar a Burundi, mientras que la inmensa mayoría expresó su deseo de permanecer en Tanzania. A unos cuantos, que habían huido en primer lugar a países vecinos y después a Tanzania, se les concedió el reasentamiento en terceros países.

Las denominadas “soluciones integrales” - que engloban las tres soluciones duraderas, es decir, retorno, integración local y reasentamiento- son muy infrecuentes. Comprender cómo se llegó a alcanzar esta solución integral, cuáles son los diversos actores que participaron y los obstáculos a su sostenibilidad puede ser de ayuda a los esfuerzos futuros por resolver otras situaciones de refugio prolongado en todo el mundo.

La aparición de una solución integral

Tras la consolidación de la paz en Burundi y con el objetivo de desarrollar una estrategia de soluciones integrales, ACNUR emprendió la creación de un Grupo de Trabajo para los Viejos Asentamientos en colaboración con los gobiernos de

Tanzania y Burundi. Posteriormente, se llevó a cabo el censo y el registro total de la población de aquellos asentamientos. En diciembre de 2007 se recomendó que los que deseaban regresar recibieran apoyo para hacerlo y que los que habían manifestado su deseo de quedarse (aproximadamente 172.000 personas) siguieran un proceso de naturalización acelerado y obtuvieran un respaldo total para su plena integración en nuevas comunidades de Tanzania.

Cuando se preguntó al Gobierno de Tanzania por qué había decidido naturalizar a una cifra inaudita de refugiados después de 36 años, el Ministro del Interior respondió: “Pensamos que era nuestro deber, como país, hacernos cargo del hecho de que esas personas no tuvieran hogar fuera de Tanzania”.¹ Explicó que la iniciativa fue fruto del compromiso del gobierno con la paz y la seguridad de la región, consciente de las posibles consecuencias de pedir a 200.000 personas que retornaran a Burundi al cabo de tantos años.

El Gobierno de Tanzania, con la ayuda de ACNUR, ha completado en gran parte la fase inicial del proceso acelerado de naturalización. No obstante, no se otorgará la ciudadanía a nadie que no haya dejado los Viejos Asentamientos, dado que “quienes han optado por quedarse deben integrarse plenamente en la sociedad de Tanzania en aras de la estabilidad a largo plazo”.²

Respecto al retorno voluntario, ACNUR se ha comprometido a garantizar que las 46.000 personas que han expresado su deseo de retornar sean trasladadas con seguridad y en condiciones dignas hacia finales de septiembre de 2009.

La mayoría de los que fueron seleccionados para su reasentamiento se han marchado de los campos de refugiados del noroeste de Tanzania hacia terceros países. Aunque, según se propuso al principio, la estrategia integral no hacía referencia alguna a este procedimiento, finalmente se aceptó el reasentamiento de más

de 8.000 refugiados (aquéllos que no eran autosuficientes en Tanzania y que se enfrentarían a un gran número de obstáculos si regresaban a Burundi).³

Aun siendo un buen ejemplo de una verdadera solución integral que considera las tres soluciones duraderas e incluye la participación de una gran número de actores procedentes de diversos sectores, la colaboración constante entre las agencias y el esfuerzo prolongado de la comunidad de donantes son esenciales para garantizar que cada solución sea efectivamente duradera.

La integración local

A pesar de que la mayoría de los refugiados burundeses de 1972 son autosuficientes desde hace décadas y están integrados *de facto* en los alrededores de los Viejos Asentamientos, el gobierno ha declarado que los naturalizados deberán reubicarse dentro de Tanzania a fin de evitar que tales asentamientos lleguen a ocupar zonas protegidas y se cree un grupo aislado o diferenciado dentro del país. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta cómo conseguirá garantizar que se reubiquen fuera del lugar donde se encuentran sus medios de subsistencia, familias y comunidades desde hace más de 30 años.

Todavía se están elaborando los planes para determinar dónde y en qué plazo reubicar a los ciudadanos recién naturalizados y, dado que los agricultores forman la inmensa mayoría de esta población, si tendrán o no acceso a la tierra.

Para que la integración en las comunidades de Tanzania tenga resultados positivos, es necesario reforzar los servicios sociales de la zona de acogida, concretamente en el ámbito de la sanidad y la educación. Asimismo, se requiere no sólo que ACNUR reciba recursos suficientes, sino también que los socios de desarrollo estén dispuestos a trabajar para ayudar a esas comunidades. La iniciativa de la ONU “Unidos en la Acción” en Tanzania ha sido citada, tanto por el gobierno como por ACNUR, como un medio fundamental para realizar una programación conjunta.

La repatriación voluntaria

Pese a que sólo el 20% de los refugiados de 1972 en Tanzania decidieron volver a

casa, su llegada, tras un periodo tan largo, ha tenido profundas repercusiones.

En julio de 2008, cada uno de ellos recibió una subvención en efectivo⁴ para facilitar su regreso y reintegración pero se acordó no proporcionarles ayuda alimentaria puesto que eran autosuficientes en Tanzania. Al mismo tiempo, se les permitió llevar una cantidad de equipaje ligeramente mayor, de modo que pudieron transportar alimentos y artículos no alimenticios desde los Viejos Asentamientos.

La sostenibilidad de su retorno constituye una de las cuestiones más apremiantes de la operación. Muchos de los que han regresado han encontrado sus tierras ocupadas tras su larga ausencia y los segundos ocupantes han adquirido ciertos derechos legítimos. También es posible que hayan regresado a Burundi pero no sepan de dónde procedía su familia después de que se hayan sucedido varias generaciones en el extranjero. La restitución de la tierra y de los bienes se complica por el hecho de que muchos carecen de documentos que puedan acreditar la titularidad legítima sobre sus tierras.

En Burundi, el Acuerdo de Paz y Reconciliación de Arusha reconocía la dimensión política de la cuestión de la tierra y solicitaba el respeto a los principios que fomentaban el retorno de los refugiados y la indemnización o la recuperación de las tierras.⁵ Mientras que la Comisión de Construcción de la Paz ha reconocido la importancia de resolver las disputas sobre la tierra para alcanzar una paz duradera, la Comisión Nacional de la Tierra y otras Posesiones, creada para resolver conflictos de tierras, carece de capacidad suficiente para responder a los numerosos y complejos problemas en relación a este tema al que debe enfrentarse Burundi tras el conflicto.

Para los retornados sin tierras, el Gobierno de Burundi, en colaboración con la comunidad internacional, ha empezado a poner en marcha su política de reasentamiento en aldeas, denominada "villagisation", mediante la que se pretenden crear Aldeas de la Paz. No obstante, el gobierno ha admitido que ha estado tan preocupado por encontrar un espacio físico para que las personas se reasienten que no ha evaluado plenamente el acceso a los servicios básicos en los

nuevos lugares o en sus proximidades. Será fundamental establecer una mayor colaboración con la comunidad internacional y una planificación más eficaz para garantizar el acceso tanto a la tierra como a los servicios básicos.

El reasentamiento

El reasentamiento ha desempeñado un papel destacado en los esfuerzos dirigidos a resolver la situación de refugio prolongado en Tanzania. En primer lugar, se ha empleado, y se sigue empleando, como un instrumento para defender a las personas que presentan problemas de protección jurídica y física. En segundo lugar, se ha utilizado de forma estratégica como complemento al retorno voluntario y a la integración local para los casos de 1972. Con el fin de reasentar a estas personas, que aún viven en los campos de refugiados de Tanzania, se ha emprendido su clasificación en grupos. Este grupo de personas está definido por cuatro criterios relevantes: huyeron de Burundi en 1972; se han desplazado más de una vez; la mayoría ha pasado casi toda su vida en el exilio y muchos han nacido en él; no disponen de la opción de la integración local y no

Burundi: siete años de retorno de refugiados Andreas Kirchhof

Antes de que ACNUR emprendiera su Programa de Retorno Asistido en primavera de 2002, Burundi, a pesar de su reducido tamaño, ocupaba el segundo puesto (por detrás de Afganistán) en las estadísticas globales de "países de origen" del Alto Comisionado. Con el regreso de medio de millón de refugiados y de la mayor parte de los 375.000 desplazados internos del país desde entonces, esta nación, devastada por la guerra y habitada por unos ocho millones de personas, ha tenido que reintegrar aproximadamente al 10% de su población. El retorno de refugiados se ha producido principalmente hacia las zonas rurales de las provincias limítrofes, que se encuentran en una situación de pobreza generalizada, falta de infraestructuras básicas y escasez de tierras.

Para obtener mejor información sobre la situación de los refugiados retornados, ACNUR estableció un plan de supervisión del retorno en todo el país. De éste, junto con varias valoraciones organizadas con sus socios, se extrajeron las siguientes conclusiones:

En primer lugar, la gran mayoría de los retornados no se enfrenta a problemas de protección relativos a su condición y apenas se produce discriminación. Normalmente, regresan a sus colinas (*collines*), donde reciben el apoyo de su familia, clan u otros miembros de la comunidad. Respecto a la reintegración socioeconómica, los que adquirieron tierras agrícolas y regresaron hace años comparten la misma situación que la población residente.

En segundo lugar, algunos observadores han cuestionado la sostenibilidad del retorno debido a las pésimas perspectivas socioeconómicas de las principales comunidades de destino. Se calcula que la población de esas comunidades ha crecido un 50% desde el año 2002. A largo plazo, el

respaldo a estas regiones debe centrarse en las comunidades en general y no en los refugiados en particular.

En tercer lugar, están aumentando los conflictos con los retornados sobre la tenencia de tierras, en concreto desde que ACNUR empezó a promover, en 2008, el regreso de los refugiados del año 1972 procedentes de los "antiguos asentamientos" de Tanzania. A principios de julio de 2009, han regresado aproximadamente 41.000 refugiados de aquel grupo. Aunque representan menos del 10% de la cifra total de retornados, su llegada ha despertado la atención de los actores humanitarios. El Gobierno de Burundi, ACNUR y otras agencias han reaccionado al aumento de las disputas sobre tierras con un mayor apoyo a la mediación en tales conflictos, lo que ha propiciado que se alcancen soluciones como la de compartir terrenos. Pese a que estos esfuerzos concertados ya han resuelto miles de casos, esta cuestión sigue siendo un factor de riesgo para el éxito de la reintegración y la convivencia pacífica, sobre todo en el sur de Burundi. Su resolución es aún más acuciante en la recta final para las elecciones de 2010.

Andreas Kirchhof (andreas.kirchhof@web.de) fue responsable de Relaciones Exteriores para ACNUR Burundi entre 2007 y 2009.

1. Véase (en inglés): <http://tinyurl.com/OCHAGLFeb2002>.



pueden o no quieren regresar a casa. Sin embargo, se fomentó un efecto de llamada entre los burundeses de la oleada de 1993 que se encuentran en los campos de refugiados de Tanzania y que no podían entender por qué no podían ser también candidatos para el reasentamiento. Si bien la diferencia en términos de perfil y de necesidades puede ser evidente vista desde fuera, los dos grupos están integrados en los mismos campos de refugiados al noroeste de Tanzania y muchos se enfrentan a los mismos problemas debido a su situación prolongada.

Conclusión

Los esfuerzos que se están llevando a cabo en la actualidad para resolver la situación de refugio en esta región son impresionantes e implican varios componentes innovadores. La participación de los refugiados a través de un censo y de su registro ha garantizado que su retorno sea realmente voluntario. Se trata de un ejemplo estimulante de búsqueda del equilibrio entre el reparto de responsabilidades y la responsabilidad propiamente estatal para facilitar la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. Además, los instrumentos como el Fondo para la Consolidación de la

Paz y la iniciativa de la ONU “Unidos en la Acción” brindan nuevas oportunidades de colaboración entre agencias y sectores.

Jessie Thomson (jessiecthomson@yahoo.ca) es miembro de Juventud Global en la Fundación Walter and Duncan Gordon (<http://www.gordonfn.org>).

1. El Excelentísimo Lawrence Meshu, Ministro del Interior, República Unida de Tanzania, entrevista personal, 9 de octubre de 2008.

2. Ibid.

3. véase el recuadro anterior “Burundi: siete años de retorno de refugiados”

4. 50.000 francos burundeses (aproximadamente 45\$ de EE.UU.)

5. <http://www.issaffrica.org/AF/profiles/Burundi/arusha.pdf>

Los refugiados: ¿un activo o una carga?

Patricia A Ongpin

Es importante estudiar el impacto provocado por la población de refugiados en la economía del país de acogida al evaluar y desarrollar estrategias gubernamentales sobre refugiados, especialmente en las situaciones de refugio prolongado.

Tanzania acogió a casi un millón y medio de refugiados entre 1993 y 2000. Desde finales de la década de los noventa, los esfuerzos por repatriarlos han sido mayores, pero a día de hoy 320.000 refugiados y solicitantes de asilo permanecen en ese país. Incluso con la presencia de organismos internacionales que apoyan los esfuerzos humanitarios, es inevitable que un volumen tan grande de refugiados repercuta en la situación económica interna del país. El gobierno ha anunciado públicamente su disgusto por la sobreexplotación de los recursos provocada por su presencia, así como por la amenaza que se considera que suponen a la estabilidad nacional.¹ Sin embargo, algunos contrarrestan estos argumentos exponiendo las ventajas que acarrea su presencia. Es importante entender ambos argumentos y utilizar ese conocimiento para garantizar que las políticas en materia de refugiados promuevan el crecimiento económico del país.

Los efectos económicos

El Gobierno tanzano asegura que la población refugiada que acoge se ha convertido en una carga para el desarrollo de la nación, ya que exagera, si no desencadena, la escasez de recursos. Sostiene que la calidad de los programas nacionales, como el de bienestar social y la estrategia nacional de reducción de la pobreza, se han visto comprometidos por la redistribución

de los fondos gubernamentales hacia programas para los refugiados. También se alega que, al compartir bienes e infraestructuras comunes, no sólo los recursos sino también las relaciones entre refugiados y ciudadanos, que compiten entre sí por dichos bienes, se han visto afectados. Esto puede observarse en el uso de las tierras de pasto, los recursos hídricos y la red de transporte.

En contra de la postura del Gobierno, algunos investigadores afirman que la actividad que ha generado la población refugiada ha estimulado la economía del país. Se explica que los organismos internacionales han aumentado la capacidad financiera nacional al ofrecer fondos en forma de proyectos para los refugiados, así como al inyectar ansiados beneficios mediante los impuestos aduaneros que conlleva la entrada de artículos de ayuda y otros suministros en el país. Además, han invertido de forma significativa en el desarrollo de las infraestructuras para garantizar la eficacia de las operaciones sobre el terreno, y con ello han aumentado los servicios disponibles tanto para la población local, como para los refugiados.²

El efecto de los refugiados sobre el mercado laboral y los precios ha alentado aún más el debate sobre esta cuestión. Los refugiados ofrecen mano de obra barata, que puede desplazar a los tanzanos fuera del mercado

de trabajo.³ Aun así, este hecho ha ofrecido nuevas oportunidades para desarrollar la capacidad de las comunidades, ya que existen más trabajadores en sectores que requieren mano de obra intensiva, como la minería o la agricultura.⁴ Este efecto doble también se observa en los precios de los bienes y servicios. La llegada de refugiados y, por consiguiente, del personal de los organismos humanitarios internacionales, provocó un aumento del precio de los alimentos básicos y de los bienes inmuebles, con lo cual se redujo el poder adquisitivo de los refugiados y de la población local. No obstante, y a pesar de ese aumento, la calidad de los servicios sociales también se incrementó y, así, mejoró relativamente el nivel de vida.⁵

El balance general

A pesar de las escasas pruebas cuantificables de que se dispone y de la dificultad en determinar los costes y los beneficios exactos de la presencia de los refugiados, es posible entender su impacto relativo mediante el uso de una hoja de balance. Si se reúnen las pruebas de los beneficios y los costes y se sopesan los argumentos contrarios a cada uno de ellos, se puede obtener una hipótesis del balance positivo o negativo en la economía. Con este sistema, se establece un balance general que indica que la población refugiada de Tanzania tiene una repercusión económica negativa en la seguridad nacional y en el acceso a la comida y el refugio, un impacto positivo en la financiación del gobierno y en la actividad económica, y un efecto neutro en el mercado de trabajo, los recursos compartidos y las infraestructuras.⁶



Aunque este balance general revela que los refugiados no afectan a la economía tanzana, la importancia de esta valoración no radica en el resultado final, sino en la idea de que éstos influyen en aspectos concretos de la economía de distintas maneras. A la luz de la enérgica tendencia hacia la repatriación de refugiados y el cierre de los campos, el cálculo anterior tiene serias consecuencias sobre las estrategias y programas actuales en la materia.

Si la presencia de refugiados se relaciona negativamente con la economía, las estrategias que se están aplicando podrían afrontar una de las causas de las dificultades actuales que tiene Tanzania para desarrollarse. Pero si las suposiciones y valoraciones subyacentes a las estrategias nacionales son incorrectas y, en realidad, los refugiados pueden beneficiar a la economía nacional, los métodos y la velocidad a la que se repatría a los refugiados deben modificarse. Además, la relación causal de los refugiados con la economía también podría influir en los programas sociales que fueran necesarios para mitigar las crisis sociales de las comunidades locales más afectadas por ellos y sus organismos humanitarios.

Políticas recomendadas

Al evaluar su programa de repatriación y desarrollar nuevas políticas en materia de refugiados, el Gobierno de Tanzania debería considerar las siguientes recomendaciones:

- **Debe realizarse un seguimiento mayor** para documentar y entender los efectos que tienen los refugiados en la economía tanzana. Aunque puede que sea demasiado tarde para valorar la repercusión de las oleadas de refugiados, los cambios económicos

que ocurran durante su marcha y el cierre de los campos pueden indicar hasta qué punto estaban integrados y qué papel económico desempeñaban en las comunidades locales.

- **Debe crearse políticas en la materia más sólidas e integrales** en colaboración con los países de origen para garantizar que la repatriación y cualquier otra migración de refugiados se realice en beneficio de éstos, de los gobiernos y de las comunidades locales en las que viven. Las ayudas ofrecidas a los refugiados repatriados deben reflejar sus necesidades sociales y económicas al retornar a su país de origen.
- **Debe apoyarse aquellas regiones tanzanas que acogen una significativa población refugiada y donde se encuentran los campos.** Tanto si el efecto local es positivo como negativo, la marcha de los refugiados modificará la dinámica de la zona, sobre todo en lo que respecta a las infraestructuras y a los mercados.
- **El retorno a la Política de Puertas Abiertas de Nyerere podría mitigar las repercusiones negativas** que los refugiados pudieran tener en el futuro en Tanzania. Los testimonios y los estudios de los refugiados que se integraron en la sociedad tanzana por propia voluntad no han revelado los mismos problemas económicos que los de quienes se encuentran en campos. Por tanto, una política que permita cierta integración de los refugiados, como fue el caso antes de la década de los noventa, podría suavizar la dinámica entre la población local y la refugiada, además de promover las aportaciones positivas a la sociedad por parte de esta última.

Mientras Tanzania sigue intentando cerrar los campos y reducir la población refugiada dentro de sus fronteras, el gobierno debe considerar las implicaciones de sus acciones y políticas, dado que no se entiende en toda su amplitud el papel de los refugiados en la economía. Si dichas acciones están basadas en falsas premisas y en la ausencia de información, las estrategias actuales podrían dañar la economía, en vez de garantizar su estabilidad. Es la profunda consideración de las posibles consecuencias negativas y positivas lo que permite tomar decisiones eficaces sobre política nacional y el futuro de la economía.

Patricia A. Ongpin (ongpin@gmail.com) obtuvo un Máster en Relaciones Internacionales y trabaja como asesora para ONUSIDA.

1. Rutinwa, B. (2003), El impacto de la presencia de refugiados en el noroeste de Tanzania (The Impact of the Presence of Refugees in Northwestern Tanzania), Centro para el Estudio de la Migración Forzada, Universidad de Dar es Salam. Disponible (en inglés) en: <http://www.grandslacs.net/doc/3765.pdf>
2. Whitaker, B. E. (2002), "Los refugiados del oeste de Tanzania: la distribución de las cargas y las ayudas entre los anfitriones locales" ('Refugees in Western Tanzania: The Distribution of Burdens and Benefits Among Local Hosts'), Revista de Estudios sobre Refugiados 15 (Journal of Refugee Studies 15), (4).
3. Rutinwa, B. (2003), op. cit.
4. Jacobsen, K. (2002), "¿Pueden los refugiados beneficiar al Estado? Los recursos de los refugiados y la construcción de los Estados africanos" ('Can refugees benefit the state? Refugees resources and African statebuilding'), Revista de Estudios Modernos Africanos 40 (Journal of Modern African Studies 40) (4), pp. 577-596.
5. Alix-García, J. (2007), 'The Effect of Refugee Inflows on Host Country Populations: Evidence from Tanzania', Working Paper Series ('El efecto de las oleadas de refugiados sobre la población del país de acogida: el caso de Tanzania', Serie Documentos de Trabajo), Universidad de Montana, Departamento de Economía. Disponible (en inglés) en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=836147
6. Para ampliar el debate, véase P. Ongpin, "Los refugiados en Tanzania: ¿beneficios o cargas?" ('Refugees in Tanzania - Asset or Burden?') en la Revista sobre Desarrollo y Transformación Social (Journal of Development and Social Transformation) <http://tinyurl.com/OngpinTanzania>

Los recursos de los refugiados tamiles de Sri Lanka en la India

Indira P Ravindran

Un grupo de refugiados de Sri Lanka ha ofrecido ayuda espontánea y continuada a su comunidad de acogida india cuando ésta la ha necesitado.

El tsunami índico de 2004 devastó el sureño estado de Tamil Nadu en la India. Perecieron más de 6.000 personas y miles de animales, y desaparecieron cientos de hectáreas de tierras cultivables. Motivado por el sufrimiento de la comunidad de

acogida y por un sentimiento de gratitud por años de asilo, un grupo de refugiados tamiles de Sri Lanka, conocido como la Organización para la Rehabilitación de los Refugiados de la Tierra Tamil (OFERR, por sus siglas en inglés), movilizó a sus

trabajadores y voluntarios para ofrecer su ayuda y colaborar en la recuperación de las comunidades costeras asoladas.

Los tamiles de Sri Lanka, que llegaron a Tamil Nadu en varias fases, forman uno de los grupos de refugiados más antiguos del mundo. Muchos de ellos iniciaron su éxodo tras las masacres de 1983, en las que murieron más de 3.000 tamiles en Colombo



Personal de OfERR con voluntarios indios en un centro comunitario del distrito de Nagapatinam.

Indira Ravindran

y otros lugares. Posteriormente, se han producido otras oleadas de refugiados que huían de las agresiones del Gobierno de los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés). Tamil Nadu también acoge a algunos tamiles apátridas de origen indio que fueron destituidos de sus derechos por la Ley de Ciudadanía de Ceilán de 1948.

Concebida como un recurso gestionado por refugiados para refugiados, la OfERR¹ fue fundada en 1984 por un destacado abogado cingalés que trabajaba en el ámbito de los derechos humanos. Hoy tiene una sólida presencia en cada uno de los 117 campos de refugiados de Tamil Nadu y dirige programas y servicios de asistencia sobre el desarrollo del liderazgo, el empoderamiento de género, la gestión de las catástrofes, la formación en primeros auxilios y la información en materia jurídica y de derechos humanos, entre otros.

Incapaces de ofrecer asistencia en su tierra de origen tras el tsunami, estas personas deseaban ayudar a las comunidades indias afectadas. Al principio, el gobierno del estado de Tamil Nadu dudó si aceptar o no los servicios de los refugiados, que también andaban escasos de recursos. Los líderes de la OfERR explicaron que éstos merecían la oportunidad de expresar su gratitud en esos momentos críticos a las comunidades de Tamil Nadu que les habían ofrecido asilo y acogido durante más de dos décadas. Les impulsaba el concepto de *senchottukadan*, muy celebrado en la literatura y las tradiciones tamil, que puede traducirse aproximadamente por “deuda de gratitud”. Esto caló hondo en el gobierno de

acogida, que autorizó la participación de la OfERR en las tareas de ayuda humanitaria.

De esta forma, los hombres y las mujeres refugiados se convirtieron en recursos valiosísimos que aumentaron la capacidad propia y la de la comunidad de acogida en el transcurso del proceso. Los que antes habían solicitado asilo ayudaban ahora a los desplazados por las inundaciones y, a su vez, los supervivientes del tsunami aprendieron cosas sobre el liderazgo de los refugiados que transmitieron a otras personas que se estaban recuperando. Cinco años después, tan sólo algunas ONG siguen trabajando con los afectados por la catástrofe y en algunos pueblos la OfERR es la única ONG con presencia permanente. Los voluntarios de esta organización son acogidos con afecto y respeto en las zonas que se están recuperando del tsunami y esta interacción ha permitido a la comunidad de acogida superar su aprensión hacia los “refugiados” o los “extranjeros”.

Al principio, la OfERR distribuyó artículos médicos y de salud pública entre los refugios del tsunami. Simultáneamente, se empezaron a ofrecer servicios de apoyo psicológico individual y a grupos reducidos. Tras valorar las necesidades a largo plazo y en materia de ayuda, la organización tomó la decisión consciente de aplicar los modelos de los programas para los campos de refugiados en las aldeas afectadas por el tsunami.

A lo largo de los años de intervención, la OfERR también ha ofrecido más servicios materiales, como la construcción de centros comunitarios con una única sala.

Los servicios de carácter inmaterial ofrecidos por la OfERR, como la información sobre los derechos, la formación en cuestiones de género y el asesoramiento psicológico, tendrán un profundo impacto a largo plazo. Este último fue una especialidad que los refugiados desarrollaron para afrontar la vida en los campos. Durante las primeras semanas posteriores al tsunami, los asesores de la OfERR visitaron a casi todas las familias en los refugios y el proceso continuó cuando éstas se trasladaron a viviendas permanentes.

La OfERR eligió conscientemente trabajar con zonas y comunidades históricamente marginadas, como los dálits, o con tribus indígenas, como los irulas. En su perspectiva

destaca la construcción de una mejor relación entre algunas partes del gobierno y los ciudadanos. Para la organización, informar a los pueblos que atiende sobre todos los servicios gubernamentales que éstos tienen a su disposición se ha convertido en una prioridad. Los refugiados han asumido así la postura poco habitual de servir como canales de información entre el gobierno de acogida y la población local.

El viaje institucional de la OfERR es significativo por la obvia razón de que pone de manifiesto el tremendo potencial de los refugiados como individuos y como comunidad. Sin duda alguna, la combinación única de circunstancias políticas y acercamiento social que existe actualmente en Tamil Nadu no está al alcance de los refugiados en otras partes del mundo. A juzgar por la repercusión que han tenido en la reconstrucción de la India posterior al tsunami - especialmente en lo que respecta a su excelente traspaso de programas “de los campos a las aldeas”-, los refugiados deberían desempeñar un papel crucial en el Sri Lanka posterior al conflicto. Los refugiados siguen considerando temporal su estancia en la India y aspiran retornar a Sri Lanka de forma permanente y digna, así como participar en la reconstrucción de un país devastado por la guerra como ciudadanos de pleno derecho.

Indira P. Ravindran (indirarr@hotmail.com) es docente en la Escuela de Estudios de Área e Internacionales Avanzados, Universidad Normal de China Oriental, Shanghai, República Popular China.

1. www.oferr.org

La conmoción y la recuperación del desplazamiento en Chipre

Peter Loizos

Un estudio a largo plazo de los desplazados en Chipre indica que la mayoría ha superado la conmoción que provoca el desplazamiento.

En 1974, tras casi veinte años de violencia intermitente entre las milicias nacionalistas griegas y turcas en Chipre y un intento de golpe de Estado por parte de los extremistas griegos, Turquía invadió la isla y ocupó el 37% de la zona norte. 170.000 grecochipriotas abandonaron sus hogares en el norte mientras que 50.000 turcochipriotas hicieron lo mismo en el sur, dirigiéndose hacia el norte. Ambas comunidades se desplazaron porque temían nuevos brotes de violencia.

Los acontecimientos de 1974 tuvieron consecuencias sociales y psicológicas de primer orden para los 1.400 griegos que vivían en el pueblo de Argaki, situado en la parte de Chipre que desde hacía poco controlaba Turquía. Desplazados a zonas controladas por los griegos, durante un tiempo se sintieron desorientados y desamparados, pero la estabilidad política, los eficaces planes de emergencia estatales, el rápido crecimiento económico y sus propios esfuerzos de recuperación flexibles e innovadores les permitieron superar el impacto. Treinta años después siguen afectados, pero la mayoría cree que se ha repuesto del “trauma” del desplazamiento.

Inicié el estudio de los habitantes de Argaki en 1968, cuando era una próspera

comunidad dedicada a la agricultura intensiva. Posteriormente, los observé en el momento del desplazamiento en 1974, durante los primeros 15 meses del éxodo en el año 1975 y también entre los años 2000 y 2004.¹

Empleando como grupo de control el grupo de hombres y mujeres nacidos entre 1930 y 1940 no desplazados de la localidad más cercana, se reveló que no existía un aumento de la mortalidad entre los desplazados, aunque sí una mayor tasa de enfermedades depresivas diagnosticadas y casi dos veces más enfermedades cardiovasculares declaradas. En concreto, se eligió este grupo porque sus miembros tenían de 34 a 44 años en 1974 y porque con seguridad tenían hijos menores a su cargo y que posiblemente hicieran frente al cuidado de sus padres y abuelos ancianos. Las implicaciones más amplias del análisis comparativo en materia de salud indican que en los casos en que las conmociones son múltiples y continuadas, en vez de únicas y profundas, y/o existe un “Estado fracasado” o no existe ningún Estado efectivo que cubra las necesidades de los desplazados, las consecuencias sanitarias pueden ser mucho peores.

Mis resultados señalan que tanto hombres como mujeres se vieron afectados de manera

equivalente, aunque de distinto modo, y que el elemento clave no era el género, sino los factores del “transcurso vital” – edad en el desplazamiento y número de personas a cargo. Los niños parecen ser los menos perjudicados por el desplazamiento. Los ancianos estaban confusos pero menos afectados que sus descendientes porque, según la cultura chipriota, ya habían delegado sus obligaciones en éstos y ya no se esperaban de ellos nuevos esfuerzos económicos de gran envergadura. El Estado chipriota mantenía las pensiones para las personas mayores desde antes de 1974, lo cual constituía un factor de protección importante.

En los primeros 15 meses del desplazamiento, muchas familias de Argaki se trasladaron cuatro, cinco y hasta seis veces. Al principio vivían hacinadas, pero poco a poco fueron encontrando viviendas temporales menos abarrotadas. Se asentaron en más de 25 lugares de los principales pueblos y aldeas de la zona sur de Chipre, controlada por el Gobierno, y donde aproximadamente uno de cada cuatro griegos residentes era desplazado. Como los turcochipriotas iban abandonando la zona controlada por los griegos debido al temor fundado por su seguridad, los griegos recién llegados a veces se encontraban con las viviendas y las tierras de los turcos abandonadas, aunque muchos otros vivieron hasta cuatro años en garajes y cobertizos.

“Generaciones” y cohortes

Aunque gran parte de la bibliografía sobre refugiados y desplazados internos hace referencia a una primera, segunda y tercera “generación”, a menudo se utiliza el término de forma vaga y se supone que el lector conoce sus implicaciones. Mi trabajo sugiere que se requiere una mayor claridad y especificidad analítica.² Si el término “generación” se refiere a padres e hijos, cualquier grupo normal de desplazados abarcará, por ejemplo, a padres de 75 años con hijos en la cincuentena, padres de 50 con hijos de 25 años y padres de 25 con hijos menores de 5. El estudio apunta a que la repercusión del desplazamiento entre las personas de 75, 50 y 25 años de edad puede ser diferente desde el punto de vista sociológico y psicológico. Las personas de 75 años, con una vida tras ellos, por norma general, habrán delegado sus obligaciones en sus hijos, mientras que un padre de 25 años de edad todavía tiene ante sí una tarea ingente para cuidar de sus hijos.

Por otro lado, si se utiliza el sentido habitual de “generación” como periodo de 30 años, también surgen dudas sobre qué puntos tiene en común un desplazado de 5 años de edad con una madre de 35 con cuatro hijos, más allá del simple hecho de que ambos son desplazados. Incluso si se usa el término de forma genérica para distribuir a la población en grupos de 30 años de edad, estos largos periodos de tiempo incluyen a personas con obligaciones sociales muy diferentes.

Por todos estos motivos, con el propósito de examinar los problemas de salud de los desplazados, me decanto por emplear el concepto demográfico de cohorte, definido aquí como los nacidos en un determinado periodo de años. Los epidemiólogos también prefieren realizar análisis de cohortes, ya que éstos resultan más específicos que el uso de la noción difusa de “generación”.

El Gobierno grecochipriota (reconocido internacionalmente como el Gobierno de Chipre) puso en marcha una serie de Planes de Emergencia para resolver los problemas que planteaban el desplazamiento y la pérdida de terrenos agrícolas, viviendas y capacidad industrial. Se ofreció a los agricultores desplazados ayudas para la cancelación de las deudas anteriores a la guerra, así como préstamos sin garantía para seguir cultivando. Se dio empleo a los funcionarios desplazados, aunque con un salario reducido. Los empresarios tuvieron que devolver las deudas anteriores a la guerra, pero las empresas y los pequeños artesanos recibieron préstamos para volver a empezar. El Estado consideró a los desplazados como un recurso de capital humano útil para el desarrollo, en vez de verlos como una carga económica, y los reemplazó en diversos proyectos de infraestructura, como carreteras, aeropuertos y, especialmente, en el realojamiento de los refugiados. Los grecochipriotas desplazados respondieron con entusiasmo y en el transcurso de tres años el desempleo se redujo de forma considerable.

Los refugiados de Argaki y el empleo

Algunos agricultores de Argaki pudieron llevarse la maquinaria (tractores, remolques y cultivadoras) cuando huyeron, lo cual les permitió trabajar la tierra en el sur. Algunos se encontraron con las tierras de los turcos abandonadas, otros arrendaron la tierra a propietarios griegos y un tercer grupo obtuvo autorización para trabajar los terrenos estatales. Los conductores de camiones y niveladoras que se llevaron la maquinaria de la zona de guerra encontraron trabajo con facilidad y quiénes no lo hicieron podían cobrar por sus conocimientos y competencias. La flexibilidad fue una estrategia clave para la supervivencia. Los agricultores dejaron las plantaciones de árboles a largo plazo para dedicarse al cultivo de hortalizas a más corto plazo y utilizaron coberturas de plástico de forma innovadora para construir "invernaderos" que abastecieran a los mercados de temporada. También se dedicaron a la ganadería intensiva, que precisa de poca tierra y de una modesta inversión inicial.

Los profesionales liberales, como los médicos y los abogados, buscaron empleo o mantuvieron el que tenían. Algunos tuvieron mucho éxito, mientras que otros se aseguraron salarios más modestos al servicio de la administración. Algunos profesores emprendedores fundaron centros de formación privados

y hacían un segundo turno de trabajo al concluir su jornada de funcionario.

Aquéllos que precisaban dinero pero no disponían de habilidades especializadas ni de capital buscaron distintas soluciones. Algunas mujeres de Argaki, que nunca habían tenido trabajo remunerado, se emplearon durante muchos años en actividades domésticas (como los encajes y los alimentos precocinados) o en la industria ligera (envasado de fruta y verdura, por ejemplo). Otras trabajaron en el sector turístico como camareras de piso. Los hombres trabajaron de cocineros, camareros y conductores. Los jóvenes con mayor formación se emplearon como representantes de venta.

Muchos habitantes de Argaki montaron negocios de un tipo u otro: bares, restaurantes, cafeterías, empresas de alquiler de coches, panaderías... Algunas personas combinaron un modesto trabajo de oficina con otro empleo en casa a tiempo parcial, como la sastrería, por ejemplo. Una familia de agricultores compró un terreno en Nicosia y lo vendió posteriormente con grandes beneficios, que reinvirtieron en el cultivo de flores. Un joven profesor de instituto, que invirtió en uno de estos terrenos, hábilmente dirigido por un pariente de su mujer, ha visto florecer su inversión.

Factores que mitigan la dispersión

En Argaki, cuatro de cada cinco matrimonios se formalizaban entre personas del pueblo. Las personas veían su localidad como un lugar de ricas y densas interrelaciones sociales, aunque, por supuesto, los conflictos y la competitividad social también estaban presentes. Cuando huyeron del pueblo, lo hicieron de forma descoordinada y poco planificada. En la huida y el reasentamiento, los desplazados mantuvieron como unidad clave la familia de tres generaciones, por lo que a veces los hermanos casados se establecían en comunidades diferentes, aunque en ocasiones se reagruparon más cerca unos de otros voluntariamente. Esta dispersión fue muy acusada, pese a que, a lo largo de los años, los cambios económicos y tecnológicos contribuyeron a mitigar la gravedad del desgaste social. Antes de la guerra, por ejemplo, sólo unas cuantas familias disponían de teléfono, pero poco a poco la mayoría adquirió uno. Algo parecido ocurrió con el coche, que pasó de ser un artículo de lujo a un producto estándar en la mayoría de familias. Estos dos cambios facilitaron el contacto social con los amigos y familiares que vivían en otros lugares. En tercer lugar, conforme fue desapareciendo

la incertidumbre y la lucha por la supervivencia de la vida de los habitantes de Argaki y ésta fue haciéndose más estable desde el punto de vista económico, las familias pudieron encontrarse en bodas y funerales. Además, algunas



zonas donde se concentraban los antiguos habitantes de Argaki se convirtieron en versiones en miniatura del pueblo.

Pareja de Argaki con su bebé, 1975.

Aunque, desde 1974, el discurso oficial de los líderes políticos y los profesores de escuela pretende que los niños chipriotas en edad escolar adopten una actitud militante sobre la recuperación de los "territorios perdidos", una investigación más detallada de casos individuales demuestra que los que tenían edad para recibir educación primaria en dicho año distinguen claramente entre el desplazamiento que sufrieron sus padres y su propia experiencia. Han hecho amigos, encontrado trabajo y construido viviendas en el sur de Chipre y su actitud frente al "retorno" no es igual que la de sus padres. Los que hubieron de huir en la edad adulta han demostrado arrastrar una mayor carga emocional relacionada con el pasado. Los que huyeron siendo niños o los nacidos después de 1974 de padres desplazados tienen mayores perspectivas de futuro. Aunque comparten el sentimiento de injusticia de sus padres y hablan de derechos humanos con la esperanza de que se respeten sus demandas de indemnización, no presentan signos de trauma.

Peter Loizos (P.Loizos@lse.ac.uk) es Profesor Emérito de Antropología en la Escuela de Economía de Londres (www.lse.ac.uk).

1. Véase Loizos P. (2008), *Hierro en el alma: desplazamiento, medios de subsistencia y salud en Chipre (Iron in the Soul: displacement, livelihood and health in Cyprus)*, Berghahn Books. Detalles disponibles en inglés en: <http://www.berghahnbooks.com/title.php?rowtag=LoizosIron>

2. Véase *Hierro en el alma* para profundizar en el debate.

La integración local de los refugiados en Serbia

Miloš Teržan y Dejan Kladarin

ACNUR espera retirar su prolongado programa asistencial promoviendo especialmente los medios de subsistencia y la autonomía.

El caso de los refugiados bosnios y croatas de Serbia fue uno de los cinco elegidos para recibir apoyo cuando ACNUR lanzó una Iniciativa Especial sobre Situaciones de Desplazamiento Prolongado en 2008. En diciembre de ese mismo año, se celebró una reunión de alto nivel en Ginebra entre el Alto Comisionado y una delegación serbia en la que ambas partes acordaron realizar un último esfuerzo para garantizar una solución duradera para los refugiados que aún quedaban en Serbia, que incluyera tanto el retorno como la integración local, con el fin de resolver dicha situación en un plazo de dos años.

Han transcurrido trece años desde que finalizaran las hostilidades en el oeste de los Balcanes, pero todavía hay unos 361.000 desplazados internos y unos 100.000 refugiados en Serbia, Croacia, Bosnia- Herzegovina y Montenegro. Entre ellos, 96.000 se encuentran sólo en Serbia. Unos 140.000 refugiados han regresado de Serbia a sus países de origen en la última década, mientras que unas 50.000 personas han sido reasentadas en terceros países. Sin embargo, la mayoría de los refugiados de Serbia decidieron integrarse localmente.

La integración local de los refugiados en Serbia es un proceso que ha durado más de una década. Serbia permitió la naturalización de los refugiados en 1997. Posteriormente, la legislación en materia de ciudadanía fue enmendada en diversas ocasiones y el actual marco jurídico es muy liberal. No obstante, la

naturalización es un elemento de tantos. La integración local constituye también un proceso económico que debería permitir a los refugiados ser menos dependientes de las ayudas estatales y más autónomos. Además, supone un proceso cultural y social que permite que los refugiados contribuyan a la vida social del país de asilo.

La Estrategia Nacional serbia para Resolver Problemas de Refugiados y Desplazados



"Esto no es como una vida normal. Todo es muy difícil. Pierdes tu casa, pierdes tu propiedad, los hijos crecen y te dejan - es horrible". Vinka Kolundžija, serbocroata refugiada en Serbia desde hace 13 años. [Noviembre 2008]

Internos (2002) y el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (2003) establecen unas orientaciones claras y ofrecen unas bases sólidas para avanzar en la integración de los refugiados en este país. La Estrategia Nacional se centra en la promoción de la repatriación a Croacia y Bosnia- Herzegovina, en el retorno de los desplazados internos a Kosovo, y en la facilitación de la integración local afrontando los problemas de la vivienda (inclusive el cierre de los centros colectivos), creando oportunidades de empleo y resolviendo los aspectos jurídicos y de

la propiedad relacionados tanto con la integración local, como con la repatriación.

Vivienda

ACNUR ha desarrollado en Serbia una serie de programas de integración local para los refugiados, sobre todo en los ámbitos de la vivienda y el empleo. Se han invertido más de 100 millones de dólares estadounidenses en proyectos de integración, de los cuales 30 se han dedicado solamente a proyectos de vivienda. En la década de los noventa, el sistema de vivienda público instaurado durante la época socialista fue destruido deliberadamente por el régimen. Como

era la única organización internacional que actuaba en Serbia por entonces, ACNUR dedicó sus primeros proyectos de vivienda a cubrir las necesidades tanto de los más desprotegidos entre las personas bajo su mandato (es decir, las de los centros colectivos) como de los que residían en alojamientos privados, que podrían conseguir su propia vivienda si recibieran alguna ayuda.

En la Serbia actual, más del

90% de las viviendas disponibles tienen un propietario privado. Por desgracia, poseer una vivienda propia sigue siendo inalcanzable para la mayoría de los refugiados. Una encuesta realizada en diciembre de 2008 por el Comisario Serbio para los Refugiados indicaba que sólo el 29,5% de ellos en la República de Serbia poseía una vivienda de su propiedad. La mayoría vive en apartamentos y casas alquilados (41,75%). Una gran proporción de los ingresos mensuales se destinan al pago del alquiler. Otro 19,75% vive con familiares o amigos. Los centros colectivos

que siguen en funcionamiento acogen al 1,5%, las instituciones sociales y otras formas de vivienda social al 6% y el 1,5% reside en otras formas de alojamiento.

En el periodo 1996-2004, se construyeron masivamente viviendas unifamiliares y edificios de apartamentos para los refugiados. Se introdujeron nuevos conceptos en materia de vivienda de acuerdo con los documentos estratégicos publicados por el Gobierno, que acrecentaron el interés de la comunidad internacional por suministrar ayuda. A partir de la experiencia y los modelos de ACNUR, la Comisión Europea aplicó una serie de proyectos mediante su programa CARDS¹ entre los años 2004 y 2007. En este mismo periodo, ONU-Hábitat puso en marcha un programa de vivienda innovador financiado por el Gobierno italiano que incrementaba la capacidad de diversas agencias de vivienda municipales en el ámbito local. Al mismo tiempo, en ausencia de una política de vivienda nacional, ACNUR siguió analizando nuevos modelos de vivienda. El resultado ha sido el modelo de vivienda social en entornos de apoyo, que se apoya en gran medida en los recursos locales e incluye la adquisición de viviendas en los pueblos para los refugiados rurales y la concesión de microcréditos para alojamiento. Esta experiencia ha demostrado lo que puede conseguirse

gracias a la cooperación y coordinación de todos los organismos internacionales interesados del ámbito humanitario o del desarrollo, del gobierno local y central, y de la sociedad civil y, sobre todo, gracias a la participación de los refugiados en el proceso de diseño y toma de decisiones.

Dichos programas e iniciativas han generado mejoras lentas pero firmes en este sector. En comparación con el periodo 2004-2005, época en que se llevó a cabo la inscripción de refugiados, ha aumentado la propiedad privada y se ha reducido el número de personas que viven con familiares o amigos. Es destacable que el número de refugiados desprotegidos en instituciones y viviendas sociales haya crecido, principalmente debido a los grandes proyectos de vivienda de la Agencia Europea de Reconstrucción, ONU-Hábitat, ACNUR y otros, que también han provocado la disminución

del porcentaje de refugiados que se encuentran en centros colectivos.

Empleo

No obstante, la integración local de los refugiados y su cohesión socioeconómica dentro de la sociedad constituyen un proceso muy largo y complejo. No es suficiente facilitar a los refugiados la ciudadanía serbia ni ofrecerles soluciones en materia de vivienda. El empleo y una fuente de ingresos constante son requisitos

refugiados más desfavorecidos desde el punto de vista social y económico. Para los que tienen mayor espíritu emprendedor, ACNUR ha establecido un fondo renovable de microcréditos, gestionado por dos instituciones de microcrédito independientes de la zona, que organizan fructíferas actividades con este tipo de préstamos para los refugiados y los desplazados internos de Kosovo, y que cuenta con una cartera de 5 millones de dólares aproximadamente.

Derechos humanos

La búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados debe realizarse en el contexto de los derechos humanos. ACNUR mantiene una perspectiva centrada en los derechos humanos y considera que los refugiados pueden ser autónomos con mayor facilidad si gozan plenamente de éstos. Por tanto, la readquisición de los derechos en los países de origen es esencial no sólo en el caso de las repatriaciones, sino también en el de la integración local. Este proceso tuvo éxito en Bosnia-Herzegovina, donde el marco legal permitía la total restitución de los derechos de propiedad. Este hecho se refleja en el número de refugiados de Bosnia-Herzegovina que permanecen en Serbia: sólo perdura el 10% de los que se registraron en 1996. Paralelamente, la situación en Croacia es mucho menos favorable y ésta es una de las razones principales por la que todavía existen unos 70.000 refugiados croatas inscritos en Serbia.



"No pienso en nuestro futuro más. Todo lo que planeé en la vida es imposible. Me siento atrapado - no hay manera de salir de esta situación". Miljo Milijic, refugiado bosnio que vive en Ripanj, Serbia.

previos indispensables para gozar de una vida digna. Uno de los principales obstáculos al que se enfrenta el Gobierno de Serbia en su búsqueda de la integración local para los refugiados es la fragilidad de la economía, todavía en transición, agravada por la actual crisis económica mundial. El indicador clave de la vulnerabilidad de los refugiados es la alta tasa de desempleo. Comparado con la tasa de desempleo de la población local, que ronda el 20%, la de los refugiados es casi del 33%. Casi el 66% de los refugiados acomodados en centros colectivos no tienen empleo.

Debido a la elevada tasa de desempleo en Serbia muchos refugiados tienen dificultades a la hora de encontrar trabajo en la zona o de iniciar su propia actividad económica porque carecen de las habilidades necesarias. ACNUR ha organizado un programa de Formación Profesional especialmente dedicado a los

Conclusión

El éxito de los programas de vivienda y empleo, así como el disfrute de derechos en el país de origen, es fundamental para la integración. Ésta constituye, a su vez, la mejor esperanza de resolver la situación de los refugiados de larga duración que se encuentran en Serbia. Ahora que las situaciones de desplazamiento prolongado han ocupado un lugar destacado en la agenda humanitaria internacional, esperamos que no se pierda esta oportunidad y que la odisea de los refugiados en Serbia alcance un final feliz y sirva como ejemplo para otras situaciones de este tipo en otras partes del mundo.

Miloš Teržan (TERZAN@unhcr.org) es Oficial Adjunto de Programa y Dejan Kladarin (KLADARIN@unhcr.org) lo es de Protección con ACNUR en Serbia (<http://www.unhcr.org.yu>).

1. http://tiny.cc/EC_CARD

Desplazamiento, descentralización y reparación tras el conflicto en Perú

Gavin David White

Perú requiere una planificación e inversión más eficaces para cubrir las necesidades de los desplazados internos de larga duración y para promover un desarrollo económico sostenible.

Desde que finalizó su conflicto interno en el año 2000, Perú ha integrado las normas humanitarias en la legislación nacional y, mediante una descentralización regional, ha intentado resolver la acuciante pobreza que desató la insurrección maoísta en 1980. A pesar de estos progresos, hasta la fecha ha habido pocos esfuerzos coordinados por ayudar a los que más sufrieron durante el conflicto, los desplazados internos de larga duración, que a día de hoy siguen siendo los más marginados. Una planificación eficaz a través del proceso de reparación puede restaurar la justicia y ofrecer ventajas tangibles que contribuyan al desarrollo del país.

En las décadas de los ochenta y los noventa, más de 600.000 personas huyeron a otras zonas de Perú a raíz del conflicto armado entre el Gobierno, los grupos de autodefensa y los insurgentes de Sendero Luminoso y el Movimiento de Resistencia Túpac Amaru, y 69.000 personas fueron asesinadas o desaparecieron. El conflicto surgió como una campaña por una mayor reforma agraria y unos derechos sociales y económicos más amplios en respuesta a uno de los sistemas de distribución de la tierra más injustos de Latinoamérica, a la extrema pobreza y a la exclusión social. Esta motivación inicial se transformó en un movimiento maoísta opresivo que provocó extensas violaciones de los derechos humanos. En los años ochenta, al Gobierno le era difícil comprender el alcance del conflicto en su totalidad. Cuando la fuerza del conflicto se resintió en la capital a principios de los noventa, el Gobierno de Fujimori adoptó medidas decisivas que lograron contrarrestar la amenaza insurgente. Sin embargo, este resultado positivo se produjo gracias al sistema de movilización de los campesinos y a una ley marcial que dio lugar a violaciones de los derechos humanos generalizadas, sólo comparables a las atrocidades cometidas por las fuerzas insurgentes.

En los años posteriores, el Gobierno ha luchado para afrontar el pasado de una forma constructiva. En 2004 introdujo una nueva ley sobre desplazamiento

interno que incorporaba determinados principios humanitarios y en materia de derechos humanos internacionales a las estructuras jurídicas nacionales, a través de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. La ley precisa cuáles son los derechos de aquéllos que se han visto forzados a huir de su hogar debido al conflicto armado o por otros motivos, y formaliza la aceptación de la responsabilidad por parte del Estado en la prevención del desplazamiento y en la protección y ayuda a los desplazados. Se trata de un claro avance hacia la prevención de nuevas injusticias en el futuro.

El informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), publicado en 2003, recomendaba que se crearan programas de indemnización, tanto para particulares como para comunidades, en los ámbitos de la salud física y psíquica, la educación, el apoyo económico y la emisión de documentos identificativos, sin tener en cuenta las implicaciones económicas que se generarían. No obstante, a pesar de que se acepta ampliamente que los desplazados internos sigan siendo un grupo de personas con necesidades especiales, su situación prolongada es una prueba de que la aplicación de los procesos conducentes a soluciones duraderas ha fracasado.

Los desafíos para el progreso

El proceso de reparación se ha detenido a efectos prácticos. A pesar de que las asociaciones de desplazados los inscribieron satisfactoriamente, el Consejo Nacional de Reparación se ha visto perjudicado por la falta de coordinación, de formación de los censistas y de participación por parte de los propios desplazados internos. Pese a su obligación internacional, el Estado no ha terminado de recabar los testimonios individuales que allanarían el camino hacia una indemnización pecuniaria individual fundamentada en violaciones específicas de derechos. Uno de los mayores obstáculos es la insistencia en que se presente documentación que demuestre de dónde se huyó originalmente. Los desplazados no pueden, por definición, presentar tales

documentos, ya que tuvieron que huir intimidados y apenas tuvieron el tiempo suficiente para recoger algunas de sus pertenencias básicas. La insistencia del Gobierno de que toda persona que se acoja a una asociación de desplazados internos debe rellenar una inscripción individual de indemnización antes de que puedan distribuirse los resarcimientos colectivos ha provocado que, en la práctica, la mayoría de las asociaciones se queden fuera de las ayudas colectivas.

Por su propia naturaleza, resulta difícil realizar inscripciones individuales, debido, sobre todo, a que el sistema de la tarjeta de identidad no se amplió a todo el país hasta hace muy poco. El planteamiento más factible y útil consiste en centrarse en las indemnizaciones colectivas para las organizaciones de desplazados a modo de programas en materia de medios de subsistencia sostenibles que tengan un efecto tangible en el desarrollo, gestionados a través del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (MIMDES), el departamento gubernamental encargado de encontrar soluciones duraderas en última instancia. Debe distinguirse claramente entre los programas que ofrecen servicios sociales básicos (y que constituyen una prioridad nacional de desarrollo), y los programas de indemnización, que cubren las necesidades específicas de los desplazados internos y sostienen el concepto de justicia e indemnización para las víctimas. Las ofertas de nuevas escuelas y centros de salud que realizan las autoridades a las asociaciones de desplazados internos reflejan la poca comprensión que tienen de los problemas clave del desplazamiento y de las responsabilidades normales del Gobierno.

En los barrios bajos de Villa El Salvador y San Juan de Lurigancho, en las afueras de Lima, la capital, viven unos 200.000 desplazados internos. Aunque la mayoría llegó a Lima hace más de 15 años, siguen sin integrarse a consecuencia de la exclusión social, política, económica y cultural. Siguen viviendo en las mismas chozas improvisadas que construyeron cuando llegaron. Algunos sólo pueden disponer de cubas de agua que vienen en camión y cuestan siete veces más que el agua corriente. La mayoría de los desplazados tenían

conocimientos agrícolas cuando llegaron, pero no pueden aplicarlos en la región árida de la costa. Por eso, trabajan más de 14 horas de media al día en el comercio callejero ilegal y en empleos temporales para subsistir. La capacidad para desarrollar mejores estrategias de supervivencia se ve gravemente afectada por el hecho de que, de los habitantes actuales de Lima, el 25% sólo habla quechua, en vez del español, idioma nacional; el 42% es analfabeto y el 35% sólo ha completado los estudios primarios.

Si consideramos la estructura protectora de los Principios Rectores relativa al reasentamiento y la reintegración y su aplicación real, el abismo es evidente. La ayuda debería incluir el acceso a los recursos económicos y los créditos, así como proyectos adecuados para generar ingresos dedicados, sobre todo, a las mujeres. La falta de intervención tras el conflicto en Perú refleja la escasa atención prestada globalmente a las soluciones duraderas para los desplazados de larga duración e ilustra las consecuencias de una escasa financiación que vincule eficazmente la ayuda humanitaria y las intervenciones de desarrollo. Mientras que muchos desplazados internos del mundo viven en países que acaparan la atención de la comunidad internacional, otros muchos viven en naciones menos destacadas, donde ha finalizado el conflicto que motivó el desplazamiento pero aún persisten significativas necesidades de protección y la gama de soluciones duraderas sigue siendo escasa.

Soluciones duraderas

¿Cómo salvamos el vacío existente entre lo que dicta la ley y lo que, siendo realistas, puede alcanzarse mediante los programas de ayuda? Un primer paso importante consiste en evaluar cómo pueden interrelacionarse las soluciones duraderas y las iniciativas pro-justicia con las prioridades nacionales de desarrollo. El principal lema en materia de desarrollo en Perú ha sido ampliar el alcance y la eficacia del Estado mediante su descentralización. El crecimiento de la insurgencia maoísta en la década de los ochenta ilustró gráficamente la relativa debilidad del Gobierno más allá de su bastión en Lima. Por consiguiente, procuró aumentar la presencia de las instituciones y organismos estatales en el interior, especialmente en la remota selva septentrional y en las regiones andinas. De este modo, el Estado ha realizado algunos progresos a la hora de aumentar la tasa de escolarización, que ha alcanzado el 97% de la población, mientras que el acceso a mejores fuentes de agua aumentó de un 74% al 83% en 1990, momento culmen del conflicto.

Sin embargo, este proceso no ha estado exento de problemas. Construir y mejorar la eficacia de las instituciones locales requiere inevitablemente programas de desarrollo de la capacidad (a través de asociaciones municipales, por ejemplo) para incrementar la responsabilidad, involucrar a las comunidades en el proceso democrático y reforzar la noción de identidad nacional. Sin embargo, esta política ha sido contraproducente, ya que se ha prestado una atención insuficiente a la mejora de las oportunidades económicas, la responsabilidad y la calidad de los servicios sociales, por lo que se ha apoyado más al Movimiento Bolivariano Revolucionario como una opción de cambio más atractiva. Esta consecuencia se ha producido especialmente en las regiones andinas altas, colindantes con Bolivia, lo cual ha provocado que la comunidad internacional de donantes suspenda su compromiso con el proceso peruano hasta que no se reevalúe y valore la política de cooperación. Además, con la reciente transición de Perú a país con ingresos medios, las autoridades nacionales deberán avanzar en el proceso cada vez con mayor independencia.

Lo que está claro es que, para fomentar el proceso de descentralización y el desarrollo nacional, es fundamental ofrecer medios de subsistencia en el ámbito regional. La falta de oportunidades en el interior ha provocado el flujo constante de migrantes económicos a los núcleos urbanos en las últimas décadas. Estos migrantes se han encontrado ahí con las personas que tuvieron que reubicarse forzosamente. Mientras que en 1975 el 61% de la población vivía en zonas urbanas, en 2004 lo hacía el 72%, lo cual supuso una inmensa carga para las debilitadas estructuras de ayuda social y pública. Sin embargo, no habrá migraciones inversas si no mejoran las oportunidades económicas y la calidad del sistema educativo en las zonas rurales.

De ese modo, el Gobierno peruano tiene la oportunidad única de respetar sus compromisos con los desplazados internos del país, mientras sigue trabajando en las prioridades de desarrollo nacionales. Un aspecto fundamental del desarrollo económico regional es el acceso al mercado nacional de Lima, dado que su inaccesibilidad ha obstaculizado siempre la posibilidad de obtener ingresos mayores y realizar reinversiones básicas. No obstante, ya existen redes viables entre las propias comunidades de desplazados. Las redes familiares y comunitarias se han mantenido fuertes a lo largo de los años desde que se produjo el desplazamiento. Las numerosas asociaciones de desplazados ofrecen un

foco inmediato al desarrollo de cooperativas y pequeños negocios que permiten compartir habilidades y aprovechar las diversas ventajas de los distintos lugares.

Aunque existe la percepción de que los desplazados internos de Perú no hacen más que esperar las indemnizaciones, la realidad de los barrios marginales de Lima apunta a lo contrario. Sí, han sufrido mucho, pero también tienen mucha creatividad y muchas ideas para desarrollar pequeños negocios que son asequibles y realistas, y que ofrecen una solución duradera al desplazamiento y fomentan un mayor crecimiento económico. Entre los proyectos que se han probado cabe destacar el de producción e importación de cítricos para elaborar zumos que actualmente no se encuentran en la capital, el de fabricación de productos de limpieza domésticos con derivados de materias naturales procedentes del interior y el de formación profesional para jóvenes que les permita ofertar sus habilidades en la capital. Tales iniciativas constituyen inicios de un valor incalculable que las autoridades nacionales deben apoyar y ampliar. Es importante destacar que tales estructuras pueden beneficiar a las comunidades de desplazados, tanto rurales como urbanas, contribuir a la regeneración de los barrios más desfavorecidos y al desarrollo económico rural y, por asociación, estimular la actividad económica de los más desfavorecidos que alimente un desarrollo y revierta la migración de naturaleza económica.

Se necesita capital para cubrir los gastos de establecimiento iniciales. La carencia de valores negociables que puedan servir de aval a los préstamos para pequeñas empresas puede compensarse mediante préstamos colectivos, en los que cada persona responde por todos. En este caso, el Estado podría iniciar el proceso y cumplir su compromiso con los desplazados en forma de indemnizaciones colectivas que impulsaran el desarrollo de pequeñas empresas. Los actores y donantes de desarrollo deberían involucrarse y apoyar al Gobierno en la aplicación de esta agenda política. Al respetar estos compromisos, el Estado tendería importantes puentes entre sí mismo y la clase social que, en última instancia, definiría el futuro de la nación. Aunque algunos puentes puedan ser simbólicos (en cuanto a identidad nacional y visión colectiva compartida), otros son más tangibles, como el cumplimiento del imperio de la ley y la integración del sistema fiscal.

Más que colocarla al margen de las prioridades políticas como simple proceso de justicia reparadora, la necesidad

de encontrar soluciones duraderas al desplazamiento debería verse como una oportunidad para fomentar el desarrollo económico sostenible. Habida cuenta del continuo sufrimiento de los desplazados internos en Perú desde que huyeron hace 15 ó 20 años, son un pueblo que se merece esa oportunidad.

Gavin David White (gavin.david.white@undp.org) trabajó como Consejero independiente para el Desarrollo de la Sociedad Civil con diversas asociaciones de desplazados internos de Perú. Actualmente trabaja como Especialista en Comunicación en la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Albania.

El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja la opinión oficial de Naciones Unidas. El autor desea agradecer la ayuda prestada por la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Organización de Desplazados por la Violencia Política Tarinacuy de Villa El Salvador.

La construcción de la Paz en el desplazamiento

Tammi Sharpe y Silvio Cordova

A pesar de sus conocimientos y experiencia y de tener interés en que se resuelvan los conflictos de su país no se cuenta plenamente con los refugiados en la defensa de la paz.

Entre las condiciones que permitirían aprovechar una posible contribución de los refugiados como agentes clave en los procesos de paz se encuentran las siguientes:

- desarrollo de mecanismos participativos para garantizar la inclusión de la sociedad civil en las conversaciones de paz
- mejora de las dotes de mediación para integrar los conocimientos e intereses de los refugiados en las conversaciones de paz
- refuerzo de las capacidades para permitir que los refugiados contribuyan a la recuperación social y económica del país con mayor eficacia

Es evidente que en los últimos años se han realizado llamamientos para que los refugiados intervengan en los procesos de paz. El objetivo 5 de la Agenda para la Protección de ACNUR - intensificación de la búsqueda de soluciones duraderas¹- anima de forma expresa a los Estados a "facilitar la participación de los refugiados, inclusive las mujeres, en los procesos de paz y reconciliación, asegurándose de que en dichos acuerdos se reconozca debidamente el derecho al regreso y han de prever medidas para fomentar la repatriación, la reintegración y la reconciliación".

Las conversaciones de paz

Mediante la participación de los refugiados en las conversaciones de paz se puede afianzar el proceso de construcción de la paz de dos

formas fundamentales. En primer lugar, los refugiados pueden contribuir a que se desarrollen acuerdos que traten de forma más completa las causas y las consecuencias de los conflictos. En segundo lugar, pueden colaborar en la aplicación de dichos acuerdos. Sin embargo, su participación dista mucho de ser la norma establecida en la construcción de la paz.

Es cierto que una participación amplia, si no está estructurada con cuidado, puede dificultar las negociaciones en gran medida, e incluso hacerlas infructuosas. Es posible que los grupos de la sociedad civil estén politizados y fragmentados y que el abanico de cuestiones que pongan sobre la mesa sea difícil de manejar. No obstante, deben tratarse esos asuntos y, en ese proceso, aumentarán las posibilidades de lograr la paz.

Por ejemplo, los refugiados burundeses, con el apoyo de ACNUR (que designó a los representantes y facilitó los viajes), intervinieron en las consultas del Proceso de Paz de Arusha mediante dos mecanismos que integraban sus intereses en las conversaciones oficiales:

- una presentación, organizada como parte de las negociaciones, ante un comité formal que trataba las cuestiones de los refugiados
- participación en una conferencia patrocinada por UNIFEM que proporcionó a las delegadas de las conversaciones oficiales una lista de recomendaciones

Entre las cuestiones que fueron objeto de debate por los refugiados y que, finalmente, quedaron reflejadas en el acuerdo de paz, se encuentran la recuperación de las tierras y los inmuebles, las medidas para garantizar el retorno voluntario y seguro y la reintegración de los refugiados en la sociedad burundesa.

Tras años ejerciendo gran presión, la sociedad civil de Liberia participó formalmente en las negociaciones de paz en 2003 con el apoyo de organizaciones comunitarias en las que había refugiados. Estas organizaciones respaldaron la inclusión de miembros de la sociedad civil en el gobierno de transición, con lo que se equilibró la representación de las facciones combatientes, y también contribuyeron a que se acordaran disposiciones sobre la justicia transicional, como la creación de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación.



Episodio de una telenovela producida por ACNUR para promover la tolerancia en Costa de Marfil, ganó el Premio del Público en el VII Festival de cine FICA de Abiyán (Festival Internacional de Cortometrajes de Abiyán) en la categoría de corto característico. Dirigida por el joven refugiado ruandés Joseph Mouganga.

Semejante compromiso puede impulsar la implicación constante de la sociedad civil en favor de la construcción de la paz. Efectivamente, en los dos países se han dado pasos decisivos en esta dirección. En Burundi, la sociedad civil ha adoptado un papel activo en las actividades de la Comisión para la Construcción de la Paz, y en Liberia, un grupo de agentes de la sociedad civil nacional redactó la normativa sobre la Comisión de la Verdad y la Reconciliación; es decir que, básicamente, lideraron el proceso.

Por el contrario, dejar de lado los intereses de los refugiados puede ser muy contraproducente para los procesos de paz. Desde el fracaso del Acuerdo de Paz de Darfur², momento en que las poblaciones desplazadas no estaban oficialmente representadas en la mesa de negociación ni eran consultadas, las negociaciones actuales reconocen la necesidad de mantener conversaciones inclusivas. Los refugiados de Chad ya han sido consultados y han expresado sus preocupaciones sobre la seguridad, el análisis de las causas primordiales, las reclamaciones de indemnización y la administración indígena.

Asimismo, también existe un riesgo latente de que las situaciones olvidadas y prolongadas, que apenas permiten a los refugiados aportar su esfuerzo para resolver su sufrimiento, supongan un campo abonado para quienes quieran convencerles de que tomen las armas. Resolver el reclutamiento de adultos y menores por parte de grupos armados es un desafío habitual en los contextos de refugiados.

La construcción de la paz en el exilio

Aproximadamente el 98% de los refugiados del África subsahariana (donde se encuentra aproximadamente una cuarta parte de los refugiados del mundo) han pasado más de cinco años en el exilio. Ese tiempo puede emplearse en mejorar los conocimientos, las actitudes y las habilidades esenciales para una futura construcción de la paz. Durante el desplazamiento, la falta de oportunidades para mantener la formación y las destrezas adquiridas puede llegar a ser muy frustrante. Los programas de educación formal o formación profesional pueden ser vitales para asegurar que el país de origen disponga, en el futuro, de una generación preparada, sobre todo cuando los refugiados pasan décadas en el exilio. Además, la participación de éstos en la creación y ejecución de los programas de



Joseph Mouganga huyó de Ruanda en 1994 a Costa de Marfil. Al ganar el Premio del Público de FICA, decía: "Soy un refugiado y los refugiados han ganado este premio a través de mí. Cuando los refugiados ganan algo como un premio, significa que somos amados por la población de acogida. Quiero rendirles un homenaje".

asistencia humanitaria ayuda a mejorar la capacidad organizativa de la comunidad.

Cuando los refugiados regresan a su hogar, esas capacidades pueden ayudarles también a respaldar los procesos de reconciliación. En Lumbala N'Guimbo, una comunidad de Angola que ha estado dividida por la guerra durante décadas, una asociación de mujeres ayudó a reconstruir las relaciones de la comunidad al permitir que las que regresaban del exilio en el extranjero y del desplazamiento interno compartieran las habilidades de costura, alfabetización y artesanía que habían desarrollado durante su desplazamiento. Además, a la hora de dirigir la asociación, las antiguas refugiadas pudieron aprovechar la experiencia administrativa que habían adquirido en otros grupos de mujeres.

La debilidad del tejido social de una comunidad desplazada puede agravarse durante los largos periodos de desplazamiento. Subsanaarla aportará significativas ventajas, tanto para los países de asilo como de retorno. Es posible tratar esas situaciones de distintas formas. Una de ellas sería a través del Programa de Educación para la Paz (PEP)³ elaborado por ACNUR y la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia, que desarrolla habilidades de mediación de conflictos basándose en la idea de que todo el mundo es responsable de la paz. El PEP se compone de módulos de formación que pueden incorporarse a programas de educación formal, así como de proyectos comunitarios dirigidos a adultos o jóvenes sin escolarizar. Los

diplomados en el programa han liderado una serie de actividades que promueven la paz, minimizan los conflictos intracomunitarios o entre varias comunidades y empoderan a las mujeres. En la actualidad, un diplomado liberiano retornado imparte educación sobre la paz dentro de un proyecto de empoderamiento de la comunidad en las principales zonas de Liberia a las que regresa la gente tras pasar muchos años fuera.

Una telenovela sobre refugiados constituye un buen ejemplo de sus habilidades y de la utilización de los medios para fomentar la tolerancia. En 2003, ACNUR y algunos refugiados lanzaron una campaña en respuesta a las crecientes tensiones en Costa de Marfil. Doce episodios del culebrón, 'Résidence Akwaba', dirigida por un refugiado ruandés, muestran la realidad de la vida cotidiana, con sus alegrías y sus problemas, en las interacciones entre los refugiados y la población autóctona.

Recomendaciones

Emplear de forma constructiva el tiempo pasado en el exilio prolongado se traduce en la mayor preparación de los retornados para reconstruir la economía, reconciliarse con antiguos miembros de la comunidad y mediar en conflictos durante unos procesos de recuperación y reconstrucción que, con toda probabilidad, serán frágiles.

Mientras la comunidad internacional debate cómo construir una paz sostenible, debe reconocerse plenamente a los refugiados como partes interesadas que pueden y deben desempeñar un papel determinante en el proceso. El Consejo de Seguridad de la ONU debe adoptar una resolución que proponga una participación más amplia de la sociedad civil, incluidos los refugiados. También es importante que esos debates definan la construcción de la paz de forma integral, de modo que se entienda que este proceso empieza en cuanto surge un conflicto.

Tammi Sharpe (SHARPE@unhcr.org) es Asesora Principal de Políticas y Silvio Cordova (CORDOVA@unhcr.org) es Oficial Asociado de Campo en ACNUR (<http://www.unhcr.org>). Las opiniones expresadas en el presente artículo son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la ONU.

1. http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1592
Disponible el texto íntegro (en inglés) en: <http://tinyurl.com/UNHCRAgProt>

2. <http://allafrica.com/peacefrica/resources/view/00010926.pdf>

3. <http://www.ineeserver.org/page.asp?pid=1062>

La importancia del acceso a los servicios financieros

Sue Azaiez

Cuando no se atisba el fin del desplazamiento, lo imperante es respaldar unos mecanismos de respuesta que fomenten la autosuficiencia a corto y largo plazo.

Un mejor acceso a los servicios financieros puede convertirse en un mecanismo eficaz para que las familias afronten su situación de desplazamiento prolongado, que siguen sufriendo debido a la marginación o a la falta de soluciones duraderas inmediatas. Dichos servicios serán más eficaces si se complementan con otros de tipo básico que promuevan la autosuficiencia.

Algunos desplazados internos en situaciones prolongadas residen en campos o asentamientos, mientras que otros viven dispersos en entornos urbanos. Es posible que algunos puedan trabajar legalmente y mantener a su familia, con lo cual pueden alcanzar un cierto nivel de integración local, pero quizá otros no puedan trabajar por diversos motivos. El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés)¹ calcula que 11,3 millones de desplazados no recibían ayuda humanitaria significativa de sus respectivos gobiernos en el año 2007. Aunque hay que examinar cada situación de forma aislada, existen muchas características generales entre los desplazados internos que, con el tiempo, exacerban su inestabilidad y su sufrimiento:

- **inaccesibilidad a los medios de subsistencia:** sus causas son la discriminación, la ausencia de documentos jurídicos, el aislamiento geográfico u otras
- **pérdida de bienes:** muchos desplazados internos poseen muy pocos bienes o no tienen ninguno, y a los que sí tienen se les suelen agotar con el tiempo
- **exclusión de los sistemas financieros formales:** con frecuencia los desplazados, como muchas de las personas pobres del mundo en desarrollo, tienen que recurrir a mecanismos no regulados (prestamistas, planes de ahorro en grupo, almacenar los bienes en entornos inseguros o confiarlos a porteadores de dinero) para cubrir sus necesidades financieras. Esos mecanismos ajenos al sistema legal pueden resultar caros y/o arriesgados.

Los servicios financieros

Es importante reconocer que la microfinanciación ya no se limita a los servicios de crédito. Los préstamos no constituyen siempre mecanismos de asistencia adecuados para los más desfavorecidos, ya que el endeudamiento supondría empeorar su situación de miseria. La microfinanciación ha evolucionado y ha pasado a ser una iniciativa que “dota de bancos a los que no los tienen”, es decir, que integra en el sistema financiero legal a los que están fuera con ofertas de servicios y productos específicos de acuerdo con sus necesidades. Las pruebas demuestran que las personas pobres se benefician al acceder no sólo a préstamos para microempresas, sino también a una amplia gama de servicios financieros, como los micropréstamos, el microahorro, las remesas y otros servicios de transferencia de dinero, además de otros productos especializados, como los microseguros o los micropréstamos para comprar una vivienda.²

Debido, sobre todo, a que suelen estar bastante asentados en su zona de acogida y a que no contemplan la posibilidad de regresar o reasentarse en otro lugar en un plazo breve de tiempo, los desplazados internos en situaciones prolongadas se perfilan como un objetivo ideal para las estrategias que intentan aumentar la autosuficiencia económica y reducir su vulnerabilidad. Por lo tanto, los servicios financieros pueden ser muy oportunos. Por otra parte, algunos gobiernos pueden obstaculizar significativamente la prestación de servicios financieros a los desplazados internos porque piensan erróneamente que, si les ayudan, no retornarán nunca. Al contrario, fomentar la autosuficiencia puede facilitar el retorno cuando llegue el momento, dado que los desplazados internos estarán mejor preparados en términos económicos para emprender la transición. Por tanto, habrá que centrarse en proteger los derechos de los desplazados que se encuentran a la espera de una solución porque, de ese modo, se incrementará su capacidad de regresar más adelante, aunque es necesario tener

en cuenta que, en determinados casos, el retorno no es una opción viable.

Los servicios financieros no pueden estabilizar la situación por sí solos, pero, si se acompañan de otros programas de generación de renta o de medios de subsistencia o si los desplazados internos cuentan con algún tipo de ingresos estables, fomentar el ahorro, agilizar la transferencia de dinero (mecanismos de remesas) y ofrecer créditos y seguros adecuados puede contribuir de forma significativa a reducir el riesgo y la vulnerabilidad de los que se hallan en situaciones de desplazamiento prolongado.

Las remesas y los servicios de transferencia de dinero:

Muchas personas pobres de los países en desarrollo dependen de las remesas que envían sus familiares a través de diversos medios. Los desplazados, al igual que otros migrantes, envían y reciben remesas, que, a menudo, les resultan imprescindibles para atender sus necesidades diarias de subsistencia, asistencia médica, vivienda y educación. La promoción de los servicios de transferencia de remesas por los canales oficiales suele significar la reducción de las comisiones y una mayor seguridad de la entrega. Los que no pueden utilizar los servicios de un banco han de recurrir a servicios de transferencia paralelos, con el riesgo de que se pierdan los fondos, o a porteadores de dinero ilegales, que exigen una gran proporción del dinero a cambio de la entrega. Por otro lado, los servicios de transferencia institucionales pueden utilizarse para que los gobiernos u otros programas de ayuda entreguen el dinero directamente a los beneficiarios.

Los servicios de ahorro y depósito:

Muchos de los que no utilizan los servicios bancarios regulados corren riesgos al invertir los activos de su familia en artículos materiales o guardándolos en entornos inseguros (por ejemplo, comprando ganado o escondiendo el dinero en casa). Además de reducir el riesgo inherente a esos métodos, si los más necesitados pueden disponer de servicios de ahorro y depósito, podrán acumular bienes, aumentar su estabilidad económica y, con el tiempo, amasar riqueza: “Los pobres pueden y quieren ahorrar y si no lo hacen, es por falta de oportunidades, más que



Refugiadas en el campamento Timai, al este de Nepal, participan en el programa de microcréditos que ofrece préstamos para iniciar pequeños negocios.

por incapacidad. En su vida, se producen muchas ocasiones en las que necesitan más dinero en efectivo del que tienen a mano y la única forma fiable de obtenerlo es mediante sus ahorros”.³ Por lo tanto, los servicios financieros más adecuados para los desfavorecidos, incluidos los desplazados internos de larga duración, deben fomentar el ahorro como una forma de acumular riqueza y de que el dinero en efectivo esté disponible de forma conveniente, flexible y económica cuando sea necesario.

Los microseguros: Los desplazados internos con pocos recursos y las personas pobres, en general, corren mayores riesgos que otros grupos y las crisis económicas les afectan mucho más profundamente. Necesitan seguros de bajo coste que estén dirigidos a sus necesidades. Entre ellos cabe mencionar los seguros de vida o los avales sobre micropréstamos (que les protejan en caso de que no puedan devolverlos), seguros sobre los bienes para proteger lo poco que posean u otros seguros especializados que reduzcan su vulnerabilidad. Con unos mecanismos asequibles, como el microseguro, pueden capear las crisis económicas o de otro tipo y pueden aumentar su estabilidad a largo plazo.

Los microcréditos: Aunque suelen promocionarse como la solución a la pobreza, los microcréditos deben ofrecerse de forma prudente y sólo a aquéllos que poseen una capacidad real de devolución. Pese a que la opinión general es que los microcréditos no son eficaces entre

las poblaciones desplazadas, quizá esta creencia sea menos cierta en el caso de situaciones prolongadas que en el caso de nuevos desplazamientos. Esto se debe a que los programas de microcréditos se basan en poblaciones que no son móviles y que pueden amortizar sus préstamos. Sin embargo, en el desplazamiento prolongado, también se encuentran quienes, con el tiempo, han logrado unos ingresos estables y no piensan trasladarse en un futuro cercano. En este último caso, los microcréditos pueden ser adecuados para las personas que ya cuentan con un largo historial de generación de ingresos, tal y como ha demostrado la experiencia de la Agencia de la ONU para la ayuda a los refugiados de Palestina (UNRWA, por sus siglas en inglés) con los microcréditos y los refugiados palestinos.⁴ Por otro lado, este producto financiero puede ser muy eficaz entre las poblaciones que han pasado de recibir subvenciones a recibir préstamos con asistencia técnica complementaria.

Recomendaciones

Los servicios financieros, combinados con otros programas de asistencia y protección, pueden repercutir de forma significativa en la estabilidad económica y en la autonomía que tanto necesitan las poblaciones de desplazados internos de larga duración. No obstante, es necesario buscar sistemas alternativos al microcrédito y definir los diversos servicios financieros que pueden resultar convenientes para este colectivo. De este modo, los donantes, los responsables políticos, los gobiernos,

las ONG y otros actores podrán evaluar mejor las necesidades de los desplazados y crear programas diseñados a su medida. Es importante calcular los flujos de remesas de cada familia, su gestión del dinero y de sus bienes, sus ingresos, riesgos, necesidades de gasto y de préstamo, su capacidad de devolución y los servicios financieros, regulados o no, a los que pueden recurrir.

Con respecto a los microcréditos, existen varios principios fundamentales tomados del sector de la microfinanciación que deben respetarse para que este tipo de crédito sea útil para dicha población. Entre ellos, se encuentra la necesidad de:

- garantizar la protección al prestatario (especialmente con poblaciones vulnerables como desplazados internos)
- conservar la integridad de la institución como entidad de crédito y no como organización benéfica, así como separar la prestación de ayuda de la microfinanciación, ya que siempre habrá un conflicto natural entre estos dos objetivos⁵
- mantener una cartera de alta calidad, aplicar los tipos de interés del mercado y asegurarse de que las entidades de microfinanciación sean rentables
- incluir a la población de acogida en situación precaria en cualquier programa dirigido a los desplazados internos: además de reducir las tensiones entre los desplazados y sus vecinos, esta medida también contribuirá a desarrollar la cantidad mínima de destinatarios necesaria para que una operación de microfinanciación sea provechosa

Sue Azaiez (sue.azaiez@adra.org) ocupa el cargo de Directora de Desarrollo de Negocios en ADRA Internacional (<http://www.adra.org>), recientemente obtuvo un máster en Asuntos Públicos en la Escuela Woodrow Wilson de la Universidad de Princeton. Anteriormente, trabajó en el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y en CHF International.

1. <http://www.internal-displacement.org>
2. Principios Clave de la Microfinanciación de CGAP (CGAP Key Principles of Microfinance) <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2747>
3. Rutherford, Stuart (1999) “Los pobres y su dinero: Ensayo sobre los servicios financieros para los pobres” (“The Poor and Their Money: An essay about Financial Services for Poor People”) Disponible (en inglés) en: <http://www.unctf.org/mfd/readings/PoorMoney.pdf>
4. Véase (en inglés) : <http://www.un.org/unrwa/programmes/mmp/overview.html>
5. Bartsch, Dominik. “Microfinanzas y refugiados”, RMF 20, mayo 2004. Disponible en: http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF19-20/RMF19-20_32.pdf

Esperanza y oportunidades para los jóvenes

Jenny Perlman Robinson y Shogufa Alpar

Los jóvenes desplazados necesitan con urgencia educación y formación en habilidades productivas para poder participar y liderar la reconstrucción de su comunidad.

Si bien en teoría el desplazamiento se produce a corto plazo, en realidad casi nunca es así y millones de jóvenes de todo el mundo crecen confinados en campos de refugiados y en barrios marginados en los núcleos urbanos sin haber conocido otro modo de vida. Para los adolescentes y adultos jóvenes, los desafíos que plantea crecer en el contexto de un conflicto prolongado son enormes. Los jóvenes desplazados se enfrentan a las mismas complejidades e incertidumbres que cualquier adolescente, pero apenas cuentan con oportunidades para adquirir las habilidades, la experiencia y los conocimientos necesarios para pasar a la edad adulta de forma sana. Al disponer de escasas opciones y perspectivas de futuro, son propensos al reclutamiento por parte de grupos armados, una de las pocas opciones viables para obtener un empleo, o pueden recurrir a trabajos peligrosos, a la actividad delictiva y al abuso de alcohol y drogas. Además, las chicas son especialmente susceptibles de sufrir explotación y abusos sexuales.¹

Según la investigación realizada por la Comisión de Mujeres sobre las Mujeres y los Niños/as Refugiados/as en diversos países afectados por conflictos armados, la inmensa mayoría de los jóvenes mencionaba la falta de una educación adecuada entre sus máximas preocupaciones. Establecían un vínculo directo entre la ausencia de formación y la pobreza, el desempleo y la desatención de las necesidades básicas, como la alimentación, el vestido, el alojamiento y la atención sanitaria.²

¿Qué es lo que se necesita?

Es necesario realizar intervenciones creativas, como, por ejemplo, programas educativos que ofrezcan una segunda oportunidad y permitan a los jóvenes ir a la escuela o retomar sus estudios, así como programas de aprendizaje acelerado para que puedan finalizar en sólo dos o tres años los estudios de educación primaria, que suelen durar seis años. Sin embargo, los jóvenes también necesitan programas de formación profesional y capacitación

laboral adecuados al mercado de trabajo a fin de poder obtener un empleo sostenible. Por otro lado, también les hacen falta habilidades prácticas para la vida: formación en técnicas comunicativas, conocimientos financieros básicos, concienciación sobre el VIH/SIDA, desarrollo del liderazgo y mediación en conflictos. Los programas para jóvenes que resultan más eficaces son los que combinan la preparación para el empleo, la educación básica y las habilidades prácticas para la vida cotidiana.³

Mientras que los adultos cuentan con una experiencia vital a la que pueden recurrir para tomar decisiones sobre cómo ganarse la vida, los jóvenes no están bien preparados para tomar esas decisiones sin ayuda. Las necesidades de formación profesional entre los jóvenes son distintas de las de los adultos y deben incluir no sólo habilidades específicas a la profesión, sino también técnicas para los negocios, los estudios y la vida cotidiana. Igual de importantes que la propia formación son los mecanismos de seguimiento que controlen el progreso de los participantes y ofrezcan apoyo cuando sea necesario.

Asimismo, los programas educativos y de preparación laboral deben tener en cuenta las distintas necesidades, experiencias y limitaciones a que se enfrentan los jóvenes de uno y otro sexo. En muchos países, las jóvenes no disfrutaban de un acceso igualitario a los programas educativos y de desarrollo de habilidades. Los conflictos y el desplazamiento crean nuevos riesgos y responsabilidades para las chicas y aumentan los ya existentes. Es posible que dispongan de menos tiempo que los chicos para asistir a clase debido a las tareas domésticas y que experimenten dificultades debido a cuestiones relacionadas con la seguridad o el viaje. Entre otros obstáculos adicionales cabe mencionar las creencias tradicionales que favorecen que los chicos reciban formación antes que las chicas y el matrimonio precoz. La falta de profesoras y de clases femeninas también puede limitar su participación. Por lo tanto, los programas educativos y de medios de vida deben

estar relacionados estrechamente con la comunidad, con el objeto de identificar las barreras que obstaculizan la participación de las jóvenes y elaborar planes que las superen, como servicios de guardería, oportunidades de aprendizaje a distancia y opciones flexibles a las clases presenciales.

Los jóvenes no quieren formarse sólo porque sí, sino que buscan programas para desarrollar habilidades adecuadas al mercado laboral. Los entrevistados por la Comisión de Mujeres sobre las Mujeres y los Niños/as Refugiados/as en el norte de Uganda contaron sus expectativas sobre la formación profesional. Para una joven, el objetivo principal era ser autónoma: “Pensaba que obtendría dinero con la formación y así podría ayudar a mis hijos con las tasas del colegio”.

Un joven de 23 años relataba lo siguiente sobre la formación que recibió: “Durante el curso, nos dijeron que podríamos ganar dinero, así que se confirmó mi idea, que quizá podría tener los medios para empezar o capital para desarrollar la habilidad... pero no hubo nada”. Es esencial exponer de forma clara los objetivos de la formación para no levantar falsas expectativas entre los participantes.

El norte de Uganda

En muchos sentidos, los jóvenes del norte de Uganda se encuentran entre los más afectados por el brutal conflicto entre el Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés) y el Gobierno de Uganda. En los últimos 20 años, cientos de miles han sido testigos de cómo sus comunidades eran atacadas y destruidas, han perdido a sus padres y familiares por la violencia o las enfermedades y han quedado separados de su familia y desplazados lejos de su hogar.

La inmensa mayoría de los jóvenes de ambos sexos han perdido la ocasión de acudir al colegio debido a la pobreza extrema, la inseguridad, los secuestros, la mala salud y las responsabilidades domésticas. Muchos han perdido a sus padres y son responsables de sus hermanos pequeños, por lo que no pueden seguir estudiando. Normalmente, los jóvenes que fueron secuestrados y no asistieron a clase durante su cautiverio no

pueden retomar los estudios. La evaluación realizada en mayo de 2007 reveló la escasez de programas de “actualización” o que ofrecieran una segunda oportunidad a los jóvenes que quisieran volver a ingresar en el sistema educativo institucional.

La otra preocupación expresada por la mayoría de los jóvenes consistía en la ausencia de oportunidades para disponer de ingresos seguros y dignos que les permitieran sostenerse a sí mismos y a su familia. La explotación y los abusos, la mala salud e higiene y la falta de alimentos son consecuencia directa de esa carencia. Las chicas se dedican al sexo a cambio de dinero, regalos o empleo, mientras que los chicos menores de 18 son reclutados por las Fuerzas de Defensa Popular de Uganda, una de las pocas posibilidades de ganar dinero. Muchos jóvenes que hablaron con la Comisión de Mujeres sobre las Mujeres y los Niños/as Refugiados/as reclamaban mayor formación profesional y proyectos para generar ingresos.

Muchos de los programas de formación, si existen, no promueven el aumento de ingresos dado que no se analiza el mercado debidamente para identificar qué formación es conveniente para los campos, las ciudades y las zonas de retorno. Pese a que se consulta habitualmente a los miembros de la comunidad para establecer actividades específicas en los programas, si no se efectúa un análisis riguroso, suelen seguir un mismo modelo único para todos. Al mismo tiempo, pocos facilitan la transición de la formación al trabajo remunerado. Si

no se realizan intervenciones que fomenten oportunidades futuras, estos jóvenes no tendrán más remedio que sobrevivir con todos los medios de que dispongan, incluso si ello significa arriesgar la vida.

Afganistán

Mientras miles de refugiados están regresando a Afganistán, la atención se centra especialmente en las posibilidades de empleo futuro. El Comité Internacional de Rescate (CIR) proporciona capacitación a hombres y mujeres jóvenes valorando las necesidades del mercado de trabajo y empleando la tecnología para conectar a los jóvenes con los puestos de trabajo. Los jóvenes afganos son formados en Pakistán basándose en las evaluaciones del mercado afgano y, una vez finalizada su formación, su información es ingresada en una base de datos a la cual tienen acceso los potenciales empleadores en Afganistán. Este enfoque conecta a la juventud refugiada con oportunidades significativas de empleo a su regreso para que puedan reintegrarse rápidamente y mantenerse a sí mismos y ayudar a sus familias y a la reconstrucción y el desarrollo de su país de origen.

Recomendaciones

Para poder ganar dinero para su familia, respaldar el desarrollo comunitario y contribuir al establecimiento de la paz y a la reconstrucción tras el conflicto, los jóvenes que se encuentran en situaciones de desplazamiento prolongado presentan mayor necesidad de recibir una educación de buena calidad y relevante y de desarrollar habilidades relacionadas con

un trabajo seguro, legal y digno. Para alcanzarlo, es necesario hacer lo siguiente:

- **Proporcionar un paquete integral de servicios** que incluya una educación básica, clases de “actualización” y capacidades profesionales transferibles, que puedan ser útiles tanto durante el desplazamiento, como cuando hayan regresado a casa o estén reasentados en un tercer país. Las oportunidades de educación a distancia mediante ordenadores, teléfonos móviles y radio pueden ser convenientes para las comunidades desplazadas. Debe incluirse al sector privado en la elaboración de los programas de estudios y conceder incentivos a las empresas para que contraten a jóvenes en prácticas. Por otro lado, los programas no deben reforzar los estereotipos de género, sino trabajar con los ancianos y la comunidad para dotar a las jóvenes de mayores oportunidades.
- **Respaldar la evaluación y la investigación del mercado para identificar las oportunidades laborales viables** en los campos, los países de reasentamiento y los países de origen. Debe hacerse especial hincapié en profesiones y habilidades que sean transferibles, como los conocimientos básicos de finanzas, las técnicas informáticas y las habilidades lingüísticas. Durante su estancia en los campos, se puede formar a los jóvenes para que produzcan los bienes que ahora facilitan las agencias de ayuda (como el carbón, el jabón y los materiales sanitarios) y que podrían producir y vender.
- **Ampliar el acceso al mercado laboral para los jóvenes desplazados.** En las situaciones de desplazamiento prolongado, las Naciones Unidas, los donantes y las ONG internacionales deben animar a los gobiernos a que permitan que los refugiados trabajen. Todos los sistemas deben incluir mecanismos protectores que garanticen que los jóvenes desplazados no son explotados ni corren otros riesgos mayores. Además, los jóvenes deben tener acceso a materiales y a créditos para emprender pequeños negocios.
- **Promover la autoevaluación** en todos los programas de formación profesional para jóvenes. Hay que dotar a los jóvenes de los instrumentos necesarios para que puedan reflexionar de forma crítica sobre la elección de programas de formación y las posibles oportunidades laborales que sean más apropiadas



Clase de informática de ZOA, Mae La Camp, Mae Sot, Tailandia, mayo de 2008.

a sus dotes y necesidades. En todos los campos o entornos urbanos, debe establecerse un lugar central donde se ofrezca información sobre los cursos y las oportunidades de empleo.

La juventud es una etapa de la vida marcada por la incertidumbre, los cambios y los desafíos. También constituye una ocasión para desplegar el tremendo potencial, entusiasmo y energía del joven que toma decisiones según las oportunidades existentes para planificar su paso a la edad adulta. Es perentorio incrementar las oportunidades de los jóvenes desplazados para que puedan tomar mejores decisiones, con lo cual podrán explotar todo su potencial y seguir una vida fuerte, sana y próspera.

Jenny Perlman Robinson (JennyP@wrcommission.org) es Directora de Programas, Niños y Jóvenes, y Shogufa Alpar (ShogufaA@wrcommission.org) es Coordinadora de Programas de la Comisión de Mujeres sobre las Mujeres y los Niños/as Refugiados/as (<http://www.womensrefugeecommission.org>).

Las Herramientas de evaluación del mercado laboral para los proveedores de formación

profesional y los jóvenes de la Comisión de Mujeres sobre las Mujeres y los Niños/as Refugiados/as / Universidad de Columbia, comprende una serie de instrumentos que ayudan a los jóvenes a participar activamente a la hora de determinar qué profesión se adecua mejor a sus aptitudes y necesidades. Disponible en: www.womenscommission.org/pdf/ug_ysl_toolkit.pdf

1. Véanse los informes (en inglés) de la Comisión de Mujeres para los Refugiados 'Listening to Youth: The Experience of Young People in Northern Uganda'; ('Escuchemos a la juventud: las experiencias de los jóvenes en el norte de Uganda'): http://www.womenscommission.org/pdf/ug_machel_short.pdf; 'Living in Limbo: Burma's youth in Thailand see few opportunities to use education and vocational skills' ('La vida en el limbo: Los jóvenes birmanos en Tailandia carecen de oportunidades para utilizar su formación y capacidades profesionales'): http://www.womenscommission.org/pdf/th_youth.pdf; 'Too Little for Too Few: Meeting the Needs of Youth in Darfur' ('Demasiado poco para muy pocos: cómo atender las necesidades de los jóvenes en Darfur'): http://www.womenscommission.org/pdf/df_youth.pdf

2. 'Youth Speak Out: New Voices on the Protection and Participation of Young People Affected by Armed



Programa de formación de IRC, campo de desplazados internos de Kitgum, norte de Uganda.

Conflict' ('Hablan los jóvenes: voces nuevas sobre la protección y la participación de los jóvenes afectados por los conflictos armados'). Comisión de Mujeres para los Refugiados. Enero de 2005. http://www.womenscommission.org/pdf/cap_ysofinal_rev.pdf

3. 'Youth Microenterprise and Livelihoods: State of the Field' ('Los jóvenes, las microempresas y los medios de vida: el estado del sector'). Conclusiones del Congreso Global de 2007 de Empresas Juveniles, Making Cents International. Enero de 2008. <http://tinyurl.com/MakingCents08>

Las bandas juveniles de refugiados sudaneses en El Cairo

Themba Lewis

Pertenecer a una banda implica rechazar ciertas nociones sobre la vida del refugiado en El Cairo y constituye una forma de expresión alternativa.

La violencia juvenil surgió en la comunidad de refugiados sudaneses de El Cairo en 2005 en forma de autoproclamadas bandas, que redefinieron los conceptos preexistentes sobre los sistemas sociales y desafiaron a los defensores y a la asistencia a refugiados. En los años que se sucedieron, algunos proveedores de servicios han restringido o especializado su campo de acción, las autoridades han aumentado el escepticismo y el maltrato hacia los jóvenes refugiados y las relaciones entre la sociedad egipcia y los refugiados se han vuelto más tensas.

El comportamiento de estas bandas de jóvenes sudaneses nace de una red de relaciones y estructuras sociales que ofrece apoyo a sus miembros, por lo que no deben tenerse en cuenta solamente las consecuencias negativas más evidentes como

la violencia y la posibilidad de que se desate una reacción violenta contra la comunidad migrante. Los que se declaran miembros de una banda ofrecen una nueva forma de entender los principios colectivos de los sudaneses de El Cairo y, a pesar de que esté desencaminada, proponen una alternativa, un modo generado por los propios refugiados de garantizar la protección y la ayuda a los que ya no pueden o no desean confiar en ACNUR o en el Gobierno egipcio.

Entre 1994 y 2005, más de la mitad de los refugiados sudaneses reconocidos en Egipto fueron reasentados en otros países y ACNUR Cairo se convirtió en el centro de una de las operaciones de reasentamiento más grandes del mundo. La situación ha cambiado y muchos sudaneses que tenían la esperanza de abandonar El Cairo han

tenido que quedarse. No obstante, en Egipto las reservas impuestas a la Convención de 1951 y la legislación nacional recortan la posibilidad de que los refugiados puedan establecer medios de vida locales para mantenerse. Egipto no cumple los requisitos sobre integración local definidos por ACNUR respecto a su ingente población de refugiados urbanos y solicitantes de asilo.

A finales de 2005 tuvo lugar una dramática manifestación organizada por los refugiados sudaneses, en la que se alardeaba de la participación de miles de personas y se pretendía dar publicidad a una lista documentada de quejas. La manifestación fue dispersada por la fuerza y se produjeron numerosas víctimas mortales a manos de la policía egipcia. El terrible desenlace tuvo un impacto directo en el estado psíquico y social de la población refugiada de Sudán del Sur e influyó de forma determinante en el aumento de los grupos juveniles violentos.

Reinterpretación del orden social y reafirmación propia

En sus inicios, las bandas surgieron por motivos estrictamente sociales; se establecieron redes de jóvenes para colaborar en la organización de fiestas y planificar acontecimientos sociales. Los jóvenes de las bandas de El Cairo (predominantemente masculinas, aunque no siempre) adoptan modas, pasos de baile y gestos simbólicos, como los que hacen con la mano, para identificarse claramente con el imaginario cultural del joven negro, fuerte y afortunado que encarna (y rapea sobre) la pobreza, la falta de respeto y solidaridad y la resistencia frente a las fuerzas concebidas para dividirlo, oprimirle y subyugarle. En concreto, la notoria devoción y la identificación con la cultura, la moda y los artistas hip-hop occidentales también constituyen una manifestación patente del rechazo a los sistemas culturales sudaneses y egipcio con los que se espera que se identifiquen los jóvenes sudaneses desplazados.

Enraizado en la incapacidad de una comunidad para cumplir objetivos comunes y resolver problemas crónicos, el desarrollo de las bandas es un proceso creativo que permite alejarse de las jerarquías establecidas, en oposición expresa y como consecuencia directa de un sistema impotente.

En los desplazamientos prolongados las generaciones más jóvenes quizá maduren sin llegar a ser capaces de desempeñar funciones sociales significativas, ni responsabilidades relacionadas con el género, ni establecer relaciones intergeneracionales, mientras que los organismos como ACNUR asumen el papel de “proveedores”, de modo que se corre el riesgo de socavar el sistema preestablecido de la autoridad social. Estas circunstancias “afectan especialmente a los adolescentes refugiados [...] que son incapaces de asumir los papeles tradicionales masculinos tras la pubertad y tienen pocas esperanzas de establecer un medio de vida sostenible”.¹

Muchos refugiados y solicitantes de asilo en El Cairo, que aguantan año tras año, pierden la esperanza en la capacidad que tienen las instituciones de mejorar sus vidas. Como los diversos esfuerzos por cambiar han fracasado repetidamente, las carestías

se han enquistado y ya son irremediables. Así, se alienta la oposición como estilo de vida. Pertenecer a una banda en El Cairo representa de una forma muy real la afirmación del control y el honor frente a las circunstancias del desplazamiento, que a menudo sugieren lo contrario. Las bandas ofrecen una manifestación alternativa de la autoridad mediante una nueva concepción de la fuerza y el orden social.

La pertenencia a una banda también



Fiesta de jóvenes refugiados sudaneses en el Cairo.

consolida un sentido de inclusión en una comunidad transnacional mucho mayor. Dos de las bandas de El Cairo cuentan con miembros en países de reasentamiento en todo el mundo (así como retornados a Sudán); la experiencia de la migración en sí misma globaliza las bandas. Además, mediante el uso de la jerga, los signos distintivos y el aspecto de los raperos norteamericanos, los jóvenes sudaneses de El Cairo demuestran su vinculación con redes extranjeras más amplias.

Violencia

La violencia, que se manifiesta casi exclusivamente entre unas bandas y otras, es una forma de resistencia activa a la impotencia que impregna la vida de los sudaneses desplazados en Egipto. Los conflictos violentos entre bandas servirían entonces como un modo de subvertir estructuras opresivas al permitir que los jóvenes demostraran su influencia social mediante la fuerza y la irreverencia.

La violencia “como represalia” contra los egipcios o ACNUR no tendría sentido,

ya que los jóvenes se implican poco y tienen poca confianza en estas fuerzas. Por otro lado, tales acciones expondrían gravemente a los delincuentes a las fauces del Estado. Paradójicamente, a los jóvenes refugiados que forman parte de las bandas les interesa, hasta cierto punto, redirigir la violencia hacia la comunidad sudanesa por el bien de la propia continuidad y de la comunidad frente al Estado egipcio. Aun así, el alto grado de violencia entre bandas amenaza la seguridad de una mayor proporción de refugiados.

La comunidad de refugiados sudaneses de El Cairo es grande y muy diversa. Los jóvenes afiliados a las bandas comprenden una pequeña parte del total y, ciertamente, no representan a todos los jóvenes sudaneses de la capital. No obstante, las bandas ponen en entredicho las ideas mayoritarias de los refugiados de forma significativa. Estas bandas encarnan una reafirmación del control en unas circunstancias en las que no parecen existir otros medios alternativos.

Es evidente que la violencia surgida o padecida dentro de la comunidad de refugiados constituye un elemento desestabilizador que pone en peligro las

medidas duraderas de protección. No obstante, la estructura de bandas ofrece una oportunidad a los responsables políticos, los defensores y los académicos de actualizar conceptos sobre la vida del refugiado, entender mejor la experiencia y las posibles consecuencias de las situaciones de desplazamiento prolongado y reconocer elementos de esa experiencia que, a menudo, pasan desapercibidos.

Themba Lewis (thembalewis@gmail.com) es investigador independiente. El presente artículo se basa en las investigaciones presentadas en el Congreso Internacional del 25º Aniversario del Centro de Estudios sobre Refugiados, celebrado en Oxford en diciembre de 2007, y en el 11º Congreso de la Asociación Internacional para el Estudio de las Migraciones Forzadas, celebrado en El Cairo en 2008.

1. Crisp, J. (2003), Sin perspectiva de solución: el problema de las situaciones prolongadas de refugiados en África (No Solutions in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa), ACNUR, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3e2d66c34.pdf>

El activismo de una nueva generación de exiliados palestinos

Maher Bitar

A pesar de su histórico y fragmentado desplazamiento prolongado, no debemos considerar a los palestinos como actores secundarios de su propia tragedia, vulnerables e impotentes.

En contraposición con la mayoría de los desplazamientos de refugiados, las causas del exilio prolongado de los palestinos no son las persecuciones individuales ni las circunstancias nacionales, sino la disolución y desaparición de la entidad política reconocida internacionalmente a la que pertenecen. A pesar de esto, la experiencia palestina del desplazamiento prolongado ha sido un experimento constante de “participación de los refugiados” en muchos sentidos: los refugiados, parte de un colectivo nacional desplazado, llevan décadas intentando, de forma activa, colmar sus privaciones, mejorar los problemas de protección y conseguir la inclusión de sus intereses en las negociaciones políticas que afectan a su futuro.

Sin embargo, más de 60 años después de que sus padres y abuelos se convirtieran en refugiados apátridas, una nueva generación de palestinos, que se enfrenta a problemas desalentadores, está alcanzando la mayoría de edad en un contexto cultural y político muy diferente.

Junto con la inmediatez de la ocupación militar y el expansionismo de Israel, y la consolidada discriminación y marginación que experimentan en los países de exilio, los jóvenes palestinos han empezado a movilizarse políticamente en un intento de repeler la presión intensificada que ejercen tres fuerzas agravantes de larga duración: en primer lugar, la dislocación multigeneracional en la que han nacido; después, la fragmentación global de su comunidad y, por último, el vacío político creado por la lenta desintegración de un movimiento nacional palestino de alcance internacional.

Los palestinos de mi generación están empezando a reimaginarse su posible papel dentro del cuerpo político palestino, como refugiados y como miembros de ese pueblo. Las respuestas que están apareciendo sugieren una astuta “reasunción de la conciencia de refugiado”¹ en el aspecto político y cultural, entrelazada con un nacionalismo palestino más firme y

un alejamiento gradual del activismo fundamentado en la “solidaridad” (forma de compromiso político que, en la práctica, separó a los palestinos de “fuera” de los de “dentro”). Totalmente conscientes de los efectos corrosivos que el desplazamiento prolongado, la fragmentación geográfica y la marginación política están teniendo en su comunidad, los jóvenes palestinos han empezado a articular la necesidad de reformar las instituciones para poder suplir el vacío que ha dejado el movimiento nacional. Así, han aparecido diversas iniciativas transnacionales prometedoras de carácter político y cultural que están reorganizando y vigorizando las comunidades locales, al mismo tiempo que intentan establecer vínculos con las comunidades palestinas de todo el mundo.

En el ámbito del arte, el escritor Ahdaf Soueif destaca que “los palestinos de la diáspora activan constantemente sus vínculos con el hogar y con los distintos pedacitos de él, formando colaboraciones productivas dentro de una comunidad de artistas más amplia”. Esta generación de artistas palestinos representa, según Soueif, “toda una sociedad en un estado de movilización cultural, [...] con personas de todos los sectores que participan en actividades que ellas mismas definen como culturales y como una reafirmación de la identidad y la resistencia palestinas”.²

También ha habido un incremento de la organización política internacional entre los jóvenes palestinos, en gran parte alentadora pero todavía descoordinada, sin suficientes recursos económicos y en busca de sus bases políticas. Por ejemplo, la Red de Jóvenes Palestinos (PYN, por sus siglas en inglés)³ ha conseguido poner en contacto a estas personas en los cinco continentes, superando así barreras geográficas y políticas. Fundamentalmente, esta red pretende cubrir una importante laguna: los palestinos de esta generación no tienen vehículos que les permitan mantener el contacto personalmente. Sencillamente, desconocemos quién hay ahí fuera y cómo estamos respondiendo cada uno de nosotros

a los numerosísimos y diversos problemas a que se enfrenta nuestra comunidad.

Además, al representar a comunidades distintas de todo el mundo y al beneficiarse de las últimas herramientas organizativas políticas y comunicativas, los miembros de la red PYN encarnan una consecuencia fortuita, e incluso paradójica, del exilio prolongado. Buscan formas de transformar sus aparentes debilidades (el desposeimiento comunitario e individual, la apatridia y la fragmentación) en puntos fuertes colectivos. Ciudadanos del mundo por defecto, muchos están intentando, a través de la PYN o de otros medios, aprovechar sus diferentes experiencias educativas, culturales y políticas para garantizar que su voz y reclamaciones se oigan en su país de residencia, en el mundo y, en diversa medida, entre lo que queda del liderazgo político palestino.

La organización política que se centra en conseguir derechos humanos y nacionales concretos ha mostrado que tal activismo debe procurar, de forma urgente, que se preserve y reanime un sentido compartido de la identidad palestina. La fragmentación y el desplazamiento prolongado han exacerbado divisiones generacionales, religiosas, entre facciones y de otros tipos que deben superarse. Aunque sea una lucha continua, refleja lo que Sayigh describe acertadamente como “la negativa a ser olvidado”.

Maher Bitar (maherbitar@gmail.com), antiguo estudiante del Máster en Migración Forzada del Centro de Estudios sobre Refugiados, es doctorando en el Departamento de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford y candidato a Juris Doctor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown en Washington D.C.

1. Rosemary Sayigh “Palestinos: de campesinos a revolucionarios en un cuarto de siglo” (‘Palestinians: From Peasants to Revolutionaries a Quarter of a Century On’), en Roger Heacock (ed.), Temps et espaces en Palestine, Beirut, Institut Français du Proche-Orient (Études contemporaines, n.º 25), 2008. <http://ifpo.revues.org/index495.html>

2. Ahdaf Soueif “Reflexiona y resiste” (‘Reflect and Resist’) <http://www.guardian.co.uk/artanddesign/2009/jun/13/art-theatre>

3. www.pal-youth.org/

La utilización de vales de compra de una vivienda en Georgia

Andrew Golda

La utilización de vales de compra de una vivienda facilita a los desplazados internos un alojamiento duradero y su integración en la comunidad, proporcionándoles al mismo tiempo la oportunidad de elegir su propio hogar y su propia solución duradera.

Todavía hay cientos de miles de refugiados y desplazados internos a causa de “conflictos latentes” en Europa del Este y la antigua Unión Soviética. Durante más de diez años, el retorno ha sido la solución más favorecida, no sólo por los desplazados sino también por los gobiernos de acogida. Además, debido al desarrollo económico de la región, los desplazados internos están sometidos a la creciente presión ejercida por inversores y gobiernos para que abandonen su refugio temporal, ya que estos últimos ven los edificios que habitan como un valor.

Antes del conflicto de agosto de 2008 en Georgia y la región separatista de Osetia del Sur, aquel país tenía una población desplazada de más de 200.000 personas, que habían huido de conflictos anteriores en Abjasia y Osetia del Sur. Aproximadamente la mitad vivía en centros colectivos (edificios públicos tomados, parcial o totalmente, por familias desplazadas). El último conflicto ha afectado a esas personas de forma significativa al aumentar la demanda de edificios que no fueron diseñados como viviendas permanentes.

Los vales de compra de vivienda

Desde 2005 hasta 2007, en la ciudad georgiana de Kutaisi, se probó una estrategia innovadora¹: los vales de compra de vivienda. Dicha estrategia se basaba en un proyecto para dotar de una vivienda a las familias armenias que habían perdido su hogar en el terremoto de 1988. Este proyecto obtuvo resultados satisfactorios. Los vales permitieron a 175 familias, que habían quedado desplazadas por los conflictos internos en Georgia a principios de los años noventa, la posibilidad de comprar y ser dueños de una vivienda. Se trataba de una forma rentable de propiciar la integración de los desplazados internos en su comunidad de acogida.

Además, los vales se emplearon estratégicamente para devolver a la comunidad inmuebles importantes,

como escuelas, hospitales y edificios gubernamentales que estaban ocupados por las familias desplazadas. Al centrarse en un barrio específico, la estrategia abría una oportunidad para un desarrollo concentrado.

Estos vales son subsidios de garantía para que los desplazados internos compren una vivienda. Los vales se diferencian de las ayudas en metálico en que sólo pueden canjearse por una casa. La cuantía del subsidio se basaba en la media de los precios de la vivienda y se ajustaba según el tamaño de la familia para que los desplazados internos pudieran adquirir la casa adecuada para ellos en la misma comunidad en la que se encontraban sus refugios temporales. De este modo, los vales no fomentaban que se trasladaran a Tiflis o a otras ciudades más desarrolladas. A diferencia de las nuevas construcciones o incluso la renovación del espacio habitable provisional, estos vales permiten que los desplazados internos puedan elegir una vivienda que no se diferencia de las de la comunidad de acogida, por lo que se elimina el posible estigma de ser un desplazado.

¿Cómo funcionan los vales de compra de vivienda?

Los vales de compra entran en funcionamiento cuando existen viviendas disponibles en el mercado inmobiliario de la comunidad de acogida. El uso de viviendas existentes, en lugar de construir nuevas o rehabilitar otras, mantiene los costes bajos, a la vez que proporciona a las familias la posibilidad de elegir el tipo y la ubicación de la casa.

En Georgia, los desplazados internos que ocupaban determinados edificios públicos en condiciones físicas deficientes —propiedad del gobierno y habitados por residentes interesados en participar en el programa— se inscribieron como solicitantes que reunían los requisitos y obtuvieron los vales. Este método cuenta con la ventaja añadida de dejar

libres los edificios públicos o los espacios abiertos para su nueva urbanización. Esa ocupación representaba antes un obstáculo significativo para el desarrollo de la economía local en muchas sociedades surgidas tras los conflictos de la antigua Unión Soviética. También se podrían haber empleado otros criterios para los vales, como el estatus socioeconómico o el tipo de vivienda que se había perdido en el conflicto, pero, en el caso de Georgia, las ventajas de dejar libres los edificios públicos constituían un incentivo crucial para obtener el respaldo del gobierno y de la comunidad.

Para que el programa tuviera éxito fueron decisivas las actividades de información dirigidas a los desplazados internos y a las comunidades. El personal de las ONG locales ayudó a los desplazados internos a obtener documentos, como poderes de representación y registros de la vivienda, y a visitar las casas disponibles. Por otro lado, se trabajó para desarrollar la confianza de la comunidad de acogida en el programa y para recabar información sobre las casas en venta. Además, a la hora de difundir el proyecto entre la comunidad local, cabe destacar la labor del comité directivo del proyecto, que contaba con representantes del gobierno central y local.

Las familias de desplazados internos que hubieran obtenido un vale debían registrarse en una institución financiera determinada, encargada de asistir a los beneficiarios en los trámites legales para comprar la vivienda y transferir los fondos. En diversas etapas del programa, un auditor independiente revisaba la documentación para garantizar la transparencia de las transacciones y asegurarse de que todos los documentos estuvieran cumplimentados de forma correcta, lo cual protege el derecho de los desplazados sobre los bienes adquiridos.

La última fase del proceso consiste en la devolución del refugio temporal del desplazado interno a las autoridades locales competentes. Los desplazados tienen derecho a percibir, en metálico, la diferencia entre el coste de la vivienda y la cuantía del subsidio, por lo que se anima a los participantes del programa a

que busquen la casa más económica que pueda satisfacer sus necesidades y de esta manera se impide la inflación del valor de las viviendas. Se pensaba que si los desplazados no recibían ningún beneficio por "buscar y comparar", acabarían por hacerse adquisiciones por un precio exactamente igual a la cuantía del subsidio.

Las condiciones para el éxito

Los vales no son viables en todas las emergencias humanitarias. Según la experiencia en Georgia, las siguientes condiciones son determinantes para que su utilización tenga resultados positivos:

- Voluntad política por mejorar las condiciones de vida de los desplazados: Tras los conflictos, a veces, las deficientes condiciones de vida de los desplazados se utilizan como baza política en las negociaciones para su resolución.
- Viviendas disponibles: Garantiza mejoras más rápidas en las condiciones de vida de los desplazados internos al no tener que esperar a que terminen las nuevas obras.
- Titularidad privada de los inmuebles: El funcionamiento de los programas de vales se basan en la elección y la flexibilidad que ofrece un mercado inmobiliario eficaz. Es necesario que la titularidad de los inmuebles sea privada para que los desplazados internos experimenten así una sólida mejora en sus condiciones de vida mediante esta estrategia.
- Instituciones financieras fiables y en funcionamiento: Para que todo el proceso se desarrolle con

eficacia, los beneficiarios y los vendedores deben tener un mínimo de confianza en el sistema bancario local y poder acceder a él.

Observaciones desde Georgia

Finalizado el segundo año del programa de vales de compra en Georgia, se realizó una encuesta a los participantes para estudiar el efecto que produjo en su bienestar. Algunas de las observaciones más relevantes fueron las siguientes:

Los vales de compra de vivienda no perjudicaban a los desplazados internos desde el punto de vista económico.

Las condiciones socioeconómicas de las familias que habían logrado adquirir una no empeoraban por haber participado en el programa. Además, las familias declararon que no habían perdido su condición de desplazados internos ni su acceso a las prestaciones estatales por haberse trasladado al alojamiento que habían comprado.

Si bien existían varios factores que impedían a los desplazados internos canjear sus vales, tales como la composición de la familia, el tipo de vivienda deseada y el tipo y ubicación del lugar de trabajo; los ingresos (y, por extensión, la cuantía del subsidio) era el factor más significativo en la diferencia entre las familias que habían logrado adquirir una vivienda y las que no. Dado que los ingresos era el factor de mayor peso para el éxito del programa, la vulnerabilidad de quienes no adquirieron una vivienda fue motivo de preocupación.

El programa no afectaba a las redes sociales de los desplazados internos. Más del 70% de los desplazados que se habían

reasentado gracias a los vales se quedaron en su comunidad, en muchos casos muy cerca de sus antiguos centros colectivos.

Los desplazados internos consideraban los vales como una oportunidad para invertir en su futuro. Durante el transcurso del programa en Georgia, se produjo una subida de los precios en el conjunto del mercado, lo cual añadió más presión a los subsidios a precio fijo de los vales de compra². Algo menos de la mitad de las familias que participaron en el programa indicaron que habían añadido sus propios recursos al subsidio, y casi dos terceras partes declararon que invirtieron una cantidad adicional para reformar la casa después de comprarla; en contraste con el 18% de los desplazados que dijeron que habían invertido (pequeñas cantidades) de dinero en reformar o mantener su residencia temporal en el centro colectivo durante un periodo de doce a catorce años.

Ahora que el conflicto de agosto de 2008 ha vuelto a poner de manifiesto la terrible situación en que se encuentran los desplazados internos en Georgia, la utilización de vales de compra de vivienda, aunque no sea lo ideal para todas las familias desplazadas, ofrece una solución atractiva desde el punto de vista político a las necesidades de vivienda de los desplazados a un coste provechoso.

Andrew Golda (andrewgolda@yahoo.com) es asociado de investigación en el Instituto Urbano (<http://www.urbaninstitute.org>).

1. Financiada por la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de Estados Unidos y puesta en práctica por el Instituto Urbano.

2. Por supuesto, no es necesario que los vales de compra sean a precio fijo. Sin embargo, para simplificar la administración durante la fase piloto, no se ajustó el valor de los vales en Georgia.

Medidas para generar confianza en el Sáhara Occidental

Edward Benson

Pese a que todavía parece remota una solución a largo plazo al desplazamiento prolongado de los refugiados saharauis, por lo menos ahora existe la posibilidad de que algunas familias puedan reunirse durante un breve periodo de tiempo.

Cuando España se estaba preparando para dejar el control y retirarse del Sáhara Occidental, Marruecos hizo valer su soberanía sobre el territorio de la antigua colonia española. En respuesta a este acontecimiento, el Frente Polisario

(un grupo saharauí que había luchado contra los españoles por el derecho a la autodeterminación) se volvió contra los marroquíes y estalló la guerra. Como resultado, miles de saharauis huyeron al desierto en 1975, donde todavía permanecen

repartidos en cinco campos de refugiados situados en un territorio controlado por el Frente Polisario con el beneplácito del Gobierno de Argelia, en la parte suroeste de dicho país, cerca de la ciudad de Tinduf.

Las suspicacias políticas alrededor de la cuestión del Sáhara Occidental han impedido hasta la fecha que ACNUR emprenda eficazmente las labores de registro. El gobierno argelino calcula que

la cifra total de refugiados en los cinco campos cercanos a Tinduf ronda las 158.000 personas.

Un alto el fuego auspiciado por Naciones Unidas en 1991 dio lugar a la creación de MINURSO (una misión de mantenimiento de la paz, cuyo cometido consistía en controlar el alto el fuego y organizar un referéndum sobre el futuro del territorio). El alto el fuego sigue en pie y, aunque con un número modesto de efectivos, MINURSO se ha convertido en la misión africana de mantenimiento de la paz de mayor duración de la ONU, una longevidad que refleja la falta de avance en la búsqueda de una solución política.

Medidas para generar confianza

En ese contexto, ACNUR ha puesto en marcha un programa de Medidas de Generación de Confianza (CBM, por sus siglas en inglés) para atender las necesidades humanitarias de los refugiados y “contribuir a establecer un cierto nivel de confianza entre las partes interesadas del conflicto del Sáhara Occidental”.¹ Al principio, la agencia propuso cuatro actividades de tipo CBM: visitas entre refugiados de los campos cercanos a Tinduf y sus familias en el Territorio del Sáhara Occidental, un servicio telefónico en los campos para que los refugiados pudieran llamar a sus parientes del Sáhara Occidental sin coste alguno, seminarios para reunir a los saharauis separados a fin de debatir sobre temas de interés que no tuvieran una naturaleza política, y un servicio de correo electrónico entre el Sáhara Occidental y los campos de refugiados. A fecha de hoy, ACNUR sólo ha podido poner en práctica el servicio telefónico y las visitas familiares.

ACNUR instauró el servicio telefónico en el año 2004 y, en la actualidad, existen cuatro locutorios a disposición de los refugiados. Las visitas familiares permiten que los parientes que han estado separados (la mayoría durante toda una generación, por lo menos) vuelvan a tener contacto en persona. Cada semana, los familiares que viven en los campos de Tinduf o en el Territorio recorren en aviones o en vehículos de la ONU cientos de miles de kilómetros del desierto del Sáhara para visitar a sus parientes. Los visitantes pueden quedarse en lugar de regresar, si lo desean. ACNUR hace un seguimiento del resultado de su decisión, sobre todo si ésta supone que los menores se separen de sus progenitores. Sin embargo, aun



En la ciudad Smarra, territorio del Sáhara Occidental, Mohammed Fathil visita a sus hijas El Ghalia y Aghbanama, además de sus cinco nietos a los que nunca ha visto.

cuando más de 8.000 saharauis, tanto del Territorio como de los campos, han participado en estas visitas familiares desde el inicio del programa en 2004, hasta la fecha sólo una minúscula minoría ha decidido quedarse en lugar de regresar.

La gran aceptación de las visitas por parte de las familias saharauis es evidente. En el último ejercicio de registro llevado a cabo por ACNUR en 2008, más de 27.000 personas hicieron constar su deseo de visitar a sus familiares en el Sáhara Occidental y en los campos de refugiados en los siguientes meses y años. Muchos tendrán que esperar años hasta que su deseo se haga realidad, dado que la demanda excede con creces la capacidad operativa.

Las repercusiones humanitarias

No se puede exagerar lo que significa una visita de cinco días para los que tienen la suerte de realizarla. Por primera vez en más de treinta años, disfrutaban de la oportunidad de pasar tiempo con su madre, padre, hijo, hija, esposo, esposa, hermano o hermana. Como es natural, las celebraciones que tienen lugar cada vez que los miembros de una familia llegan para reunirse con sus parientes en el Sáhara Occidental o en los campos de refugiados son dignas de ver. Cientos de personas rodean los vehículos que se detienen delante de las casas de los familiares, empujándose los unos a los otros para ser los primeros en tener contacto físico con un pariente al que puede que no hayan visto en una generación o que no hayan visto jamás, en el caso de los más jóvenes.

Igual que la alegría al principio de la visita es desbordante, lo contrario también sucede al cabo de los cinco días, cuando los familiares tienen que marcharse, sobre todo para los que regresan a los campos de refugiados aislados, rodeados por la arena del desierto del sur de Argelia, con temperaturas que superan los cincuenta grados en verano y frecuentes tormentas de arena, y que dependen de la asistencia humanitaria: la realidad a la que vuelven es brutal. Una anciana explicó, al subirse al avión que la devolvería al campo de refugiados, que en la cantimplora llevaba agua de mar y guijarros recogidos en su visita al océano Atlántico. Aunque recordaba que de niña había crecido junto al mar, tras pasar más de treinta años en el campo de refugiados y sin solución alguna a la vista, no estaba segura de volver a verlo.

Las negociaciones y la confianza

A ACNUR no le ha resultado fácil negociar y cumplir el programa CBM entre sus partes. El Plan de Acción, de 65 puntos, precisó de varios meses de negociaciones para obtener el acuerdo de los gobiernos de Marruecos y Argelia y del Frente Polisario.

Generar confianza es una cuestión compleja. Las visitas permiten a los beneficiarios comprender mejor cómo viven sus parientes en el otro lado, así como descubrir cuál es el papel de las partes respectivas y de ACNUR, lo cual puede contribuir a mejorar la confianza general según su experiencia en esos cinco días.

Es difícil medir el aumento de la confianza entre las partes implicadas en el Sáhara Occidental. En un conflicto de semejante duración, con sentimientos de desconfianza y frustración profundamente enraizados, los actores humanitarios deben ser realistas respecto a lo que puede lograrse, sobre todo a corto y medio plazo. No obstante, si se ejecuta el programa con transparencia y todas las partes sienten que reciben un trato igualitario, puede generarse confianza entre los actores humanitarios y todas las partes del conflicto, lo cual supone un paso significativo, aunque no exento de dificultad, cuando las tensiones y los recelos están tan extendidos.

Un avance parcial

Desde el acuerdo sobre el Plan de Acción original, hace unos años, se ha adquirido experiencia y la operación ha cobrado impulso. ACNUR puede acceder a los

saharauis de los campos de refugiados y del Territorio como ningún otro actor humanitario. El programa CBM sigue siendo la única actividad humanitaria que abarca los campos y el Territorio.

A pesar del escaso avance logrado en la mesa de negociaciones políticas, en 2008 las partes llegaron a un acuerdo para estudiar la aplicación de visitas familiares por tierra además del programa existente por aire.² Si se pone en práctica, puede darse la posibilidad de que un mayor número de familias se visiten más de cinco días. El acto simbólico de atravesar los 2.000 km

del muro defensivo de arena sembrado de minas, conocido como el Berm, que separa el Sáhara Occidental de las zonas controladas por el Frente Polisario, puede adquirir una gran trascendencia: representa el viaje que hicieron ellos o sus antepasados unos treinta años atrás, actividad que podría repetirse si se producen retornos de refugiados a gran escala en el caso de que se logre una solución política. Dejando de lado las soluciones a largo plazo, unir a familias que han estado separadas durante mucho tiempo debe ser motivo suficiente, desde el punto de vista humanitario, para mantener esta destacada iniciativa en

una de las situaciones de refugiados más prolongadas y olvidadas del mundo.

Edward Benson (edward.benson@qeh.ox.ac.uk) es Investigador Invitado en el Centro de Estudios sobre Refugiados (RSC, por sus siglas en inglés). Anteriormente, trabajó en la operación CBM de ACNUR en el Sáhara Occidental y Argelia. Las opiniones expresadas en el presente artículo son las del autor y no coinciden necesariamente con las de Naciones Unidas o el RSC.

1. Operación de ACNUR para el Sáhara Occidental, Plan de Acción CBM.

2. Comunicado del Enviado Personal del Secretario General para el Sáhara Occidental, Peter van Walsum, reunión en Manhasset (Greentree Estate), 16-18 de marzo de 2008.

Refugiados y movilidad

Giulia Scalettaris

La forma en que se trata la movilidad en las situaciones de refugio prolongado revela la brecha existente entre las prácticas sociales y las políticas internacionales.

En la actualidad se opina que el asilo y la migración son áreas políticas distintas. Se considera que los refugiados carecen de un papel activo (en su mayoría objetos pasivos receptores de una acción); desplazados a la fuerza y necesitados de protección. Sin embargo, se piensa que los migrantes se

asentamiento, ya sea en el país de origen (repatriación), en países vecinos (integración local) o en un tercer país (reasentamiento).

Sin embargo, la movilidad y las redes transnacionales suelen constituir estrategias de subsistencia eficaces. Por ejemplo, los patrones de movilidad de los afganos y somalíes, a los que se contempla como dos de las mayores poblaciones desplazadas de larga duración, se intensifican tras los estallidos del conflicto armado. Las dos poblaciones se han extendido en la diáspora y han desarrollado amplias redes transnacionales con patrones de movilidad multidireccional o cíclica. En este sentido, puede entenderse que la movilidad supone una solución en sí misma.

Los movimientos secundarios representan una de las cuestiones clave en los debates sobre documentos políticos relativos a las situaciones

de refugio prolongado. El concepto se refiere a los refugiados que se trasladan de forma independiente de su primer país de acogida a un tercer país. Las situaciones de refugio prolongado son más susceptibles de provocar movimientos secundarios porque éstos se deben a la falta de soluciones duraderas. Además, se considera que dichos movimientos incumben estrictamente al régimen de los refugiados y que se trata de un asunto de asilo más que de política sobre migración.

El concepto de movimiento secundario admite que, efectivamente, los refugiados sobrepasan el marco de las tres soluciones y contempla un papel activo en cierto punto, dado que el movimiento no tiene como objetivo exclusivo buscar la protección en un “país de destino”. Aunque sigue considerándose que las trayectorias de los refugiados son lineales y unidireccionales (con frecuencia, se denomina a los movimientos secundarios “movimientos hacia adelante”), al mismo tiempo se piensa que dichos movimientos constituyen un fenómeno excepcional, desencadenado por la desesperación propia de las situaciones de refugio prolongado.

Los movimientos secundarios como problema

En los documentos sobre políticas de ACNUR, se presentan los movimientos secundarios como un problema que debe resolverse y como un fenómeno que debe reducirse y prevenirse. El motivo principal de esa descripción estriba en que, normalmente, se trata de desplazamientos irregulares. Este tipo de movimientos mina “el derecho de los Estados a controlar quién puede entrar y permanecer en su territorio”¹ y acarrea flujos desorganizados e impredecibles, características ambas indeseables para los Estados.

En los países del Sur, con frecuencia los refugiados carecen de oportunidades para trasladarse legalmente y ese hecho desvía los flujos por vías irregulares. Los movimientos secundarios se convierten en irregulares casi por definición, debido a las políticas existentes. Por lo tanto, en la práctica, para prevenir los movimientos secundarios irregulares habrá que prevenir todo movimiento.



Exhaustos, los sobrevivientes de los contrabandistas organizados que cruzan el Golfo de Adén, esperan ayuda en una playa de Yemen.

han desplazado de forma voluntaria y no necesitan protección. Aunque los regímenes que regulan a ambos grupos se basan en las fronteras estatales, el de los migrantes voluntarios se centra en el control y la prevención de la migración entre Estados y no en la definición y la protección de sus derechos. Por otro lado, en las políticas sobre los refugiados, se entiende que la movilidad es incompatible con las soluciones al desplazamiento. De hecho, las tres soluciones duraderas implican un

La estrategia de los países del norte, concebida para contener a los refugiados regionalmente y garantizar unas llegadas limitadas y organizadas exclusivamente mediante el reasentamiento, refleja la misma actitud que los movimientos secundarios socavan de forma evidente. De este modo, se supone que los refugiados no van a desplazarse de nuevo tras encontrar un refugio a la persecución o la guerra. Si se trasladan, la excepción al régimen de migración que restringe los movimientos transfronterizos, instaurada para ellos, deja de tener sentido: están atrapados en los mismos mecanismos que controlan y previenen la migración internacional. Según ha reconocido ACNUR, esta situación tiene repercusiones lamentables, sobre todo para las personas que no disponen de protección en su país de origen, ya que corren el riesgo de que se las devuelva a él.

Según ACNUR, una consecuencia relacionada con los movimientos secundarios consiste en el fomento del contrabando y la trata de personas, que son totalmente negativos para los refugiados, cuyos derechos humanos quedan comprometidos. Si bien es cierto que el contrabando y la trata implican graves violaciones de los derechos humanos, también ha de reconocerse que las políticas existentes, que impiden la migración, favorecen estas prácticas que suelen ser los únicos medios a los que pueden recurrir quienes desean trasladarse a otro lugar.

ACNUR también opina que los movimientos secundarios “desestabilizan [...] los esfuerzos internacionales estructurados para proporcionar soluciones a los refugiados”², es decir que las estrategias de movilidad de los refugiados perturban el régimen que les es de aplicación. Se supone que éstos no deben buscar por sí mismos soluciones distintas a las tres propuestas por el régimen que los regula, aun a sabiendas que estas últimas se hallan en punto muerto. A fin de aplicar las tres y asistir a los refugiados, hay que establecer claras responsabilidades sobre territorios delimitados, de modo que la protección y la asistencia se brindarán sólo a los que “se quedan”. Los refugiados no deben trasladarse, salvo si se les repatria o reasienta.

ACNUR considera que la falta de protección es el principal motivo de los movimientos secundarios. Así, se pone en duda la capacidad de los países de acogida de proteger a los refugiados. En el seno del debate sobre las situaciones de refugio prolongado, el Alto Comisionado sostiene que tanto los medios de subsistencia

como la seguridad personal deben ser un aspecto integrante de la protección.

La falta de educación y empleo o la incapacidad del Estado para proteger de la pobreza extrema están vinculadas a la protección en los países de acogida, mientras que una persona que deja su país por las mismas razones recibiría la calificación de migrante voluntario.

Si se tiene en cuenta la importancia que ACNUR atribuye al fomento de la autosuficiencia de los refugiados, resulta paradójico que la movilidad (una de las estrategias de subsistencia más generalizadas, que, además, no requiere ningún recurso de los donantes) sea considerada como un problema y resulta más paradójico si cabe que se reconozca, de forma indirecta, que supone una estrategia de subsistencia. La falta de autosuficiencia figura entre las causas principales de los movimientos secundarios. A menudo, se presenta a los refugiados urbanos que han huido de los campos como un buen ejemplo de autosuficiencia: se admite que las remesas enviadas por los familiares que han conseguido trasladarse a otra parte del mundo contribuyen a la subsistencia de los somalíes en los campos de Kenia. ¿Y cómo llegaron los somalíes a otras partes del mundo? Con toda probabilidad mediante los mismos movimientos secundarios irregulares que el régimen sobre refugiados intenta evitar.

En lugar de contemplar la movilidad como una ventaja para mejorar la autosuficiencia, la atención se centra en mejorar la autosuficiencia para prevenir la movilidad. En un mundo que se estructura conforme al orden geopolítico de Estados-nación soberanos, los intereses de las partes priman sobre esas consideraciones. No obstante, la movilidad internacional y su eficacia para las personas nos hace preguntarnos si ésta puede favorecerse como estrategia de subsistencia y de qué modo, en lugar de considerarla como un problema.

La determinación del estatuto de refugiado y la migración

Para poder obtener protección internacional uno debe ser reconocido como refugiado por los funcionarios del régimen mediante el proceso de determinación al uso (RSD) o, en casos excepcionales, mediante un reconocimiento *prima facie*. A través de la RSD, la distinción teórica entre refugiado y migrante voluntario adquiere un sentido específico en la realidad. Sin embargo, no existen criterios ni procedimientos aceptados universalmente, por lo que entrar en una categoría u otra es, hasta cierto punto, arbitrario.

Además, debido a que los sistemas jurídicos internacionales coexisten con los nacionales, el estatuto jurídico no está siempre definido con claridad. Por ejemplo, el millón de afganos indocumentados que se encuentran en Irán no son refugiados estrictamente según la legislación iraní. Junto a ellos, existen otros cientos de miles de afganos indocumentados que suelen recibir la etiqueta de “migrantes laborales” y carecen de todo derecho.

En términos más generales, los documentos sobre las políticas de refugio prolongado indican que no ser clasificado como refugiado ocasiona movimientos secundarios: la falta de documentos provoca indefensión y ésta provoca “movimientos hacia delante”. Para promover el sedentarismo, resulta importante realizar lo antes posible un registro e identificación durante el movimiento de los refugiados.

Sin embargo, el registro y la identificación tempranos pueden obstaculizar las estrategias de movilidad. A pesar de que se acepta que las personas que necesitan protección abandonan su país de forma ilegal, en cuanto son interceptados y admitidos como refugiados dejan de tener derecho a trasladarse ilegalmente, aunque no dispongan de ninguna posibilidad de desplazarse dentro de la legalidad. Desde este punto de vista, hacerse visible para las autoridades encargadas de los refugiados imposibilita alcanzar otros destinos de forma legal, independientemente de los motivos del nuevo desplazamiento (solicitar asilo en un país con niveles más altos de protección, acceder a un mercado laboral atractivo o reunirse con la familia). De hecho, a menudo las personas se esfuerzan por posponer su identificación y permanecer invisibles cuanto sea posible, llegando incluso a destruir documentos identificativos.

Como vemos, la migración y el asilo están interrelacionados, aun cuando los Estados y los actores internacionales procuran mantener separadas estas dos áreas políticas. La mayoría de los Estados no desean favorecer los debates multilaterales sobre la migración para salvaguardar su derecho a controlar los flujos migratorios y sólo están dispuestos a hacer excepciones respecto a una categoría específica de migrantes, los refugiados; pero lo cierto es que los dos ámbitos están relacionados estrechamente.

Giulia Scalettaris (giulia.scale@libero.it) es estudiante de doctorado en École des Hautes Études en Sciences Sociales, París.

1. <http://tiny.cc/ConventionPlus>

2. *Ibid.*

¿Un régimen desorientado?

Jean-François Durieux

“No se puede y no se debe dejar que las situaciones prolongadas se enquisten”.

Así comenzó António Guterres, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, en la clausura del “Diálogo sobre situaciones de refugio prolongado” de 2008, en el cual diversas situaciones de refugio prolongado existentes fueron el centro de atención en un esfuerzo por rescatarlas del olvido y movilizar a la comunidad internacional hacia su resolución. Resolver de forma digna y duradera estas situaciones supone una tarea urgente y necesaria. Sin embargo, la pregunta más intrigante sigue sin respuesta: en primer lugar, ¿por qué se enquistan las situaciones de refugio? Y su corolario: ¿qué podemos hacer para evitar que dichas situaciones se prolonguen, es decir, para que se dirijan hacia una resolución final?

El régimen actual de los refugiados supone una ambición formidable, la de afrontar y resolver todas las formas del “problema” de los refugiados, dondequiera, cuandoquiera o comoquiera que éste se manifieste. La incertidumbre inherente a este compromiso se ve agravada por el polimorfismo del “problema” de manera que, crisis tras crisis, el régimen de los refugiados debe reinventarse a sí mismo constantemente alrededor de un conjunto de estándares “universales” bastante incompleto, pocos de los cuales son vinculantes o incuestionables.

Si tenemos en cuenta los Estados de primera línea, los que podrían compartir las responsabilidades (inclusive los países de reasentamiento) y, especialmente, el Estado de origen y otros que pueden influir en su comportamiento, cada nueva situación de refugiados inicia un vals titubeante en torno a la responsabilidad en el que nadie se atreve a dar el primer paso por miedo a que la pareja de baile (el/ los socio/s) se eche atrás. Esto convierte en singularmente complejo el papel de ACNUR como mediador de soluciones y, a menudo, poco gratificante, ya que la agencia suele recibir los golpes de una o varias partes debido a la falta de cooperación o determinación de éstas.

Para promover soluciones duraderas, ACNUR debe desarrollar la confianza en el modelo cooperativo que representa. La única herramienta a su disposición para ese desafío es el tan manido “plan general

de acción”, un paquete de medidas que proyectan un sentido de equidad a la atribución de la responsabilidad entre los países, respaldado por un mecanismo de negociación y arbitraje continuos.

Este planteamiento debe introducirse al principio del desarrollo de la crisis, para que no se automatice el reflejo de no colaborar y para que las ilusiones de alcanzar una solución no sustituyan a la voluntad de actuar. Las exhortaciones a este respecto son abundantes: en dos Conclusiones recientes del Comité Ejecutivo de ACNUR se recomendaba que “en esas consultas re trate de elaborar, tan al principio de la crisis como sea posible, un plan general de acción [...] que incluya acuerdos en el plano bilateral o multilateral para distribuir la carga y las responsabilidades en respuesta a situaciones concretas de desplazamiento en gran escala”¹ y, en este contexto, “que reconozcan las dificultades que plantean la sincronización y la secuencia de las soluciones”².

El hecho de que tantas situaciones de refugiados se hayan prolongado en el tiempo es una clara muestra de que es más fácil hablar de la atención temprana a las soluciones que ponerla en práctica y, de hecho, el régimen de refugiados, tal y como lo conocemos, tiene un serio problema con la sincronización y la secuenciación en general.

El término “situación de refugio prolongado” contiene una importante connotación cualitativa puesto que se trata de la duración de la vida en el exilio pero también, y muy especialmente, de la calidad de esa vida, que suele deteriorarse a lo largo del tiempo conforme las soluciones van quedando más lejanas. Como indica ACNUR, “entre las consecuencias de que haya tantos seres humanos en una situación estacionaria, se incluyen vidas desperdiciadas, recursos despilfarrados y más amenazas a la seguridad”³.

La imagen del refugiado “almacenado” es sintomática de un régimen desorientado: es como si no existieran estándares que debieran seguirse entre “la fase de emergencia - en que el centro de atención es la ayuda y la protección para salvar

vidas” y las soluciones duraderas, que en la mayoría de los casos “no cabe esperar en el futuro inmediato”.⁴ Además, denota una preocupante desconexión entre realidad y estándares; puesto que ninguna situación humanitaria es estática, es el sistema el que es incapaz de captar (y apoyar) su dinámica interna.

La conceptualización de las situaciones de refugiados en términos de “fases” sucesivas es un problema en sí misma, ya que implica rigidez cuando fluidez debiera ser la palabra clave. El tiempo se representa como una serie de “momentos” aislados y se supone que las normas del régimen, los mandatos institucionales y los tipos de intervención se activan y desactivan casi de forma mecánica. Por el contrario, una concepción dinámica del “periodo de refugiado” se basaría en la idea de transición y la capacidad del régimen para cumplir su doble objetivo (protección y soluciones) dependería de la forma en que encajaran esos ingredientes.

Hace casi una década, Arafat Jamal, de ACNUR, denunció el uso continuado de los “estándares mínimos [de emergencia]” como puntos de referencia de la actuación de la agencia muchos años después del inicio de una operación. Exhortó a ACNUR a que pensara en términos de necesidades esenciales en vez de estándares mínimos, según la idea de que, a lo largo del tiempo, aquéllas aumentan “conforme la vida de los refugiados se hace cada vez más insufrible”.⁵ Arafat afirmaba que este cambio de los niveles mínimos a las necesidades esenciales ofrecería a ACNUR una “herramienta analítica dinámica” y que la agencia debía “aflojar (dar más responsabilidad a la comunidad) y, a la vez, tirar de las riendas (desarrollar un plan general)”.⁶ De hecho, la protección y el desarrollo de habilidades y recursos dentro de la comunidad de refugiados permiten dinamizar la programación en cierta medida. ACNUR y otros actores humanitarios ya han apoyado este planteamiento con bastante firmeza mediante programas de autosuficiencia y medios de vida. Pero quizá la intuición más brillante de Jamal fue que “permitir el desarrollo de las capacidades humanas implica esencialmente un tiempo flexible en el enfoque de los derechos humanos”, viendo así una posibilidad de mejorar los derechos a través de la autosuficiencia como forma de dignidad y libertad

(la titularidad de los derechos como recursos se trasladaría directamente a los refugiados y a su comunidad).

Por otra parte, los derechos no son muy útiles si no se reflejan en las obligaciones (estatales). La legislación internacional permite que la obligación básica de admitir a los refugiados evolucione, de forma gradual, para integrar la obligación de proporcionar un conjunto más completo de soluciones, que no es menos real por ser común a toda la comunidad internacional. La indicación más clara de lo significativo que es el paso del tiempo en la realización de los derechos de los refugiados se encuentra en el artículo 17 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que declara que las restricciones al empleo remunerado deben desaparecer transcurridos tres años de residencia en el país. Por lo demás, la realización gradual está implícita en el hecho de condicionar los derechos a la naturaleza del apego del refugiado al país de acogida. No obstante, hoy en día la Convención, así como todo el cuerpo legislativo sobre refugiados, debe leerse a la luz de la legislación general de derechos humanos, siendo la mejora paulatina de los derechos la norma -conocida como realización progresiva- según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este concepto de realización progresiva reconoce que los derechos económicos, sociales y culturales no pueden, por lo general, alcanzarse en un breve plazo de tiempo incorporando, no obstante, obligaciones de aplicación inmediata, además de establecer como norma el progreso positivo (más derechos conforme pasa el tiempo) y prohibir el retroceso.

A pesar de su impresionante aumento en los últimos años, los programas de autosuficiencia y medios de vida tienen dificultad para establecer puntos de referencia claros que permitan medir su repercusión para la "realización progresiva" de los derechos socioeconómicos y, aún más, para conseguir que los Estados de acogida reconozcan obligaciones a este respecto.

En cualquier caso, la obligación de alcanzar soluciones no puede imponerse a los países de asilo únicamente. "¿Por qué está bloqueado el camino hacia una solución?" y "¿por qué se deterioran los derechos y la calidad de vida de los refugiados?" son dos caras de la misma moneda. La prolongación gradual de una situación de refugiados puede describirse como un fracaso de la acción colectiva. Especialmente en las

situaciones de refugiados a gran escala, la renuencia de los Estados de acogida a la integración local es un factor clave en la degradación de los estándares en los asentamientos de refugiados. La persona refugiada a menudo es "incapaz de liberarse de la dependencia forzosa de la ayuda exterior".⁷ No obstante, esta actitud refleja esencialmente una profunda desconfianza hacia un sistema internacional de distribución de la responsabilidad que, con demasiada frecuencia, no ha podido ofrecer justicia.

La percepción de que la integración local es un deber de los países de asilo, mientras que la distribución de cargas y la repatriación/reintegración están a discreción de los Estados de reasentamiento y de origen, no puede superarse dentro de los estrictos parámetros de la «trilogía» tradicional de soluciones duraderas. De hecho, esta perspectiva tradicional puede ser contraproducente, precisamente porque compara y combina criterios y modalidades de cooperación internacional que corresponden a múltiples y variados niveles de responsabilidad individual y colectiva. Así, por ejemplo, la repatriación voluntaria es tanto la consecuencia de la norma de no devolución, vinculante para el país de asilo, como la expresión del derecho de retorno, que no puede desvincularse eternamente de la noción de responsabilidad del país de origen, incluso en sus dimensiones de reparación y rehabilitación.

De la misma forma, la movilidad continuada de los antiguos refugiados tras la repatriación no significa necesariamente el fracaso del proceso de reintegración. Cabría plantearse la posibilidad de incluir mayores oportunidades de migración legal en los planes generales de soluciones.⁸

Para ser fiel al objetivo de resolver el "problema" de los refugiados, hay que reconocer que el régimen que los regula no contiene en sí mismo los instrumentos normativos ni cooperativos que ofrezcan las tan deseadas soluciones permanentes. La transición final puede ser un "cambio en el régimen",⁹ considerando que la sostenibilidad de las soluciones de un problema relacionado con los refugiados no es mucho más que su mutación en un conjunto de problemas no relacionados con la condición de refugiado.

¿Cuándo debería prepararse esta mutación en las situaciones de refugiados y convertirla en un factor de la gestión dinámica del "periodo de refugiado"? No existe una única respuesta a esta pregunta. Sin embargo, es importante

que esté en la mente de todos los implicados (gobiernos, organizaciones internacionales, ONG y analistas), si desean impedir que se enquisten las nuevas y futuras situaciones de refugio.

El régimen de refugiados, aunque no es el único, constituye un mediador esencial entre procesos sociales y políticos más amplios. Ocupa un espacio fundamental en las relaciones internacionales, pero quizá sea más útil concebir ese espacio en términos de tiempo. El hecho de que el régimen esté diseñado para solucionar problemas implica la paradoja de que, para ser eficaz, debe procurar en todo momento dejar de ser de aplicación. La contradicción siempre consistirá en garantizar la protección mientras sea necesaria, pero durante el menor tiempo posible. Sólo parece haber una forma de resolver esto y es enfatizar la vinculación entre protección y soluciones como los dos pilares del régimen: no ver la protección como una obligación y las soluciones como golpes de suerte, sino trabajar creativa y responsablemente en ambas direcciones durante todo el tiempo.

Jean-François Durieux (durieux@unhcr.org) es el Vicedirector de la División de Servicios Operativos de ACNUR (http://www.unhcr.org). El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de ACNUR o Naciones Unidas.

1. Conclusión n.º 100 (LV), Conclusión sobre la cooperación internacional y la distribución de la carga y las responsabilidades en las situaciones de desplazamientos en gran escala (2004). Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3043.pdf>

2. Conclusión n.º 104 (LVI), Conclusión sobre integración local (2005). Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3863.pdf>

3. ACNUR, «Protracted Refugee Situations», Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Comité Permanente, 30ª reunión, doc. de la ONU, EC/54/SC/CRP.14, 10 de junio de 2004, p. 2. (disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/40c982172.pdf>) Apud, ACNUR, La situación de los Refugiados en el mundo 2006, p. 106. Disponible (en castellano) en: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=6151

4. ACNUR, La situación de los Refugiados en el mundo 2006, p. 108. Disponible (en castellano) en: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=6151

5. Arafat Jamal, "Estándares mínimos y necesidades esenciales en una situación prolongada de refugiados: revisión del programa de ACNUR en Kakuma, Kenia", ACNUR, 2000. (N.T. traducción del inglés) Disponible (en inglés) en: http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:3429

6. *Ibid.* (N.T. traducción del inglés)

7. Véase la nota 3 (p.106)

8. Véase Jeff Crisp, 'Beyond the Nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and International migration' ("Más allá de los nexos: la evolución en la perspectiva de ACNUR sobre la protección de los refugiados y la migración internacional"), *New Issues in Refugee Research* (Nuevos temas de investigación sobre refugiados). Disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/4818749a2.html>

9. He tomado este término (en inglés: 'regime shifting') de la teoría de la "complejidad del régimen" teniendo en cuenta que suele denotar una selección táctica de Estados o de otros actores del régimen, en vez de una mutación del problema objeto de estudio. Gracias a Alexander Betts por su orientación al respecto.

El elemento que falta en la “gestión de campos”

Damian Lilly

En las crisis de desplazamiento a menudo ignoramos los centros colectivos como una opción de asentamiento para los desplazados internos.

La gestión de campos, junto a los sectores más tradicionales en situaciones de emergencia, se ha convertido en una preocupación fundamental para los organismos humanitarios como parte de la agenda de reforma humanitaria. Sin embargo, la mayoría de las herramientas y directrices –incluidos el Manual de herramientas de gestión de campos, el Manual para Situaciones de Emergencia de ACNUR y el Manual Esfera¹– asumen un entorno tradicional en los campos. Aunque se hace referencia a diferentes modalidades de asentamientos, rara vez se ofrece un enfoque diferenciado. Los centros colectivos son, en efecto, “como los campos” y comparten características con ellos. Para la mayoría, los principios y enfoques generales de gestión desarrollados para los campos son relevantes y aplicables a los centros colectivos. No obstante, obviamos que existen muchas diferencias que hacen que se requieran distintos enfoques, estrategias y estándares.



Unos 500 refugiados libaneses que huyen de la violencia se albergan en el Centro de Enseñanza Al-Shariya, al sur de Damasco, Siria.

Los centros colectivos se definen como “edificios y estructuras preexistentes utilizadas para el asentamiento colectivo y comunal de personas desplazadas en caso de guerra o catástrofes naturales” y pueden ser de muchos tipos diferentes como escuelas, hoteles, estadios, cuarteles militares y almacenes. Comparado con los campos, que normalmente vienen respaldados por los organismos humanitarios, poco se sabe acerca de los centros colectivos como opción para el asentamiento. Pese a haber prevalecido en numerosas crisis de desplazamiento, no sólo en los Balcanes y en el Cáucaso desde los años noventa –época en la que eran muy comunes– sino también en recientes casos de emergencia como los del Líbano, Sri Lanka, Somalia e Irak, éstos no han recibido la atención que merecen por parte de los profesionales en cuestiones humanitarias. Por esta razón, el Cluster de Coordinación y Gestión de Campos

(CCCM, por sus siglas en inglés)² encargó un estudio en 2007 para medir el alcance del fenómeno de los centros colectivos y proponer mejoras prácticas en términos de gestión de campos.³

Alcance y escala

Resulta imposible decir cuántos de los 26 millones de desplazados internos que se estima que hay en el mundo residen en centros colectivos. En algunos contextos, éstos representan una parte sustancial de los asentamientos de desplazados, como es el caso de Georgia, donde un 45% de los 250.000 desplazados internos del país se encuentran en tales centros. En caso de catástrofes naturales los centros colectivos suelen emplearse como medida temporal; el uso de las instalaciones del estadio Superdome en Louisiana tras el huracán Katrina y de los refugios contra tifones en Bangladesh son sólo dos ejemplos. A pesar de que probablemente una pequeña pero significativa cantidad de todos los desplazados internos globales se ha instalado en centros colectivos, esta opción de asentamiento se deja de lado porque no encaja en el modelo tradicional de campo.

Que un centro colectivo se desarrolle en un espacio perteneciente al sector público, al privado o a una asociación civil tendrá diferentes implicaciones para los profesionales en cuestiones humanitarias y éstas han de tenerse en cuenta en las evaluaciones, planificaciones y respuestas. Por ejemplo, el uso de edificios pertenecientes al sector público podría provocar que las autoridades locales realizaran una gestión más activa. Sin embargo, la población local sufriría la interrupción de la función primaria del edificio (por ejemplo, una escuela o un hospital). En los centros colectivos desarrollados en el sector privado, el propietario podría necesitar una compensación por el uso del edificio. Los centros colectivos en asociaciones podrían contar con líderes religiosos o comunitarios implicados en la gestión del campo y, por consiguiente, se estaría más cerca de conseguir vínculos con la población local.

Asentamiento temporal o prolongado

No existen razones genéricas sobre por qué los centros colectivos son utilizados en algunas situaciones como una opción para el asentamiento y en otras no. El estudio CCMC debate sobre los distintos factores que podrían llevar a su uso, entre los que se incluye la seguridad, la geografía, la cultura y el nivel de desarrollo. Por ejemplo, los edificios utilizados como centros colectivos deben considerarse seguros para los desplazados internos en caso de catástrofe. Los climas fríos hacen que otros refugios, como las tiendas de campaña, sean menos aceptables y los centros colectivos sean más necesarios. En muchas culturas las tiendas de campaña no se consideran aptas para vivir y en los países en desarrollo de ingresos medios los desplazados prefieren disponer de edificios, en vez de alojarse en campamentos.

Los centros colectivos suelen considerarse como medidas a corto plazo en casos de desplazamiento masivo, normalmente en entornos urbanos. Sin embargo, el estudio disipa estas suposiciones y demuestra que éstos se han empleado en muchos otros contextos y no únicamente como una opción de asentamiento temporal. Es una prioridad fundamental en la gestión de campos, no obstante, asegurar que los centros colectivos sigan siendo una solución

temporal, ya que existen numerosas consecuencias negativas derivadas de la falta de adecuación de la mayoría de los edificios y de la proximidad en la que los desplazados internos se ven obligados a vivir. Entre estas consecuencias negativas se incluyen:

- La tensión social y los trastornos psicosociales debidos a la falta de privacidad y de espacio vital.
- La gran proporción de grupos vulnerables como ancianos, enfermos mentales, familias monoparentales y niños sin acompañamiento.
- Síndrome de dependencia y falta de autoconfianza entre los desplazados internos.

Estrategias en la gestión de campos

El Cluster de CCCM ha desarrollado un marco para la gestión de campos en el que se detalla los principales papeles y responsabilidades de los agentes implicados. Los conceptos principales -administración, coordinación y gestión de campos- son aplicables al resto de centros colectivos. El rol del gobierno suele estar más presente en los centros colectivos que en los campos.

Roles y responsabilidades del Cluster de Coordinación y Gestión de Campos

La Administración de campos se refiere a las funciones del gobierno nacional y las autoridades en la inspección y supervisión de los campos, lo que incluye la elección de la ubicación y delimitación de los mismos, así como los derechos de catastro, propiedad y ocupación.

La coordinación de campos hace referencia al papel que juegan los organismos humanitarios que trabajan con el apoyo del gobierno nacional para ayudar a gestionar los campos. El objetivo primario de la coordinación de campos consiste en asegurar que se hace efectiva la entrega de ayuda humanitaria, el cumplimiento de las normas y directrices acordadas, garantizar el soporte técnico, que no se excede la capacidad del edificio, así como el seguimiento y la evaluación.

La gestión de campos se refiere a la actividad dentro de un único campo e incluye la coordinación de los servicios básicos, el establecimiento de estructuras de gobierno, la participación de la comunidad y la recopilación de datos.

Los gobiernos nacionales deben registrar los centros colectivos y asignar su gestión a representantes o funcionarios, ya que los centros colectivos espontáneos que se encuentran sin registrar a menudo quedan fuera del radio de ayuda. En el caso de los centros colectivos, es poco corriente que un organismo humanitario nacional o internacional se convierta en un órgano de gestión, pese a que esto ocurre a menudo con los campos de desplazados. No hay un modelo "talla única" para crear la mejor estructura de gestión de centros colectivos. La participación de los desplazados, la existencia de un gerente designado, el tener acuerdos contractuales con los propietarios y un papel activo por parte de las autoridades locales constituyen elementos clave para el éxito de la gestión. El cierre de centros colectivos y el desalojo de los desplazados internos de sus instalaciones debería evitarse hasta que pueda asegurarse el derecho a la vivienda y soluciones duraderas.

El hecho de que generalmente la mayoría de los centros colectivos sean edificios preexistentes, normalmente no concebidos para el alojamiento, supone la mayor parte de los problemas para los profesionales de la gestión. Puesto que los campos han sido planificados, en ellos pueden asegurarse unas condiciones de vida apropiadas con mayor facilidad que en los centros colectivos, en los que las directrices humanitarias a menudo no se cumplen. Debería estudiarse detenidamente si el edificio en cuestión es apto para un alojamiento masivo o si existe una alternativa mejor.

La decisión inicial sobre la opción de asentamiento para los desplazados internos posee un impacto importante y duradero en su bienestar. Los centros colectivos deberían planearse como una medida temporal. Sin embargo, en ellos los desplazados pueden llegar a alojarse durante meses, cuando no durante años. Tanto desplazados internos como propietarios de edificios, representantes de la comunidad y autoridades locales deberían tener su papel a la hora de decidir si se va a utilizar un edificio en cuestión. Sólo deben seleccionarse aquéllos edificios que sean estructuralmente seguros, se encuentren lejos de los potenciales peligros y sean accesibles en caso de emergencia. Los centros colectivos también deberían escogerse dependiendo de su acceso a los servicios públicos de la comunidad local (sanidad, agua y educación). Cabría firmar un contrato lo antes posible con el propietario del edificio, las autoridades locales y preferiblemente con los desplazados mismos para perfilar los derechos y obligaciones de todas las partes.

La propuesta de establecer un perfil y registrar a los desplazados internos es, en líneas generales, la misma para los centros colectivos que para otros tipos de asentamiento. La ayuda provista debería respetar las normativas humanitarias, aunque con frecuencia los desplazados viven en condiciones deplorables en los centros colectivos. El mayor beneficio de estos centros es que disponen de instalaciones existentes para cubrir las necesidades básicas. No obstante, mejorar dichas instalaciones puede resultar difícil y éstas se deterioran con rapidez. Además el estudio detalla que existen retos únicos para los centros colectivos a través de las diferentes fases de la operación (preparación para emergencias, planes de contingencia, cuidado y mantenimiento, soluciones duraderas y estrategia de evacuación).

Conclusión

Se debe evitar pensar en los campos como la opción por defecto en casos de emergencia y otorgar una mayor consideración a otras formas de asentamiento como los centros colectivos en caso de desplazamientos debidos a situaciones de crisis. Dado que los centros colectivos tan sólo pueden ofrecer condiciones de vida por debajo del nivel óptimo, éstos deberían permanecer como una medida temporal hasta encontrar soluciones a largo plazo. Si por defecto se convirtieran en soluciones a largo plazo, convendría esforzarse para asegurar el cumplimiento de unas normas humanitarias mínimas.

Damian Lilly (damianlilly@yahoo.co.uk) ha trabajado para numerosas ONG y organismos pertenecientes a la ONU en contextos de desplazamiento y como asesor independiente en asuntos relacionados con conflictos y cuestiones humanitarias. El presente artículo ha sido redactado a título personal y no representa los puntos de vista de ACNUR ni del Cluster CCCM.

1. Véase : <http://www.nrc.no/camp>; http://www.acnur.org/index.php?id_pag=792; <http://tinyurl.com/SphereHandbook>.

2. <http://tinyurl.com/HumRefCCCM>

3. El presente artículo se basa en este estudio, que incluye trabajo de mesa, entrevistas con miembros del Cluster y estudios en Liberia, Serbia y Georgia.

Cuando lo “temporal” dura demasiado

Erin Mooney

Pese a estar destinados a ser refugios temporales, los centros colectivos a menudo se convierten en lugares en donde los desplazados internos o los refugiados pasan años e incluso décadas.

Comúnmente calificados como “abarrotados”, “colapsados”, “desvencijados”, “deplorables”, “ruines”, incluso “extremadamente deficientes”, los centros colectivos difícilmente pueden considerarse un “hogar”. Resulta típico encontrar centros colectivos en edificios que nunca fueron diseñados para ser habitados, al menos a largo plazo ni como alojamiento para familias. Carecen normalmente de equipamientos básicos, como agua, sistema de desagüe, instalación eléctrica o equipamiento para cocinar, adecuados al número de residentes y su periodo de estancia.

Dado que los centros colectivos están pensados para ser sólo refugios temporales, las operaciones de mantenimiento de los mismos son mínimas, con alguna reparación esporádica en el mejor de los casos. Mientras tanto, el refugio está cada vez más abarrotado a medida que las familias crecen, lo que provoca desgastes en las infraestructuras comunitarias. En resumen, no sólo los edificios suelen tener desperfectos cuando los desplazados internos o los refugiados se mudan a ellos por primera vez, sino que las malas condiciones hacen que se deterioren aún más durante los años posteriores.

Cuestiones conceptuales

No existe una definición oficial de “centro colectivo”, aunque el uso común del término conlleva connotaciones distintas a las de los campos. Más que estar definido, el término suele venir acompañado de ejemplos ilustrativos de los tipos de edificios que abarca. El Glosario preparado por el Cluster de Coordinación y Gestión de Campos (CCCM, por sus siglas en inglés) describe como: “Los refugiados internos pueden decidir refugiarse en instalaciones provisionales ubicadas en estructuras preexistentes como centros comunitarios, ayuntamientos, gimnasios, hoteles, almacenes, fábricas cerradas y edificios en construcción.”¹ En la misma línea, aunque más cerca de una definición, la Tipología de Campos del CCCM describe los centros colectivos como: “un tipo de asentamiento [...] en el que las personas desplazadas encuentran alojamiento en edificios públicos preexistentes e instalaciones comunitarias como, por ejemplo, escuelas, barracones, centros comunitarios, ayuntamientos, gimnasios, hoteles, almacenes, fábricas cerradas y edificios en construcción... A menudo, se ofrece refugios masivos como alojamiento provisional o temporal.”²

En lo que se refiere a los centros colectivos como una “categoría que abarca toda una variedad de estructuras”, un estudio del Banco Mundial realizado en 2004 sobre los desplazamientos prolongados desarrolló una tipología muy útil:

- Edificios que en origen no fueron concebidos para ser habitados por personas, entre los que se incluyen fábricas abandonadas,

edificios en construcción, bases militares y edificios públicos como clínicas, escuelas y edificios administrativos.

- Alojamientos improvisados como vagones de tren, contenedores de transporte abandonados y otras estructuras que nunca estuvieron destinadas al alojamiento.
- Edificios e instalaciones en origen destinadas a ser ocupadas durante un corto plazo, como hoteles, balnearios y campamentos de verano o alojamientos rurales estacionales.
- Asentamientos tipo campamentos, que podrían surgir inicialmente compuestos por tiendas de campaña y finalmente consolidarse en viviendas provisionales o establecerse desde el principio como viviendas acondicionadas, como las de piedra, ladrillo o casas prefabricadas.

Asimismo, este estudio identificó algunas características comunes:

- Múltiples familias desplazadas viven en la misma estructura o lugar de asentamiento.
- La residencia en un lugar de asentamiento normalmente es asignada por las autoridades gubernamentales, agencias de donantes o ambas.
- El refugio ofrecido casi siempre libre de costes.
- Las zonas de asentamiento normalmente están separadas de las poblaciones locales, resultando altos niveles de aislamiento.³

En ninguna de las descripciones existentes se especifica cuántos residentes hacen falta para constituir el establecimiento “colectivo”. Las directrices del Cluster de CCCM únicamente señalan que los centros colectivos proporcionan alojamiento a “un grupo de personas desplazadas”. De hecho, los residentes pueden contarse en decenas de miles de personas, como algunos de los 30.000 desplazados en Liberia, alojados en el estadio nacional de fútbol el verano de 2003 y otros tantos residentes de Nueva Orleans que fueron alojados en el estadio Superdome tras el paso del Huracán Katrina en septiembre de 2005.

Que un centro colectivo concreto surja de la improvisación o se trate de un asentamiento organizado puede tener importantes consecuencias para sus residentes. Los refugiados y desplazados internos alojados en centros colectivos que no están reconocidos oficialmente como tales corren grandes riesgos de ser desahuciados. En Georgia, por ejemplo, sólo los desplazados que viven en refugios oficialmente reconocidos como centros colectivos por las autoridades cumplen los requisitos para gozar de los derechos prescritos por la legislación nacional, como la electricidad gratis y ahora, con un programa que era necesario desde hacía tiempo, derecho a rehabilitar y privatizar estos espacios.

Por lo general, el carácter preexistente de estos edificios es lo que los hace útiles como refugios de emergencia. Sin embargo, este término se ha utilizado también para describir los refugios construidos a propósito para ser utilizados como viviendas a largo plazo. Por ejemplo, Médicos Sin Fronteras construyó nuevos “centros colectivos” para los desplazados internos de Chechenia en 2001 como alternativa a las deficientes tiendas en las que se habían alojado durante años.

En Bosnia y Herzegovina, los “centros colectivos” son estructuras preexistentes que fueron utilizadas por primera vez durante la guerra como refugios temporales de emergencia, o bien refugios construidos tras el conflicto como alternativa temporal a los refugios de la guerra. Un ejemplo de este segundo tipo de refugio consiste en varias docenas de casas adosadas, cada una de las cuales alberga cuatro apartamentos familiares individuales que ofrecen privacidad y condiciones de vida mucho mejores. Un gran número de residentes entrevistados en verano de 2008, declararon que se quedarían en estas viviendas de forma permanente si les asegurasen la tenencia de las mismas. No obstante, su estancia continuada está sujeta al estatus de desplazado que a su vez requiere -por ley- que manifiesten su deseo expreso de volver a sus lugares de origen.

Es necesaria una respuesta global

Las cuestiones de definición, por supuesto, no son la preocupación principal. Lo más importante es que los desplazados internos y refugiados alojados en centros colectivos reciban atención sistemática y puedan acceder a sus derechos, no sólo a poseer una vivienda adecuada, sino también a recibir una solución duradera a su grave situación. Recientes evaluaciones del enfoque del Cluster y de respuestas a la violencia sexual y doméstica (SGBV, por sus siglas en inglés) ponen de relieve cómo las poblaciones de desplazados que no viven en campos, incluidas las que viven en centros colectivos, corren el riesgo de ser ignoradas.⁴

Debemos elogiar al Cluster de CCCM por entender su mandato mas allá de lo que su propio nombre sugiere, cubriendo “todo tipo de alojamiento colectivo para personas desplazadas, con independencia de la terminología empleada para describirlo.” Sin embargo, tratar la situación de los desplazados internos en los centros colectivos no es sólo responsabilidad del Cluster de CCCM. Además del papel de las autoridades nacionales, podría decirse que hay un papel para todos los diferentes clusters que se han establecido bajo el enfoque de la reforma humanitaria de la ONU.

En primer lugar y más importante, dado que los centros colectivos son utilizados específicamente como refugio temporal, recomendando limitar su uso, los Clusters encargados de los refugios de emergencias deberían tener una función clara. Su misión es asegurar que las soluciones a la necesidad de refugio en emergencias humanitarias estén realizadas de acuerdo con las directrices existentes, la normativa

técnica y las obligaciones en cuanto a derechos humanos, mejorando las condiciones de vida en dichos refugios.

El agua, los sistemas de saneamiento y la higiene se encuentran normalmente entre los problemas más apremiantes de los centros colectivos, especialmente cuando estos se encuentran en edificios que nunca fueron diseñados ni siquiera para una ocupación temporal. Las deficientes condiciones de vida desembocan inevitablemente en serias repercusiones para la salud. Un estudio de UNICEF detectó que entre los daños a la salud de los niños desplazados que vivían en centros colectivos en Georgia, había un alto nivel de desórdenes gastrointestinales agudos, escoliosis y neurosis.⁵ Las condiciones de hacinamiento también aumentan el riesgo de tensión mental y afectan a la salud psicosocial. El



Refugiados de Bosnia-Herzegovina en un centro deportivo en Sremska Mitrovica, Serbia.

Cluster WASH (Agua, Saneamiento e Higiene) y el Cluster de Salud, también tienen importantes contribuciones que hacer.

La atención a centros colectivos resulta también relevante para el Cluster de Recuperación Temprana, cuyo objetivo es restablecer los servicios, el empleo y la capacidad de gobierno. Los centros colectivos ubicados en edificios preexistentes tenían un uso previo y liberar esos edificios para recuperar su uso original puede resultar crítico a la hora de mejorar el acceso a la educación y a los servicios públicos, lo que estimularía el desarrollo económico y mejoraría las oportunidades de encontrar trabajo y de crear una estructura de gobierno básica. Al mismo tiempo, las presiones para restablecer el uso original de los centros colectivos, especialmente cuando se trata de edificios con un interés comercial, aumentan el riesgo de que se desaloje a sus ocupantes. Por todo ello, este proceso debe ser llevado con mucho cuidado y controlado de cerca para asegurar la defensa de los derechos de los desplazados que los ocupan.

En esta coyuntura está claro que el Cluster de Protección -encargado de asegurar que todos los clusters han integrado la protección en sus trabajos- ostenta un papel muy importante. La incertidumbre de poder permanecer o no en los centros colectivos y de un registro adecuado de la propiedad, crean una forma de vida poco estable en la que el riesgo de ser desalojado está siempre presente. Es ahí donde surge un papel importante para el grupo de expertos en derecho de propiedad del Cluster de Protección.

Alojamiento de los desplazados internos cerca de Zugdidi, Georgia.



ACNUR/R. Hackman

Soluciones

Proteger a los refugiados y desplazados consiste, en última instancia, en lograr unas soluciones duraderas. Aunque los centros colectivos normalmente proporcionan a las poblaciones desplazadas refugios de emergencia, resulta poco probable que ofrezcan una solución duradera y una vivienda digna; el tiempo sólo exacerbará las malas condiciones de vida y la vulnerabilidad asociada a éstas. Quince años después, unos 100.000 desplazados internos en Georgia siguen viviendo en alojamientos “temporales” que les proporcionaron 1.600 centros colectivos ruinosos; entre los que se incluye uno que se fundó en una sala abandonada de un hospital en activo, en cuyo exterior los niños juegan entre jeringuillas usadas y otros desechos médicos. En Bosnia y Herzegovina, catorce años después de la guerra, unos 7.000 desplazados -la mayoría ancianos, enfermos físicos o mentales crónicos y otros grupos de personas con un alto grado de vulnerabilidad- siguen viviendo en lugares que constituyeron refugios de emergencia durante la guerra.⁶ Pese a que la directriz general dicta que debe “encontrarse rápidamente, a ser posible, en no más de un mes, refugio alternativo”, es difícil cumplirla en la mayoría de los casos. Aún así, deben buscarse unas condiciones de vida más dignas, estables y seguras para los refugiados y desplazados internos tan pronto como sea posible.

Cualquier alojamiento alternativo debe cumplir una normativa adecuada en cuanto a la vivienda y los residentes refugiados o desplazados deben tener derecho a permanecer allí sin riesgo a ser desalojados de forma arbitraria hasta que se encuentre una solución permanente al problema de su vivienda. En un esfuerzo del Gobierno de Chechenia por cerrar los centros colectivos en 2007, se ofreció a los desplazados internos una serie de incentivos entre los que se incluían el uso de tierras o una subvención para alquilar un alojamiento. Sin embargo, el Observatorio de Desplazamiento Interno ha informado de que las compensaciones económicas y la asistencia apenas eran adecuadas.⁸

En otros casos es posible -e incluso así lo prefieren los desplazados residentes- convertir los centros colectivos en alojamientos a largo plazo como parte de las opciones de los refugiados y desplazados de integrarse en la sociedad local como una solución duradera. Dicho proceso se inició en Georgia en mayo de 2009 como un importante cambio en su política de gobierno, rehabilitando centros colectivos y adecuándolos a la normativa de la vivienda para permitir a los desplazados tomar posesión de sus lugares de residencia en su

interior o acceder a soluciones duraderas alternativas en lo que se refiere a la vivienda. Aunque los centros colectivos hacen que sus habitantes queden marginados de la comunidad local, también es cierto, especialmente en situaciones de desplazamiento prolongadas, que los habitantes de los centros colectivos pueden haber establecido sus propios vínculos con la comunidad y constituido organismos que les gustaría mantener, por lo que deberían recibir apoyo para permanecer unidos siempre que sea posible.

Conclusiones

Existen varios puntos de vista sobre los enfoques para atender a los centros colectivos y a sus inquilinos:

- Automático: consiste en prestar mayor atención a la hora de tratar la situación de los desplazados internos y refugiados que no están en los campos. Asegurarse de que los centros colectivos estén protegidos a la hora de plantear acciones y asentamientos sería un importante primer paso.
- Conceptual: consiste en abarcar todos los tipos de refugios que cumplan las características de centros colectivos.
- Institucional: se trata de reunir la experiencia colectiva de los diferentes sectores y clusters de los organismos humanitarios internacionales y de las instituciones gubernamentales.
- Temporal: consiste en reconocer la utilidad potencial de los centros colectivos como refugios de emergencia, pero también en prevenir que las poblaciones de desplazados se queden estancadas en estos alojamientos, sin un mantenimiento adecuado ni medidas de seguridad, durante un periodo prolongado.
- Un enfoque colaborativo multisectorial, en el que lo principal sea la protección de los desplazados internos y refugiados que habitan estos centros.

Erin Mooney (erindmooney@hotmail.com) es asesora de ACNUR para el Cluster de Protección Global y en el Proyecto FORECAST en Georgia de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Este artículo ha sido redactado a título personal.

1. <http://tiny.cc/CCCMGlossary>
2. <http://tiny.cc/CCCMtypology>
3. Steven B. Holtzman y Taies Nezam, *Living in Limbo: Conflict-Induced Displacement in Europe and Central Asia* (En el limbo: desplazamientos causados por conflictos en Europa y Asia Central), Banco Mundial, 2004
4. <http://www.unhcr.org/46a4ae082.html> and <http://www.unhcr.org/48ea31062.html>
5. <http://tiny.cc/UnicefGeorgia>
6. Véase el artículo de Mooney y Hussain en pág. 22
7. Cluster de Protección Global, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* (Manual para la Protección de Personas Desplazadas Internas) Disponible (en inglés y francés) en: <http://tiny.cc/IDPPProtection>
8. IDMC, *Global Overview of Trends and Developments in 2007* (Visión Global de las tendencias y acontecimientos en 2007), 2008, p86. Véase también el artículo de Golda en pág. 55

Derechos y responsabilidades en Darfur

Katherine Reyes

Una iniciativa conjunta de la ONU, fuerzas militares, policía y organismos humanitarios promueve los derechos y responsabilidades cívicas entre los desplazados internos, con el fin de aumentar la seguridad en el campo y sus alrededores.

El campo de Kalma fue establecido a principios de 2004 como lugar de refugio para personas desplazadas que huían de la violencia que asolaba Darfur. No obstante, con el paso del tiempo, Kalma ha pasado a ser visto como un centro de actividad criminal en el que se da un creciente número de grupos rivales armados y un aumento de la violencia contra las minorías del campo.

El 25 de agosto de 2008 las fuerzas de seguridad de Sudán entraron en Kalma, supuestamente con la intención de desarmar y arrestar a aquellos residentes que estuviesen en posesión de armas. Aunque no hay acuerdo entre los distintos informes sobre el número de personas que fueron heridas o murieron, parece que al menos 47 fueron asesinadas durante la operación, entre ellas muchas mujeres y niños.¹

Este incidente sirvió de catalizador a la UNAMID –la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur²– que estableció una presencia 24 horas en Kalma y subrayó la necesidad de un esfuerzo coordinado entre los agentes políticos, militares y humanitarios para apoyar actividades que despolitizaran el campo y promovieran un sentido de la responsabilidad colectiva sobre el mantenimiento de la seguridad entre los desplazados internos. Los desplazamientos prolongados en campos pueden provocar entre los desplazados la sensación de que su seguridad es ante todo responsabilidad de organizaciones externas –el ejército, la ONU, las ONG– pero lo cierto es que está vinculada de manera intrínseca al grado de tolerancia de los residentes hacia las armas y a la violencia política en los campos.

Con el despliegue de las fuerzas de la UNAMID en el campo vino un esfuerzo coordinado por parte de las diferentes secciones de la misión por persuadir a los habitantes de Kalma de que, aunque tienen derecho a estar protegidos, también poseen importantes responsabilidades cívicas. La UNAMID, a través de sus secciones de Derechos Humanos y Asuntos Civiles, presidió y estableció junto a ACNUR un grupo de trabajo con el objetivo de ofrecer talleres en el que todos los organismos y los desplazados internos pudieran debatir sobre el mandato de UNAMID, los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, la resolución de

conflictos y la violencia de género. Su finalidad era difundir dos mensajes principales: en primer lugar, que la delegación estaba allí para trabajar con los desplazados y para servir de enlace –pero no sustituir– al gobierno; y en segundo lugar, que los desplazados tienen derecho a recibir protección y seguridad, pero ellos también deben trabajar para mantener la naturaleza humanitaria y civil del campo. Este segundo mensaje es de vital importancia en un campo tan politizado, donde muchos desplazados han declarado en voz alta su descontento con el gobierno y con los diversos movimientos armados. Las falsas expectativas en la delegación como la respuesta definitiva al conflicto prueba el peligro existente y la falta de responsabilidad colectiva por la seguridad de la comunidad.

Kalma tiene aproximadamente 92.000 habitantes, divididos en ocho sectores liderados por los *sheikhs* –o líderes de la comunidad– que han sido designados por los desplazados como sus representantes a la hora de trabajar con la comunidad internacional y llevar a cabo la gestión interna de los campos. Los *sheikhs* no son los tradicionales líderes tribales pero han sido elegidos por las comunidades de desplazados por su habilidad para presionar a la hora de defender las necesidades e intereses de los desplazados de Kalma y por su capacidad para mantener el orden en el campo. Puesto que muchos líderes tradicionales no fueron a los campos, los desplazados internos tuvieron que organizar su propio sistema de liderazgo.

Talleres

Entre los participantes en los talleres, continuación de los realizados bajo el mandato de UNAMID, se incluían líderes de los distintos grupos en los que se divide el campo, ancianos, mujeres, representantes de la juventud y maestros. Como grupos más excluidos de los procesos de toma de decisiones en el campo, parece que los jóvenes y las mujeres sacaron mucho partido de la oportunidad de entender mejor el papel de la comunidad internacional, así como sus derechos y obligaciones como desplazados internos –entre ellos el de no tolerar la criminalidad en el campo y el de promover la seguridad en el campo y sus alrededores.– y las diferencias entre los distintos organismos

humanitarios, militares y políticos que trabajan allí. Explicar los diferentes roles resulta fundamental para apoyar la seguridad de la comunidad de asistencia humanitaria que presta importantes servicios en el campo.

Los talleres sirvieron también como mecanismo de apoyo al programa de la UNAMID de vigilantes voluntarios de la comunidad. Kalma dispone actualmente de centros comunitarios de policía y voluntarios que informan de los delitos y promueven una postura de tolerancia cero contra la posesión de armas en el campo. Estos esfuerzos han sido respaldados por los *sheikhs*, a quienes se les pidió que promovieran el trabajo de los vigilantes voluntarios en la comunidad como buenos ejemplos de responsabilidad cívica en Kalma.

Uno de los mejores resultados de los talleres fue una mayor apreciación por parte de los organismos de la urgente necesidad de trabajar con los jóvenes, quienes constituyen el objetivo de la violencia y de las milicias armadas que se infiltran en numerosos campos en Darfur para reclutarlos. Como respuesta, el PNUD ha fundado un programa de formación profesional para jóvenes desplazados, apoyando su papel de liderazgo.

La estrategia del grupo de trabajo de Kalma representa un esfuerzo coordinado de sus miembros centrado especialmente en la promoción de las responsabilidades cívicas en los campos de desplazados. Desde que se estableció la presencia 24 horas de la UNAMID en Kalma, ha habido un fuerte descenso en el número de denuncias de actividades delictivas en el campo y en sus inmediaciones. Igualmente importante es el mensaje recibido por la comunidad de desplazados de que su seguridad empieza con su propia intolerancia a las armas y a la delincuencia en el campo.

Katherine Reyes (kreyes68@yahoo.com) es Oficial de Asuntos Civiles de la UNAMID y Candidata doctoral al Departamento de Ciencias Políticas de la University College London

Las opiniones expresadas en el presente artículo pertenecen a su autora y no deben atribuirse a la UNAMID.

1. <http://www.es.amnesty.org/paises/sudan/noticias-relacionadas/articulo/amnistia-internacional-deplora-la-perdida-de-vidas-en-el-campo-de-kalma-en-darfur/>
2. <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unamid/> En mayo de 2009, la UNAMID disponía de 16.402 miembros de personal uniformado, incluidos 13.286 en tropas, 180 observadores militares, 2.936 oficiales de policía, apoyados por 970 civiles pertenecientes a la comunidad internacional, 2.147 empleados civiles locales y 334 voluntarios de la ONU.

Las fronteras de los contrabandistas en Sudáfrica

Tesfalem Araia y Tamlyn Monson

La construcción de una frontera imaginaria es la clave del contrabando a lo largo de la frontera entre Sudáfrica y Zimbabue.

Una investigación sobre el negocio del contrabando de personas y sus efectos sobre los posibles solicitantes de asilo reveló que, de aquellos que cruzaron la frontera hacia Sudáfrica, una mayoría considerable entró a través de Zimbabue.¹

Aproximadamente una quinta parte de estos solicitantes de asilo fueron trasladados de forma clandestina y la mayoría pagó por la ayuda recibida. En orden de frecuencia, fueron introducidos clandestinamente por: contrabandistas, transportistas, ciudadanos inmigrantes, amigos o parientes y, lo que es más alarmante, funcionarios públicos. Casi una quinta parte de quienes fueron introducidos de forma clandestina, sufrieron daños de algún tipo al cruzar la frontera.

“Yo soy la frontera” se jactaba un contrabandista, lo que ilustra uno de los hallazgos fundamentales de este estudio. La demanda de contrabando es manipulada por los contrabandistas a través del engaño premeditado a los solicitantes de asilo. La actitud de los contrabandistas, desinformando u omitiendo información de forma deliberada, crea una imagen de la frontera en las mentes de los futuros solicitantes de asilo mucho más adversa y hostil de lo que es en realidad. Como resultado, la entrada sin documentación a través de los servicios de un contrabandista puede parecer la única forma de entrar en territorio sudafricano. Esto promueve una tendencia a cruzar la frontera sin documentación, incluso entre los que cumplen los requisitos para obtener el permiso de asilo. El aumento de población invisible que se origina provoca problemas al Estado a la hora de gestionar las migraciones, a la vez que hace más vulnerables a los futuros solicitantes de asilo ante los abusos.

Tierra fértil para los contrabandistas

Una de las principales razones por la que los solicitantes de asilo son fáciles de engañar sobre las condiciones de la frontera es el hecho de que más de dos tercios de ellos no son conscientes de la posibilidad de pedir asilo antes de abandonar su país de origen. Por otro lado, está la idea

firmemente arraigada de la presencia de los ‘*amagumaguma*’, término genérico para designar a agentes no estatales responsables de diversas formas de abusos, explotación y extorsión a lo largo de la frontera.

Para unos, los *amagumaguma* son contrabandistas sin escrúpulos que atacan a sus clientes, les roban, golpean o abandonan mientras cruzan la frontera. Para otros, los *amagumaguma* son mafiosos independientes que deambulan por la zona fronteriza apresando tanto a los que cruzan la frontera, como a los que les ayudan. Incluso algunos creen que se trata de una ficción, una estratagema de los astutos contrabandistas para aumentar el mercado de sus servicios al producir la impresión de que su ayuda resulta crucial para un viaje seguro.

El terror sembrado en el imaginario colectivo ante la amenaza de los *amagumaguma* y la ignorancia de la existencia de legislación sobre la protección de los refugiados en Sudáfrica allanan el camino a los contrabandistas. Los contrabandistas profesionales simplemente llevan a sus clientes refugiados hasta los agentes de inmigración y aduanas que se encuentran en los puestos fronterizos quienes, de acuerdo con la ley, suelen entregarles un visado de tránsito para legalizar su estancia hasta que se les incluya en el programa de acogida de refugiados. Aunque se trata de una tarea cotidiana del Ministerio del Interior sudafricano, que otorga los visados

sin cargo alguno a todos aquellos que manifiestan su intención de pedir asilo, los contrabandistas lo convierten en un servicio irregular garantizado sólo a través de contactos o sobornos. Como resultado, parece que algunos solicitantes de asilo pagan por algo que la ley les ofrece gratis.

Los contrabandistas que transportan a los clientes a través de la frontera en vez de pasar por el punto de entrada oficial dependen de la ignorancia de su clientela sobre los procesos de protección de refugiados. Como consecuencia suelen



mentir, por acción u omisión, a sus clientes acerca de su posibilidad de recibir asilo. Además, con el fin de conseguir más dinero al cruzar la frontera, algunos contrabandistas utilizan sus contactos con oficiales corruptos para amenazar a los migrantes con el arresto y la deportación. Esto hace que se afiance la idea de que el Estado sudafricano está cerrado para la gente que huye de la persecución, la ocupación, la guerra o el desorden público.²

Un hombre con un niño pequeño cruza por debajo de la alambrada de púas en la frontera entre Zimbabue y Sudáfrica.

Abusos y corrupción

Una práctica común entre los contrabandistas es aceptar una pequeña suma de dinero al principio del trayecto para cruzar la frontera y extorsionar a los clientes en momentos de especial peligro durante el recorrido. Los migrantes denuncian que sufrieron diversos abusos mientras cruzaban la frontera. Además de la extorsión, los clientes pueden llegar a ser abandonados si no pueden satisfacer estos pagos adicionales. Los inmigrantes por contrabando sufren a menudo robos a manos de los propios contrabandistas o de bandas de delincuentes que se encuentran al acecho en las inmediaciones de la frontera. A algunos de los encuestados les registraron y les robaron todas sus pertenencias (incluidas mochilas, documentación, dinero y teléfonos móviles), mientras que a otros les obligaron a desnudarse y a intercambiar sus ropas buenas por prendas o zapatos sucios y rotos. Estas bandas, en apariencia independientes,

podrían estar en realidad compinchadas con los contrabandistas para que los clientes accedan a las peticiones de dinero extra.

Cuando los migrantes se niegan a las peticiones de sus asaltantes,

éstos suelen responder con violencia. Los entrevistados denunciaron muchos casos de violencia gratuita y abusos, incluidas violaciones y asesinatos. Tanto agentes como ONG que trabajan en la zona fronteriza han respaldado estas denuncias.

Una de las víctimas de violación fue una joven de 18 años de Bulawayo, que fue golpeada y violada a punta de navaja por dos miembros de una banda, después de que ella y otra chica que había conocido fueran “rescatadas” por un grupo de hombres al disuadirlas de tomar un camino que -según decían- las habría llevado hasta los *amagumaguma*. Una investigación tras el cierre de un refugio temporal para solicitantes de asilo reveló la presencia de varias mujeres con bebés nacidos fruto de abusos sexuales. Muchas de estas mujeres eran menores que viajaban solas cuando fueron objeto de violaciones y abusos sexuales mientras intentaban cruzar la frontera. Una de ellas relató su detención en un “campo de violaciones” en el que soldados zimbabuenses cooperaban con los contrabandistas.

En el estudio se encontraron pruebas de corrupción oficial relacionada con el negocio del contrabando, tanto en la policía como en los servicios de inmigración. Según se informa, los funcionarios reciben estipendios con regularidad, siendo sobornados siempre que es necesario para que utilicen de forma indebida su influencia, lo que hace que el contrabando sea posible de muchas

formas y evita que los contrabandistas sean arrestados y procesados.

También se presume que algunos agentes de policía ofrecen sus propios servicios de contrabando y conspiran para extorsionar económicamente a migrantes informales. El hecho de que haya funcionarios públicos involucrados en el negocio del contrabando no hace sino favorecer la percepción de un Estado hostil y predador, además de afianzar aún más la frontera imaginaria en que se apoyan los contrabandistas para sacar adelante sus negocios. Por ello se hace necesario investigar y erradicar totalmente la corrupción entre aquellos miembros de la Policía y del Ministerio del Interior de Sudáfrica que se encargan de controlar las fronteras.

Conclusión

Aunque los actuales organismos para la protección de refugiados en Sudáfrica parecen preocupados por el control de la inmigración, el Ministerio del Interior está empezando a abogar por un enfoque de “gestión de las migraciones” para el control de las fronteras. Ello requerirá mejorar la información sobre las opciones de inmigración disponibles para los migrantes en general y los refugiados en particular. Los papeles desempeñados por la desinformación y el desconocimiento de los mecanismos de protección de refugiados en Sudáfrica, sugiere que es necesario dar publicidad al proceso.

No obstante, la investigación pone en duda el reciente clamor por una política de control de las fronteras más estricta. De hecho, la percepción de una frontera cerrada representa un factor clave que fomenta la migración indocumentada. El tráfico invisible resultante no sólo merma los derechos de los solicitantes de asilo, sino también la capacidad del Estado para controlar y gestionar su población inmigrante.

Tesfalem Araia (tesfalem.araia@wits.ac.za) y Tamlyn Monson (tamlynnmonson@gmail.com) son investigadores en el Proyecto de Seguimiento de los Derechos de los Migrantes del Programa de Estudios de Migración Forzada (<http://www.migration.org.za>) de la Universidad de Witwatersrand, Johannesburg.

1. Tesfalem Araia, 2009, ‘Report on Human Smuggling Across the South Africa/Zimbabwe Border’ (‘Informe sobre Tráfico de Personas a través de la frontera de Sudáfrica y Zimbabue’), Proyecto de Seguimiento de los Derechos de los Migrantes del Programa de Estudios de Migración Forzada. Disponible (en inglés) en línea en: <http://www.refugeereseach.net/node/277>

2. La Ley de Refugiado sudafricana de 1998 complementa la definición de “refugiado” de la Convención de 1951, con la de la Convención de la OUA de 1969, por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África.



ACNUR / Gateway



Tesfalem Araia

Desplazados Internos en Colombia: necesidades y desafíos

Andrés Quintero L y Tegan A Culler

Quienes cuidan la salud reproductiva de las comunidades de desplazados en Colombia necesitan un plan no sólo para las necesidades inmediatas de éstas, sino también para sus necesidades a largo plazo.

Los desplazamientos prolongados requieren un cambio de mentalidad de la acción humanitaria inmediata -especializada en situaciones de crisis- hacia una provisión de servicios sostenible y, en la medida de lo posible, hacia cierto grado de integración local. La noción de “integración local” puede resultar incómoda tanto para los gobiernos como para los desplazados internos, puesto que ambos grupos podrían temer que incluso una integración a corto plazo impidiera el regreso de éstos últimos a sus lugares de origen. Sin embargo, podría suponer un camino allanado hacia un estilo de vida estable y digno sin tener que descartar la posibilidad de un retorno a sus hogares, si fuera factible.

Profamilia, el primer proveedor de servicios y educación sobre salud reproductiva y

sexual (SRS) de Colombia, aboga por el concepto de integración local como el acto de “cumplir y proteger los derechos durante los desplazamientos para crear autoconfianza y autosuficiencia.”¹ Profamilia lleva más de 40 años ofreciendo servicios y educación relacionados con la planificación familiar en Colombia. En la actualidad, llega al 65% de la población del país a través de sus 33 centros. En 1997, el alcance de Profamilia se extendió hasta llegar a incluir a grupos de desplazados y entre sus actuales trabajos con este sector de la población se incluyen proyectos con USAID, Mercy Corps y la Iniciativa RAISE.

Acceso a los servicios de salud

El conflicto que durante cinco décadas asola Colombia ha desplazado entre dos y tres millones de colombianos, lo que ha convertido a este país en la

segunda mayor población mundial de desplazados internos, sólo por detrás de Sudán. Colombia no dispone de campos para desplazados; en lugar de eso, estas personas se encuentran dispersas por todo el país, la mayoría concentradas en entornos urbanos. Tanto si viven en zonas urbanas como en zonas rurales, el acceso de los colombianos desplazados a los servicios médicos es muy limitado y se enfrentan a graves problemas de salud. La cuota de vacunación es extremadamente baja en las zonas rurales y un estudio mostró que más del 60% de la población presentaba síntomas de depresión clínica.²

En comparación con los colombianos no desplazados, los que sí lo están sufren una desproporcionada tasa de problemas de salud reproductiva y sexual. Un ejemplo de esto es que, aunque la violencia doméstica prevalece en toda Colombia, el 52% de las mujeres desplazadas la han sufrido alguna vez, incluyendo violencia sexual, frente al 41% de las no desplazadas.³ Las mujeres desplazadas de entre 40 y 49 años tienen una media de 5,8 hijos superando en gran medida la media nacional de 3,1 lo que sugiere un acceso increíblemente reducido a los métodos contraceptivos. Además, las mujeres desplazadas de entre 13 y 49 años sufren un 40% de embarazos no deseados más que las no desplazadas.⁴ Un tercio de las adolescentes desplazadas están embarazadas o son madres, en comparación con el 20% de las adolescentes no desplazadas. Las enfermedades de transmisión sexual (ETS) son tan comunes entre los desplazados colombianos como las infecciones respiratorias; sin embargo, pocos de ellos están familiarizados con los síntomas de una ETS.⁵

En las zonas rurales las cuestiones de salud de los desplazados se ven exacerbadas por la falta de acceso a los servicios médicos. Los desplazados se encuentran muy dispersos y, especialmente en la región del Pacífico, la infraestructura de los servicios de salud es mínima. Los afrocolombianos y los indígenas constituyen un número desproporcionado de desplazados. Puesto que estos sectores de la población carecen en especial de recursos económicos y su acceso a los servicios médicos está limitado casi por completo, Profamilia envía brigadas móviles de salud



El personal de Profamilia presta servicios de salud sexual y reproductiva a las comunidades desplazadas en Colombia.

a estas comunidades. Primero, Profamilia debate con los líderes de la comunidad sobre las necesidades de salud de ésta. Luego, si los líderes están interesados, crea una brigada móvil de salud adaptada a las necesidades de la comunidad en cuestión. La brigada móvil de salud visita cada comunidad al menos cuatro veces al año para asegurarse de que los clientes disponen de los suministros adecuados para completar un ciclo contraceptivo de un año.

En las zonas urbanas los retos son diferentes. Aunque los desplazados cumplen los requisitos para acceder al sistema nacional de salud, éstos pueden no estar al tanto de ello, no saber cómo acceder o pueden temer que los grupos armados los descubran a través de servicios como éste. Profamilia ayuda a los desplazados colombianos con las gestiones burocráticas del sistema nacional de salud para que puedan acceder de forma sostenible a los servicios médicos.

Las tensiones entre los desplazados internos y las comunidades anfitrionas son comunes en los entornos urbanos. Las atenciones especiales que reciben a causa de su estatus de desplazados por causas de fuerza mayor pueden llegar a provocar resentimiento entre la población no desplazada de la zona, la cual está igual de empobrecida. Conscientes de que las ONG pueden agravar las desigualdades al descuidar a las comunidades de acogida que reciben a los desplazados, Profamilia trabaja de cerca con ellas para ofrecer servicios tanto a los residentes más establecidos como a los recién llegados, un esfuerzo que resulta clave en la filosofía de integración local.

Servicios globales y educación

Los centros y las brigadas móviles de salud de Profamilia ofrecen una amplia gama de métodos anticonceptivos. Profamilia también ofrece cuidados prenatales y envía a las mujeres embarazadas a los servicios nacionales de salud para que puedan dar a luz en instituciones sanitarias de calidad.

Aunque Profamilia se centra en la salud reproductiva y sexual, ésta no siempre es la mayor prioridad de los hombres y mujeres desplazados. Los adultos de las comunidades de desplazados suelen buscar atención médica para sus hijos más que para ellos. A la vista de esta situación, Profamilia ha extendido el alcance de sus servicios para abarcar consultas de medicina general, incluida una farmacia con una amplia variedad de medicamentos (además de métodos anticonceptivos). Una vez se han cubierto las necesidades básicas de salud de los niños, sus padres –que pueden no haber visitado nunca un médico antes– pueden

hacer sus propias consultas sanitarias, incluidas las de salud reproductiva y sexual.

Profamilia sólo provee servicios de salud reproductiva y sexual a aquellos usuarios que previamente han asistido a una sesión educativa. Dichas sesiones se complementan con material por escrito y a los particulares se les ofrecen sesiones de valoración privada para que puedan hacer todas aquellas preguntas que no se atreven a hacer en público. Las sesiones educativas también ayudan a los trabajadores sanitarios de la comunidad a comprender qué tipo de servicios de salud reproductiva y sexual se necesita o espera, para poder realizar su trabajo acorde con ello.

Profamilia cobra una tarifa simbólica por sus servicios y productos, en la creencia de que es importante promover el concepto de que la salud es valiosa y de que una modesta tarifa animará a la gente a esperar y solicitar servicios de calidad. Cuando los particulares no pueden permitirse el pago, es la comunidad en su conjunto la que intenta reunir la pequeña cantidad de dinero necesaria aunque, en última instancia, si los clientes no pueden permitirse el gasto, Profamilia no se niega a prestarles el servicio.

Instaurar mejores prácticas

En contextos de desplazamientos prolongados, las organizaciones deberían esforzarse al máximo, tanto para proteger los derechos humanos como para cultivar la autosuficiencia entre los desplazados internos. Para ello:

- **Las instituciones deben trabajar mano a mano con las comunidades** a las que pretenden servir para conocer sus necesidades. Esto requiere coordinación con los líderes y las autoridades locales, así como con los miembros de la comunidad; flexibilidad en el enfoque y confección individual de programas.
- **Las alianzas son vitales.** Una única organización no puede satisfacer la gran demanda de la población de servicios de salud, así que los proveedores deben crear asociaciones con otras organizaciones dedicadas a la salud, tanto privadas como gubernamentales.
- **Los agentes humanitarios deben pensar hacia adelante y estar dispuestos a abogar** por las necesidades futuras de los desplazados, ya sea su objetivo

final el volver a sus casas o bien integrarse de forma permanente en las comunidades que les han acogido.

En Colombia, por ejemplo, la gente que se desplazó de zonas rurales a zonas urbanas suelen ser reacias a volver a sus hogares –aún cuando acabe el conflicto– puesto que las zonas agrícolas no están protegidas ni subvencionadas y la falta de infraestructuras impide la venta de las cosechas. Aquellos que vuelven a sus hogares tienen que enfrentarse al hambre hasta que optan por cultivar drogas ilegales. Sin embargo, las personas que se quedan en las zonas urbanas suelen carecer de las destrezas que a la larga les permitirán integrarse de modo permanente en esas comunidades. Los agentes humanitarios comparten una perspectiva única sobre el tipo de retos actuales y futuros que los desplazados deben afrontar, una perspectiva que deben compartir cuando trabajen con las organizaciones de la salud y las comunidades en caso de desplazamientos prolongados.

Tegan Culler (tac2142@columbia.edu) es Investigador Asociado en la Iniciativa RAISE (<http://www.raiseinitiative.org>). Andrés Quintero (aquintero@profamilia.org.co) es Director de Programación de Profamilia (<http://www.profamilia.org.co>). Profamilia es una organización asociada a la Iniciativa para el Acceso a la Salud Reproductiva, Información y Servicios durante Emergencias (RAISE), con quien colabora para proporcionar cuidados integrales de salud reproductiva a quienes sufren situaciones de desplazamientos prolongados en Colombia.

1. Seminario Experto en Situaciones de Desplazamiento Prolongadas <http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/20070622.pdf>
2. WHO 'IDPs In Colombia' (Quién es desplazado interno en Colombia) www.who.int/disasters/repo/7301.doc
3. Human Rights Watch (13 Octubre 2005) 'Colombia: Displaced and Discarded: The Plight of Internally Displaced Persons in Bogota and Cartagena' ('Colombia: Desplazados y Desechados: la grave situación de los desplazados internos en Bogotá y Cartagena') Disponible (en inglés) en: <http://www.hrw.org/en/node/11574/section/5>
4. IDMC (17 Octubre 2008) 'Colombia: Rate of new displacement highest in two decades - A profile of the internal displacement situation' ('Colombia: tasa de nuevos desplazamientos aumenta en dos décadas- Un perfil de la situación del desplazamiento interno') Disponible (en inglés) en línea en: <http://tinyurl.com/IDMCCol2008>
5. F Castano, S Ward y E Hill (2007) 'Light at the End of the Tunnel: HIV Prevention for Colombia's Internally Displaced Youth' Margaret Sanger Center International at Planned Parenthood of New York City ('Luz al final del túnel: la prevención del VIH para los jóvenes desplazados internos de Colombia, Margaret Sanger Center Internacional en Planned Parenthood of Nueva York') Disponible (en inglés) en línea en: <http://tinyurl.com/ColLight>



Acceso, Información y Servicios de Salud Reproductiva en Situaciones de Emergencia

Hacia un acuerdo humanitario sobre el cambio climático

Vikram Kolmannskog

En diciembre de 2009 en Copenhague, está previsto que los Estados lleguen a un “acuerdo consensuado” sobre las acciones frente al cambio climático.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ya en 1990 enunció que las migraciones humanas podría ser uno de los efectos más graves del cambio climático. Sin embargo los Estados no tratan este tema en sus negociaciones y acuerdos sobre el cambio climático.



IRIN/Richard Lough

Crecidas de las aguas en Dadaab, Kenya, noviembre de 2006.

Mientras que el Protocolo de Kioto de 1997 recogía compromisos centrados en mitigar el cambio climático hasta el año 2012, la conclusión consensuada tratará también sobre las consecuencias del cambio climático, ya inevitables, y la necesidad de adaptarse a este cambio. Un subgrupo de trabajo sobre cambio climático del Comité Permanente Inter-Agencias se ha centrado en conseguir que se reconozca el problema de las migraciones y los desplazamientos y ha esbozado un texto de negociación para lo que Copenhague llama “movilidad”.

Tanto mitigar el cambio climático como adaptarse a él, son cuestiones relevantes a la hora de prevenir que se produzcan desplazamientos arbitrarios. No obstante, tales esfuerzos preventivos nunca han bastado para evitar que se produjeran catástrofes y desplazamientos. En cuanto a protección, entre los retos concretos derivados del cambio climático se encuentran el de trasladar a las personas lejos de las zonas de alto riesgo, así como corregir la laguna legal en la normativa sobre protección de los desplazados transfronterizos no

clasificados como refugiados en las leyes internacionales, nacionales o regionales.

Las migraciones vinculadas al cambio climático fueron resaltadas en algunos discursos durante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC) que tuvo lugar en Poznan en diciembre de 2008, especialmente en el discurso de apertura del Ministro de Medioambiente polaco y presidente de la Conferencia de Poznan y en el que el Embajador de Argelia realizó en nombre del Grupo África. La cuestión de las migraciones y desplazamientos figuró más tarde en el documento de ideas y propuestas de la asamblea; en el que Bangladesh hizo referencia a los “refugiados por cuestiones climáticas” y donde la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) se refirió a las “víctimas del clima”. En abril, durante el taller de gestión de riesgos celebrado en Bonn, el particular desafío que supone la relocalización de personas fue mencionado por México.

En mayo de 2009 se preparó e hizo público un borrador para un texto de negociación. Se trata de un documento de 200 páginas basado en cientos de propuestas, muchas de las cuales han sido enviadas por organismos humanitarios y cuentan con el apoyo tanto de países industrializados como de países en desarrollo; aunque de momento el texto está sujeto a negociaciones.

El primer borrador incluía referencias a “actividades relacionadas con las migraciones nacionales e internacionales y la planificación de los traslados.” Esta referencia, respaldada por una propuesta de Bangladesh, gozó de una buena acogida por parte de muchos Estados Partes durante su primera lectura en junio en Bonn. Organismos humanitarios presentes como ACNUR, OIM, NRC y el Representante del Secretario General de Derechos Humanos de los Desplazados Internos, acogieron la referencia y ofrecieron algunos consejos sobre cómo podría modificarse

el texto. En una segunda lectura del borrador en Bonn ya se habían incluido las modificaciones y se pudo disponer de un texto de negociación revisado.

Además de un apartado específico sobre migración (y desplazamiento), destacan expresiones clave como gestión del riesgo y reducción del riesgo de catástrofes naturales, incluyéndose por primera vez una referencia a la “respuesta de emergencia.” En el texto se sugiere también que debe darse prioridad a las necesidades de las personas más vulnerables (por encima de los Estados).

Aunque estos textos constituyen pasos importantes en la dirección correcta, queda por ver si el acuerdo resultante incorpora realmente el desplazamiento y otras cuestiones humanitarias. Durante estos últimos meses tan cruciales en los que se está trabajando en el borrador de 200 páginas, el cual se está reduciendo, será importante que nos aseguremos de que se conserva el texto que queremos.

Vikram Kolmannskog (vikram.odedra.kolmannskog@nrc.no) es asesor jurídico, y especialista en cambio climático del Consejo Noruego para los Refugiados <http://www.nrc.no/>

El documento “Comments and Proposed Revisions to the Negotiating Text” (Comentarios y Propuestas de revisión del texto de negociación) preparado por la presidencia de la CMCC junto con el Grupo de trabajo ad hoc sobre Acción Cooperativa a largo plazo está disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/4a408cc19.html>; el borrador del texto de negociación revisado, con fecha de julio de 2009, está disponible (en inglés) en: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/inf01.pdf>



**NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL**

El desplazamiento prolongado musulmán en Sri Lanka

Kavita Shukla

Para que el desplazamiento prolongado de musulmanes en Puttalam acabe, el gobierno y la comunidad humanitaria deben darle prioridad.

A pesar de poseer pocas expectativas de volver a casa o de encontrar otras soluciones duraderas, los desplazados de larga duración en Asia a menudo reciben una atención limitada y su estatus no es reconocido por parte de los gobiernos y organismos humanitarios, especialmente si los comparamos con otros grupos de desplazados internos.

Un ejemplo de ello es el de Sri Lanka, donde han tenido lugar varios ciclos de desplazamiento desde que estalló el conflicto entre las fuerzas gubernamentales y los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés) en 1983. Un alto el fuego durante el periodo de 2002-06 permitió el retorno de muchos desplazados internos, pero el conflicto a gran escala se reanudó a mediados de 2006 provocando cientos de nuevos desplazamientos, poblaciones que aún persisten pese a que el conflicto armado finalizó en mayo de 2009.

Con frecuencia se ha mirado hacia otro lado ante la apremiante situación de un grupo de desplazados del norte que vive en una situación prolongada en Puttalam, en el distrito oeste de Sri Lanka desde 1990. Integran este grupo más de 60.000 musulmanes que se vieron obligados a huir de sus casas -la mayoría en los distritos de Mannar, Jaffna y Mullaitivu- en octubre de 1990, cuando el LTTE fue de pueblo en pueblo anunciando que los musulmanes disponían de 48 horas para abandonar su territorio o tendrían que afrontar las represalias. Muchos huyeron con tan solo sus ropas y algo de dinero, dejando atrás propiedades y bienes¹ por valor de 5.000 millones de rupias (46 millones de dólares).

Tras su expulsión, los musulmanes del norte llevan casi 19 años viviendo en campos y poblados de desplazados en Puttalam. En la actualidad, el 41% de la población desplazada se compone de niños que no han conocido otro hogar. Muchas de las estructuras familiares tradicionales se han roto, con mujeres y hombres obligados a abandonar a sus familias en busca de sustento, teniendo que viajar ambos al

extranjero en muchos casos y dejando a sus hijos al cuidado de hermanos mayores o parientes ancianos. Sigue habiendo conflictos entre los desplazados y las comunidades autóctonas por los recursos limitados y los puestos de trabajo en la zona.

Pese a que algunos organismos humanitarios mantienen que los desplazados se han integrado y ya no necesitan ayuda, no ha habido voluntad política de reconocer su presencia permanente en Puttalam. Esta actitud ha obstaculizado el proceso de integración local y ha reforzado la sensación de que los desplazados internos están fuera de lugar y que carecen de los derechos de la "ciudadanía local", como el acceso a ciertos medios de vida como la pesca y a los empleos públicos.² Según las estadísticas del Gobierno de Sri Lanka, aproximadamente el 80% de la población desplazada todavía carece de una fuente de ingresos estable y sobrevive realizando trabajos manuales.

Más de la mitad de los desplazados ha conseguido comprar tierras en los poblados que habitan pero sus parcelas individuales son muy pequeñas y producen la sensación de ser efímeras. Han surgido algunas esperanzas de una solución duradera que permita la integración local de estos propietarios de tierra desde el 2007, cuando el Banco Mundial aprobó un proyecto de 32 millones de dólares para la construcción de 7.500 viviendas permanentes para los desplazados internos de Puttalam que poseyeran escrituras que demostraran la propiedad.

Algunos líderes de los grupos de desplazados han hecho hincapié en que tan pronto como las condiciones para volver a casa sean seguras el grupo al completo volverá a su lugar de origen. Un reducido número volvió a Jaffna durante el periodo de alto el fuego, sólo para acabar regresando a Puttalam poco después. A pesar de que el conflicto finalizó en 2009, cualquier posible retorno puede suponer problemas a muchos desplazados internos, puesto que sus casas fueron destruidas u ocupadas por los Tigres Tameses movilizadas durante

el conflicto. La Ley de Sri Lanka recoge que el propietario de un inmueble pierde sus derechos sobre éste cuando ha sido ocupado por otra persona durante más de diez años y conseguir una reocupación es extremadamente difícil. Reconstruir los poblados musulmanes en las zonas que abandonaron sería muy costoso.³

Pese al actual y justificable enfoque del gobierno y de los organismos humanitarios en cuanto a su atención a los casi 300.000 desplazados del norte durante 2008-09, éstos deberían tomar medidas para que los musulmanes puedan adquirir derechos como ciudadanos a nivel local e integrarse totalmente en Puttalam, o hacer que la zona esté en condiciones para que su regreso sea factible y puedan volver al norte.

Kavita Shukla (Kavita.shukla@nrc.ch) es Analista de País (Myanmar, India y Sri Lanka) en el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC).

1. International Crisis Group, 'Sri Lanka's Muslims: Caught in the Crossfire' ('Los musulmanes de Sri Lanka: atrapados en una encrucijada'), Mayo 2007. Disponible (en inglés) en: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4868>

2. Cathrine Brun, 'Finding a Place: Local integration and protracted displacement in Sri Lanka' ('Buscando un lugar: la integración local y los desplazamientos de larga duración en Sri Lanka'), Social Scientists Association, 2008.

3. International Crisis Group, Mayo 2007

El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) trabaja para suministrar asistencia y protección a los refugiados y desplazados internos en África, Asia, Europa y las Américas. www.nrc.no/enginindex.htm

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), integrado en el Consejo Noruego para los Refugiados, es una organización encargada de realizar seguimientos del desplazamiento provocado por conflictos. www.internal-displacement.org
Contacto: IDMC, 7-9 Chemin de Balaxert, 1219 Chateleine, Geneva, Switzerland. Email: idmc@nrc.ch

Los desplazamientos Internos y la mediación por la paz

Andrew Solomon

La necesidad de proteger los derechos de los desplazados por un conflicto y de encontrar soluciones duraderas a sus desplazamientos está ligada de manera indisoluble al hecho de conseguir una paz viable y sostenible.

Ningún plan realista para la paz y la reconciliación debería ignorar los derechos e intereses de los desplazados internos. Atender todas y cada una de sus necesidades o resolver su desplazamiento a través de negociaciones y acuerdos sin consultarles puede crear tensiones, afectar a las relaciones políticas tras el conflicto y poner en entredicho los esfuerzos en curso para establecer la paz.

Para ayudar a los mediadores y a sus equipos a entender mejor los derechos, necesidades e intereses de los desplazados internos y proveerles de una guía práctica orientativa sobre cuál es el mejor modo de establecer procesos que defiendan especialmente dichos intereses, el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno ha desarrollado un nuevo manual llamado *Integración de los desplazamientos internos en los procesos y acuerdos de paz: guía para mediadores* (Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Peace Agreements: A Guide for Mediators). Esta guía establece cuatro pasos que todo mediador debe tener en cuenta al principio de un proceso de paz. Cada uno de ellos trata sobre las cuestiones fundamentales relacionadas con los desplazamientos que podrían originarse mientras se planifica y lleva a cabo un proceso de paz dirigido por un mediador. Estos pasos son los siguientes:

Paso 1: Evaluar las causas, dinámicas y características del desplazamiento interno. Los mediadores deberán invertir el tiempo y los recursos necesarios para comprender la naturaleza y las pautas de los desplazamientos internos, junto con las características específicas de los grupos de desplazados y cualquier estructura de liderazgo que pueda existir. Del mismo modo, deberán identificarse los vínculos que los desplazados puedan tener con las partes involucradas en el conflicto. Entender esto ayudará a evitar que los mediadores caigan en la trampa de pensar en los desplazados internos como un bloque homogéneo y a averiguar si el proceso de paz les afectará de manera positiva o negativa.

Paso 2: Crear un marco general que integre el desplazamiento interno. Una vez los mediadores han evaluado la situación de desplazamiento interno necesitan desarrollar un marco para integrarlo en el proceso de paz, el cual ha de contener dos elementos: 1) un objetivo primario que identifique las necesidades de los desplazados internos, y 2) una base política y legal para que los desplazados internos participen en el proceso de paz. Estas bases pueden extraerse de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, así como de la legislación y la política nacional. Recoger los intereses y los derechos de los desplazados internos en este marco y, en especial, unirlos a los Principios Rectores, puede ayudar a todos aquellos que están involucrados en un proceso de paz a ver la situación desde un punto de vista objetivo y a protegerlo de la manipulación política.

Paso 3: Implicar a los desplazados internos en el proceso de paz. Los mediadores deberán establecer un modo de consulta con los desplazados y en qué medida estas consultas hacen referencia global al proceso de paz guiado por un mediador. Las consultas a los desplazados internos pueden producirse como un proceso aislado o vincularlas al proceso de mediación mismo. Para decidirse por un proceso de consulta específico, los mediadores necesitarán averiguar el posicionamiento de las partes implicadas en el proceso de paz respecto a los puntos consultados a los desplazados internos, además de establecer la predisposición y capacidad de éstos para participar en el proceso. Los mediadores deberían asegurarse de consultar a los verdaderos representantes

de la comunidad de desplazados, incluidas las asociaciones de mujeres.

Paso 4: Integrar los derechos e intereses de los desplazados en el acuerdo de paz. Al hacer esto, los mediadores pueden elegir incluir provisiones sustantivas en el texto principal del acuerdo o en un protocolo adjunto. Cada propuesta puede funcionar dependiendo de su contexto específico. No obstante, los mediadores deberían asegurarse de que se incluyan los siguientes elementos: 1) definiciones claras referidas al desplazamiento interno, 2) condición de respetar los derechos humanos de los desplazados y protección al amparo del Derecho Internacional Humanitario, 3) defensa de los intereses de los desplazados internos de una manera aceptable para las partes, 4) compromisos de las partes con respecto al desplazamiento interno, y 5) un proceso de implementación claro que incluya funciones para los desplazados internos.

El Instituto de la Paz de Estados Unidos publicará el manual *Guía para Mediadores como parte de su colección Herramientas para el Pacificador*¹ con difusión entre mediadores y otros involucrados en la resolución de conflictos desencadenantes de los desplazamientos internos. Este manual irá acompañado por un kit de recursos en CD-ROM con materiales de referencia, estudios y textos de acuerdos de paz e instrumentos internacionales como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Andrew Solomon (asolomon@brookings.edu) es subdirector en Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y Profesor de Política Exterior en el Instituto Brookings.

Su anterior proyecto *Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz* está disponible en línea en: <http://www.brookings.edu/reports/2007/09/peaceprocesses.aspx>

1. Guide for Mediators, Peacemaker's Toolkit Series. <http://www.usip.org/resources/core-conflict-management-resources>



Proyecto Brookings-Bern sobre
Desplazamiento Interno



RMF recibe artículos en castellano

Se invita a toda la comunidad lectora a presentar artículos en castellano para nuestras futuras ediciones. Los detalles sobre los próximos números se encuentran disponibles en línea en: http://www.migracionesforzadas.org/proximas_ediciones.htm

RMF35 sobre Discapacidades y Desplazamiento

Fecha de publicación : junio de 2010.

Fecha límite de presentación de artículos: 31 de enero de 2010

RMF 35 dedicará su sección central a Discapacidades y Desplazamiento. Se estima que existe de 3 a 4 millones de personas con discapacidades físicas, sensoriales o mentales entre los 40 millones de personas desplazadas en el mundo. Forman uno de los grupos más abandonados y socialmente excluidos dentro de cualquier población y su situación se ve agravada con la migración forzada. Muchas sufren discriminación, estigmatización, acoso, abandono y exclusión, tanto en sus propias comunidades como en las comunidades de acogida. Sin embargo, las cifras son incoherentes y los registros deficitarios y, a menudo, los instrumentos de atención y asistencia adecuada inexistentes.

Le invitamos a enviar sus artículos, reflexivos o prácticos, en los cuales se analice los principales problemas y desafíos, la puesta en marcha y desarrollo de programas, buenas prácticas, lecciones aprendidas y recomendaciones.

Si desea ayuda o quiere sugerir nombres de colegas o representantes de las comunidades que podrían contribuir, por favor póngase en contacto con la editorial en rmf@ua.es. Si tiene interés en escribir un artículo, le invitamos a conocer nuestra Guía de Contribuciones Escritas en: <http://www.migracionesforzadas.org/escribiendo.htm>

Todos los números de RMF están disponibles en línea:



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

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



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

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

Obligados a huir

IRIN, Red Regional Integrada de Información de las Naciones Unidas, a través de IRIN Films lanzó en agosto *Forced to Flee* (Obligados a huir), una serie de cortos sobre el desplazamiento interno en Nepal, Liberia, Nigeria y Camboya.

Las películas ilustran el impacto de las diferentes causas de los desplazamientos, sea por conflictos, desastres naturales, el desarrollo o el cambio climático. En Nepal en 2001, Kamarik y su esposa Dharma fueron expulsados de su aldea en la montaña por los rebeldes maoístas. Durante los últimos ocho años, ellos y sus seis hijos han vivido "peor que los perros" en Katmandú, la capital. En Camboya, Sum Rin, a sus 50 años de edad, fue desplazado de un barrio de chabolas en el centro de Phnom Penh para dar paso a un nuevo desarrollo comercial. Emmanuel, ex niño soldado en Liberia, fue testigo del asesinato de sus padres y nunca podrá regresar al pueblo de su infancia.

Estas y otras películas de IRIN están en línea en:

<http://www.irinnews.org/filmtv.aspx>

Para obtener otros reportajes de IRIN sobre desplazamiento y refugiados, véase:

<http://www.irinnews.org/Theme.aspx?theme=REF>

Consejo editorial de RMF

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

Diana Avila

Diálogo Sudamericano

Paula Banerjee

Mahanirban Calcutta

Research Group

Nina M Birkeland

Consejo Noruego para

los Refugiados

Mark Cutts

OCHA

Henia Dakkak

UNFPA

Eva Espinar

Universidad de Alicante

Rachel Hastie

Oxfam GB

Khalid Koser

Geneva Centre for Security Policy

Amelia Bookstein Kyazze

Save the Children UK

Erin Mooney

Consultor independiente

Vicky Tennant

ACNUR

Dan Seymour

UNICEF

Judy Wakahiu

Consortio para los
Refugiados de Kenia

Richard Williams

Consultor independiente

Roger Zetter

Centro de Estudios
sobre Refugiados

Gracias a todos nuestros donantes en 2008-2009

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

Gobierno de Australia. Departamento de Inmigración y Ciudadanía • ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados • AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo • Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno • Catholic Relief Services • CIDA • Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños/as Refugiados/as • Consejo Danés para los Refugiados • Consejo Noruego para los Refugiados • DanChurchAid • Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de Población, Refugiados y Migración • Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores • DFID, Departamento para el Desarrollo Internacional UK • DFAIT Canada, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá • DHL • Feinstein International Centre, Tufts University • GTZ, Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo • International Rescue Committee • Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores • OCHA, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios • Open Society Justice Initiative • Oxfam GB • PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo • PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente • RAISE, Acceso a la Salud Reproductiva, la Información y los Servicios en Situaciones de Emergencia • Save the Children UK • UNICEF • Unión Europea • ZOA Refugee Care



La resistencia de las comunidades en las zonas rurales de Timor Oriental

Pyone Myat Thu

La tumultuosa historia de la ocupación militar y la colonización de la República Democrática de Timor Oriental ha venido acompañada por oleadas de desplazamientos y relocalización de comunidades. Muchas de ellas se han trasladado a la fuerza y han adoptado diversas estrategias para asegurarse una existencia viable en su nuevo entorno.

El pueblo de Daisua, en el distrito de Manufahi, y el pueblo de Waitame, en el distrito de Baucau, eran dos comunidades que fueron expulsadas de las montañas del interior de 1975 a 1979, durante la ocupación indonesia. Se crearon entonces “pueblos de reasentamiento” en llanuras accesibles con la intención de aislarlos de la resistencia que se refugiaba en las montañas.

Sin embargo, los pueblos se ubicaron en tierras estériles y zonas sin apenas suministro de agua. Separados de sus familiares directos y sin ningún tipo de apoyo externo, las familias desplazadas se volvieron hacia sus redes de familia extensa o crearon nuevas relaciones para negociar el acceso a unas tierras en las que poder cultivar alimentos.

Los habitantes de Daisua con vínculos matrimoniales y políticos en el pueblo vecino solicitaron el acceso a las tierras y eso les permitió cultivar huertos en la tierra comunal. Por otro lado, los vecinos de Waitame no establecieron esos vínculos con la comunidad de acogida, lo que limitó en gran medida su capacidad para negociar derechos de propiedad pese a que ésta poseía grandes extensiones de arrozales. Aprovechando la escasez de mano de obra, las familias desplazadas que vivían en Waitame establecieron contratos de aparcería con los anfitriones. Los arrendatarios eran los responsables de labrar, plantar y fumigar los arrozales. La tarea de recolectar el arroz se compartía y la cosecha de arroz era dividida a partes iguales entre el propietario de la tierra y el arrendatario. Es posible que el fomento de la mecanización de la agricultura por parte del gobierno de Timor Oriental tuviera efectos adversos sobre estas prácticas de intercambio de tierras y trabajo.

El caso de Daisua ilustra la constancia y consolidación de las relaciones de parentesco, mientras que los aparceros de Waitame demuestran los beneficios de las cosechas compartidas por los propietarios de tierras y los desplazados, habiendo cultivado un número de campos de arroz que de otra manera no habría sido posible.

Aunque es inevitable que haya algo de tensión. Una de las comunidades anfitrionas, Tekinomata, elevó una petición al Tribunal Nacional en 2001 para solicitar que los “recién llegados” de Waitame desalojaran la zona: “¿Dónde vivirán nuestros nietos? Ellos [Waitame] tienen sus propias tierras. Prometieron que volverían a ellas cuando se arriara la bandera indonesia.” El caso sigue pendiente. Otros vecinos de Tekinomata han cambiado de opinión: “Solíamos tener conflictos. Pero mi hijo se casó con una chica de allí, así que ahora somos familia. Y la tierra en Timor Oriental es para que vivamos en ella.”

Sigue sin aclararse qué proporción de habitantes de Timor Oriental continúa en situación de desplazamiento prolongado. La mayoría de las familias desplazadas son reacias a abandonar sus nuevos y estables modos de vida para volver de forma permanente a sus antiguos hogares, tan aislados e inaccesibles. Lo complicado de los desplazamientos rurales prolongados es pensar más allá de la repatriación y el retorno a casa. Deben respetarse las distintas formas de ganarse la vida y los sistemas de tenencia de tierras que han surgido a nivel local. En concreto, no debemos obviar las redes sociales, que son una parte fundamental a la hora de conseguir tierras y trabajo.

Pyone Myat Thu (pyone.thu@anu.edu.au) es Candidata doctoral en el Departamento de Geografía Humana, de la Escuela de Investigación de Estudios Asiáticos y del Pacífico, en la Universidad Nacional de Australia.



Pyone Myat Thu