

TALK BACK

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

Volumen 2-7, 22 de diciembre del 2000

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

La información acerca de suscripciones se encuentra al final del boletín.

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

CONTENIDOS

EDITORIAL

La Agenda de Protección de Lubbers

NOTICIAS

- Los tres círculos de consultas corren el riesgo de no tener fin
- Personas desplazadas internamente (IDPs) en Burundi: la ONU aun no da en la tecla
- Reformando el mantenimiento de paz de la ONU a costa de lo humanitario

TEMA DEL MES

Campos de refugiados en la frontera: receta para el desastre en Africa
Occidental

OPINION

Las negociaciones políticas laterales continúan siendo el status quo para el
Secretario General de la ONU

EDITORIAL:

La Agenda de Protección de Lubbers

Mientras que Sadaka Ogata se prepara para abandonar ACNUR, el anterior
primer ministro holandés Ruud Lubbers se prepara para hacerse cargo de

una agencia que enfrenta serios desafíos. La manera más importante de lograrlo es redireccionar urgentemente ACNUR hacia su mandato central: la protección. La agencia para refugiados no sólo ha perdido el sentido de misión sino que también ha perdido el respeto de los principios fundamentales de la ley para refugiados principalmente por parte de los gobiernos europeos y occidentales. Es sumamente necesario que Lubbers dé indicaciones claras respecto de su postura en cuanto al debate sobre la protección al definir una clara agenda de protección.

Lubbers tendrá que compensar su falta de experiencia y práctica en la política sobre los refugiados con su perfil de estadista. Se espera que tome las riendas en las consultas globales, que comenzarán inmediatamente después del comienzo de año con el fin de revitalizar el régimen de protección y reinstalar el respeto por la Convención de Refugiados del año 1951 (ver tema relacionado en este mismo número de 'Talk Back'). Será interesante ver si, y cómo, Lubbers en su calidad de ciudadano europeo intentará oponerse los esfuerzos de los gobiernos europeos por institucionalizar las prácticas actuales cada vez más restrictivas. Con una pasada afiliación política algo conservadora es probable que, de asumir una fuerte postura a favor de la protección- justamente opuesta a la que sostienen entre otros muchos de los países europeos, Lubbers se enfrente a los miembros de su anterior partido.

El principal legado de Ogata es la desatención al mandato de protección en favor de operaciones de socorro a gran escala por más de una década. En una reciente conferencia realizada en Washington, Ogata expresó que la supuesta dicotomía entre la protección y la asistencia es falsa. Señaló que la asistencia es una parte inherente a la protección y que muchos de los programas de asistencia de ACNUR apoyan la protección.

Ogata siempre ha sostenido que ACNUR requiere de programas de asistencia que le permita llevar a cabo su mandato de protección. Mientras que este argumento es válido para las ONGs humanitarias, muchas de las cuales muestran un mayor interés en la protección, en realidad este corroe el mandato de ACNUR. En ningún lugar el estatuto de ACNUR indica que debe realizar una tarea de socorro para hacerse presente. El mandato de

protección de ACNUR es su tarjeta de presentación. Lubbers debería restablecer un equilibrio entre la protección y la asistencia.

Durante el mandato de Ogata a mediados de los noventa, ACNUR ha sido testigo de un importante reestructuramiento interno conocido como 'Delphi'. Se llevaron a cabo largas discusiones en cuanto a qué lugar debe ocupar la protección en la organización. Los esfuerzos por colocar la protección en uno de los principales lugares encontraron resistencia. Al tomar a la protección con seriedad, es probable que Lubbers considere propuestas anteriores que se realizaron durante el proyecto 'Delphi' y designe un Alto Comisionado Asistente (AHC) para la Protección, además del actual AHC que se ocupa principalmente de las operaciones.

Se dice que los países africanos han lanzado una campaña para que un miembro africano ocupe un puesto en el 'AHC de operaciones' tan pronto como haya un puesto vacante. La legitimidad de su pedido puede ser indiscutible, pero al mismo tiempo, parece ser un esfuerzo por equilibrar la prioridad asignada a la protección. Según ellos, enfatizar la protección en Africa es parte de un enfoque intervencionista por parte de occidente, así como el norte demostró su interés por priorizar la búsqueda de una solución institucional como respuesta para las personas desplazadas internamente. Al retener a los refugiados en Africa, los gobiernos europeos tiene menos de que preocuparse. Esta división Norte – Sur parece estar surgiendo cada vez más en los foros sobre los refugiados de la ONU y otros sobre asistencia humanitaria. Lubbers ya cuenta con una agenda de protección diseñada. La pregunta es si la llevará a cabo.
(Ed Schenkenberg van Mierop)

NOTICIAS:

Los tres círculos de consultas corren el riesgo de no tener fin

La reunión llevada a cabo por el Comité Ejecutivo de ACNUR para discutir las inminentes consultas globales sobre la protección de los refugiados dejó en claro la posibilidad de que dichas discusiones pudiesen convertirse en un

asunto costoso y sin sentido. La reunión no logro hacer foco en el tema crucial de cómo serán priorizados los temas que no fueron claramente tratados en la convención de refugiados del año 1951 y cómo se rescatarán las consultas de ser colapsadas por el peso propio de la agenda.

La reunión, llevada a cabo en Ginebra el 12 de diciembre del 2000, fue la continuidad del apoyo del comité ejecutivo de ACNUR de octubre del 2000 a una propuesta realizada por el departamento de protección internacional de ACNUR (DIP) en la cual se proponía el lanzamiento de una serie de consultas sobre el significado y contenido de la protección internacional de los refugiados. Este departamento había dejado en claro que ACNUR se había visto forzado por el desgaste constante de apoyar el régimen de protección internacional de refugiados. Originalmente denominada ‘tres consultas en círculo’, el concepto de círculos ha sido reemplazado por tres ‘círculos paralelos’, cada uno de igual importancia para ACNUR. (ver ‘Talk Back’ 2-4)

El primer círculo será un evento donde los estados reafirmarán su compromiso con la convención de 1951 y realizarán un análisis con detenimiento. Con dichos fines, la delegación suiza se ofreció a organizar la reunión intergubernamental hacia fines del año 2001, pero hizo notar que la implementación también debe formar parte de la agenda de la reunión.

El segundo círculo será una serie de mesas redondas formadas por expertos que tratarán temas varios con el propósito de proveer una guía suplementaria de interpretaciones para los estados.

La reunión adoptó un ambicioso programa de trabajo para el tercer círculo de las consultas, reflejando así entre los diferentes estados la falta de consenso acerca de la importancia de los temas a tratar. Se observó también que cada delegación desea que el tema que ésta considera importante figure en la agenda, sin tener en cuenta su importancia a nivel mundial. Existe el riesgo de que grupos de estados lleven a cabo consultas independientes. Como era de esperar, la división entre las delegaciones del norte y del sur se hicieron visibles; las delegaciones del norte preferían temas relacionados con el asilo y la migración, las del sur preferían tratar el tema de compartir la

carga y el del impacto que tienen grandes poblaciones de refugiados en los estados huéspedes.

Varias veces ACNUR dejó en claro que de ninguna manera preparará o está en condiciones de preparar los documentos necesarios para liderar las discusiones acerca de los diferentes temas y sub-temas del tercer círculo. Proveerán la bibliografía y una síntesis del análisis actual, pero lo restante correrá por cuenta del Comité Ejecutivo. Mientras este enfoque tan poco intervencionista se comprende desde el punto de vista de los recursos, el riesgo radica en que las discusiones sean poco claras y no se llegue a ninguna conclusión.

El delegado de Irlanda fue el único que preguntó cuál era el resultado propuesto esperado de las consultas del tercer círculo, pero no obtuvo respuesta alguna. Sin ningún objetivo fijo para las consultas del tercer círculo y la discusión que se llevará a cabo con el mismo formato que el comité ejecutivo dentro de un marco de tiempo muy corto, la posibilidad de fracaso es cada vez más probable. Las consultas podrían convertirse en un asunto complicado en lugar de ofrecer un verdadero debate sobre el significado y contenido de la protección internacional de refugiados.

A pesar de que la reunión pretendía centralizarse más en el tercer círculo que en otras áreas, muchos gobiernos parecieron temer no formar parte de las discusiones del segundo círculo llevadas a cabo en forma de mesas redondas donde se trataban temas de interpretación. Un grupo de gobiernos occidentales opinaron que se les debe permitir participar de las mesas redondas en su calidad de estados, en lugar de en su calidad de expertos. La idea de que todos los países que participen de la Convención, o hasta todos los miembros del comité ejecutivo, tomen parte en las mesas redondas acerca del segundo círculo donde deberían representar los intereses de sus estados, sería en detrimento del deseado análisis libre de todo elemento político.

Según declararon varias delegaciones durante la reunión organizativa, un elemento clave para el éxito de las consultas es que las ONGs estén involucradas. Desde el punto de vista de la ONG, las consultas globales

deberían apuntar a dos cosas: establecer altos estándares y que dichos estándares puedan ser implementados.

Debido a los límites impuestos por el formato del comité ejecutivo para las consultas, se teme que los diversos temas no serán tratados en profundidad. Las reuniones preliminares informales serán probablemente organizadas por las ONGs y los gobiernos interesados, a las que ACNUR estará invitada. Estas reuniones, que se llevarán a cabo aproximadamente dos semanas antes de cada sesión de consulta, abordarán discusiones y debates en profundidad acerca de uno o dos temas a tratarse en las consultas. Se espera que al prepararlas con anticipación, se logre que el debate avance en al menos algunos temas.

**

- Personas desplazadas internamente (IDPs) en Burundi: la ONU aun no da en la tecla

La mejor manera de abordar el tema de las personas desplazadas internamente, según la ONU, es la coordinación. En realidad la ONU no siempre coordina este abordaje correctamente. Burundi es un ejemplo de ello.

La protesta internacional que condujo al cierre de campos de reagrupamiento en Burundi a principios de este año no se ha seguido apropiadamente, con el resultado de que se sabe poco acerca de las poblaciones desplazadas o dispersas. En combinación con una falta de coordinación adecuada para la asistencia y la protección de las personas desplazadas a nivel nacional, 'la ONU aún está dudosa' con relación a las personas desplazadas internamente, según comentó una agencia internacional a una reciente delegación de visita en Burundi de la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados.

Una misión de cinco días de la Red Superior de Inter- Agencias de la ONU para las personas desplazadas internamente se encuentra actualmente en Burundi evaluando la respuesta de la ONU en términos de la protección y la asistencia. Mientras que se cuestiona el efecto que ésta misión tendrá en las vidas de los desplazados, se intenta mejorar la respuesta de la ONU hacia

las personas desplazadas internamente basada en las recomendaciones de la red.

La situación de las personas desplazadas internamente en Burundi es una de las más serias en el mundo. En septiembre de 1999, el gobierno de Burundi instituyó una vez más la política de ‘reagrupamiento’, argumentando cuestiones de seguridad, obligando a miles de personas a formar parte de los denominados ‘campos de reagrupamiento’. Las condiciones en los campos eran paupérrimas, con poco acceso humanitario.

Bajo la presión internacional, los campos de reagrupamiento, donde las mujeres corrían un serio riesgo de ser abusadas sexualmente, se desmembraron hacia fines de julio de este año. Sin embargo, estos cierres se llevaron a cabo sin una preparación o un seguimiento adecuado y se realizaron con premura y con poca protección para aquellos que intentaban retornar a sus hogares. No se sabe con certeza la ubicación y condición de muchos de aquellos que abandonaron los campos. Se estima que existen 500.000 Burundies desplazados por la guerra civil. Algunos de ellos están viviendo en campos donde, según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), hasta aproximada el 40% de los hogares están a cargo de mujeres. Aproximadamente 170.000 no tienen un domicilio fijo y permanecen constantemente nómades, al cuidado de amigos o familiares.

El sistema de la ONU, en un esfuerzo por comprender mejor el problema general de las personas desplazadas internamente, está realizando una investigación nacional sobre las mismas, que abarca a 500.000 individuos dentro y fuera de los sitios donde estas se encuentran. Sin embargo, la investigación no cubrirá las áreas de mayor inseguridad. A pesar de progreso en las negociaciones de paz formales, que en última instancia incluyeron una intervención limitada de mujeres de la sociedad civil, la seguridad aun es precaria, obstaculizando el efectivo planeamiento asistencial humanitario y su puesta en práctica.

Sin embargo, a pesar de las serias necesidades humanitarias, la respuesta de la ONU a esta situación continúa siendo inadecuada. La Red Superior de Inter- Agencias de la ONU para las personas desplazadas internamente enfrenta el desafío de tratar de garantizar que la ONU cree las oportunidades para un mayor acceso humanitario a las poblaciones desplazadas. Si la red

puede convencer a las agencias de la ONU en Burundi de la necesidad de designar una agencia que lidere a las personas desplazadas internamente, entonces tal vez se podrán cubrir las necesidades de protección y asistencia de las mismas. De lo contrario, la ONU continuará dudosa acerca de su postura al respecto de las personas desplazadas internamente.

Con información provista por Rachel Watson, Miembro de la Comisión de Mujeres para la Delegación de Mujeres y Niños Refugiados en Burundi, Octubre del 2000 e-mail: rachelw@intrescom.org; website: www.womenscommission.org

**

Reformando el mantenimiento de paz de la ONU a costa de lo humanitario

Hay poca esperanza de que las organizaciones humanitarias influyan en el proceso de reforma del mantenimiento de paz llevado a cabo por la ONU. El tan apreciado Informe del Panel de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, también conocido como el Informe Brahimi, omite ampliamente el hecho de que aquellos involucrados en las operaciones del mantenimiento de la paz trabajan codo a codo con las organizaciones humanitarias, las cuales en la mayoría de los casos, se encuentran en el área cuando las fuerzas de paz arriban y permanecen allí cuando éstas se retiran. Las agencias humanitarias de la ONU han sido silenciadas por el Secretariado de la ONU, impidiéndoles ser parte integral de la implementación de las recomendaciones del informe.

Se les ha pedido a las ONGs en reuniones del Comité de Inter- Agencias, el cuerpo de la ONU para la coordinación humanitaria, brindar sus puntos de vista sobre el informe Brahimi- denominado así en honor al presidente del panel, Lakdhar Brahimi, anterior ministro del exterior de Algeria. La principal lección del informe presentado en agosto es que los compromisos con el mantenimiento de la paz no deberían desobedecer la determinación política de apoyar el despliegue de las fuerzas militares.

En el pasado, las misiones de paz y las humanitarias a menudo se confundieron y los roles fueron poco claros, en especial debido a que aquellos a cargo del mantenimiento de la paz decidieron distribuir ayuda humanitaria o porque las organizaciones de socorro aceptaron la escolta armada de los Cascos Azules.

Siguiendo la línea del informe, el espacio para la construcción de paz que aquellos involucrados en el mantenimiento de la paz deberán crear probablemente se superpondrá con el espacio humanitario, crítico para garantizar una respuesta humanitaria imparcial. El informe vislumbra una estructura monolítica en la cual el jefe de la misión de la ONU tiene a su disposición todo tipo de herramientas y bienes tanto militares, políticos, diplomáticos, de desarrollo como humanitarios. Este pensamiento confirma el punto de vista de muchas ONGs que critican a la ONU por llevar a cabo acción humanitaria basándose en su agenda política.

El informe utiliza una definición de imparcialidad, la cual difiere ampliamente de la definición utilizada por los humanitarios, lo cual es llamativo dada la composición del panel que redactó el informe. Dos de los miembros del panel, Brian Atwood y Cornelio Sommaruga, poseen una amplia experiencia en asuntos humanitarios. El informe argumenta que ser imparcial implicaría tomar partido si un partido viola la Carta de la ONU. Para los humanitarios, ser imparcial implica, de hecho, mantener la distancia de la ONU si, por ejemplo, el Consejo de Seguridad adopta una sanción.

Mientras que las misiones de paz se han vuelto más frecuentes, la ONU, las fuerzas militares, y las organizaciones humanitarias no han logrado ponerse de acuerdo sobre una división precisa del trabajo basada en la complementariedad de mandatos. Varias agencias de la ONU son designadas para conducir misiones de asistencia humanitaria y de paz mientras que a otras fuerzas militares se les solicita ‘apoyo para la asistencia humanitaria’ sin una clara explicación de lo que ese tipo de apoyo debería, o no, involucrar.

Con respecto a esto, es lamentable lo que el informe establece como terreno en común. Es probable que aquellos involucrados en el mantenimiento de la paz y los socorristas tengan el interés común de brindar seguridad en aquellas áreas de refugiados tan volátiles, desplazando campos de refugiados más allá de las fronteras internacionales (ver artículo acerca de Africa

Occidental en la publicación ‘Talk Back’), enviando a casa a antiguos combatientes para que estos se reintegraran a sus pueblos.

Según Guy Tousignant, Secretario General de CARE Internacional y Presidente del Comité Directivo para la respuesta Humanitaria, lo que a menudo sucede en el curso de la reforma de las operaciones en grandes burocracias es que los diferentes actores utilizan diferentes modos de llegar a niveles ejecutivos para promocionar sus propias propuestas y sugerencias. El problema no es que traten o no de llegar a esos niveles, o que trabajen simultáneamente, sino que no haya contacto entre ellos.

*Ver también: ‘Algunas visiones sobre las implicancias humanitarias de implementar el informe Brahimi’, www.icva.ch

TEMA DEL MES

Campos de refugiados en la frontera: receta para el desastre en Africa Occidental

La respuesta general por parte de la comunidad internacional a la volátil situación en Guinea desde septiembre ha dejado mucho que desear. Cientos de miles de refugiados se han visto desprovistos de una adecuada protección o asistencia en los campos a lo largo de la frontera de Guinea. Muchos se han visto obligados a huir hacia el interior o de regreso a Sierra Leona en busca de refugio tras repetidos ataques a los campos desde septiembre. Los estados de Africa occidental anunciaron recientemente el despliegue de tropas hacia las fronteras de Guinea, pero en el pasado, las tropas de la Comunidad Económica de los Estados de Africa Occidental (ECOWAS) no siempre han sido eficaces o confiables.

El anuncio de la Comunidad Económica de los Estados de Africa Occidental (ECOWAS) de enviar tropas a las fronteras de Guinea podría ser un paso en la dirección correcta, pero no será suficiente para mejorar la seguridad en un

área que ha sido testigo de miles de fugas y cientos de asesinatos en los últimos meses.

La decisión tomada por ECOWAS la semana pasada, viene fuera de todo límite temporal, junto a la declaración realizada por el Secretario- General de la ONU Kofi Annan mediante la cual admitía que aquellos involucrados en el mantenimiento de la paz no alcanzarán a cubrir en los próximos meses los números propuestos. La misión de la ONU en Sierra Leona (UNAMSIL), que no abarca las fronteras de Sierra Leona con Guinea, no ha logrado impedir o minimizar el efecto de desborde en Guinea, donde los campos de refugiados a lo largo de la frontera han sido atacados en los últimos meses. A menos que se tomen medidas, existe el riesgo de que Guinea se vea absorbida por el ciclo de violencia que ha azotado a sus vecinos por tanto tiempo.

- La Situación en Guinea

A principios de septiembre, los ataques a través de las fronteras dieron como resultado la evacuación de varios campos de refugiados y pueblos ubicados cerca de la frontera. A su vez, las organizaciones internacionales fueron retiradas de las áreas afectadas. Guinea, que en aquel momento contaba con más de 460.000 refugiados (aproximadamente 330.000 provenientes de Sierra Leona y 130.000 de Liberia), ha albergado a los refugiados por diez años. Los ataques arrojaron un resultado de cientos de muertos y heridos tanto civiles como militares (tanto Guineos como refugiados). Muchos Sierraleoneses huyeron de regreso a Sierra Leona, argumentando que preferían morir allí que en Guinea.

Los ataques a la Prefectura de Forecariah, al sur de Conakry, dieron como resultado el que los campos de refugiados de Daghabé y Farmoreya (emplazados aproximadamente a tres y doce kilómetros de la frontera, respectivamente) y los pueblos se vieran abandonados a medida que los refugiados y los lugareños huyeran de los ataques y se desplazaran hacia el norte, hacia la ciudad de Forecariah (a veinte kilómetros de la frontera) y hacia otros campos alejados de la frontera. Otros ataques también sacudieron a la zona fronteriza de la vecina prefectura de Kindia. Las prefecturas sureñas de Gueckedou y Macenta, donde habitan gran cantidad de campos de refugiados diseminados a lo largo de la frontera, muchos de ellos a algunos kilómetros de la frontera o hasta a menos de un kilómetro de la

misma también se vieron sacudidos por los ataques en septiembre y en octubre. Los refugiados y los Guineos abandonaron el lugar por temor a probables ataques. Hacia fines de septiembre un ataque dio como resultado la muerte de un miembro de ACNUR y el secuestro de otro en Macenta.

Mientras que los trabajadores humanitarios fueron retirados de las zonas fronterizas en septiembre debido a la inseguridad provocada por los ataques, se iniciaron las represalias contra los Sierraleoneses en la forma de amenazas, acosos, detenciones y ataques. Los dichos por parte del Presidente en septiembre exacerbaron aun más la xenofobia que comenzaba a enraizarse tras los primeros ataques. Se formaron grupos de vigilancia locales. En la zona de Forecariah, cientos de voluntarios se presentaron en respuesta al pedido formulado por las autoridades con el fin de proteger la integridad territorial del país. Armados y uniformados por la prefectura, la milicia local ha contribuido aun más a la inseguridad en las zonas fronterizas.

Los refugiados se vieron desprovistos de una asistencia o protección adecuada y acechados por la inseguridad; los campos de refugiados se vieron rodeados por fuerzas militares convirtiéndolos así en virtuales campos de detención durante un tiempo. Pero, irónicamente, mantener a los refugiados en los campos era en parte por su propia seguridad ya que aquellos fuera de los campos eran sospechados de rebeldes, lo cual los ponía en peligro.

- Forzados a regresar a Sierra Leona

La represalia contra los Sierraleoneses que había comenzado tras los ataques en septiembre no se limitó únicamente a los refugiados sino que fue sufrida por otros Sierraleoneses que habían estado viviendo en Guinea bajo otras circunstancias: muchos de ellos habían estado en el país durante más de diez años. Muchos de estos Sierraleoneses que habían estado viviendo en Conakry abandonaron Guinea por temor. Cientos de ellos comenzaron a llegar a la embajada de Sierra Leona en Conakry solicitando ayuda para regresar. La embajada utilizó el servicio de ferries para regresarlos a Freetown.

Las primeras olas de Sierraleoneses se componían principalmente de aquellos que habían estado viviendo en Conakry junto con algunos refugiados que había escapado de los campos hacia Conakry. Pero, a

comienzos de noviembre, hasta el 80% de aquellos que llegaron a la embajada provenían de campos ubicados en la zona de Forecariah, aproximadamente a 100 kilómetros al sudeste de Conakry mientras que otros provenían de los campos ubicados en la prefectura sureña de Gueckedou. El resultado: un número estimado de 22.000 Sierraleonenses, entre refugiados y otros individuos, habían abandonado Guinea para regresar a Sierra Leona desde principios de septiembre.

Este forzado regreso a Sierra Leona producto de la inseguridad en Guinea y la imposibilidad de los refugiados de hallar refugio en Guinea no ha sido sencillo. Abandonar los campos, en especial aquellos en la zona de Forecariah, resultó ser sumamente difícil. Los refugiados se vieron obligados a pagar exorbitantes sumas de dinero para lograr huir de los campos custodiados por militares. Pero salir del campo no era el fin de la odisea. Aquellos que huyeron de Forecariah se vieron forzados a pagar más sobornos para poder pasar los numerosos puestos de control a lo largo del camino entre Forecariah y Conakry. Muchos de estos puestos de control estaban custodiados por civiles jóvenes: las diferencias de idioma entre los Guineos y los Sierraleoneses facilitan la rápida identificación de los Sierraleoneses. La falta de documentación de los refugiados en Guinea complica aun más el viaje.

- Los campos emplazados demasiado cerca de la frontera una vez más

La inseguridad que implican aquellos campos de refugiados ubicados muy cerca de la frontera (una lección que la comunidad internacional parece no aprender jamás) resultó una vez más la receta para el desastre en el caso de Guinea. Debido a que no existen estándares internacionales acerca de a qué distancia exacta debe estar un campo respecto de la frontera, el manual de ACNUR para emergencias establece que ‘ para garantizar la seguridad y protección de los refugiados, se recomienda que estos sean ubicados a una distancia razonable de las fronteras internacionales así como de otras zonas de potencial peligro como asentamientos militares’ (Capítulo 12, Párrafo 31) La Comisión de la OUA establece además que ‘ por razones de seguridad, los países de asilo deberán, tanto como les sea posible, ubicar a los refugiados a una distancia razonable de la frontera de su país de origen’, (artículo II, párrafo 6). Sin embargo, esto no es lo que sucedió en el caso de

Guinea, país signatario de la Convención de la Organización para la Unidad de Africa (OUA).

En las reuniones del Comité Ejecutivo de ACNUR realizadas en Ginebra en el mes de octubre, el gobierno de Guinea hizo un llamado al apoyo internacional a fin de ocuparse de la reubicación de los campos de refugiados hacia el interior del país. Pero desde entonces, ha habido poco apoyo o presión por parte de la comunidad internacional para desplazar a los refugiados. Por meses, el gobierno de Guinea ha estado paralizado por razones políticas y económicas. Desplazar los campos no sólo significaría la reubicación de los refugiados, sino también la reubicación de numerosas organizaciones internacionales, de gran impacto en la economía local.

- La respuesta insuficiente de la Comunidad Internacional

El año pasado, la comunidad internacional respondió con rapidez a las necesidades de cientos de miles de Kosovares varados en la frontera con la antigua República Yugoslava de Macedonia mediante el programa de Evacuación Humanitaria. Este año, no se han observado esfuerzos similares para ayudar a los refugiados en Guinea, signo del doble criterio que afecta al apoyo internacional a los refugiados.

- La respuesta mínima de ACNUR

Mientras tanto, más ataques han ocurrido durante las últimas semanas y más refugiados han huido de los campos por temor. Según manifestó el vocero de ACNUR Kris Janowski a principios de esta semana, 'Tenemos escasa información, que no es suficiente para saber con certeza qué es lo que está sucediendo'.

Evidentemente, la falta de información resulta del hecho de que ACNUR no ha estado presente permanentemente en los campos de refugiados desde septiembre. Mientras que la asistencia se vio reducida hasta cierto punto tras el cese temporal de los ataques en octubre, la capacidad de ACNUR para llevar a cabo su mandato de protección se ha visto sumamente limitado. Sin embargo, ACNUR no ha logrado hacerse oír lo suficiente para obtener un adecuado apoyo y asistencia por parte de la comunidad internacional. El hecho de que miles de refugiados hayan estado sin asistencia ni protección durante meses es señal de que algo debe hacerse con urgencia.

Mientras que los refugiados han estado abandonando los campos desde septiembre, en muchos casos poniendo sus vidas en un serio riesgo, ACNUR ha decidido no facilitar o estar presente en su regreso a Sierra Leona, argumentando que Sierra Leona no es considerado un país seguro para su regreso. Al mismo tiempo, la agencia de refugiados dio la espalda al hecho de que muchos de los refugiados pagaban para ser introducidos ilegalmente en Conakry.

Ahora que se han identificado sitios lejos de las fronteras a los cuales los refugiados pueden desplazarse, ACNUR ha anunciado que facilitará el desplazamiento de los refugiados a esos campos o de regreso a Sierra Leona. Pero muchos de ellos no podrán regresar a sus hogares en Sierra Leona, ya que dos tercios del país aun se encuentran bajo el control de los rebeldes y es riesgoso. Uno podría cuestionar la decisión de ACNUR de comenzar a facilitar la repatriación: es un enfoque pragmático de la situación pero corre el riesgo de hacer que el problema real deje de llamar la atención, es decir el que ya no se les pueda dar protección a los refugiados en el país de asilo.

Es comprensible que ACNUR se haya visto seriamente afectada por los ataques y las muertes de sus trabajadores. Sin embargo, parece ser que ACNUR está afectada hasta el punto de ya no saber cómo salir adelante en respecto de la situación de Africa Occidental. El mandato de protección de ACNUR se ha visto seriamente comprometido por más de tres meses, afectando así a 400.000 refugiados. Pero la respuesta de ACNUR ha sido inexplicablemente e inaceptablemente mínima en comparación con lo que debería estar evaluando teniendo en cuenta la gravedad de la situación y el número de refugiados afectados.

La situación en Sierra Leona

Para miles de Sierraleoneses que ya han regresado a Sierra Leona, el regreso al país no significa necesariamente el regreso a casa. Varios miles han regresado a la zona de Lungi cerca de Freetown donde son hospedados por familias locales, que por su parte reciben asistencia. Otros han sido desplazados a campos para personas desplazadas internamente, mientras que

otros han sido puestos en campos transitorios de donde serán regresados hacia zonas más seguras.

Sólo aquellos que han sido refugiados en Guinea son considerados ‘objeto de preocupación’ de ACNUR. El resultado es una diferenciación en el nivel de protección y asistencia entre aquellos que regresan (a quienes ACNUR ha denominado ‘refugiados forzados espontáneamente a regresar’) y personas desplazadas internamente que nunca abandonaron el país. Aquellos que no son de preocupación para ACNUR (muchos de los cuales han abandonado Guinea por temor, pero que no fueron refugiados allí) no necesariamente recibirán una adecuada protección.

Las personas desplazadas internamente en Sierra Leona se encuentran bajo la supervisión técnica de la Comisión Nacional Gubernamental para la Reconstrucción, Reasentamiento y Rehabilitación (NCRRR), pero su coordinación de la respuesta a las personas desplazadas internamente no es la ideal. Al igual que en muchas otras situaciones, el enfoque coordinado de la ONU acerca de las personas desplazadas internamente en Sierra Leona no es el ideal, especialmente en las zonas de protección. Las personas desplazadas actuales se encuentran bajo la supervisión del Coordinador Residente de la ONU (UNDP) y sus necesidades se tratan a nivel sectorial. A pesar de que se realizan reuniones sectoriales sobre derechos humanos, no existe nadie a cargo de las necesidades de protección general de las personas desplazadas.

Sin embargo, la situación de las personas desplazadas internamente en Sierra Leona implica que ACNUR puede involucrarse con las personas desplazadas internamente, según el criterio para designar personas desplazadas internamente. Existen refugiados que regresan y personas desplazadas internamente en el mismo área que enfrentan situaciones similares ‘en términos de las causas y consecuencias de su desplazamiento y sus necesidades humanitarias’, según se describió en la política de ACNUR de marzo del 2000 acerca de las personas desplazadas internamente. Pero, existe poca evidencia de que ACNUR haya tomado la iniciativa de involucrarse formalmente en la respuesta hacia las personas desplazadas internamente en Sierra Leona. Este hecho podría verse motivado por las dificultades de trabajar en Sierra Leona o por la preocupación ante la falta de recursos adecuados para cubrir a las personas desplazadas internamente. Sea cual fuere el caso, existe el riesgo de que con miles de refugiados regresando

al país antes de que se haya logrado la estabilidad en Sierra Leona, muchos perecerán debido a la falta de asistencia y protección a menos que la ONU tome medidas definitivas, tales como designar una agencia que lidere el tema de las personas desplazadas internamente. El caso de los Sierraleoneses es otro ejemplo del modo en que ACNUR pone en práctica su selectivo criterio de involucrarse con las personas desplazadas internamente.

La necesidad de un enfoque regional

Dado el carácter regional de la violencia en Africa Occidental, toda respuesta debe también comprender un enfoque regional. El despliegue de las tropas de ECOWAS hacia las fronteras de Guinea no debe hacerse aisladamente de la misión de la ONU en Sierra Leona. Sería más efectiva si toda fuerza pudiese desplazarse a través de las fronteras en lugar de estar limitada a un país ya que ni los ataques ni la violencia se dan en casos aislados. Los intentos por hacer que los orígenes de la inseguridad requieren de un enfoque regional a nivel político: un asunto que hasta el momento ha recibido un tratamiento inadecuado.

La necesidad de un enfoque regional debería también comprender un monitoreo de la protección y los derechos humanos. Una limitación actual, por ejemplo, consiste en que el mandato de los derechos humanos de la Misión de Asistencia a Sierra Leona de las Naciones Unidas (UNAMSIL) sólo cubre a Sierra Leona y no así a Guinea donde varios refugiados se han enfrentado a abusos a los derechos humanos.

Los desafíos en Africa Occidental proveen aun más una primera oportunidad perfecta para que el próximo jefe del Alto Comisionado para Refugiados Ruud Lubbers defina su agenda en cuanto a la protección. La combinación de los desafíos en cuanto a la protección para ACNUR, la necesidad de asistencia humanitaria, los campos ubicados demasiado cerca de la frontera, la inseguridad resultante, la fuga de los refugiados, y aquellos individuos que regresan a una situación inestable, de la mano de complejos factores políticos ciertamente significan que Lubbers tiene una gran tarea a comienzos de su mandato el año próximo.

Con información recabada de una visita conjunta de ICVA/OFADEC a Guinea y a Sierra Leona en noviembre.

OPINION:

Las negociaciones políticas laterales continúan siendo el status quo para el Secretario General de la ONU

Las recientes nominaciones del próximo Alto Comisionado de la ONU para Refugiados y el Vice- Secretario General de Asuntos Humanitarios y el Coordinador de Socorro para Emergencias (ERC) parecen indicar que las negociaciones políticas laterales continúan siendo el modus operandi del Secretario General de la ONU Kofi Annan para elegir los representantes de las agencias de ONU. Los pedidos por parte de las ONGs de comenzar el proceso de selección de otros candidatos para garantizar la transparencia, el rendimiento de cuentas y la credibilidad de la postura tomada no han sido escuchados por el Secretario General de la ONU y sus colaboradores.

A fines de octubre, el anuncio de Annan de la ‘nominación’ del ex primer ministro holandés Ruud Lubbers para el puesto de ACNUR sorprendió a muchos, incluyendo al gobierno holandés, que había estado apoyando a su propio candidato, el ministro Jan Pronk. Lubbers reemplazará a Sadako Ogata cuando ésta abandone su cargo en la agencia para refugiados a fines de año.

Lubbers fue nominado por el Secretario General de la ONU a pesar de que se presentaron otros candidatos en los últimos meses, muchos de los cuales eran apoyados por sus propios gobiernos y por otros también. Si bien muchos de estos candidatos poseen experiencia relevante en el trabajo con refugiados y acción humanitaria, Annan consiguió a su candidato por cuenta propia y según un criterio poco específico.

Una vez más, la nominación de un candidato no declarado da cuenta del manejo político que se da en privado para cubrir muchos de los cargos del sistema de la ONU. Mientras que seguramente Annan ha llevado a cabo numerosas consultas, se cuestiona si tomó en cuenta los temas de preocupación de la ONGs. Durante los últimos seis meses, se ha solicitado que el criterio y la capacidad requerida para el cargo sean de dominio público. Además, se ha intentado asegurar que la persona elegida se comprometa con el redireccionamiento de la agencia hacia su mandato original de proteger a los refugiados (ver 'Talk Back' 2-3, 2-5, 2-6).

Mientras que, por haber ocupado el cargo de Primer Ministro de Holanda durante 12 años, Lubbers posee todas las cualidades necesarias y deseadas como estadista su postura respecto de la protección de refugiados y asociación con las ONGs aun está por verse. Sus puntos de vista y planes para la agencia de refugiados deben definirse cuidadosamente durante los primeros meses en su cargo, dada la presión en aumento sobre la protección de refugiados por parte de los estados (ver editorial en este número de 'Talk Back').

El anuncio del Secretario General Kofi Annan de la nominación de Lubbers de la próxima designación para ACNUR parece indicar una falta de distinción y diferenciación por su parte entre nominación y designación. Al referirse a los otros candidatos, Annan declaró además que 'no he podido designarlo para este puesto'.

Guy Goodwin-Gill, en su calidad de profesor de derecho para refugiados, observó en una reunión del Comité de Abogados para los Derechos Humanos recientemente que, históricamente, no le corresponde al Secretario General de la ONU designar al Alto Comisionado. El Secretario General de la ONU debe encomendar a la Asamblea General la elección del candidato. En el párrafo 13, el estatuto de ACNUR establece que 'el Alto Comisionado debe ser elegido por la Asamblea General tras la nominación del Secretario General'. Según explicó en un artículo publicado en 'Internacional Journal of Refugee Law' (Vol. 3, 1991) este proceso de nominación y elección se instituyó para equilibrar las preferencias de los distintos estados durante el proceso de redacción del estatuto de ACNUR. Algunos países, incluyendo los Estados Unidos, prefirieron que el Alto Comisionado fuera elegido por el Secretario General para garantizar que el trabajo del Alto Comisionado para Refugiados (HCR) fuera labor del Secretario General y estuviese integrado

al trabajo de otras agencias de la ONU. Otros estados, por ejemplo Francia, opinaron que una elección sería la única manera de ‘obtener el prestigio y la confianza necesaria’ requeridos para llevar a cabo las obligaciones necesarias de ACNUR. Tener que apoyar a los gobiernos sería de extremo valor para las negociaciones con los gobiernos.

El compromiso consistió en un procedimiento por el cual el Secretario General nominaba a los candidatos y la Asamblea General luego seleccionaba a la persona que ocuparía el cargo. Según se describe en el mismo artículo publicado en el ‘International Journal of Refugee Law’ (Vol. 3, 1991), ‘la competencia del Secretario General no debía necesariamente implicar una discreción ilimitada... si no se ejerce en forma responsable... y el Secretario General ofrece sólo un candidato, entonces una curiosa combinación de inercia e impulso de la organización pueden asegurar que la nominación significa la designación.....’.

A pesar del rol de nominación con el que cuenta el Secretario General de la ONU, el Alto Comisionado posee un mandato independiente de la Asamblea General y, por lo tanto, no necesita informar al Secretario General de la ONU. Sin embargo, es el caso de que el Alto Comisionado acepte las actividades si así lo solicita el Secretario General fuera de mandato, la independencia de la oficina de puede ver comprometida, algo que el Alto Comisionado debe tener en cuenta.

Las palabras de Annan y la nominación de un único candidato para el puesto de ACNUR parecen indicar que depende únicamente de él quien liderará la agencia de refugiados, por no mencionar otras agencias de la ONU. El nombramiento de Kenzo Oshima de Japón para el puesto Vice- Secretario General de Asuntos Humanitarios y Coordinador de Socorro para Emergencias la semana pasada es otro ejemplo de las negociaciones del Secretario General con los gobiernos para decidir qué altos cargos de la ONU favorecen a que nación basándose en los intereses políticos y , tal vez, en las contribuciones financieras.

El criterio por el cual Oshima fue elegido es poco claro. Considerando que Oshima liderará el cuerpo de coordinación humanitaria más importante de la ONU, el Comité Permanente de Inter- Agencia (IASC), sería lógico que

Annan haya llevado a cabo tales consultas con los miembros de IASC. Sin embargo, no hubo ninguna consulta: al menos no formalmente. De haberse llevado a cabo consultas informales, entonces no involucraron a todos los miembros de IASC (las ONGs que forman parte de IASC no fueron consultadas). Un punto que las ONGs deberán observar cuidadosamente será el compromiso de Oshama respecto de su trabajo con las ONGs. Hasta el momento, poco se sabe acerca de sus planes o de su postura respecto de las ONGs.

Ambas nominaciones del Secretario General, nombramientos de facto, dan cuenta de la falsedad del enfoque y el proceso que apenas puede describirse como democrático. Si la ONU se aboca realmente a dar cuenta de sus acciones y su transparencia, así como de ser una sociedad civil, el proceso mediante el cual los altos funcionarios de la ONU son elegidos requiere una re- evaluación y revisión. El desafío para el Secretario General y la Asamblea General es asegurar que para el momento en que surja un nuevo puesto, se haya instituido un nuevo proceso.

Para más detalles acerca del proceso de nominación y elección de ACNUR, ver el Volúmen 3 (1991) de la publicación ‘ International Journal of Refugge Law’.

Grupo editorial de ‘TALK BACK’
Ed Schenkenberg van Mierop, Coordinator de ICVA
Manisha Thomas, Jefe de redacción ICVA

=====

Para ser incluido o borrado de la lista de copias, 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 Español. Para recibir copias, por favor envíe un e-mail a talkback@icva.ch, indicando su idioma de preferencia.

=====