

TALK BACK

Boletín de Noticias del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA)

Volumen 4-1, 21 de marzo del 2002

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

Suscríbase a Talk Back: talkback@icva.ch

La información sobre suscripciones se encuentra al final del boletín.

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

-- CONTENIDOS --

EDITORIAL

- Soluciones Paliativas para los Trabajadores Humanitarios

NOTICIAS

- Poder y Privilegio
- Asistencia, ONGs y la Seguridad en Somalia
- Urgente Necesidad de Protección para los Civiles en Liberia

TEMA DEL MES: CAPACITACIÓN EN PROTECCIÓN

- No capacitemos únicamente
- Reach Out --¿Qué hemos hecho hasta el momento para mejorar la protección de los refugiados?
- Incremento de la protección de los civiles en situaciones de conflicto: los seminarios de protección Ecogia

FOCO EN BURUNDI Y EN TANZANIA

- Cuando regresar no es una opción

ICVA CUMPLE 40 AÑOS

- Lanzamiento de la Nueva Sección del Sitio Web

EDITORIAL:

SOLUCIONES PALIATIVAS PARA LOS TRABAJADORES HUMANITARIOS

Una vez más, la calidad y la responsabilidad de la respuesta humanitaria está seriamente puesta a prueba tras el escándalo sexual de Africa Occidental. La impunidad de la que gozan los trabajadores humanitarios que truecan sus servicios por sexo y la falta de una respuesta que dé prioridad a las necesidades de protección de niños y mujeres son errores extremadamente básicos.

Desde la crisis de los Grandes Lagos a mediados de los noventa, cuando los trabajadores humanitarios dejaron de ser considerados sagrados en los campos de Goma, ha habido una serie de iniciativas entre diferentes organizaciones con el objetivo de desarrollar instrumentos y mecanismos para ‘organizar’ al sector.

El Proyecto Sphere, el Proyecto de Responsabilidad Humanitaria, el Proyecto de Capacitación Reach Out, ALNAP (en sus siglas en inglés), las capacidades locales para el proyecto por la paz/no cause daño, por nombrar tan sólo algunas de estas iniciativas, apuntan a mejorar la calidad de la respuesta humanitaria. Pero todos estos proyectos bien intencionados, ¿no están cubriendo algo tan básico como una falta internacional de habilidades y pericia del sector humanitario?

Pero, por otra parte, existe un desconocimiento generalizado en cuanto a las habilidades y la pericia con las que un trabajador humanitario debe contar. No existe un currículum o acuerdo estándar sobre lo que todo trabajador humanitario debiera saber. El trabajo humanitario no es una profesión; por el contrario, el sector se compone de médicos, personal de logística e ingenieros, cada uno operativo en su campo. Sin embargo, las destrezas técnicas no son suficientes.

La acción humanitaria implica mucho más que proporcionar alimentos, albergue y cuidados médicos. Los derechos humanos, los principios humanitarios y la protección son igualmente, o tal vez, más importantes. Por raro que parezca, estas prioridades muy a menudo son pasadas por alto. La actual respuesta a situaciones de emergencia significa: vuelos charter completos, camionetas, cobertores plásticos, y tanques de agua. Pareciera ser que, sólo cuando pasa la tormenta se comienza a evaluar qué otra cosa se precisa en cuanto a los derechos y a la protección, en lugar de incorporarlos desde el principio de la operación humanitaria.

En consecuencia, el sector desarrolla soluciones paliativas en lugar de abordar el problema. ¿Por qué razón los trabajadores humanitarios aún desconocen los mandatos institucionales de sus colegas? ¿Por qué razón no abordamos las necesidades de protección y evaluamos la situación de los derechos humanos antes de montar una respuesta logística masiva? ¿Por qué razón necesitamos crear un sistema para rendir cuentas cuando cada organización humanitaria cuenta (al menos auto impuesto) con un mandato del cual derivan obligaciones y responsabilidades?

Si bien parte del problema puede ser abordado mediante la capacitación (Proyectos Sphere y Reach Out), ésta no es suficiente como estrategia a largo plazo para un cambio institucional. Y si bien cada uno de los proyectos anteriormente mencionados cobraría sentido si se lo considerara como una parte de las herramientas del trabajador humanitario, no hay coherencia entre ellos.

Por otra parte, esta incoherencia señala la debilidad de gran cantidad de gerentes generales de las organizaciones humanitarias. Parte de esta debilidad puede ser la falta de comprensión de la acción humanitaria combinada con la falta de habilidad y pericia en el campo, ya que más y más jefes son reclutados fuera del sector. Pero la mayor debilidad es su incapacidad o falta de deseo de producir cambios dentro de las organizaciones y que realmente harían a la diferencia en el modo en que se lleva a cabo la labor humanitaria. Sólo un fuerte liderazgo garantizará que los trabajadores humanitarios cuenten con todos los elementos que deberían formar parte de las

herramientas del trabajador humanitario. No se debería utilizar como excusa los obstáculos que presentan las burocracias institucionales aparentemente infranqueables o la posible resistencia por parte del personal; ha llegado el momento de tomar las decisiones que realmente permitirán que la labor humanitaria proteja y ayude a quienes más lo necesitan.

*ALNAP es la Red Activa de Aprendizaje sobre la Responsabilidad y el Rendimiento en la Asistencia Humanitaria.

(Ed Schenkenberg van Mierop)

NOTICIAS:

PODER Y PRIVILEGIO

El estudio realizado por ACNUR/Save the Children (Salvemos a los niños, Reino Unido) que reveló la explotación sexual generalizada de los niños refugiados en Guinea, Sierra Leona y Liberia, subraya una serio fracaso en el sistema de protección internacional de refugiados. Las fuerzas de paz, los trabajadores humanitarios, los líderes comunitarios y de refugiados, los docentes y otros han sido acusados de supuesto intercambio de dinero y productos (tan exiguos como galletas, zapatos y cobertores plásticos) por sexo con los niños refugiados. La dependencia de este personal y sus servicios ha llevado a una situación en que éstos se encontraban con la posibilidad de abusar de sus puestos de poder y privilegio, victimizando aún más a los más vulnerables.

La principal prioridad consiste en abordar las necesidades de las víctimas y garantizar que se ponga punto final a esa explotación. Al mismo tiempo, el estudio llama a considerar el modo en que las organizaciones humanitarias regulan y monitorean la conducta del personal. Las organizaciones deben garantizar que no se abuse de los puestos de poder y privilegio con respecto a los beneficiarios.

Con posterioridad a la historia publicada por la BBC sobre la explotación infantil, varios miembros jefes de organizaciones humanitarias manifestaron que los informes no los sorprendían, si bien sí los alarmaba la escala de la explotación. ‘Uno sabe que este tipo de situación sucede en el terreno’, es lo que a menudo se escucha en muchos debates internos a partir de la divulgación del estudio. Se acepta con demasiada facilidad, y no se cuestiona en forma adecuada que, en el seno de varias organizaciones humanitarias importantes al menos una vez al mes, un miembro del personal expatriado sea despedido debido a que su conducta personal viola las reglas o normas locales, internacionales y/o de las organizaciones.

Los actos incurridos en el ejercicio del deber por personal (nacional e internacional) y que sean considerados criminales según lo establece la jurisdicción local son, por supuesto, motivo para despedir a un empleado. Sin embargo, en el caso de Sierra Leona, por ejemplo, la edad a partir de la cual es válido el consentimiento que se da para tener relaciones sexuales es de 14 años. En Guinea, no existe para la ley límite de edad alguno.

Estos vacíos en las leyes locales son algunas de las razones por las que las organizaciones mismas son quienes exigen reglas adicionales para regular la conducta del personal. Estas reglas deben estar basadas en leyes internacionales (de derechos humanos), así como también en la ética y los valores específicos que la organización defiende.

-¿Reinventar la rueda?

En reacción a este informe, ya ha habido varias sugerencias y debates sobre la necesidad de desarrollar un ‘código de conducta en común’. De tomarse este camino, existe un serio riesgo de que las discusiones dilaten las acciones en el terreno y que no se invente nada nuevo. Si bien trabajar en un código de conducta en común haría ver que la comunidad humanitaria está trabajando por detener la explotación, es necesario realizar una verdadera labor en los campos en forma inmediata para mejorar la protección. Al mismo tiempo, la discusión sobre el código de conducta no debería consistir en crear nuevos instrumentos, sino en implementar los que ya existen.

Una rápida encuesta indica que varias ONGs cuentan con algún tipo de código de conducta para el personal, pero existen grandes diferencias en cuanto a su contenido, alcance e implementación, a raíz de las diferencias culturales y estructurales de las organizaciones. Por ejemplo, algunos códigos están cuidadosamente detallados y su principal objetivo consiste en proteger a los niños, estableciendo en 18 años la edad a partir de la cual es válido el consentimiento que se da para tener relaciones sexuales, según lo establece la Convención de los Derechos del Niño. Otros objetan, en términos más amplios, la explotación de la vulnerabilidad personal y el tratamiento denigrante de las personas.

-Trabajando en la Implementación

Se crean varios códigos en torno a la tradicional distinción entre el personal nacional y el internacional y, en algunas ocasiones, se centran en el comportamiento del personal internacional o no requieren que su personal nacional firme ese código.

Los mecanismos para implementar códigos de conducta requieren de atención. En general, uno de los problemas más serios consiste en que los beneficiarios, el personal, y/o los miembros de la población local que desean presentar una queja contra un trabajador humanitario no tienen a dónde recurrir. En la mayoría de las ONGs internacionales, en lo que se refiere a informar sobre el comportamiento del personal, la brecha entre el terreno y las oficinas centrales es demasiado amplia. Algunas organizaciones cuentan con detallados procedimientos para presentar informes sobre supuesta mala conducta. Otros confían plenamente en los informes que les rinden los miembros del personal a su regreso del terreno a las oficinas centrales y donde la conducta del personal se trata como un tema de menor importancia. No es extraño, cuando se rinden estos informes, que un miembro del personal presente de improviso algún tema vinculado a la conducta de un colega. Como señala un antiguo Gerente de Recursos Humanos de una importante ONG: ‘probablemente sólo algunos pocos de la totalidad de los casos de mala conducta llegan a las oficinas centrales, y cuando lo hacen, siempre es demasiado tarde’.

- Tratando el tema de la impunidad

La impunidad del personal que es despedido es otra de las debilidades fundamentales del sector humanitario. A menudo, la participación de una organización concluye cuando se despide a un miembro del personal. Muchos de estos individuos fácilmente consiguen un nuevo empleo en otra organización humanitaria. No son muchas las organizaciones humanitarias que evalúan referencias cuando se refiere a la conducta en un empleo anterior con otras ONGs. Del mismo modo, hay muy poco control por parte de las organizaciones internacionales cuando se refiere a contratar personal local.

En muchos casos, la mala conducta sucede en aquellos lugares donde las jurisdicciones locales son incapaces de entablar una acción judicial, o donde la calidad de los procedimientos jurídicos es dudosa. Sin embargo, se están haciendo los esfuerzos necesarios para lograr entablar acciones jurídicas ya sea en el país, con ciertos expatriados, o en su país de origen. Recientemente, muchas jurisdicciones occidentales han comenzado a atender la posibilidad de enjuiciar a aquellos individuos nacionales que tienen relaciones sexuales con menores en otro país que no sea el suyo propio. Una de las razones por las que las organizaciones son reticentes a iniciar procedimientos jurídicos puede ser el posible efecto negativo que un caso llevado a corte puede tener en la imagen de la organización.

Pero la reticencia a iniciar casos judiciales y/o el temor a una publicidad negativa debería tener menos peso que las cuestiones de la responsabilidad. Es mucho lo que las organizaciones pueden y deberían hacer. Si, por ejemplo, las leyes nacionales establecen una edad inferior a 18 años como la edad a partir de la cual es válido el consentimiento que se da para tener relaciones sexuales, tal vez la actividad de intercambiar productos por sexo se puede clasificar como robo perpetrado por el individuo perteneciente a la organización humanitaria.

- Iniciativas entre agencias

Sorprendentemente, una muy conocida iniciativa realizada en forma conjunta por organizaciones en el ámbito del manejo del personal para la asistencia humanitaria, el Código de 1996 de las Personas Inglesas para la Ayuda, no establece ningún parámetro en común de lo que es o no aceptable en cuanto a la conducta del personal. De hecho, el código pasa por alto el tema completamente.

Existe el peligro de que un código de conducta en común se convierta en un trozo de papel firmado al momento de ser contratado, pero que el personal no necesariamente comprendería. Instalar un código es sólo una de las medidas para sensibilizar al personal humanitario al respecto de sus obligaciones; no debería ser considerado lo primordial.

- ¿Hasta dónde debería abarcar el código?

Hacer participar al personal de debates acerca de la conducta se aplica en especial al enconado debate del comportamiento de los expatriados fuera de las horas laborables. Todo trabajador humanitario en el terreno parecería estar en condiciones de citar casos de mala conducta del personal, en especial de expatriados. El consumo excesivo de alcohol, de drogas suaves, y el frecuentar prostitutas es una práctica común y justificada debido a las grandes presiones laborales y a las excesivas horas extras durante emergencias. Resulta interesante que el personal expatriado parecerían adoptar diferentes parámetros cuando se encuentran en una misión.

Se han llevado a cabo duros debates en las organizaciones humanitarias en cuanto a la cuestión de si una organización puede, o debería, de hecho regular la conducta de su personal fuera de las horas laborables. ¿Pero qué significaría ‘fuera de las horas laborables’ para un expatriado que representa a su organización? La conducta del personal internacional es sinónimo de moral, normas y valores para el personal local y la población. No ayuda a la credibilidad de las organizaciones humanitarias si se observa que el mismo personal que visita a prostitutas durante la noche controla y dirige además al personal nacional y ayuda a los refugiados. En muchas organizaciones, estos temas son obstáculos en el desarrollo de códigos de conducta.

Por otra parte, sería muy difícil abordar las diferentes culturas institucionales y puntos de vista en cualquier intento por desarrollar un código en forma conjunta. Sería mejor iniciar una discusión sobre parámetros en común que como mínimo cada código debería incorporar. Sin embargo, no se requiere de un código de conducta para saber que cobertores plásticos a cambio de favores sexuales constituyen una práctica criminal.

**

URGENTE NECESIDAD DE PROTECCIÓN PARA LOS CIVILES EN LIBERIA

En Liberia, se necesita con urgencia una presencia imparcial e independiente abocada a la protección y que monitoree e informe activamente sobre los abusos de derechos humanos cometidos a la población, como medio de jugar un papel de protección inmediato en la vida de los civiles afectados por el conflicto. Esta presencia monitorearía las actividades de las instituciones gubernamentales, como ser el Ministerio de Información y la recientemente establecida Comisión Nacional para la Asistencia en Desastres, cuya intención es la de evaluar la situación de los desplazados internos. Debería además monitorear y vincularse con grupos de la sociedad civil incluyendo las organizaciones de derechos humanos, los periodistas independientes y los grupos femeninos y estudiantiles.

Desde la imposición del estado de emergencia del 8 de febrero, la situación de la población civil ha empeorado notoriamente. Si bien la lógica del estado de emergencia consiste en proporcionar mayor seguridad a los civiles, el resultado ha sido el opuesto. Los compromisos públicos del gobierno en cuanto a que no se cercenarían las libertades civiles es una farsa, y los acontecimientos implican que el estado de emergencia fue impuesto precisamente con el objetivo de acallar a todo crítico del gobierno. Éste último ha alertado a la sociedad civil para que no se realicen comentarios públicos sobre el estado de emergencia sin la autorización del gobierno. Los raides de las fuerzas de seguridad liberianas en comunidades populosas han creado terror entre la población general. Dichos raides han resultado en el reclutamiento forzoso de hombres jóvenes y niños enviados a luchar a la línea de combate. Otros han sido escogidos engañados por la actividad disidente y, en muchos casos, torturados y retenidos hasta que un miembro de su familia paga sumas de entre 500-1000 dólares estadounidenses por su liberación. Miembros del personal del periódico más independiente, ‘The Analyst’ (‘El Analista’), fueron arrestados y retenidos sin haberse presentado cargos y de un día para el otro, tras escribir un artículo sobre los elementos a favor y en contra del estado de emergencia.

El conflicto armado entre las fuerzas de seguridad de Liberia y los grupos armados de oposición se ha prolongado desde 1998. En el año 2001, el conflicto armado escaló a tal punto que miles de personas huyeron del condado de Lofa y se convirtieron tanto en desplazados internos como en refugiados. Se establecieron campos en los condados de Bong, Cape Mount y Gbopulu. En 2002, a medida que el grupo armado de oposición, los Liberianos Unidos para la Reconciliación y el Desarrollo (LURD, en sus siglas en inglés) se desplazaron hacia Monrovia, los miles de individuos que ya eran desplazados internos se convirtieron en víctimas una vez más, y volvieron a ser desplazados a los pueblos y a los antiguos campos para personas desplazadas internas en Monrovia y sus alrededores y en áreas en el condado de Bomi. Otros miles de personas han buscado refugio más allá de la frontera, en Sierra Leona. Durante el conflicto, los civiles han sido víctimas de matanzas, tortura, violación, saqueo a gran escala, y desplazamiento masivo, pero pocos han recibido la atención de la comunidad internacional.

La declaración del estado de emergencia ha puesto a Liberia en el centro de la escena, así como el informe de la explotación sexual generalizada de los niños refugiados en los campos. Las declaraciones públicas realizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, la Organización de la Unidad Africana (OAU, en sus siglas en inglés), y otros miembros de la comunidad internacional han señalado la necesidad de una mayor atención de los civiles atrapados en el conflicto. Numerosos esfuerzos se están realizando para lidiar con los vacíos en la protección de los refugiados en África Occidental. Por otra parte, la Organización de la Unidad Africana ha nombrado recientemente a Momodou Lamin Sedat Jobe como su nuevo enviado especial a Liberia, así como también ECOWAS ha propuesto su actuación como mediador.

El centro de la atención en Liberia requiere desplazarse ahora de los asuntos públicos a una acción concreta. La falta de una presencia internacional constante en Liberia señala la urgente y serie necesidad de la protección de los civiles y la provisión de ayuda humanitaria. La comunidad internacional no puede continuar evadiendo los temas sobre la protección de los tanto se conoce y que han sido pasados por alto.

Primero y principal, la capacidad de liderazgo de las Naciones Unidas y las ONGs en Liberia necesita ser una prioridad para estar en posición de monitorear, informar públicamente y defender en forma conjunta de un modo bien coordinado en nombre de la protección de los civiles. Dada la necesidad de una respuesta humanitaria, se requiere de un mayor liderazgo por parte de las Naciones Unidas encarnado en la persona de un Coordinador Humanitario, en especial cuando se habla de la protección y asistencia de los desplazados internos. Se requiere con extrema urgencia del reclutamiento y el envío de monitores de derechos humanos vinculados a la Oficina de Apoyo a la Construcción de Paz en Liberia de las Naciones Unidas (UNOL, en sus siglas en inglés). La comunidad internacional necesita dar prioridad a la protección de los civiles y actuar inmediatamente.

*Tania Bernath es Investigadora de la Secretaría Internacional de Amnesty International (Amnistía Internacional). El artículo no representa la postura de la organización en su totalidad, pero sí representa los temas de inquietud de una posible acción impulsada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (ver

Comunicado de Prensa de la Presidencia de Noruega de marzo del 2002, índice AI EUR 36/001/2002).

**

ASISTENCIA, ONGs Y LA SEGURIDAD EN SOMALIA

Recientemente, se ha suscitado un enconado debate en lo relativo a las ONGs y los temas de seguridad en Somalia. En el centro del problema se halla el deseo de las ONGs de incrementar su influencia en procesos de toma de decisiones concernientes a cuestiones de seguridad. Desean una mayor autonomía, es decir, ser independientes de otros organismos de seguridad, cuando fuese necesario. Las ONGs son conscientes además de los efectos de las acciones de organizaciones humanitarias en respuesta a entornos aparentemente inestables para las continuas actividades del programa.

El debate en torno a la ‘seguridad’ en un país sin gobierno ha cobrado aún mayor importancia a partir de ‘la guerra contra el terrorismo’, y la amenaza que aparentemente ejerce Somalia sobre la inestabilidad mundial. Las implicancias de una presencia internacional constante, y el financiamiento y la implementación de proyectos humanitarios y de desarrollo, son trascendentales. La seguridad de Somalia, en términos de la resolución del conflicto y la asistencia a largo plazo, es claramente multifacética, ya que involucra a una serie de socios desiguales. Y con una heterogeneidad semejante, la pregunta es cuál es la voz cantante para decidir el futuro de la nación.

Uno de los temas centrales es que la única receta para la seguridad y la estabilidad consiste en crear una relación de confianza entre una ONG y la comunidad local, a menudo un minucioso proceso en Somalia (es posible que sea necesario equilibrar una centena de intereses de los clanes, posiblemente hostiles); a partir de este principio, surgen todos los otros componentes de un desarrollo sostenible. La afirmación ‘los buenos proyectos llevan una buena seguridad’ aún se mantiene, y es de suma importancia establecer una relación laborable y duradera entre los funcionarios de asistencia externa y la comunidad de asilo.

Algunas ONGs han manifestado que, en especial en tiempos de crisis, se inclinan a favor de ‘mantener el vínculo con la comunidad local’, tomando como principal indicador las opiniones y garantías de los socios locales que, a su vez, es una muestra de empatía con las poblaciones beneficiarias. Los aparatos oficiales de seguridad, entrenados invariablemente con una perspectiva militar, consideran la situación de un modo diferente. Conocedores de la política y seguridad mundial, y por precaución, insisten en un enfoque diferente, como por ejemplo, reubicar al personal o incluso retirar la asistencia. Ningún enfoque es necesariamente correcto o incorrecto; el tema es la compatibilidad.

Estos temas han sido tratados en el marco del consorcio de ONGs, en Nairobi, así como también a nivel individual, a menudo en forma directa entre una ONG y un donante. Si bien no se logra satisfacer completamente los objetivos primordiales, es justo decir que la situación general en Somalia ha mejorado mucho, y no menos ha sido el deseo de buscar soluciones más eficaces proporcionadas por misiones de las Naciones Unidas y de los donantes. Los escépticos manifiestan que esta mejora en

cuestiones de seguridad y las relaciones en cuanto a la coordinación no es más que “emplazar” a las ONGs en estructuras foráneas ya existentes: un inteligente caso de apropiación. Muchos son optimistas con respecto a la mejora.

Se ha señalado que en lo que concierne al tema de la seguridad, existe una ‘dependencia institucional de las ONGs en terceros. La opinión de los donantes (que maneja los hilos económicos de las ONGs) ha resultado ser un factor crítico. Desde este punto de vista, es una cuestión de falta de un control efectivo de la programación y las actividades. Las ONGs han señalado que no deberían ser consideradas como sub-contratadas, sino como socias de igual nivel.

En su carácter de ‘actores en la línea del frente’, la opinión de las ONGs ha resultado ser, algunas veces, ineficiente. Las ONGs, por su parte, no se han manifestado a favor o en contra, debido a la cambiante opinión dentro de sus propias filas y la conocida historia de los recursos limitados. Gran parte del debate entre las ONGs se centra en la divulgación de la información en lugar de la formulación de políticas claves.

Para Somalia, casi todo el transporte se realiza mediante vuelos especiales charter, en especial vuelos de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (en lo sucesivo, ECHO). Si se le indica a un vuelo charter que un área, incluso una región completa es insegura, lisa y llanamente, no hay vuelo alguno, y por lo tanto no es posible la presencia del personal humanitario. La ecuación exige un equilibrio entre varios factores: convencer a los donantes y al aparato de seguridad es generalmente el comienzo de la operación. Para la mayoría de las ONGs, contratar vuelos charter no es una opción debido a restricciones presupuestarias.

El consorcio de ONGs intentó crear el puesto de ‘Oficial de Enlace de Seguridad’ para permitirle a las ONGs manifestar su opinión, pero la iniciativa fracasó debido a que no se dispuso de los fondos de los donantes. Lo poco que se ofreció, llamativamente por parte de las Naciones Unidas, fue insuficiente.

Ante este hecho, la única alternativa consistió en encontrar otros modos de lidiar con las estructuras de seguridad existentes. Como resultado, el Punto de Enfoque para el consorcio de ONGs ocupa un espacio en el Equipo de Administración de Seguridad de las Naciones Unidas (STM, en sus siglas en inglés) y contribuye al debate manifestando la opinión de las ONGs en cuestiones de seguridad. El Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSECOORD, en sus siglas en inglés) incluye una ‘página de las ONGs’ a la actualización periódica en materia de seguridad. Con la colaboración de USAID/OFDA, y si bien se aplica sólo a aquellas ONGs que ellos financian (los principales financieros de la logística de las Naciones Unidas), se le otorga igual prioridad a un número fijo de personal proveniente de las ONGs junto a sus colegas en las Naciones Unidas y que gozan de la misma protección bajo la autoridad del UNSECOORD. Se ha establecido un ‘Grupo de Referencia’ conformado por ONGs y la Comunidad Europea (el principal donante), que se reúne mensualmente y permite que las ONGs hagan sus aportes a la decisiones de la Comunidad Europea (ECHO) en cuanto a la asistencia en Somalia.

Cabe destacar que las relaciones entre las ONGs y sus socios, incluyendo al UNSECOORD, se encuentran en el proceso de afianzamiento a nivel regional en Somalia y mediante comités y contactos telefónicos y radiales periódicos. De este

modo, se ha creado la posibilidad del flujo de la información y se minimiza el riesgo de los malentendidos. El diálogo entre los representantes de ONGs zonales y los funcionarios del UNSECOORD en Somalia, por citar un ejemplo, se incentiva cada vez más, en especial si cada parte considera que la información oficial en cualquier área debe darse a conocer.

El caso de Somalia es un ejemplo de cómo los esfuerzos conjuntos entre las organizaciones de las Naciones Unidas y las ONGs pueden servir para avanzar en los temas de seguridad, sin importar a qué ritmo. Muchos de estos esfuerzos reflejan las recomendaciones para la colaboración en materia de la seguridad del personal proveniente de la labor del Fuerza de Tareas del Grupo de Trabajo del Comité Permanente Entre Organismos (IASC WG, en sus siglas en inglés) en materia de Seguridad del Personal, que reunió a actores humanitarios dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Si bien los esfuerzos conjuntos en Somalia no son un resultado directo de la labor de la Fuerza de Tareas, las recomendaciones de hecho proporcionan modos prácticos de mejorar la colaboración en el terreno en cuestiones de seguridad dentro de la comunidad humanitaria para otra situaciones (ver ‘Talk Back’ 2-6 y 3-3 sobre seguridad del personal).

Se está llevando a cabo una acción positiva y, en general, existe un mejor ánimo en Somalia. Pero los riesgos son altos y se refieren al futuro de la asistencia en Somalia. Sin embargo, aún cuando se mejore la seguridad a nivel local, ¿qué hay en cuanto a la situación fuera de Somalia y qué rol ocuparán las ONGs?

*Gary P. Jones, Punto de Enfoque, Consorcio de NGOs , Somalia

* Las recomendaciones y los informes de la Fuerza de Tareas del Grupo de Trabajo del IASC sobre la Seguridad del Personal se encuentran disponibles en la página de ‘Information Resources’ (Fuentes Informativas) en el sitio web de ICVA: www.icva.ch

TEMA DEL MES: CAPACITACIÓN EN PROTECCIÓN

Recientemente, ha habido varias iniciativas de capacitación centradas en la protección en el contexto de la acción humanitaria. El ‘Tema del Mes’ analiza tres iniciativas: un taller de capacitación en derechos humanos para trabajadores humanitarios, que congregó a varias organizaciones, las cuales han estado trabajando en ese tipo de capacitación dentro de sus propias organizaciones, el proyecto de capacitación en protección de refugiados ‘Reach Out’, y los Seminarios de Protección Ecogia del Comité Internacional de la Cruz Roja.

**

NO CAPACITEMOS ÚNICAMENTE

Ya no es tema de debate si los actores humanitarios deberían o no jugar un papel en la protección y ahondar en derechos humanos. El único tema de debate es ahora de qué manera, teniendo en cuenta sus cambiantes mandatos y métodos de trabajo, las organizaciones humanitarias garantizan que la protección de los derechos humanos se trasladen a su labor. No deberíamos menospreciar los desafíos a los que nos enfrenta el objetivo de incorporar los derechos humanos a la acción humanitaria. Modificar la

cultura institucional de las organizaciones humanitarias rara vez es un proceso simple y definitivamente no sucede de la noche a la mañana. Se deben tomar algunas decisiones difíciles, en los niveles más altos de las organizaciones, acerca del modo en que los derechos humanos se pueden incorporar realmente a la acción humanitaria.

Al capacitar en derechos humanos a su personal, varias organizaciones están modificando completamente su cultura institucional. Si bien este tipo de capacitación es necesario, y trabajar desde la práctica es la única opción inmediata en la mayoría de los casos, el efecto en la organización, en general, es limitado. Este tipo de capacitación a menudo se da en un vacío institucional, dejando a quienes están capacitados sin un marco de referencia en el cual aplicar lo que han aprendido. Las agencias humanitarias deben comenzar a realizar cambios reales en el modo en que abordan el tema de los derechos humanos en su totalidad y de qué manera incorporan la protección a su labor. De lo contrario, ¿cuál será la diferencia en las vidas de aquellos a quien asisten?

La explotación sexual generalizada de los niños refugiados en África Occidental indica de qué modo, en forma conjunta, las agencias humanitarias han fracasado en lo que debería ser la base de la protección. La comunidad internacional no ha protegido (y probablemente no lo haga aún) a algunos de los más vulnerables entre la población de refugiados en África Occidental. Lamentablemente, este fracaso en la protección no se limita a los campos de refugiados en África Occidental.

Los fracasos de la comunidad internacional en cuanto a la protección se reconocen hasta cierto punto; programas de capacitación, tales como los Seminarios de Protección Ecología del Comité Internacional de la Cruz Roja y el Proyecto de Capacitación 'Reach Out', y la capacitación en derechos humanos dentro de cada una de las organizaciones, dan cuenta de que los humanitarios necesitan realizar una mejor labor en proteger a quienes sirven (ver artículos relacionados en este número de 'Talk Back'). La pregunta es a quién se capacita dentro de las organizaciones y de qué modo ésta capacitación produce un impacto en los programas de las organizaciones.

Muchas de las iniciativas de capacitación que se llevan a cabo dentro de las organizaciones no han estado muy conectadas; no se sabe aún cuáles agencias se encuentran desarrollando materiales de capacitación en la actualidad. ¿Cuáles son los puntos básicos requeridos para capacitar a los trabajadores humanitarios? ¿Cuáles son los desafíos en el desarrollo de ese tipo de capacitación y su implementación? ¿De qué modo se puede acceder a lo que ya se ha hecho con el fin de evitar reinventar algo ya conocido?

Con el objetivo de abordar estas cuestiones, en noviembre del 2001, el 'Taller de Capacitación en Derechos Humanos para los Trabajadores Humanitarios: Un Proyecto Conjunto' reunió a individuos que se encuentran trabajando en ese tipo de capacitación en ONGs y agencias de las Naciones Unidas. Muchos individuos habían estado trabajando en capacitación en derechos humanos para trabajadores humanitarios por sus propios medios, con anterioridad al taller, y no habían tenido a quién recurrir para lograr apoyo anteriormente, en especial debido a que en muchas organizaciones, "vender" derechos humanos no es una tarea sencilla.

En el taller, hubo un consenso generalizado sobre la necesidad de que el material de capacitación esté disponible para que otros puedan beneficiarse del que ya existe. La idea de desarrollar un manual de capacitación central se consideró menos beneficioso que proporcionar acceso a la capacitación de otros. Según señaló un participante, sólo un tercio de la capacitación sería relevante para alguien fuera de su organización; el resto era específico de la organización. Se acordó sobre la necesidad de crear un sitio web donde el material existente estuviese disponible , permitiendo así que la gente se sirviera de estos materiales de capacitación y decidiera por sí misma qué le es útil.

Si bien se acordó sobre la necesidad de compartir los materiales de capacitación y continuar con el diálogo iniciado en el taller, aún quedan muchos desafíos. ¿A quién se debería capacitar dentro de una organización? ¿Es mejor capacitar a personal de nivel intermedio y superior o a los nuevos reclutas? ¿Acerca de qué se los debería capacitar y qué tema son los más importantes de cubrir? ¿Qué objetivos fijan las organizaciones para sí mismas cuando capacitan en derechos humanos? Si se le enseña al personal a monitorear o realizar entrevistas al respecto de derechos humanos, ¿existe un mecanismo que pusiera en práctica lo aprendido? Actualmente, existe un limitado grupo de capacitadores disponibles. ¿De qué manera se podría incrementar ese grupo de capacitadores y quién lo haría?

La Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos (OHCHR, en sus siglas en inglés) debería prestarse a ofrecer apoyo a las organizaciones para que éstas puedan vencer estos desafíos y desarrollar los esfuerzos en lo relativo a la capacitación. Un participante del taller señaló la necesidad de liderazgo por parte de OHCHR en el desarrollo de sistemas y la provisión de apoyo a aquellas agencias que se encuentran trabajando en la capacitación en derechos humanos. La pericia en derechos humanos existente dentro de OHCHR debería estar disponible para ayudar a que otros incrementen su capacidad en la protección de los derechos humanos. Si bien el taller fue organizado conjuntamente por ICVA y OHCHR, en el marco del Grupo de Referencia del Comité Permanente Entre Agencias sobre Derechos Humanos y Acción Humanitaria, no existe en la actualidad ninguna persona o unidad disponible dentro de OHCHR que proporcione el apoyo necesario a las organizaciones humanitarias.

Se están haciendo los esfuerzos necesarios por compartir los materiales de capacitación en derechos humanos disponibles y más y más organizaciones se están embarcando en la capacitación en derechos humanos. Al mismo tiempo, se debe apoyar este tipo de capacitación mediante cambios importantes dentro de las organizaciones humanitarias. Hasta que la gerencia superior de las organizaciones humanitarias no tome decisiones reales sobre cómo incorporar los derechos humanos a su labor, lamentablemente, los efectos de la capacitación serán mínimos.

* Los documentos para el debate y otros documentos vinculados al taller están disponibles en la página ‘Information Resources’ (Fuentes Informativas) en el sitio web de IVCA: www.icva.ch. Los documentos relacionados al Grupo de Referencia sobre Derechos Humanos y Acción Humanitaria se encuentran también disponibles en la misma página del sitio web. Actualmente, una síntesis de los procedimientos se encuentra en pleno desarrollo y estará disponible en el sitio web de ICVA.
**

REACH OUT -- ¿QUÉ HEMOS HECHO HASTA EL MOMENTO PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS?

Según señaló un funcionario de ACNUR en un reciente taller de Reach Out, varios factores hablan a favor de un rol más relevante por parte de las ONGs en la protección de los refugiados, como así también una presencia más preponderante e interacción diaria con estas poblaciones. Ya es tiempo que las ONGs comprendan mejor su capacidad existente y potencial en éste área, y el rol que desempeñan en la protección de refugiados.

- Difíciles preguntas

‘Reach Out’, un proyecto de capacitación en la protección de refugiados, se encuentra en el primero de sus tres años de duración. Con ocho talleres y una capacitación para capacitadores en su haber, parecería ser ahora el momento propicio para evaluar y reflexionar sobre la labor de ‘Reach Out’ hasta el momento.

Ya que ‘Reach Out’ consiste en una iniciativa entre agencias coordinada por una serie de ONGs internacionales, la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja (IFRC, en sus siglas en inglés), y organismos de coordinación, comenzaron con algunos conflictivos dilemas en cuanto a su identidad y misión.

Surgieron dos cuestiones claves: ¿en qué consiste la protección de los refugiados? Y ¿por qué realizar talleres al respecto?

Definiciones del término protección, como la que aparece en la ‘Guía de Campo para la Protección de Refugiados de las ONGs’, señalan que la protección implica la seguridad de los derechos de las personas. Pero, ¿qué es lo que esto significa para las ONGs y los trabajadores de la Cruz Roja/la Media Luna Roja en el terreno? El análisis de la relación entre la programación y los derechos resultó ser una herramienta muy práctica. Por ejemplo, CARE, un miembro del grupo de trabajo, ha desarrollado una completa metodología para evaluar el ‘impacto de los derechos’ de los programas humanitarios, de asistencia y de desarrollo. Otra referencia útil consiste en la Iniciativa para una Mejor Programación (BPI, en sus siglas en inglés) de la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja, que ha desarrollado un marco de referencia para el análisis del impacto de programas sobre la dinámica del conflicto. Construyendo a partir del aporte de la Iniciativa para una Mejor Programación, ‘Reach Out’ ha desarrollado un marco de referencia para la protección específico para refugiados; una herramienta que orienta a los participantes de los talleres para que ellos puedan comprender el modo en que se vería la protección de los refugiados en su área de operaciones sectorial y/o geográfica, y como trabajar para ese fin.

Los miembros de la vieja escuela interpretan la protección de los refugiados como una actividad exclusiva de ACNUR, reduciéndola a la determinación de la condición de refugiado y a persuadir a los estados a apoyar el Derecho del Refugiado. Hasta cierto punto, esto se ve reforzado por la división de los departamentos de protección y asistencia en muchas organizaciones, incluyendo ACNUR. En los talleres, Reach Out busca disolver esta división artificial y subrayar los aspectos de protección de la labor de las agencias, se consideren o no agencias de protección, proveedores de asistencia humanitaria o defensores de derechos humanos. Esta visión de la protección nos ofrece

un modo de responder a nuestra segunda pregunta: ¿por qué organizar talleres relativos a la protección de refugiados? O, utilizando palabras de uno de nuestros participantes, si los talleres son la solución, ¿cuál es el problema?

Parte del problema consiste en que, como agencias, es necesario que comprendamos nuestro propio rol potencial en la protección de refugiados y el de otros. A pesar de que todos trabajamos hacia el mismo objetivo que consiste en garantizar los derechos de los refugiados, no es sencillo armonizar nuestro potencial de protección. En un taller en Kenya, los participantes identificaron la falta de comprensión, la falta de coordinación y las relaciones institucionales poco claras como tres de los principales obstáculos para proporcionar una efectiva protección de refugiados; otros incluyeron mandatos restrictivos, culturas institucionales, tiempo, habilidades y limitados recursos, temor a las consecuencias y una falta de responsabilidad. Los talleres de Reach Out ayudaron a que hubiese una mayor comprensión acerca del modo en que los programas de las agencias afectan a la protección de los refugiados y le brindan a los participantes la posibilidad de identificar y aprender más acerca de otros en el contexto de quién puede trabajar o trabajar con los refugiados. El objetivo consiste en establecer de qué manera los esfuerzos conjuntos pueden complementarse de mejor manera. Un mensaje clave identificado consiste en que cada uno de los actores, incluyendo el gobierno, las comunidades de asilo y los diferentes grupos entre los refugiados mismos, pueden amenazar o proporcionar soluciones a los problemas de la protección.

Los roles varían según los diferentes contextos; si bien los gobiernos de asilo tiene la responsabilidad primaria de proteger a los refugiados, el deseo y la capacidad política que cubren esta obligación varía terriblemente. De igual modo, si bien por mandato ACNUR debe garantizar que los refugiados reciban protección y busquen soluciones duraderas a sus problemas, a menudo se encuentra limitada por gobiernos de asilo reticentes y frustrados, problemas domésticos y recursos limitados. En el terreno, significa que los actores en las ONGs y la Cruz Roja necesitan posicionar sus propios programas en torno a estas debilidades del sistema de protección internacional, ya sea cubriendo los baches o responsabilizando a otros. Además, en cada sede de los talleres, los participantes de ACNUR están invitados a franquearse al respecto de sus limitaciones, y realizan sugerencias constructivas en cuanto al modo en que otros pueden apoyar sus esfuerzos de mejor manera.

-¿Hasta dónde hemos llegado?

Parte de nuestro progreso se puede medir en términos de cuánto mejor comprendemos los obstáculos para proteger a los refugiados. Estos incluyen problemas a macro nivel, como la falta de acceso, la fatiga de los donantes, la carencia de soluciones duraderas a la vista, y la proliferación de conflictos que causan el desplazamiento en primer lugar. Sin embargo, a poca distancia, se encuentran culturas institucionales poco dispuestas a ayudar y que es necesario reparar con urgencia. En un reciente documento de ACNUR vinculado a la sociedad con las ONGs, la agencia fue acusada de ‘arrogancia institucional’. En un taller en donde a todos se les pide poner las cartas sobre la mesa, corremos el riesgo de mostrar actitudes defensivas. Pero parecería ser que este es un área en la que Reach Out puede dar el primer paso. En general, el entusiasmo de los participantes por los temas impulsa al auto análisis y a un aprendizaje más sincero. Cuando sale a la luz un vacío en la protección, por ejemplo, en un taller en Tailandia realizado recientemente, las agencias tomaron conciencia de que nadie monitorea o

responde por el reclutamiento infantil, existe un momento de “descubrimiento” en el cual los participantes responden con sugerencias constructivas, en lugar de adjudicar culpas.

- El camino hacia el futuro

Cada taller de Reach Out genera una lista de áreas para la acción por parte de los participantes. Una de nuestras resoluciones para el año 2002 consiste en rastrear el seguimiento de dichas resoluciones, y qué significa esto para los refugiados. En otras palabras, qué impacto está teniendo Reach Out. Otra de nuestras intenciones consiste en continuar aportando ejemplos y preguntas reunidas del terreno al debate sobre protección que se está llevando a cabo dentro de la comunidad humanitaria en general. Proteger a los refugiados es una responsabilidad compartida. Para que tenga sentido, el debate sobre la protección debe apoyarse en realidades tangibles, mensurables, y el foco debe estar centrado en los pasos prácticos que las agencias puedan dar para mejorar el modo en que trabajan con refugiados en el terreno.

* Reach Out, Proyecto de Capacitación en la Protección de Refugiados.

* Para más información sobre Reach Out y la planificación de futuros talleres, ver www.reachout.ch o envíe un correo electrónico a reachout@ifrc.org.

**

INCREMENTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS CIVILES EN SITUACIONES DE CONFLICTO: LOS SEMINARIOS DE PROTECCIÓN ECOGIA

En los conflictos actuales, los civiles se ven expuestos a todo tipo de violencia, incluyendo el acoso, la expulsión y las masacres. Se les niega el acceso a alimentos, agua y cuidados sanitarios. A menudo son el objetivo, y las principales víctimas de tales violaciones del derecho internacional. Las organizaciones humanitarias hacen lo mejor por aliviar el sufrimiento de los civiles. Tradicionalmente, distribuyen los suministros de asistencia para cubrir las necesidades básicas de aquellas personas afectadas por los conflictos.

Pero cada vez más, las organizaciones humanitarias comienzan a darse cuenta de que proporcionar asistencia práctica no es respuesta suficiente a los arbitrarios actos de violencia contra la población civil. Las razones detrás de la causa por la que requiere ayuda en primer lugar, o el impacto que la asistencia tendrá en su seguridad, representa los aspectos de protección de la acción humanitaria y no pueden ignorarse.

¿Qué significa ‘protección’ cuando es llevada a cabo por organizaciones humanitarias y de derechos humanos? ¿De qué manera se pueden superar las dificultades y las difíciles decisiones a las que las organizaciones se ven constantemente enfrentadas? ¿Qué conceptos y condiciones comparten las organizaciones humanitarias?

En 1996, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) comenzó una serie de talleres para tratar la mejor manera de proteger a las víctimas civiles del conflicto teniendo en cuenta los diferentes aspectos y enfoques de los emprendimientos humanitarios actuales. Durante cuatro años, los representantes de gran cantidad de

organizaciones humanitarias y de derechos humanos se reunieron para tratar el término ‘protección’, los principios sobre los cuales se basa el trabajo , las consecuencias de las elecciones operativas y el mejor modo de optimizar la coexistencia entre las diferentes organizaciones. El objetivo no consiste en estandarizar prácticas, sino en agudizar percepciones en cuanto al significado de la protección; se pueden elegir entonces las operaciones según sea el caso y se puede determinar mejor su implementación. El objetivo fundamental consiste en trabajar en pos de una mejor protección de la vida y la dignidad humana cuando se inicia el conflicto. (1)

La primera serie de discusiones resultó en un acuerdo sobre la definición de protección y las actividades correspondientes. Se propuso además un marco de referencia de protección: una herramienta para las estrategias operativas que subrayara la complementariedad entre las organizaciones. Pero el debate no ha concluido: el próximo ‘taller de protección’ tendrá lugar en el año 2002.

Una de las opiniones más comúnmente manifestadas durante los talleres consistió en la necesidad de una mejor capacitación del personal, así como también la responsabilidad de las organizaciones que la llevan a cabo. Sin embargo, la capacitación en materia de protección presenta un desafío. En el área de asistencia en emergencias, se han trazado las directrices éticas con el objetivo de mantener los parámetros de conducta. No se han elaborado principios similares para las actividades de protección. Las respuestas a las violaciones de la ley son múltiples. Dependen de muchos factores, como ser el contexto en el cual las organizaciones operan, sus métodos de trabajo, los medios a su disposición y el cumplimiento con las autoridades, etc.

Para este fin, el CICR se abocó a la organización de seminarios temáticos orientados a la operación, que proporcionan un panorama general del debate sobre la protección y las herramientas conceptuales propuestas durante el desarrollo de los talleres de protección, ‘los Seminarios de Protección Ecogia’. Divididos en cuatro sesiones, cada seminario consta de un tema seleccionado de los temas específicos identificados durante los talleres de protección y el contenido resulta de las conclusiones de esos talleres. Los dos primeros cubrieron las respuestas a las ‘violaciones de la ley’ y a la ‘recolección, procesamiento y metodología de la información. El próximo analizará ‘los estados influyentes y los actores no estatales’ (9-11 de abril del 2002) y el último abordará ‘las operaciones a favor de grupos específicos’ (14-16 de mayo del 2002). Los Seminarios sobre Protección Ecogia apuntan a la gerencia media y alta de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos con experiencia en el trabajo en el contexto de conflictos armados.

El objetivo de los seminarios consiste en lograr una mejor comprensión por parte de los trabajadores humanitarios y de derechos humanos, de la dimensión de la protección mediante las actividades. El objetivo consiste en ayudar a los participantes a comprender mejor el marco de referencia conceptual de las actividades de protección en situaciones de conflicto; analizar los diferentes modos mediante los cuales las organizaciones humanitarias y de derechos humanos participan en las situaciones de conflicto; identificar las responsabilidades de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos con respecto a la protección de civiles; analizar posibles estrategias para abordar los temas de protección y evaluar de qué manera las organizaciones involucradas pueden implementar estas estrategias de manera complementaria.

(1) Los temas saliente de las deliberaciones en los talleres de protección están sintetizadas en la publicación "Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards," Geneva: ICRC, 2001 ('Cómo afianzar la protección durante la guerra: una búsqueda de parámetros profesionales', Ginebra: CICR, 2001.)

* Nadya Kebir Raoloson, Philippe Doneys, CICR

* Para mayor información y solicitudes, visite: www.icrc.org/ecogiaprotsem o escriba a ecogiaprotsem.gva@icrc.org o contacte a : Nadya Kebir Raoloson, Jefa de Proyecto, Seminarios sobre Protección Ecogia, c/o CIRC, 19 avenue de la Paix, CH-1202 Ginebra, tel. +41 22 730 2604.

FOCO EN BURUNDI Y EN TANZANIA:

CUANDO REGRESAR NO ES UNA OPCIÓN

La presión ejercida sobre los refugiados de Burundi por regresar a sus hogares se está tornando inaceptable tanto por parte de los funcionarios del gobierno de Burundi como de Tanzania. Declaraciones recientes realizadas por el presidente de Tanzania, Benjamin Mkapa, refiriéndose a los cientos de miles de refugiados en Tanzania como 'una carga insoportable', no son únicamente causa de preocupación sino que también se escucha de otros miembros del gobierno. Mientras que los funcionarios del gobierno de Burundi se unen a ellos y alientan a los refugiados a regresar a sus hogares cuando la situación es segura, existe el riesgo de que los refugiados estén siendo colocados en una posición en donde el regreso a Burundi podría no ser completamente voluntario.

La realidad en el terreno en Burundi debería apuntar firmemente en dirección a la no promoción del regreso de los refugiados. La inseguridad y la violencia continúan en Burundi, sin que haya habido ningún tipo de cese del fuego. Las recientes declaraciones de uno de los grupos rebeldes (que continúa luchando contra el ejército) manifestando que estarían prestos a negociar son recibidas como un signo positivo, pero todavía poco claro. Cientos de miles de burundíes permanecen desplazados dentro del país y no se ha avanzado mucho en su regreso desde que el gobierno interino asumió el 1 de noviembre del 2001. Cualquier regreso prematuro e involuntario de los refugiados a una situación volátil, como en el caso de Burundi, no sólo será imposible de sostener sino que servirá además para empeorar una situación que un trabajador humanitario experimentado calificó de 'terminal'.

El gobierno de transición y los acuerdos de paz de Arusha, firmados en agosto del año 2000 por 19 miembros burundíes, son pasos en la dirección correcta hacia la paz, pero aún falta mucho por hacer. El gobierno de poder compartido entre los Tutsis y los Hutus inició sus actividades el 1 de noviembre del año 2001, con la primera parte de un gobierno de transición de tres años bajo la autoridad de un presidente Tutsi. En la segunda mitad el gobierno será presidido por un presidente Hutu. Si bien son temas de suma importancia, aún resta resolver la composición mono- étnica de los escalafones superiores del ejército (que en el pasado fueron responsables de muchas matanzas), la impunidad por matanzas pasadas y los derechos sobre la tierra. Dos facciones rebeldes han continuado luchando contra el ejército desde el 1 de noviembre del año 2001; una

de ellas, el Partido por la Liberación de la Población Hutu - Fuerzas Nacionales de Liberación (Parti pour la libération du peuple Hutu-Forces nationales de libération - PALIPEHUTU-FNL9), señaló recientemente su deseo de negociar. Mientras tanto, la lucha continúa al igual que la inseguridad en muchos sitios.

Existe una urgente necesidad de incrementar el compromiso y la participación política por parte de la comunidad internacional para apoyar a Burundi y a Tanzania en este punto crucial, para garantizar que las condiciones estén establecidas antes de que se produzca un regreso de refugiados en masa. Si bien en el pasado se le prometió a Burundi millones de dólares, una cifra mucho menor es lo que en realidad se ha materializado. Se debe hacer un seguimiento de los compromisos de la comunidad internacional para brindar apoyo a Burundi en el trabajo hacia la paz, así como también para la reconstrucción y el combate del VIH/SIDA. Del otro lado de la frontera, también existe la necesidad de apoyar a Tanzania, quien alberga a aproximadamente 360000 refugiados burundíes. En reiteradas ocasiones, los gobiernos han escuchado los pedidos de auxilio de Tanzania. También se escucha la fatiga de los donantes, pero las consecuencias de la fatiga de la comunidad de asilo puede ser mucho más seria.

- La situación en Burundi

Muchos políticos han regresado a Burundi con el objetivo de participar en el gobierno de transición; algunos de ellos han estado en el exilio desde el conflicto de 1972. Una fuerza de protección sudafricana compuesta por 700 soldados ha estado a cargo de garantizar la protección. Si bien se le ha ofrecido protección a los políticos que regresan, gran parte de la población civil de Burundi permanece sin protección. Cientos de miles han sido desplazados más de una vez.

-El desplazamiento continúa

Uno de los principales problemas consiste en que en realidad nadie sabe a ciencia cierta qué cantidad de desplazados burundíes existen y dónde viven; de ahí que los esfuerzos por proteger y brindar asistencia sólo alcance a quienes se conoce como desplazados. Algunos calculan una cifra de 800000 personas desplazadas internas. Las cifras oficiales de quienes viven en campos de personas desplazadas alcanzan los 432000, mientras que otras 200000 personas desplazadas viven en ‘emplazamientos específicos’, según el Pedido Consolidado de las Naciones Unidas. De aquellos individuos que solían estar en los campos de reagrupamiento gubernamentales, desmantelados en el año 2000, algunos regresaron a esos sitios ya que no tenían a donde ir. Otros permanecieron desplazados en otras partes del país. Muchos se mantienen ‘dispersos’ debido a la lucha y luego regresan a sus hogares (si éstos aún existen). Otros se convierten en víctimas del ‘reagrupamiento móvil’ mediante el cual los individuos son desplazados temporalmente por el gobierno.

- Falta de Protección

Los desafíos que implica proteger a las personas desplazadas en una situación tan complicada son enormes. En diciembre del año 2002, una misión de la Red Superior de Entre Agencias de las Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno produjo resultados concretos mínimos en su intento por mejorar la vida de los desplazados en Burundi.

La misión de la Red Superior visitó a una comunidad Batwa desplazada (1% de la población). Si bien vivían en condiciones deplorables , fueron desplazados a otro sitio

donde recibieron una mayor asistencia material, pero la protección bajo la cual viven continúa siendo mínima; algunos de los hogares están hechos de paja y cartón y rara vez superan los dos metros por dos. Con un acceso a la tierra tan limitado y ninguna oportunidad laboral, es poco lo que la misión ha hecho por producir alguna modificación. Sin embargo, según un trabajador de las Naciones Unidas, la misión no tuvo la oportunidad de visitar los campos ‘en los que habita el verdadero sufrimiento’.

Sin embargo, mucho se ha discutido acerca de la protección de las personas desplazadas. El marco de referencia para la Consulta sobre la Protección de las Personas Desplazadas , establecido en febrero del año 2001, consiste en un Comité de Alto Nivel y un Grupo de Seguimiento Técnico. Al congregar a funcionarios gubernamentales, agencias de las Naciones Unidas y las ONGs, el marco de referencia proporciona una base para tratar diferentes maneras de abordar los temas de protección. El Grupo Técnico ha coordinado varias misiones en sitios para desplazados y elaboró recomendaciones para la administración local , la comunidad humanitaria y las fuerzas armadas. Sin embargo, es limitado el compromiso dentro del gobierno para tratar aquellas recomendaciones y su consiguiente implementación en el Comité de Alto Nivel. Proporcionar los recursos para quienes se encuentran en los campos, para quienes tienen poco o ningún acceso a la tierra y muchos de los cuales viven en ‘condiciones de vida inseguras y deplorables’ no es prioridad para el gobierno ya que combate a los rebeldes.

La realidad en el terreno requiere de mayores esfuerzos si la intención es proporcionar una mejor protección y asistencia a las personas desplazadas. Quienes habitan en los campos son principalmente Tutsis, muchos de los cuales han permanecido allí desde el conflicto de 1993, tras el asesinato del presidente Hutu electo en forma democrática. Un funcionario de las Naciones Unidas describió la situación en los campos para personas desplazadas como peor que en los campos de refugiados en Tanzania. El nivel de asistencia en los campos no se compara a lo observado en los campos de refugiados. Al mismo tiempo, el nivel de necesidad de la población local es también alto en algunas áreas.

- Violencia Sexual

Muchos de los campos para personas desplazadas están custodiados por fuerzas armadas y la mayoría de quienes se encuentran allí son mujeres y niños. La falta de protección proporcionada a estos desplazados causa una preocupación concreta. En algunos casos, la proporción es de 10 mujeres y un hombre. En el campo de la provincia de Gitega, visitado por el Grupo de Seguimiento Técnico, hay 1200 mujeres y sólo 70 hombres. Abandonar los campos a menudo requiere del pago de dinero a los militares que custodian los campos. Con pocas posibilidades de obtener un empleo o el acceso a la tierra cultivable, conjuntamente con la necesidad de pagar por cuidados sanitarios e incluso educación primaria, muchas mujeres se vuelcan a la prostitución. Los militares que custodian los campos generalmente se convierten en sus clientes. Las violaciones son comunes en los campos y el concubinato está prácticamente institucionalizado en algunos sitios, según un trabajador humanitario. Las mujeres que se convierten en madres solteras son consideradas inadecuadas para el matrimonio. Si bien el índice de VIH/SIDA es elevado entre la población burundí, el índice en los campos puede ser mucho más elevado aún. Existen casos de niños reclutados de los campos por las fuerzas armadas o rebeldes, a pesar de que también son reclutados de los pueblos.

-Sin acceso a la tierra

Muchos de los desplazados han perdido sus hogares y su tierra. Otros son afortunados y aún poseen su tierra que continúan cultivando durante el día, pero habitan en los campos para personas desplazadas o con otras familias. El tema de la tierra es un tema principal que requiere ser resuelto antes de que se inicie la repatriación en masa. Se deben hacer los esfuerzos necesarios para garantizar que las personas desplazadas que regresan y los refugiados tengan acceso a la tierra. La mayoría de la población burundí es tradicionalmente granjera y sin acceso a la tierra o a un sustento alternativo el regreso no será sostenible. La tierra como único medio no es suficiente; será necesario proveer de importantes recursos para la reconstrucción a fin de garantizar la disponibilidad de viviendas e infraestructuras adecuadas.

-Creación de condiciones seguras

Al mismo tiempo, se requiere de continuos esfuerzos si se intenta reformar aún más la estructura del ejército. Las fuerzas armadas han sido responsables de muchos asesinatos a lo largo de los años, así como también de gran parte del desplazamiento. Sin embargo, son los Tutsis quienes continúan dominando los puestos de poder en el ejército. Para que los refugiados regresen sin temor, es necesario trabajar por lograr un ejército más equitativo, en todos los rangos.

El sistema judicial es otro área en el que debe haber un equilibrio entre Tutsis y Hutus a fin de garantizar la justicia. Para el período de gobierno de transición, se ha instalado una amnistía temporaria para los políticos retornantes, pero aún no se sabe qué sucederá después del período de transición. Se debe trabajar para que haya un sistema judicial más justo.

Y la necesidad de mejorar el equilibrio entre Tutsis y Hutus no termina allí; también se aplica a las organizaciones internacionales que trabajan en Burundi. Las organizaciones deben garantizar su participación en el proceso de construcción de un mejor equilibrio entre Tutsis y Hutus. Dar la bienvenida a los refugiados retornantes con personal de origen tutsi únicamente, como hizo ACNUR en una zona en 1997, difícilmente sea la manera de otorgar protección internacional a los retornantes. Actualmente, las ONGs realizan los esfuerzos necesarios para implementar los programas de creación de paz en ambas partes.

- La inseguridad continua

Si bien se debe avanzar en este tipo de esfuerzos para la creación de paz, es necesario además que los rebeldes y los gobiernos avancen hacia un cese del fuego para garantizar la seguridad en el país. Los incidentes en materia de seguridad han continuado desde que el gobierno de transición asumió el poder. La ONU continúa viajando por el país utilizando escoltas armados. Si esos escoltas armados proporcionan una mayor seguridad es, por supuesto, discutible. Hace un par de semanas, una granada de mano fue lanzada en un camión de las Naciones Unidas que transportaba a refugiados retornantes. Al mismo tiempo, las ONGs son también objetivo de actos de violencia ya que sus vehículos e instalaciones han sido atacados.

- En Tanzania

Cualquier tipo de regreso forzoso de los 345000 refugiados burundíes en los campos en Tanzania en la situación en la que Burundi se encuentra actualmente es potencialmente desastroso. Además de quienes se encuentran en campos de refugiados, se estima que hay unos 200000 refugiados burundíes viviendo en los campos. Tanzania ha tenido una larga y generosa historia de asilo a refugiados, lo cual no debe llegar a su fin súbitamente cuando no se dan las condiciones para una repatriación voluntaria. La comunidad internacional debe proporcionar el apoyo político necesario para que los refugiados tengan derecho a decidir acerca de su repatriación, libres de toda intimidación. Las recientes declaraciones y las visitas a los campos realizadas por funcionarios de los gobiernos de Tanzania y Burundi ejercen una tremenda presión en el regreso de los refugiados. Como resultado de esta presión, no se sabe con certeza si los que se registran para regresar lo hacen ya que consideran adecuadas las condiciones en Burundi o sienten que pronto los gobiernos decidirán por ellos sobre su regreso. ACNUR anunció que, recientemente, 30000 refugiados se han registrado para su regreso a Burundi.

- Cambios de actitud

La actitud en Tanzania hacia los refugiados ha variado notablemente en los últimos 30 años. En 1972, cuando cientos de miles de burundíes huyeron del conflicto étnico, fueron trasladados a comunidades alejadas de las fronteras, se les proporcionó un terreno y posteriormente se les ofreció la ciudadanía de Tanzania. Cuando el presidente de Tanzania de ese entonces, Mwalimu Julius Nyerere, aceptó la medalla Nansen en 1983 señaló que ‘sólo cuando una persona gana su propio sustento o contribuye de alguna manera, puede recuperar el respeto en sí misma, que consiste en una parte esencial de la dignidad humana’. La actitud y liderazgo de Nyerere determinaron en gran medida el trato otorgado a los primeros refugiados que arribaron a Tanzania.

Los refugiados burundíes que llegaron en 1993 y posteriormente, han sido recibidos de manera muy diferente. Se han construido campos de refugiados, de tamaño limitado y próximos a la frontera, para hospedarlos. A los refugiados no se les permite trabajar en Tanzania y se pueden desplazar en un radio de 4 kilómetros. En algunos momentos, ese límite se ha hecho cumplir con mayor firmeza. En algunos sitios, la leña se encuentra a 13 kilómetros de distancia del campo. Cuando se hace cumplir el límite de desplazamiento fuera de los campos, todo refugiado atrapado fuera del campo es a menudo encarcelado en prisiones superpobladas. Por ejemplo, en la prisión de la región de Ngara con capacidad para 92 reclusos, en octubre contaba con 424 prisioneros, 86 de los cuales eran refugiados atrapados fuera del límite de cuatro kilómetros.

- Ubicación en el campo insatisfactoria

Los esfuerzos por desplazar los campos lejos de la frontera o a una mayor distancia no han sido completamente exitoso. Muchos de los campos se encuentran entre la frontera y un coto de caza, lo que significa que el gobierno no permitirá su expansión. Desde que arribaron las primeras oleadas de refugiados en Tanzania se han construidos algunos campos nuevos. Sin embargo, los refugiados no reciben porción de tierra cultivable alguna más que los terrenos ínfimos adyacentes a sus hogares. El tamaño de los terrenos depende del campo. Algunos campos poseen terrenos pequeños mientras que otros tienen terrenos más grandes, lo que permite a los refugiados complementar sus raciones de alimentos. El gobierno ha negado todo pedido por parte de los

refugiados de acceder a una porción de tierra cultivable. En una entrevista realizada en 1999 por la publicación de ACNUR ‘Refugiados’, Nyerere negó los dichos del gobierno respecto a la falta de tierras argumentando lo siguiente: ‘ sé que algunas personas dirán que no contamos con suficiente tierra en Tanzania, pero esa idea es absurda. El país está vacío’.

- Una falta de protección básica

La protección de refugiados es un área donde aún resta mucho por hacer. Los campos no cuentan con presencia internacional a partir de las 5 p.m. Muchas ONGs han señalado que ACNUR necesita aprender a mantener su mandato de protección y a hacerlo en forma adecuada. Los puestos de protección de ACNUR a menudo están vacantes por un lapso prolongado. Algunos refugiados en los campos manifiestan jamás haber visto a un funcionario de protección de ACNUR. En la región de Kibondo, por ejemplo, hay un funcionario de protección expatriado cada 5 campos, con un total de 145000 refugiados. Sin embargo, al mismo tiempo, ACNUR es una de las pocas organizaciones que ha expandido su presencia internacional en Tanzania en los últimos años.

Han habido programas sobre violencia sexual y de géneros (SGBV, en sus siglas en inglés) que cuentan con campañas y consejeros educativos en los campos. A pesar de estos esfuerzos, en la región de Ngara se ha informado al consejero en programas de violencia sexual y de géneros de al menos un caso de violación por día. El número de casos de violación de los que se ocupan los tribunales móviles son casos de violencia sexual y de géneros, pero se dan también casos de tenencia de armas en los campos, robos, y otros casos penales. Sin embargo, este foco en casos individuales no abarca el tema general de la insuficiente protección en los campos.

Según observó Jean-Francois Durieux, ‘los campos de refugiados pueden ser considerados convenientes para la canalización de la asistencia a gran cantidad de personas desplazadas necesitadas. Al mismo tiempo, el cerrado entorno que proveen conduce, en especial, a la explotación y a la manipulación’. (“Preserving the Civilian Character of Refugee Camps: Lessons from the Kigoma Refugee Programme in Tanzania,” TRACK TWO, Vol. 9, No. 3, November 2000 - ‘Preservación del carácter civil de los campos de refugiados: lecciones del programa de refugiados de Kigoma en Tanzania’, Círculo 2, Volumen 9, Número 3, noviembre 2000).

- Esfuerzos en materia de seguridad

Con el objetivo de abordar la situación de la seguridad, principalmente en cuanto a garantizar el carácter civil y humanitario de los campos, pero también en cuanto a abordar los temas del orden público, ACNUR creó en 1999 un ‘paquete de seguridad’. Por un período de seis meses, las fuerzas policiales de Tanzania provenientes de todo el país son enviadas a los campos, donde se estrena a sus miembros, se les paga, y se les equipa para vigilar los campos. Cada unidad en el campo debe contar con al menos dos efectivos policiales de sexo femenino. Su trabajo es apoyado por equipos de “sungu sungus”, es decir, equipos de refugiados, elegidos entre ellos mismos, que patrullan los campos, ayudando de este modo a la policía. En general, debido a que consiste en un sistema tradicional en Tanzania, el sistema de ‘sungu sungus’ está bien visto, a pesar de que existen incidentes de personas detenidas por ellos a quienes se le solicita dinero para no ser entregadas a la policía. Sin embargo, en términos generales, la situación de seguridad aparentemente ha mejorado desde la introducción del paquete

de seguridad. ACNUR ha apoyado además el funcionamiento de una instalación de separación en Mwisa con el objetivo de proporcionarle 'al gobierno la capacidad de separar y lidia con aquellos individuos cuyas actividades pueden hacer peligra el carácter civil y humanitario de los campos de refugiados'. El año pasado, la eficacia de este apoyo debía ser analizado en el marco de la política de ACNUR.

Al mismo tiempo, como señalara Durieux, 'los efectivos policiales carecen de tiempo, recursos o conocimiento para abordar los 'duros' temas de seguridad como ser el reclutamiento de militares, la propaganda subversiva, la lucha de poder entre la facción rebelde o la infiltración de combatientes'.

- Dependencia forzosa

Sin acceso a la tierra y sin la oportunidad de un empleo, los refugiados en los campos se ven forzados a un situación de dependencia. Las raciones de alimentos en los campos se redujeron a un 60% en julio del año 2000 debido a una reducción de alimentos proyectada, sin importar que los refugiados tuvieran más acceso a la tierra que otros. En el segundo trimestre, la alimentación complementaria continuó proporcionándoseles a niños menores de 5 años y a mujeres. Las raciones aumentaron a un 80% unos meses más tarde, y en la actualidad han vuelto a la normalidad.

Sin embargo, el resultado fue que para muchos las raciones no duraron lo suficiente. Algunos refugiados con porciones de tierra más grandes pudieron complementar sus raciones. Éstas últimas aumentaron más tarde, pero no a los niveles anteriores. Según informó una mujer refugiada, ni siquiera el alimento proporcionado era el que ellos utilizaban. Por otra parte, nunca había visto las legumbres que les dieron antes de llegar a los campos.

En julio del año 2001 se llevó a cabo una evaluación nutricional que determinó una mejora en los niveles nutricionales, a pesar de la reducción en las raciones durante al menos un año. Sin embargo, la evaluación analizó los niveles de malnutrición en la región y no en cada uno de los campos como se había hecho antes. Además, se analizó por primera vez los niveles de micro-nutrientes. La comparación con anteriores niveles de malnutrición no son precisos debido a las diferencias entre los campos con acceso a una porción de tierra e incluso a los mercados.

- Una mayor fatiga

A pesar de esta situación de dependencia forzosa, muchos entre la población tanzana consideran que los refugiados viven lujosamente de las donaciones de la comunidad internacional. Se han producido casos de robos y bandidaje en las cercanías de los campos de refugiados, además de una creciente hostilidad de la población de Tanzania hacia los refugiados. No siempre se sabe si los responsables de estos incidentes son los pobladores locales o los refugiados, pero estos últimos son acusados automáticamente.

Por otra parte, muchos refugiados sienten que los donantes han perdido interés en su lucha. Los recortes en las raciones de alimentos y la mayor presión por parte de los gobiernos de Tanzania y Burundi son considerados (al menos parcialmente) como factores de presión. El año pasado durante un ejercicio de registro de rutina, cuando ACNUR, por alguna razón, comenzó a preguntarles a los refugiados si deseaban retornar, muchos refugiados comenzaron a alterarse ya que creían iban a ser obligados

a retornar antes de que estuvieran dadas las condiciones en Burundi. ACNUR dejó de formular la pregunta sólo cuando las ONGs plantearon el asunto.

- La cuestión de la repatriación

En enero, bajo la autoridad del Grupo de Trabajo Técnico de la Comisión Tripartita (ACNUR y los gobiernos de Tanzania y Burundi), ACNUR acordó facilitar el regreso voluntario de los refugiados burundíes. El Grupo de Trabajo acordó además que se conformara un Comité integrado por cuatro personas, que consistiera de representantes de cada gobierno y de ACNUR Tanzania y ACNUR Burundi, cuya labor fuera la de implementar la repatriación y que garantizaría la disponibilidad de la información acerca de la repatriación. Sin embargo, si la información proporcionada servirá para motivar a los refugiados a regresar sus hogares, como ocurrió recientemente cuando los funcionarios de ambos países visitaron los campos de refugiados, entonces surge la cuestión de la imparcialidad e incluso la precisión de la información. Una reciente visita a Burundi realizada por una delegación de refugiados para evaluar la situación por ellos mismos resultó ser algo positivo, ya que les permitió tomar una decisión más informada. Un delegado señaló que mucho había cambiado, pero que aún quedaba mucho por hacerse, como el tema de la seguridad, el regreso de las personas desplazadas internas y la reconstrucción de sus hogares.

La comunidad internacional debe esforzarse en participar activamente en el apoyo del proceso de paz en Burundi, así como también debe apoyar la creación de las condiciones necesarias para el regreso de los refugiados. Mientras tanto, se les debe permitir a los refugiados burundíes tomar sus decisiones, libres de toda intimidación, ya sea a favor de regresar o de permanecer en Tanzania. No obstante, en el actual clima de presión cada vez mayor sobre el regreso de los refugiados ejercida por ambos gobiernos, se debe analizar la naturaleza voluntaria de la decisión de regresar. Para garantizar su protección, no se debe poner a los refugiados en una posición en que sientan que deben optar por regresar, aún cuando esto sea prematuro.

ICVA CUMPLE 40 AÑOS: LANZAMIENTO DE LA NUEVA SECCIÓN DEL SITIO WEB

ICVA celebró su 40 mo. aniversario el 6 de marzo del año 2002 con una recepción en Ginebra. Su presidente, Anders Ladekarl, el presidente del CIRC, Jakob Kellenberger y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ruud Lubbers, dijeron algunas palabras acerca del rol de ICVA en la comunidad humanitaria y de ONGs durante los últimos 40 años.

Los días 25-26 de octubre del año 2002, ICVA celebrará una Conferencia sobre el ‘Afianzamiento de las Sociedades entre ONGs en un Mundo Globalizado: de la Retórica Mundial a la Realidad Local’. La 12da. Asamblea General de ICVA se llevará a cabo inmediatamente después de la Conferencia, los días 27-28 de octubre del año 2002. Se ha publicado una sección especial en el sitio web de ICVA con documentos sobre la historia de ICVA, y la Conferencia y la Asamblea General a realizarse próximamente. Los documentos y los foros de discusión continuarán siendo publicados durante todo el año: www.icva.ch.

Equipo Editorial de TALK BACK:

Manisha Thomas, Editora en Jefe, Oficial de Asuntos Humanitarios de ICVA
Ed Schenkenberg van Mierop, Coordinador de ICVA

ICVA produce TALK BACK desde el mes abril de 1999. Los artículos se escriben con información recabada de diversas fuentes, incluyendo el aporte de agencias y colegas miembros.

Se invita a enviar comentarios a TALK BACK: talkback@icva.ch

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

'subscribe'
o
'unsubscribe'

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.

Todos los números de TALK BACK se encuentran disponibles en el sitio web de ICVA: www.icva.ch
(en las páginas 'What's Hot' ('Novedades') y 'Information Resources' (Fuentes Informativas))
