

Viendo Más Allá de la Respuesta de Emergencia

La preocupación internacional y atención práctica (incluyendo las delineadas en los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno) han sido sopesados del lado de las respuestas de emergencia al desplazamiento. Sin importar, qué tan efectivas son, no obstante, éstas no sean soluciones.

Por el contrario, el apoyo de emergencia crea condiciones de supervivencia y seguridad donde soluciones más durables pueden o no propiciarse. Este artículo considera opciones de largo plazo para poblaciones surgidas de conflictos armados o afectadas por los mismos y los retos de los esfuerzos de reintegración a través de los cuales, se puede restablecer una ciudadanía productiva.

Los intentos de brindar elementos de desarrollo a la poblaciones aún en necesidad de alivio, permanecen a menor escala, limitados en tiempo y de forma experimental. Por lo tanto, hasta cierto punto, las agencias internacionales aún están "aprendiendo el trabajo" sobre los requerimientos, contradicciones y compromisos necesarios para atender en general situaciones de crisis de migraciones persistentes y transiciones de la guerra a la paz. Sin embargo, es conflictivo que aún cuando los donantes y las agencias internacionales conocen las necesidades a ser atendidas, con frecuencia carecen de voluntad política para actuar de acuerdo con sus propias y reiteradas recomendaciones.

Encontrando un lugar

La mayoría de personas que han sido desplazadas son todo menos invisibles, ya que no se encuentran en campos o asentamientos. Además de los millones de desplazados internos que viven en locaciones demarcadas, hay otros millones, imposibles de contar, quienes se han establecido en poblaciones, ciudades, hogares de familiares, amigos y en especial en las grandes ciudades. Pese a que podrían recibir cierto tipo de apoyo externo esporádico, su cantidad y condiciones son poco conocidas y mucho menos controladas. Estas son las personas que realmente quedan en lagunas.

Cualquiera que ha estado en un típico asentamiento o campo de desplazados internos, probablemente ha visto condi-

ciones mucho peores de las que se observarían en un típico campo de refugiados. La gente necesita ser asistida de urgencia para abandonar estos lugares tan pronto como sea seguro hacerlo. Si "volver a casa" no es posible, se hace necesaria la integración a un centro urbano o un reasentamiento alternativo en un área segura. Sin embargo, parece que el alcanzar soluciones duraderas para los desplazados internos, no es una alta prioridad ni para los respectivos gobiernos ni para las agencias internacionales.

La falta de acción significativa se deriva, en parte, de la percepción de que los desplazamientos inducidos por los conflictos, son un fenómeno temporal que se resolverá al momento de establecer las condiciones para que la gente regrese a sus hogares. Se debe, en buena medida, al hecho de que la búsqueda de una integración estable y productiva o la reubicación en cualquier otro lugar que el "hogar o lugar de origen", conlleva al reconocimiento de un indeseable hecho político irreversible. En otras palabras, la ayuda humanitaria para desplazados internos de largo plazo es aceptada con más facilidad que las soluciones duraderas, porque las acciones encaminadas a esto último pueden acarrear un mensaje político no deseado -de parte de gobiernos, agencias donantes y los mismos desplazados internos- de que cambios significativos e incluso posiblemente permanentes, han ocurrido en las áreas de origen, lo que en el futuro previsible hace que el retorno parezca poco probable.

Re-estableciendo vidas productivas

En las situaciones más gratificantes, las crisis y el conflicto se acercan a su fin y las personas retornan a sus antiguos hogares para retomar sus vidas anteriores. Esto marca el final del desplazamiento formal, aunque sólo el comienzo de una solución. Dependiendo de qué haya sucedido en el

por Patricia Weiss Fagen

período intermedio, puede que encuentren sus hogares y comunidades destruidas o habitadas por otros residentes; puede que hayan perdido documentación personal necesaria para establecer sus identidades, derechos y propiedades. Es probable que los jóvenes pierdan años de educación; que las familias sufran pérdidas y tengan que lidiar con una salud deteriorada, traumas o incapacidades. Los efectos directos de su desplazamiento persisten hasta que aparezcan mecanismos en su lugar de origen, así como recursos para atender tales asuntos. Por último, la viabilidad de regresar a sus hogares depende de la reconstrucción de las economías locales en las regiones afectadas por la guerra.

Las situaciones menos comprometidas son aquellas donde la gente que ha sido desplazada, encuentra necesario o deseable rehacer sus vidas en cualquier otro sitio que en su lugar de origen, ya sea porque el conflicto continúa o por otras razones.¹ Los desplazados internos de origen rural que han perdido su propia tierra (o acceso a ella), tienen una mejor experiencia si son capaces de establecerse en áreas rurales donde las afinidades étnicas facilitan la incorporación local de familias desplazadas.

Una revisión de casos proporciona unos pocos ejemplos donde extensos grupos desplazados de un área rural, se han reestablecido con éxito en otro lugar. Pese a contar muchas veces con increíbles estrategias de supervivencia y recursos más que suficientes, la reubicación rural raramente ha probado ser duradera. Algunos informes indican que aún donde el conflicto no interfiere en las subsistencias locales, la llegada de un gran número de desplazados combinada con una pobreza generalizada en las áreas receptoras, saturan las posibilidades de absorción y eventualmente exacerbaban las tensiones entre los recién llegados y la población local, en particular en lo que se refiere a temas de tierra y recursos (tal es el caso en Angola, Sri Lanka, Uganda y Guatemala).

Los gobiernos algunas veces hacen públicas las tierras disponibles para el establecimiento de los desplazados internos, proclamando ésta como una solución duradera. Sin embargo, en los ejemplos que vienen a la mente (Sri

Lanka, Colombia, Indonesia e India del Norte), la tierra propiedad del Estado, viene sin los recursos necesarios para establecer asentamientos económicamente viables, es decir, condiciones para la explotación agrícola, créditos y mercados. Por lo tanto, cada vez más, los desplazados rurales se ven obligados a vivir en asentamientos tipo campamentos, con pocas oportunidades para generar ingresos y donde son parcial o enteramente dependientes de la asistencia externa.

Sri Lanka ilustra los problemas de encontrar soluciones duraderas para la población desplazada rural. Un estudio sobre el desplazamiento en ese país realizado a finales del año 2000 y a mediados de 2001, concluyó: "Luego de casi veinte años de conflicto y desplazamiento interno, existe una falta de análisis, planificación y política integrada, sistemática y sistémica para abordar las implicaciones a largo plazo del desplazamiento interno y de la intervención humanitaria en las zonas de conflicto."² Muchos de los desplazados internos entrevistados han estado viviendo bajo la asistencia social rural en centros de reubicación, durante una década o más. En el mejor de los casos, han logrado reemplazar sus frágiles refugios con otros más sólidos, han encontrado un empleo casual en los centros urbanos o han tenido acceso temporal a pequeñas extensiones de tierra. En Sri Lanka, afortunadamente, ante el rumbo anticipado del proceso de paz ahora parece más posible un cambio positivo. Será muy importante el apoyo a la reintegración de los desplazados internos post conflicto si se mantiene la paz.

Tarde o temprano, los desplazados a causa de la guerra, junto con otros migrantes forzados, se agrupan en las ciudades donde esperan encontrar un trabajo o recibir ayuda de miembros de familia. El crecimiento urbano a lo largo del mundo desarrollado ha excedido, en buena medida, la capacidad de gobiernos pobres en proveer servicios adecuados y control del crimen. Las ciudades se expanden a un ritmo acelerado durante los períodos de conflicto.

Los desplazados internos, predominantemente rurales, son más proclives a estar entre los habitantes urbanos más vulnerables y menos protegidos. Con frecuencia son considerados como residentes temporales que se marcharán cuando se restablezca la paz o apenas se nota su llegada porque parece ser sencillamente una aceleración de los patrones normales de migración rural-urbana. Los desplazados internos recién llegados probablemente reciben atención -con frecuencia hostil- sólo cuando parece que están afectando de forma negativa los servicios y la seguridad de otros habitantes de la ciudad. Las mejoras urbanas

que pueden llevarse a cabo, raramente toman en cuenta las particulares situaciones de desesperación que enfrentan aquellos cuya presencia es el resultado de una migración forzada y de escape, más que de elección. Al parecer, los programas en favor de las personas desplazadas en áreas urbanas, son uniformemente débiles.

En Colombia, al menos el 50% de sus desplazados internos terminan en las principales ciudades, usualmente luego de una progresión de traslados distantes de sus lugares de origen.

Inmediatamente después del desplazamiento se pueden registrar para recibir ayuda de emergencia de parte del Estado, la cual está disponible por un período de tres meses, pero sólo una vez, sin importar la cantidad de veces que, de hecho, se ven obligados a movilizarse. Después de los tres meses, se considera que los desplazados internos han llegado a una "fase de estabilización". El Estado, que ya se ha probado incapaz de proveer la protección necesaria para prevenir el desplazamiento en su primera fase, también ha probado ser igualmente incapaz de proveer la seguridad para los asentamientos de desplazados internos urbanos y semi urbanos, incluso aquellos en las afueras de las áreas en conflicto. La burocracia estatal ha fallado en gran medida en proveer la educación y la asistencia médica a la que tienen derecho los desplazados internos. Una minoría de desplazados internos se beneficia actualmente de programas internacionales de varios tipos y éstos también sólo reciben financiamiento de corto plazo. En el nuevo Plan de Acción Humanitaria 2003³ de la ONU para Colombia, las agencias internacionales han dado prioridad a la reintegración de largo plazo y el fortalecimiento institucional.

El objetivo de la reintegración

Ambas presunciones sobre los desplazados internos, de que retornarán a sus lugares de origen y de que el apoyo a su causa debe enfocarse solamente en esta solución, no sólo son engañosas sino que también han reforzado la tendencia de obviar las oportunidades para apoyar la integración. Esta observación no tiene la intención de subestimar la importancia de apoyar el derecho al retorno y la necesidad de apoyar estos movimientos. Más bien, tiene por intención promover el apoyo a múltiples soluciones, tanto en el ámbito rural como urbano, diseñadas para absorber e integrar a los desplazados internos en los lugares donde están y/o ayudarlos a encontrar lugares alternativos para vivir y trabajar. Aún si eventualmente pudieran regresar a sus lugares de origen, sus vidas en el período de transición no quedarían en un



limbo, en un patrón de impase infeliz con pocas opciones, si acaso.

Es posible llegar a los desplazados de larga duración, a través de programas y proyectos que buscan mejorar las condiciones y fomentar la integración en lugares donde abundan las poblaciones afectadas por la guerra. El apoyo a la integración local incluye medidas para proveer a las personas desarraigadas, acceso a escuelas y a mecanismos de salud nacional, trabajos y títulos de propiedad, incluyendo los improvisados hogares temporales y las pequeñas porciones de tierra que han adquirido donde ahora viven. La cooperación internacional es esencial y podría ser mucho más efectivamente canalizada de lo que ahora es.

La forma en que se canaliza la cooperación internacional tendrá una fuerte influencia en que hayan o no soluciones duraderas para los desplazados internos y otras poblaciones afectadas por la guerra. El Estado tiene la principal responsabilidad de resolver el desplazamiento y de reintegrar a los desplazados, aunque no necesariamente cuenta con los medios necesarios para hacerlo. Mientras la cooperación a los desplazados internos y otros grupos vulnerables se limite al alivio directo de emergencia y sea administrado por las agencias internacionales, los gobiernos locales continuarán buscando la acción y el patrocinio humanitario internacional para este propósito. Los gobiernos

Desplazada interna de Pavarando en Mutata, Municipalidad de Uraba, Colombia

nacionales son más proclives a convertir la reintegración en una prioridad nacional si la comunidad internacional apoya el proceso de forma material y a través de la formación de capacidad y fortalecimiento institucional en áreas que producen y reciben desplazados.

El apoyo internacional para terminar con el desplazamiento debe orientarse al fortalecimiento de capacidades y la voluntad de las estructuras de gobierno local y nacional, para trabajar con los desplazados internos para encontrar soluciones a sus problemas. Es esencial desarrollar relaciones de trabajo entre la cooperación internacional y las agencias de desarrollo nacionales y/o las estructuras locales y actores desde las primeras etapas posibles. Hay situacio-

nes donde esto no es ni posible ni deseable cuando el gobierno tiene intenciones dañinas y hasta homicidas hacia los desplazados internos, desviando la ayuda humanitaria para propósitos militares. No obstante, los primeros esfuerzos para superar la desconfianza y hostilidad local hacia los desplazados y, donde sea necesario, para iniciar la labor en áreas no gubernamentales puede rendir resultados positivos a lo largo del tiempo. Bajo las mejores circunstancias, la reconstrucción de sociedades destruidas y la integración de poblaciones afectadas por la guerra son procesos largos y complicados. Pese a las tensiones inevitables y las agendas divergentes entre los actores involucrados, el apoyo internacional aún es un factor decisivo para la reconstrucción del tejido social y

económico para que los ex-desplazados internos, tengan en el futuro un lugar dentro de la sociedad nacional.

Patricia Weiss Fagen es investigadora asociada en el Instituto para Migración de la Universidad de Georgetown.
Correo electrónico: pwf@georgetown.edu

1. Los ejemplos aquí mencionados no incluyen la discusión del desplazamiento forzado, tal como los centros de reagrupamiento inducidos por el gobierno en Burundi.
2. El 'Proyecto de estudio de casos de Sri Lanka', Parte 111, manuscrito no publicado, proyecto patrocinado por MacArthur sobre la Migración Forzada y el Régimen Humanitario. 2001.
3. Plan de Acción Humanitaria de la ONU, 2002-2003, 27 de noviembre de 2002. Visite www.reliefweb.in (diríjase a Colombia y descargue el documento 14.2.03).

El papel de la protección al final del desplazamiento

por Roberta Cohen

La violencia irrumpió en Tayikistán en 1993 cuando decenas de miles de desplazados internos y refugiados, comenzaron a retornar a sus hogares. En muchos poblados, los recién retornados encontraron sus hogares ocupados por otros o se convirtieron en víctimas de agresiones físicas incitadas por la animosidad étnica. Se reportó una gran cantidad de homicidios y desapariciones. La firma de un acuerdo de cese al fuego en 1994, no creó en sí mismo un ambiente seguro de retorno. Se necesitaba que la comunidad internacional y las autoridades locales intervinieran para lograr que los retornos fueran seguros y viables.

Gracias a ACNUR, se desarrolló un programa de monitoreo de derechos humanos diseñado para dar cuenta que de hecho, en el clima volátil de Tayikistán, el simplemente transportar a las personas de vuelta a sus hogares y distribuirles materiales para tener un techo, no sería suficiente para crear un ambiente seguro y prevenir un desplazamiento adicional. ACNUR distribuyó personal de campo en las áreas de retorno para monitorear las condiciones e interceder ante las autoridades cuando habían abusos o riesgos para la seguridad personal. Los oficiales de campo de ACNUR investigaron reclamos de homicidios, desapariciones, violaciones y acoso, ya que muchos de los retornados desconfiaban de las autoridades locales y, con frecuencia, reportaban primero tales crímenes a las oficinas de ACNUR. Luego acompañaron

a las víctimas a las oficinas gubernamentales locales para garantizar que se les brindaba una audiencia completa y justa. El personal de ACNUR también intercedió con las autoridades para ayudar a los refugiados a reclamar sus hogares. Las autoridades locales se mostraron receptivas al papel de ACNUR y no se registraron incidentes de venganza contra su personal. Según una evaluación, la "presencia 24 horas al día" en las áreas de retorno y el papel "imparcial" de ACNUR, ejerció una "influencia estabilizadora": se desalentaban nuevos brotes de violencia comunal y el número de casos de protección declinó.¹ Los desplazados internos y los refugiados se sentían más confiados de volver a su hogares y más seguros de permanecer una vez que se trasladaron de vuelta.

Lo que ocurrió en Tayikistán de 1993 a 1996 es ilustrativo en cuanto a la interrogante de cuándo dar por terminado el desplazamiento. El caso demuestra que, aún en países donde los conflictos están formalmente concluidos, las continuas animosidades entre individuos o grupos, pueden poner en riesgo los procesos de retorno e impedir el fin al desplazamiento. De hecho, las tensiones sociales pueden intensificarse en la fase post-conflicto, en especial si los desplazados retornan a encontrar sus hogares, tierra y propiedad personal apropiados por otros y sin un sistema judicial funcional establecido para resolver disputas. Además, en países donde se han perpetrado abusos severos a los derechos humanos y la ley

humanitaria, podrían haber agravios no resueltos en aldeas y ciudades a lo largo del país, y el señalamiento de las personas que retornan.

Esta experiencia también muestra que los retornos seguros y exitosos, son más factibles cuando se asignan tareas de protección específicas y tareas de derechos humanos, a personal de campo posicionada en las diferentes áreas de retorno, quienes poseen las destrezas requeridas. Los oficiales de ACNUR dominaban el idioma farsi o ruso y tenían una extensa experiencia en cuanto a la antigua Unión Soviética. Algunos contaban con un entrenamiento en derecho, lo que daba autoridad a sus interacciones con los oficiales locales, oficiales de seguridad pública y las cortes. Otros contaban con destrezas de negociación, lo que contribuyó a aliviar tensiones y reducir la amenaza de violencia contra los retornados. El equipo de ACNUR también desarrolló una buena relación de trabajo con la Misión Militar Observadora de la ONU en Tayikistán (UNMOT, por sus siglas en inglés). Finalmente, el equipo no sólo se marchó cuando concluyó su misión, sino que hizo arreglos para que la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE, por sus siglas en inglés) asumiera su papel de monitor de los derechos humanos, por cuyo medio se mantuvo la continuidad de la protección para la población.

Tales esfuerzos, por supuesto, no siempre son igualmente exitosos. En Ruanda, por ejemplo, en 1994-1995,