

TALK BACK

Boletín de Noticias del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA)
Volumen 3-2, 30 de abril del 2001

‘Talk Back’ se encuentra disponible en el sitio de ICVA: www.icva.ch

La información sobre suscripciones se encuentra al final del boletín.

También disponibles están las versiones en francés y en inglés de TALK BACK.

CONTENIDO

EDITORIAL

MIGRACIÓN, INC.

NOTICIAS

CAYENDO ENTRE LAS GRIETAS: AFGANOS EN LA FRONTERA TAJIK
ASOCIACIÓN: CLAVE PARA PROTEGER A LOS REFUGIADOS EN GUINEA
RECORTE EN LA DOCUMENTACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN
AVANCES EN EL DEBATE SOBRE LAS PERSONAS DESPLAZADAS
INTERNAMENTE

TEMAS DEL MES

COMO OBTENER LO MEJOR DE LA PARTICIPACIÓN CON LAS ONG EN LOS
ORGANISMOS DE LA ONU: EL CASO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS Y DEL COMITÉ EJECUTIVO DE ACNUR (EXOCOM)

OPINION

REFUGIADOS Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

EDITORIAL

MIGRACIÓN, INC.

La Organización Internacional para la Migración (IOM) se enorgullece de ser reconocida como un proveedor de servicios. El personal experimentado rápidamente informa a los miembros de esta organización acerca del rol operativo de su nuevo empleador y que la flexibilidad de esta organización al proveer servicios a los gobiernos es lo que la destaca de las demás agencias de la Naciones Unidas. Por lo tanto, los programas de esta organización abarcan una amplia gama de actividades, incluyendo actividades de reconstrucción como las realizadas con posterioridad al huracán Mitch en América Central, proyectos de préstamos comerciales pequeños en el Cáucaso, y la creación de cibercafés en Kosovo, por nombrar tan sólo algunos.

Gran parte de los programas de la organización tratan los temas fundamentales de derechos humanos o se desarrollan en situaciones de emergencia humanitaria. Brindar un servicio de entrega en estos casos, como lo haría una empresa o una organización no gubernamental

centrada en logística, conduce a que las operaciones realizadas no son informadas según lo estipulan los principios humanitarios y de derechos humanos y podría resultar en la violación de los derechos de los beneficiarios.

El año pasado, por ejemplo, el gobierno australiano deseaba llevar a cabo un programa mediante el cual se interceptaría a solicitantes de asilo antes de que estos pudieran llegar a Australia. La organización internacional de migraciones aceptó esta tarea con entusiasmo, lo que forzó a los solicitantes a entregar sus solicitudes de asilo en Indonesia. En 1996, se le solicitó a la organización transportar a un grupo de 6000 tutsis zaireños desde el norte de Kivo, donde los extremistas hutus estaban creando un territorio hutu y llevaban a cabo una política de limpieza étnica entre los tutsis desplazados internamente. La organización llevó a los tutsis hacia la frontera con Ruanda, colaborando así con el objetivo de los extremistas hutus.

A los gobiernos donantes parecería no importarles ser informados de estas prácticas. De hecho, se podría sospechar que, en algunos de los casos, se entusiasman con la idea de que la Organización Internacional de Migraciones esté involucrada en lugar de una organización como ACNUR que podría complicar las tareas innecesariamente llamando la atención sobre los principios y los derechos. A diferencia de ACNUR, cuya existencia se remite a sostener los principios y los estándares de protección de los refugiados, la Organización Internacional de Migraciones se considera, como primero y principal, un proveedor de servicios y se enorgullece de que esto le permita tener un mejor acceso a los fondos de los gobiernos del que podría tener ACNUR.

Al igual que ACNUR, la historia de la Organización Internacional de Migraciones está estrechamente vinculada al final de la Segunda Guerra Mundial. Creada en 1951, la Organización Internacional de Migraciones posee un mandato constitucional que consiste en la asistencia a personas con necesidad de una asistencia de migración internacional. Durante la última década, la organización ha expandido sus operaciones y ha asistido a cinco millones de personas, aproximadamente el mismo número de personas que se vieron beneficiadas con su intervención durante las cuatro décadas anteriores.

En la actualidad, la Organización Internacional de Migraciones intenta hacerse de un lugar dentro de la comunidad humanitaria. Por ejemplo, durante los últimos debate de la Naciones Unidas sobre el mandato institucional para las personas desplazadas internamente la organización declaró con rapidez que llevará a cabo actividades operativas para dar apoyo a las personas desplazadas internamente, tanto durante como después de un conflicto.

En lo que respecta a su relación con las Naciones Unidas, existe el rumor de que a la larga la Organización Internacional de Migraciones desea convertirse en una agencia especializada de la Naciones Unidas. Sin embargo, la composición de esta organización no es muy amplia. Consta de 79 Estados miembros comparando con los 189 miembros de las Naciones Unidas, y las regiones más amplias del mundo, especialmente Asia, apenas están cubiertas.

En noviembre, cuando se dio a conocer el Informe Mundial acerca de la Migración, Brunson McKinley, Director General de la Organización Internacional de Migraciones, declaró claramente que la organización no se iba a involucrar en el debate sobre la migración que ocupa el primer lugar en la muchas de las agendas políticas de Occidente. Por su parte, subrayó su función de servicio. Sin embargo, tras recibir presión de los gobiernos, la organización cambió de parecer y decidió lanzar un Programa de Política de Migración e Investigación. La nueva unidad política inevitablemente tratará la relación entre la migración y el asilo; a su vez, la Organización Internacional de Migraciones ha comenzado a participar de las Consultas Globales de ACNUR sobre la protección internacional. Durante las Consultas del mes de marzo, la Organización instó a que se examine la declaración de ACNUR mediante la cual se afirma que la Convención de Refugiados de 1951 no es una herramienta de migración.

Ante estos nuevos acontecimientos, se debe hacer mucho más para que la Organización Internacional de Migraciones se responsabilice de sus actividades, en especial en lo que respecta a su auto proclamación de 'proveedor de servicios de una migración asistida y ordenada'. Mientras que muchas organizaciones no gubernamentales la observan con recelo y la tildan de parecerse a una agencia de viajes, son pocos los que han mostrado interés en asistir a las reuniones del Consejo de la Organización y analizar su labor.

Si las ONG desean escudriñar la labor de la Organización Internacional de Migraciones y expresar su opinión en el debate sobre la migración y el asilo, también necesitarán analizarse a si mismas. No son muchas las ONG que cubran los temas de refugiados y migraciones al mismo tiempo. La caracterización tradicional de la violación de los derechos civiles y políticos que causan injusticias sociales y económicas y para los refugiados y que a su vez conducen a migraciones es inherentemente imperfecta y está basada en faltos conceptos. Ha llegado el momento de formar coaliciones y ver a las personas desplazadas, los refugiados, y los que migran como personas cuyos derechos deben protegerse.

NOTICIAS

CAYENDO ENTRE LAS GRIETAS: AFGANOS EN LA FRONTERA TAJIK

Mediante un enfoque pragmático la ONU intenta dejar en manos de las ONG la tarea de hacerse cargo de las necesidades humanitarias de 10000 afganos reunidos en las islas en la frontera tajik. Tras una misión en el mes de febrero, ACNUR decidió suspender las operaciones hasta que el gobierno tajik garantice el acceso libre y no restringido al área, separe a los combatientes de los civiles, y traslade a los civiles a uno de los dos sitios más seguros. Dada la necesidad de dialogar con un representante de las Naciones Unidas, el equipo en tierra de las Naciones Unidas decidió apoyar la decisión de las Naciones Unidas. Sin embargo, irónicamente, la ONU no sabe a ciencia cierta si los desplazados son refugiados o personas desplazadas internamente (IDPs): una distinción que tiene gran implicancia para que una agencia de las Naciones Unidas u otras agencias puedan garantizar la protección o la asistencia.

Desde el mes de octubre, cuando se vieron obligados a huir por los serios ataques en el norte de Afganistán, los afganos han sido ubicados en dos sitios (conocidos como los sitios 9 y 13, denominados así por los puestos fronterizos) en el río Pyandj en la frontera tajik. El acceso a la población es, literalmente, sólo posible desde la frontera de Tajikistan. Es difícil de estimar el número exacto de afganos ya que muchos han ido y venido durante ese tiempo, y los combatientes entre la población han regresado del frente. En el mes de febrero la misión de ACNUR descubrió que los combatientes, al igual que los civiles, recibían asistencia humanitaria. Fue en parte este hallazgo lo que condujo a la suspensión de las operaciones de ACNUR.

Mientras que suspender las operaciones humanitarias por los principios mismos es digno de mérito y algunas veces necesario, se debe hacer un seguimiento de esas acciones con adecuados esfuerzos políticos que garantizarán el logro de cualquier exigencia. La ONU ha sugerido que las ONG deberían apreciar 'la sabia propuesta de ACNUR' y seguir con la misma línea de pensamiento a fin de exigir que se cumplan las condiciones. Sin embargo, las ONG discrepan sobre las condiciones previas de ACNUR y han decidido que cumplir con el rol humanitario es más importante en esta situación que bregar por lo que ellos consideran, en gran medida, exigencias imposibles de cumplir.

Pedirle al gobierno tajik que separe a los combatientes de los civiles parecería imposible. En este caso, se estima que 10-20% de la población son combatientes, pero los civiles están emparentados con ellos. La presencia entre la población civil necesitada no es extraño, pero tal vez, el uso ostensible de mantas de plástico de ACNUR por parte los afganos para cubrir el equipo militar sea lo que llevó a ACNUR a insistir esta vez en este principio. La frontera entre los dos países se encuentra en la mitad del río, cuyo nivel de las aguas varía con las estaciones. El resultado: nadie sabe a ciencia cierta si la población consiste en refugiados o en personas desplazadas internamente. Parecería ser que esta simple aclaración podría ayudar a las Naciones Unidas a avanzar en este el tema. Someterse a las condiciones del gobierno tajik podría ser visto en parte como el reconocimiento por parte de las Naciones Unidas de que los desplazados se encuentran en territorio tajik. O tal vez sería un modo de garantizar el acceso no restringido a la población y un modo de ganar tiempo hasta tanto pueda dilucidar cuál de las agencias de las Naciones Unidas debería hacerse cargo de la población.

La exigencia de un acceso no restringido es tal vez lo que posiblemente se logre ya que ha sido una cuestión de largos procesos lo que dificultó en el pasado el tema del libre acceso. Las ONG han logrado el acceso al área sin demasiada dificultad a través de los guardias en la frontera rusa siempre que la documentación esté en regla. Desplazar a los civiles de un sitio a otro puede ser posible, pero el único modo de que el gobierno tajik cumpla con las condiciones establecidas por ACNUR es ejerciendo suficiente presión.

A pesar de las repetidas solicitudes a Tajikistan de que se respeten las obligaciones que establece el derecho internacional, el gobierno se ha negado a abrir la frontera (es decir, la reja de su lado del río y no la verdadera frontera que ya se ha cruzado) para permitir el acceso de los afganos. En parte, esto debe al temor de que el conflicto sea llevado a Tajikistan. Sin embargo, irónicamente, una situación similar durante el conflicto de 1999 con los kosovares en la frontera de la antigua República Yugoslava de Macedonia dio como

resultado una respuesta notoriamente diferente por parte de la comunidad internacional. En este caso, es muy diferente la presión internacional para hacer abrir las fronteras o el deseo de buscar otra alternativa.

Tal como están las cosas, las ONG se ven obligadas a llenar el vacío dejado por las Naciones Unidas proveyendo asistencia humanitaria a una necesitada población mientras que la ONU espera a que el gobierno tajik cumpla con las condiciones de ACNUR. Al llenar este vacío, las ONG deben darse cuenta de las implicancias que su accionar tiene a nivel político en términos de ayudar al esfuerzo realizado en tiempos de guerra. En este caso, los esfuerzos de las Naciones Unidas a nivel político por ejercer presión sobre el gobierno tajik, y especialmente sobre los esfuerzos de ACNUR, son poco convincentes. A casi dos meses de que se enviaran las condiciones, ya es tiempo de que la ONU ejerza presión dentro de la comunidad internacional para que a su vez esta ejerza presión sobre el gobierno tajik o que encuentre otra manera de garantizar la protección y asistencia de los civiles. La misión en Afganistán durante esta semana del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas, Ruud Lubbers es una oportunidad perfecta.

**

ASOCIACIÓN: CLAVE PARA PROTEGER A LOS REFUGIADOS EN GUINEA

ACNUR debe aprender cuando aceptar que sola no puede tener éxito en las batallas que debe librar con los gobiernos para garantizar que se garantice la protección de los refugiados. Los campamentos de refugiados a lo largo de la frontera de Guinea con Sierra Leona se han emplazado demasiado cerca de la frontera por mucho tiempo. Como consecuencia de los ataques fronterizos, por razones de seguridad el acceso a los refugiados es limitado y es así que la protección y asistencia de los refugiados resulta inadecuada. Sin embargo, esta situación podría haberse evitado si ACNUR hubiera solicitado el apoyo de sus pares para ejercer presión sobre el gobierno de Guinea.

Durante meses, la situación de los refugiados sierraleoneses atrapados en la zona de Languette de Guinea ha sido un tema de gran preocupación. Muchos refugiados han abandonado la zona con rumbo a Sierra Leona, mientras que otros miles han permanecido atrapados en la zona fronteriza. Los esfuerzos de ACNUR para que el gobierno de Guinea identifique los sitios tierra adentro donde reubicar a los refugiados ha llevado años. En la actualidad, existen sitios identificados tierra adentro y se tiene autorización de las autoridades locales, pero las autoridades nacionales no han otorgado permiso para reubicar a los refugiados. En consecuencia, ACNUR ha suspendido el traslado desde las fronteras hasta que el gobierno de Guinea de su consentimiento. Es exactamente en situaciones semejantes en las que ACNUR debería solicitar el apoyo de sus pares (las ONG, los gobiernos, y otras organizaciones internacionales), para ejercer presión sobre el gobierno Guineo para que este cumpla con sus obligaciones según lo establece el derecho internacional en lo que respecta a garantizar de la protección de los refugiados.

Si las autoridades nacionales otorgan su permiso, más de 30000 refugiados (se estima que el número podría llegar hasta 60000) podrían desplazarse a pie hacia el norte y lejos de Languette por razones de seguridad que limitan el acceso a la zona. Luego serán trasladados a nuevos sitios en camiones (ACNUR utilizará un limitado número de camiones

disponibles en Guinea). Los guineos retirarán de los camiones a todo refugiado que cargue armas. Mientras que esto será responsabilidad del gobierno guineo, durante el traslado un fuerte monitoreo internacional ayudaría a garantizar la protección de los refugiados.

La situación en Guinea es complicada y no hay respuestas sencillas (ver ‘Campamentos de Refugiados en la Frontera: Una Receta para el Desastre en Africa’, Talk Back 2-7). Como consecuencia de la ubicación de los refugiados tan cerca de la frontera se han producido ataques fronterizos, que a su vez resultaron en la militarización de las zonas fronterizas, no sólo por parte de la milicia guineo, sino también de la local. La buena disposición de las comunidades locales para aceptar grandes cantidades de refugiados no es la misma que la que hubiera sido antes de los ataques fronterizos ocurridos en septiembre del año pasado.

Cuando el Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas, Ruud Lubbers, viajó a Africa Occidental en marzo, el presidente de Guinea le dijo que ACNUR no sólo debía analizar la reubicación sino también la repatriación. Uno de los principios básicos del regreso de los refugiados es que éste debe ser sostenible. Mientras que miles de sierraleoneses han regresado a Sierra Leona durante los últimos meses, muchos no han logrado retornar a sus hogares ya que se encuentran en zonas bajo el dominio de los rebeldes. La población de Freetown, que normalmente cuenta con 500000 habitantes, en la actualidad cuenta con más de dos millones. Ese regreso no es sostenible y significa que muchos de los que regresan de Guinea necesitan ahora de asistencia y protección dentro de su propio país.

ACNUR aún debe descubrir la eficacia de trabajar en asociación con las ONG. Este concepto es uno de los temas sobre los que ACNUR discute a menudo y que Lubbers ha enfatizado desde el comienzo de su gestión. Pero, en lo que respecta a traducir esa asociación a la realidad del campo, la práctica difiere notablemente de la teoría y depende, con demasiada frecuencia, de quienes estén involucrados. La asociación entre ACNUR y las ONG en el campo, especialmente en relación con la protección lamentablemente está ausente. Si el personal de ACNUR en el área comprendiera realmente el concepto de asociación, vería el valor de trabajar de cerca con las ONG así como con otros miembros de la comunidad internacional a fin de garantizar que la reubicación se pueda monitorear en forma conjunta. Lamentablemente, los esfuerzos realizados desde la sede de ACNUR no han logrado tener influencia sobre aquellos que implementan las estrategias de asociaciones para garantizar la protección de los refugiados.

**

RECORTE EN LA DOCUMENTACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN

El Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas, Ruud Lubbers, está luchando por definir una clara agenda de protección. Hasta ahora, ha iniciado una revisión interna de las actividades de la agencia, e insiste en que la Oficina se centre en lo que únicamente se le está asignado por mandato. Sin embargo, los resultados preliminares de la revisión son bastante sorprendentes- no así menos por la oposición entre lo que se conoce como ‘ actividad central’ y las propuestas resultantes para la reestructuración. La disposición de la información fidedigna sobre la ley o los países de origen no forma parte de la actividad de protección y una de las recomendaciones que más llama la atención es la disolución propuesta y la posterior entrega y/o terciarización de las funciones del Centro de Documentación e Investigación (CDR).

La revisión interna se dividió en tres partes: definir el mandato ‘ central’ de la Oficina; realizar sugerencias para la reestructuración de acuerdo con los ahorros; analizar los métodos de recaudación de fondos. Si se analizan los criterios mediante los cuales ACNUR ha definido su actividad central, mediante un lazo claramente establecido con la protección internacional de los refugiados (y de las personas sin estado), entonces la información debería ser el tema central de la Oficina, de acuerdo con su rol principal de apoyar a los derechos fundamentales de los refugiados.

Analizando los primeros resultados de la revisión interna, la decisión de disolver el Centro de Documentación e Investigación es desconcertante; la unidad de ACNUR para la recopilación y difusión de la información sobre los derechos humanos internacionales y nacionales y la jurisprudencia de los refugiados, los instrumentos internacionales, la legislación sobre los refugiados, y los países de origen. Las funciones del Centro de Documentación e Investigación, tales como el CD-ROM REF WORLD, la biblioteca, el país de los papeles de origen, por nombrar sólo algunos, son herramientas esenciales para aquellos que trabajan en la protección de los refugiados. Mientras que otros organismos, como el Centro de Documentación e Investigación del gobierno de Canadá, instituciones académicas como la Universidad de Michigan, recopilan información sobre desarrollos legales y de otra índole, el Centro de Documentación e Investigación de ACNUR es único en cuanto a la diversidad y profundidad de sus actividades. La labor del Centro es respetada tanto por los actores estatales como por los no estatales en sus actividades de protección de refugiados; para muchos los productos que de allí provienen son la única herramienta de información a su disposición y en la que confían plenamente.

El hecho de que la información que brinda el Centro de Documentación e Investigación proviene de la agencia de las Naciones Unidas a cargo de la protección de refugiados le da un cierto nivel de ‘garantía de calidad’ que, a pesar de la credibilidad de agencias tales como Amnesty International, no se puede igualar. Al determinar el estatus de refugiado, la percepción de la neutralidad de quien provee la información muchas veces se ha convertido en un punto clave para quien toma las decisiones. Sin embargo, esta ‘garantía de calidad’ no siempre implica el nivel más alto de calidad. La cuestión del control de calidad es un tema que necesita revisarse con urgencia y que debería ser puesto en consideración por el grupo interno que se formó para analizar las funciones del Centro de Documentación e Investigación y que estableció un plan de acción para la terciarización y la entrega de estas funciones.

Terciarizar o entregar a otras partes de ACNUR las funciones del Centro de Documentación e Investigación o deshacer la división no es necesariamente negativo. Sin embargo, el punto clave radica en garantizar que todas sus funciones y los productos tengan continuidad, sean actualizados regularmente y se unifiquen para proveer una fuente de información coherente y accesible. Los clientes deberán trabajar mucho más para obtener información si los distintos organismos se ocupan de proveerla.

Si los ahorros son una prioridad al deshacer el Centro de Documentación e Investigación, otra cuestión importante es cómo hará un nuevo organismo para igualar la relación calidad-

dinero. El Centro de Documentación e Investigación se las ingeniaba para ser una herramienta de protección crítica tan sólo con \$2 millones por año. Además, las otras agencias están poco o nada capacitadas para cumplir con las funciones que el Centro de Documentación e Investigación realiza en el presente, tampoco nadie cuenta con la experiencia y los recursos para lograrlo, criterios válidos para decidir si ACNUR deberá desarrollar una tarea semejante.

Lo que es más crítico, ningún otro organismo puede jactarse de ser un organismo independiente y de mandato internacional para sus actividades. Por otra parte, este punto es también importante para la defensa de la protección de refugiados: en la Unión Europea, por ejemplo, la información sobre temas relacionados al asilo se ha convertido en el campo de batalla en la lucha por lograr mantener estándares de protección altos. El hecho de que la información sobre temas relacionados al asilo se ha convertido en el campo de batalla no debería sorprender a nadie, mucho menos a ACNUR. En vista de la disolución del Centro de Documentación e Investigación, la pregunta es si ACNUR abandonará el campo.

**

AVANCES EN EL DEBATE SOBRE LAS PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE

El intenso debate del año pasado durante el Segmento Humanitario del Consejo Económico y Social (ECOSOC), que se centró en las personas desplazadas internamente (IDPs), causó cierta preocupación. Algunos gobiernos, principalmente los pertenecientes al grupo de los 7, percibieron la discusión sobre las personas desplazadas internamente como parte de un intento mayor por parte de los Estados Occidentales por legitimar la intervención por razones ‘humanitarias’. Las discusiones en cuanto a la asistencia y la protección de las personas desplazadas internamente en los casos donde los estados fracasan fueron vistas como un ataque a los principios de soberanía de estado. Cuestionaron también la validez legal de los Principios Rectores de Desplazamiento Interno, principal instrumento para la protección de las personas desplazadas internamente.

Sin embargo, durante la Comisión de Derechos Humanos (CHR) del 24 de abril, el mandato del Representante del Secretario-General (RSG) sobre las personas desplazadas, fue extendido por otros tres años en una resolución consensuada y apoyada por 53 estados.

Durante su mandato, el Representante del Secretario-General, Francis Deng, siempre ha puesto énfasis en que la soberanía de un estado debe ser respetada, pero que a su vez implica ciertas responsabilidades. El reconocimiento de estas responsabilidades fue un avance en el debate. La resolución también expresaba el reconocimiento de organizaciones gubernamentales, inter-gubernamentales y no gubernamentales que han provisto protección y asistencia a las personas desplazadas internamente.

El rol principal de los Principios Rectores de Desplazamiento Interno fue reconocido en la resolución: la ‘protección de las personas desplazadas internamente se ha fortalecido... en especial a través de los Principios Rectores de Desplazamiento Interno’. La comisión instó además a una mayor divulgación y a la aplicación de estos Principios. Se espera que un apoyo semejante a los Principios Rectores cumpla con el pedido realizado durante el

Segmento Humanitario de Consejo Económico y Social (ECOSOC) por parte de algunos de los países del grupo de los 7 de llevar a cabo una revisión formal y legal de los Principios Rectores en el Sexto Comité de la ONU.

En la resolución también se hacía referencia al trabajo del Comité Permanente Entre-Agencias de la ONU. Se subrayó la necesidad de ‘realizar más acuerdos entre agencias y las capacidades de agencias importantes de la ONU para enfrentar los enormes desafíos humanitarios de desplazamiento interno’ y se les solicitó a los países ‘brindar recursos adecuados para los programas de asistencia y protección de las personas desplazadas internamente’.

El apoyo a los esfuerzos de las Naciones Unidas en el Comité Permanente de Entre-Agencias (IASC) no podría haber sido más oportuno. En el mes de abril, el Coordinador Especial de Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas, Dennis McNamara, completó su informe provisional, dirigido al Secretario- General y Coordinador de Socorro en Emergencias. Las sugerencias del informe preliminar reflejaban la labor de la red Superior Entre Agencias sobre el Desplazamiento Interno, que el IASC estableció por un período de entre seis y nueve meses en septiembre del 2000. El principal hallazgo de la red consiste en la afirmación de que un enfoque coordinado continua siendo lo mejor para el sistema de la ONU en situaciones de desplazamiento interno. Entre las recomendaciones se encuentra la creación de una Oficina para la Coordinación de las Personas Desplazadas Internamente dentro de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). A cargo de esta pequeña oficina no operativa estarían representantes enviados de las agencias de la ONU, la Oficina de Deng, las organizaciones internacionales, las ONG y posiblemente los gobiernos. El rol principal de la Oficina sería monitorear situaciones de desplazamiento interno y garantizar que haya una mejor respuesta de la ONU. En ciertas situaciones de campo, se nombraría un coordinador/consejero para colaborar con el Coordinador Residente/ Coordinador Humanitario de la ONU y un Equipo de Países de la ONU para mejorar la respuesta de la ONU a las personas desplazadas internamente.

El Coordinador Especial hacer notar la necesidad de una mejor respuesta por parte de los gobiernos al tema del desplazamiento interno. A la vez que subraya que la principal responsabilidad de asistir y proteger a las Personas Desplazadas Internamente se encuentra dentro de la jurisdicción de los Estados, el informe solicita que los gobiernos donantes garanticen fondos adecuados que permitan ocuparse de las necesidades de las personas internamente desplazadas. Al referirse al informe, ACNUR se refirió a su política sobre las personas desplazadas internamente de marzo del 2000. El Alto Comisionado para los Refugiados apuntó a tres temas que deben garantizar las condiciones para que ACNUR se involucre en la tarea: el consentimiento del Secretario-General de la ONU para involucrarse; el consentimiento, o tal vez el reconocimiento, de los gobiernos concernientes; y la disponibilidad de los fondos.

La extensión del mandato del Representante del Secretario-General, combinado con los esfuerzos de las Naciones Unidas para mejorar la respuesta a las personas desplazadas internamente, son tan sólo dos áreas donde se está progresando por mejorar la protección y la asistencia de las personas desplazadas internamente: mucho más importante es la buena

disposición de los gobiernos para mejorar su respuesta a los desplazados. Mientras esta sea tal vez el área más difícil donde llevar a cabo cambios, la labor de Deng durante los últimos años está teniendo efecto: durante un almuerzo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos (CHR) en el que se trató el tema de las personas desplazadas internamente se le unieron representantes de Angola, Burundi y Georgia que hablaron de sus esfuerzos por mejorar la protección y la asistencia de las personas desplazadas internamente.

Resulta interesante que la resolución de la Comisión instaba al Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas a que jugara un rol más predominante en lo que respecta a garantizar la promoción de los derechos de las personas desplazadas internamente. En particular, solicitó al Alto Comisionado para los Derechos Humanos a que desarrollaran proyectos al respecto como parte del programa de servicios de asesoramiento y cooperación técnica. Se espera que esta dirección de la Comisión se vea acompañada de los recursos necesarios por parte de los gobiernos y del compromiso del Alto Comisionado, que hasta este momento, no ha tenido un rol demasiado importante en garantizar la protección de las Personas Desplazadas Internamente.

TEMA DEL MES

COMO OBTENER LO MEJOR DE LA PARTICIPACIÓN CON LAS ONG EN LOS ORGANISMOS DE LA ONU: EL CASO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DEL COMITÉ EJECUTIVO DE ACNUR (EXOCOM)

La diferencia en el nivel de participación de las ONG, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité Ejecutivo de ACNUR es notoria. Analizando la Comisión, que acaba de concluir, llama la atención cuántas declaraciones por parte de las ONG se realizan por ítem en la agenda, muchos de los cuales se tratan durante sesiones nocturnas dado el tiempo que se dedica a cada uno de ellos. En el Comité Ejecutivo de ACNUR, sólo se permite una sola declaración de las ONG y en el Comité Permanente, el grupo de trabajo del EXCOM, a las ONG sólo se le permite realizar una declaración por ítem en la agenda.

Mediante las declaraciones orales ante los organismos, las ONG pueden responsabilizar a los países por los abusos de los derechos humanos o las violaciones a la ley de refugiados. A primera vista, cualquier comparación entre los dos organismos podría resultar extraña; dadas las diferentes dinámicas en juego, hay muchas lecciones que las ONG de derechos humanos y humanitarias pueden aprender de cada sistema. Sin embargo, existe una debilidad común que afecta a ambos organismos y es que muy a menudo, las ONG dan mayor importancia a las declaraciones orales. Es importante que las ONG reconozcan que sus declaraciones deberán formar parte del ejercer presión y que la defensa de los esfuerzos debe iniciarse mucho antes del comienzo de las reuniones en ambos organismos.

La participación de las ONG

La evolución de la participación de las ONG en cada organismo ha sido diferente. La Carta de las Naciones Unidas reconoce un rol para las ONG, y, como tal, se le solicitó al Consejo Económico y Social (ECOSOC) que realice modificaciones consultativas. El ECOSOC formuló las reglas para la participación de las ONG para sí mismo, así como para otras comisiones funcionales, incluyendo la Comisión de Derechos Humanos. El ECOSOC posee un Comité constituido por las ONG con 19 países miembros, que deciden a qué ONG se le puede otorgar estatus consultativo.

A medida que las ONG se han interesado más en la Comisión, los números comenzaron a aumentar y mediante un proceso de estandarización pudieron participar de los ítems en la agenda. Originalmente, a las ONG no se les permitía nombrar determinados países en sus declaraciones. Pero, cuando las ONG comenzaron a citar referencias, tales como ‘un país africano pequeño, sin salida al mar’ fue para ventaja de los Estados que se levantara la restricción.

A medida que ha aumentado el número de ONG en la Comisión, han habido intentos por limitar el número de declaraciones. Una decisión, tomada un año atrás, limita a cada ONG a realizar seis declaraciones durante toda la Comisión. Las declaraciones conjuntas entre ONG cuentan como menos de una declaración completa para cada ONG participante y existe el agregado de que las declaraciones conjuntas encabezan la lista de oradores de las ONG. Pero, aún no hay garantía de que la declaración no deba realizarse a últimas horas de la noche y ante una sala vacía. Sin embargo, si las ONG no son marginadas en el proceso, se debe mejorar la calidad de sus declaraciones.

En el Comité Ejecutivo de ACNUR, lo opuesto en lo que se refiere a la participación de las ONG, sólo se permite una sola declaración, conocida como ‘la declaración del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA)’. Cuando se introdujo por primera vez la declaración de las ONG, el grupo que aglutinaba al ICVA la convirtió en la elección aceptada para la expresión de la declaración ICVA. Pero, cuando se formó el Comité Permanente de ACNUR, las ONG de derechos humanos y de defensa deseaban poder realizar más declaraciones. En lugar de modificar el formato del EXCOM, a las ONG se les permitió realizar ‘una declaración’ por cada ítem en la agenda durante el Comité Permanente con ICVA coordinando qué ONG encabezarían la declaraciones de cada ítem, basándose en su experiencia específica y la ubicación en el campo.

-Diferentes Dinámicas

Las dinámicas del EXCOM de ACNUR del y la Comisión también deben ser puestas en consideración. En la Comisión, las ONG relatan y llaman la atención sobre las preocupaciones directamente a los gobiernos. Es muy valorable que una ONG nacional llame la atención sobre los temas de derechos humanos en un foro público cuando su gobierno se encuentra presente. Un clásico ejemplo podría ser el ocurrido a principios de 1990 cuando el embajador de Indonesia presidía la sesión y una tras otra las ONG de Timor Oriental tomaban la palabra. Hicieron declaraciones acerca de los abusos a los derechos

humanos en Timor Oriental mientras que el representante Indonesio que presidía sólo podía agradecer la contribución.

Los principales resultados que pueden lograrse con declaraciones orales son la exposición y la presión pública. Una presión constante sobre los países en muchos casos puede causar un efecto. Las repetidas declaraciones de las ONG sobre los abusos de los años 1970 en la Argentina llevaron a la creación del primer mecanismo temático: el Grupo de Trabajo sobre los Desaparecidos. En la primera declaración realizada en Sudáfrica tras su readmisión a la Naciones Unidas, con posterioridad al fin del apartheid, el representante hizo notar cuán importante había sido la presión ejercida por la Comisión a través de los años.

Las declaraciones orales también pueden utilizarse como una herramienta efectiva para interpretar los registros a modo de responsabilizar más tarde a los gobiernos pero en la Comisión sólo pueden tener una influencia limitada. Rara vez causan un impacto en las resoluciones que se aprueban en un mismo año. Esta influencia se logra a través de declaraciones escritas, que deben prepararse con anterioridad a la Comisión, o a través de reuniones y presión ejercida sobre los gobiernos.

Dentro de los organismos de ACNUR se encuentran los gobiernos, ACNUR, y las ONG con sus declaraciones que tratan no sólo de temas relacionados a los países sino también cubren áreas que ACNUR necesita mejorar. Las ONG tienden a apuntar contra ACNUR en lugar de apuntar contra los gobiernos que infringen la ley de refugiados. Además, muchas ONG aún deben llevar a la práctica el concepto de combinar declaraciones orales junto con un mayor esfuerzo por ejercer presión sobre los gobiernos y ACNUR, con anterioridad a las reuniones de los Comités Ejecutivo y Permanente. Mientras que en algunos países, las ONG organizan reuniones con las delegaciones de sus gobiernos con anterioridad a las reuniones de ACNUR, este no es un esfuerzo sistemático por parte de todas las ONG que asisten a las reuniones de ACNUR.

Una ventaja del sistema de ACNUR, que aún debe alcanzar todo su potencial, es el concepto de asociación entre ACNUR y las ONG para lograr el objetivo en común de proteger y asistir a los refugiados eficazmente. Mientras que se admitían las declaraciones de las ONG por primera vez el EXCOM supuso que se estaban realizando consultas entre ACNUR y las ONG. Sin embargo, estas suposiciones no mencionan de las diferencias de opinión entre ACNUR y las ONG y entre las ONG.

-Diversos resultados

El nivel de influencia que poseen las ONG sobre los resultados de las Comisión y los organismos de ACNUR son muy diferentes. En general, en el mundo de los derechos humanos se reconoce la importancia y el rol de las ONG en términos de sus capacidades para hallar datos, la profundidad de su análisis y su capacidad para detectar nuevos problemas. El resultado: en general, las posturas y preocupaciones de las ONG son tomadas en cuenta por los gobiernos. Muchos de ellos desean saber en qué piensan las ONG con anterioridad al CHR y organizan reuniones y consultas informales con ellas antes de que éstas se presenten en Ginebra para la sesión maratónica de seis semanas. Una vez que se

presentan en la Comisión, se llevan a cabo consultas con un final abierto sobre las resoluciones y a las ONG se les permite tomar parte de las negociaciones sobre las resoluciones temáticas y frecuentemente realizan aportes. Existen varias resoluciones de donde los países han excluido a las ONG. La situación es diferente en el caso de las resoluciones sobre los países, pero es a través de la presión ejercida por las ONG que influyen sobre aquellas resoluciones. Las ONG también han logrado ejercer presión exitosamente para llamar la atención sobre la situación en muchos países a través de la declaración del presidente, como ser el caso de Colombia, para lo cual las ONG Colombianas ejercieron presión con éxito.

Para las ONG, las resoluciones que se aprueban en la Comisión (en especial aquellas que se aprueban por consenso), así como las declaraciones del Presidente (que siempre son consensuadas), pueden ser herramientas poderosas para ejercer presión sobre los gobiernos. La declaración realizada por el Presidente este año sobre Indonesia, y que contó con el apoyo del gobierno de ese país, establecía que ‘se deben hacer todos los esfuerzos posibles para completar el programa de repatriación de los refugiados de total acuerdo con las normas internacionales’: noción importante que se pueda utilizar para con el gobierno más tarde, si fuese necesario. Pero estas resoluciones y presentaciones pueden ser utilizadas más eficazmente si la ley de refugiados tuviera incidencia en el campo de los derechos humanos con más regularidad. Por ejemplo, las ONG podrían jugar un papel más relevante en la Comisión si pusieran sobre la mesa su experiencia en campo y su labor con los refugiados y las personas desplazadas internamente. Las resoluciones de los países se podrían utilizar mejor si se incluyera una noción sobre los desplazados o la situación de derechos humanos subyacente en los países que protegen a los refugiados y a las personas desplazadas internamente. Sin embargo, los esfuerzos realizados por las ONG no deberían estar limitados a las Comisión sino que deberían extenderse a los organismos surgidos por tratados de los derechos humanos, cuando y donde sean aplicables.

Al mismo tiempo, actualmente no existe un medio sistemático para garantizar que las ONG en tierra estén conscientes de lo que sucede en la Comisión o en los organismos surgidos por tratados. Sin saber de los resultados de los organismos de derechos humanos, en cuanto a lo que se refiere a las resoluciones y a las declaraciones, las ONG no las pueden utilizar en su total potencial.

El proceso de diseño del borrador relativamente participativo de la Comisión es casi lo opuesto a lo que se observa en el EXCOM de ACNUR. Mientras que no hay resoluciones o conclusiones que surjan de las reuniones del Comité Permanente, las Conclusiones de protección adoptadas por el EXCOM pueden convertirse en una gran contribución para la ley (indulgente) de refugiados. El proceso de diseño del borrador para las Conclusiones de protección se realiza a puertas cerradas para las ONG. Es sólo a través de las relaciones con gobiernos amistosos, dispuestos a compartir los borradores, que las ONG pueden tener algún tipo de influencia en lo que se incluye en las Conclusiones. Pero, esta situación es insuficiente. Los gobiernos necesitan darse cuenta del valor de incrementar el rol de las ONG en el EXCOM en lo que se refiere a la protección de los refugiados y en cuanto a responsabilizar a los Estados de sus obligaciones en la protección de refugiados.

* Realizado con el aporte de Rachel Brett, Oficina Cuáquera de las Naciones Unidas en Ginebra, quono@mbox.unicc.org.

OPINION REFUGIADOS Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Por Loretta Hieber

En junio de 1999, aproximadamente unos 700000 kosovares huyeron de sus hogares mientras aviones de guerra de la OTAN atacaban Kosovo. El resultado de la agresión serbia combinada con una campaña de bombardeo de la OTAN impulsó el desplazamiento de refugiados en masa más importante en Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

La comunidad internacional no estaba bien preparada para manejar un éxodo semejante, y no se tuvo mucho en cuenta la comunicación con los cientos de miles de refugiados o las poblaciones huéspedes en Albania y Macedonia. Durante una evaluación de las necesidades en Albania, más del 75% de refugiados kosovares manifestaron que carecían de la información básica sobre la disponibilidad de la asistencia humanitaria y las actividades de las agencias de la ONU y las ONG. Sin embargo, sin un conocimiento adecuado acerca del esfuerzo para socorrer, los refugiados tuvieron pocas oportunidades de realizar elecciones a conciencia acerca de su futuro cercano.

La crisis en Kosovo no fue única. Un oficial de información de Médicos sin Fronteras de servicio en Ingushetia condenó la falta de información humanitaria básica para las poblaciones chechenas desplazadas. Un doctor del Comité de Rescate Internacional informó este año que miles de muertes podrían haberse evitado en el Congo si hubiera habido una mejor divulgación de la información médica.

Durante gran parte de las últimas dos décadas, los esfuerzos internacionales para mejorar la información respecto de los refugiados se ha centrado sobre la opinión pública en los países huéspedes. Mientras que si bien es casi indudable lo vital de promover un clima favorable de opinión pública para facilitar la protección de los refugiados, las estrategias de información deberían tener un foco más amplio.

En síntesis, ha habido una llamativa superficialidad en el tratamiento de los programas diseñados para mantener informados a los refugiados sobre los acontecimientos que los concierne directamente. Se ha hablado mucho acerca de garantizar los derechos de los refugiados, pero en estas discusiones se pone poco énfasis en garantizar la información a aquellos directamente involucrados.

¿Cuál es el efecto posible de una información inadecuada para las poblaciones en crisis?

En primer lugar, una información insuficiente conduce a mayores rumores. En situaciones de ingreso en masa, los rumores abundan. Esto puede provocar movimientos de

poblaciones innecesarios, hasta pánico en masa. Los rumores injustificados florecen en situaciones de incertidumbre, y es muy probable que la inestabilidad se acentúe.

En segundo lugar se encuentra el incremento probable en los niveles de ansiedad general. No mantenerlos adecuadamente informados puede tener un impacto directo sobre el bienestar psicológico de las poblaciones afectadas. Es cada vez más visible que la falta de información puede exacerbar el estrés en situaciones de crisis.

Un canal de comunicación abierto entre las poblaciones de refugiados, los países huéspedes y las organizaciones de refugiados, tales como ACNUR, pueden posibilitar una administración efectiva de los campamentos así como la repatriación. El regreso voluntario se sustenta sobre una adecuada información sobre las condiciones en el país de origen y permiten que los refugiados puedan realizar decisiones a conciencia. Si bien en ciertas situaciones, como en el caso Ruanda, hubo un programa de información masivo diseñado específicamente para mantener informados a los refugiados de los desarrollos en su país de origen, este es raramente el caso.

¿Por qué existe una superficialidad en el tratamiento de programas de información creíble para poblaciones afectadas por el desastre?

La información a menudo es vista como peligrosa e incontrolable. En varias ocasiones, los oficiales de socorro expresaron su preferencia sobre la divulgación de la información sobre la base de la 'necesidad de saber'. Si embargo, este enfoque refuerza el estereotipo pasivo de los refugiados.

Además, a diferencia del cuidado de la salud, la alimentación o la sanidad, la información es muy a menudo considerada un privilegio y no un derecho. Un intento reciente por desarrollar una estrategia de información según la iniciativa Lusaka y la reconstrucción de paz en el conflicto del Congo fue abordado por la pregunta de un experimentado donante, '¿por qué los congoleños necesitan saber sobre los Acuerdos Lusaka?'

Para que se cumpla con las necesidades de los refugiados se requiere de un enfoque basado en los derechos para garantizar una adecuada información en las crisis humanitarias. Los derechos de libertad de expresión y la de buscar y recibir información están comprendidos en importantes tratados de derechos humanos. Pero, la noción del derecho a la información se ha definido muy escuetamente. Es necesario interpretar para garantizar un esfuerzo cuidadosamente planeado por aquellos organismos responsables de las poblaciones de refugiados a fin de garantizar una transmisión confiable de información para y hacia las poblaciones afectadas. Además, la información debe ser enfatizada por el Proyecto Esfera (Sphere Project), que establece normas mínimas en operaciones de socorro y que lamentablemente no incluye una referencia explícita al derecho a buscar y recibir información.

En circunstancias ideales, el acceso de los refugiados a la información imparcial debería estar específicamente establecido en los instrumentos de protección de refugiados. Este corolario debería estipular que ningún país impedirá el acceso de los refugiados a programas de información creíble que se centren en situaciones humanitarias y en realidad,

las agencias internacionales a cargo de la protección de refugiados deben garantizar la existencia de programas de información adecuados.

Esto no significa que los medios internacionales deban llenar los vacíos de información. Por ejemplo, durante la guerra de Kosovo, un oficial de información de una de las principales agencias de la ONU sugirió que los refugiados sintonizaban la CNN si deseaban tener más información sobre los esfuerzos de socorro. Además de la imposibilidad de sugerir el acceso a la televisión (en un idioma extranjero, además), la realidad es que es probable que la mayoría de las agencias de noticias internacionales como el BBC World Service (Servicio Mundial de la BBC) o Radio France Internacional (Radio Francia Internacional) dediquen sólo unos minutos de cobertura a cualquier historia. Su programación está constituida por noticias, no es una programación humanitaria, que incluye información básica sobre la salud, descripciones de agencias de socorro, o rastreo de las familias.

La ONU a confiado en el establecimiento de estaciones de radio de la ONU en zonas de conflicto, tales como en Bosnia y Camboya para divulgar la información humanitaria. Sin embargo, de este enfoque surgen preguntas acerca del sostenimiento a largo plazo, el costo y el potencial daño a los medios locales.

Por lo tanto es preferible que la comunidad internacional luche por obtener el apoyo de los periodistas y agencias de noticias locales para la divulgación de una información humanitaria imparcial. Es mucho más probable que la información local, en un formato e idioma familiar al de la audiencia, sea percibida como creíble y digna de confianza por la población. Por supuesto, existen situaciones donde no hay medios de comunicación locales y se deben ofrecer alternativas como las radios independientes.

Pero el mandato debería ser el mismo: garantizar que los refugiados, las personas desplazadas y las poblaciones huéspedes tengan acceso a una información imparcial, creíble y precisa sobre la crisis, incluyendo los esfuerzos de socorro nacionales e internacionales. Esto podría requerir de la distribución de radios a gran escala. Los donantes y las agencias internacionales deberían garantizar que ningún esfuerzo de socorro internacional importante se realice sin una estrategia de información adecuada e independiente para mantener informadas a las poblaciones afectadas. No es ni más ni menos que respetar los derechos básicos de los refugiados y de otros grupos afectados por el conflicto.

* Loretta Hieber, Directora Fundadora de Media Action International y autora de “Lifeline Media: Reaching Populations in Crisis,” (Medios de salvación: Aproximación a las Poblaciones en Crisis) e-mail: info@mediaaction.org.

Grupo editorial de ‘TALK BACK’
Ed Schenkenberg van Mierop, Coordinador de ICVA
Manisha Thomas, Jefe de redacción ICVA
Simon Russell, Jefe de Política de Refugiados de ICVA

Para ser incluido o borrado de la lista de envíos, envíe un mail a talkback@icva.ch con el mensaje

o

‘suscríbanme a TALK BACK’

o

‘Elimínenme de TALK BACK’.

TALK BACK también está disponible en el sitio web de ICVA:
www.icva.ch

También se encuentran disponibles las Traducciones de ‘Talk Back’ en Francés y en Inglés.
Para recibir copias, por favor envíe un e-mail a
talkback@icva.ch, indicando su idioma de preferencia.
