

ACNUR, desplazados internos y reforma humanitaria

por Jeff Crisp, Esther Kiragu y Vicky Tennant

ACNUR ha iniciado una reformulación fundamental de su política de desplazados internos con el objetivo de garantizar la seguridad, la coherencia y la fiabilidad de su trabajo.

“Incierta, incoherente e impredecible”. Ésas fueron las palabras de condena que se emplearon para valorar la política de ACNUR sobre los desplazados internos en un informe de evaluación que encargó el organismo en 2005. Elaborado de forma conjunta por un consultor independiente y un miembro de ACNUR, el informe ofrecía una multitud de datos empíricos que sostenían la conclusión de que la agencia había adoptado durante muchos años un planteamiento desafortunado de tipo “aleatorio” en su compromiso con las situaciones de desplazamiento interno. “Aunque un sistema ad hoc tiene sus ventajas”, se indica en la evaluación, “también puede ser motivo de tensión entre organizaciones, confusión entre gobiernos y falsas expectativas entre los desplazados internos. En general, ACNUR ha tenido dificultades para justificar sus bruscos cambios de postura en su compromiso con los desplazados”. En los dos años que han transcurrido, la agencia ha prestado atención al mensaje.

Reforma humanitaria y desplazados internos

El proceso de reforma humanitaria se basaba en el reconocimiento de que, a menudo, las respuestas a emergencias y desastres complejos no cubrían las necesidades de los desplazados internos y de la población afectada de forma urgente y coherente. Se introdujeron una serie de medidas para corregir esta situación, entre las que cabe destacar la división del trabajo consensuada (el enfoque sectorial) entre las Naciones Unidas y otros organismos humanitarios. Según lo dispuesto en el acuerdo, ACNUR asumió un papel

líder en los esfuerzos por garantizar la protección de los desplazados internos en situaciones conflictivas, ofrecerles un refugio de emergencia, y coordinar y gestionar los campos de desplazados internos. Además, se comprometió a

interno de carácter consultivo que, más tarde, se amplió a implicados externos (otros organismos de las Naciones Unidas, ONG asociadas y miembros del Comité Ejecutivo). Cuando concluyó este proceso, ACNUR publicó un marco político y una estrategia de implementación titulada ‘El papel de ACNUR en apoyo a una mejor respuesta humanitaria en situaciones de desplazamiento interno’¹, seguida por la publicación de un informe



participar activamente en otras cuestiones como la salud, el agua y el saneamiento, y a trabajar estrechamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y UNICEF para asegurar la protección de los desplazados por los desastres naturales.

Una vez comprometido, ACNUR lanzó una serie de iniciativas diseñadas para garantizar que la nueva política de desplazados internos de la organización se elaborase, articulase y evaluase de forma efectiva. Empezando por un seminario de cuatro días en Nairobi para el personal de ACNUR que trabaja en las operaciones con desplazados internos, la organización se embarcó en un proceso

complementario sobre ‘La protección de los desplazados internos y el papel de ACNUR’.² Desde el punto de vista institucional, el nuevo compromiso de la agencia con la cuestión del desplazamiento interno vino marcado por el establecimiento de un Grupo de Apoyo a los Desplazados Internos interdepartamental y el nombramiento de un Coordinador Superior de Operaciones para Desplazados Internos, que cuenta con el respaldo de un equipo específico de apoyo a los desplazados internos.

Evaluación de la respuesta de ACNUR

En la reunión de octubre de 2005 del Comité Ejecutivo de ACNUR, el Alto

Los camiones de ACNUR trasladaron a los desplazados internos del campo de Gouroukoun a los pueblos de acogida de la zona, Chad Oriental, 2006.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, anunció la promesa firme de hacer de ACNUR un “socio solvente totalmente comprometido” en su nuevo planteamiento ante situaciones de desplazamiento interno. Según esto, a lo largo de 2006, ACNUR amplió de forma sustancial su implicación operativa en situaciones de desplazamiento interno, especialmente en los cinco países africanos donde se introdujo el enfoque sectorial: Chad, República Democrática del Congo, Liberia, Somalia y Uganda. Para garantizar que ACNUR extraía y compartía conclusiones útiles de esa experiencia, el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas de ACNUR y el Equipo de Apoyo a los Desplazados Internos llevaron a cabo evaluaciones en tiempo real en cada uno de esos países entre abril y julio de 2007.

A excepción de Liberia³, ACNUR no se había dedicado de forma significativa al apoyo a los desplazados internos en las cinco operaciones que se evaluaron antes de la activación de la estrategia sectorial en 2006. En Liberia, la agencia asumió mayores responsabilidades en la protección de los desplazados desde principios de 2005 y, cuando el enfoque sectorial se introdujo formalmente, ya funcionaba desde hacía tiempo un programa de retorno y reintegración de desplazados internos muy efectivo. En los otros cuatro países, las nuevas responsabilidades que este sistema otorgaba a ACNUR exigían una reorientación más decisiva de sus programas nacionales, el despliegue de más personal y una captación de fondos más específica para garantizar que los nuevos programas para desplazados internos no acaparaban recursos destinados a las actividades para refugiados que debía llevar a cabo la agencia.

Este desafío se planteaba en un contexto humanitario extremadamente complejo en cada una de las localizaciones piloto. Los países elegidos para la aplicación inicial del enfoque sectorial eran precisamente aquellos donde las carencias de la respuesta humanitaria habían sido más claras. Por eso, ACNUR y otros se enfrentaban a un reto de grandes proporciones en cuanto al control de la estrategia de colaboración a principios de 2006.

La decisión de realizar evaluaciones iniciales sobre la eficacia de los nuevos programas para desplazados internos de ACNUR se tomó en este contexto. Como

ocurría con otras evaluaciones “en tiempo real”, se trataba de sacar conclusiones y, si procedía, de corregir lo necesario en las primeras etapas del proceso. Se formaron equipos de evaluación de tres personas cada uno, que efectuaron entrevistas exhaustivas a los desplazados internos y las comunidades de acogida, a las ONG y los socios de las Naciones Unidas que participaban en los distintos sectores, así como al personal de ACNUR en las oficinas centrales y sobre el terreno.

Los equipos llegaron a la conclusión de que, en todas las operaciones, analizadas la introducción de clusters había aportado beneficios tangibles en tanto que había forjado una visión global entre agentes humanitarios, y que se utilizaban los recursos con mayor eficacia según las necesidades identificadas en común. No obstante, el proceso de activación de las células no había sido óptimo y muchos agentes humanitarios sobre el terreno afirmaban que se les había impuesto el sistema sin apenas pedirles su opinión al respecto y con escaso apoyo u orientación durante las etapas iniciales. Al principio, la aportación de las ONG fue limitada, pero su compromiso aumentó con el tiempo, especialmente cuando se recibió financiación del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés)⁴ para proyectos desarrollados a través del enfoque sectorial.

Sin embargo, lo decisivo es constatar si estos grandes avances en la reorganización de la acción humanitaria se traducen en mejoras positivas, inmediatas y duraderas, en la vida de los desplazados internos y otras comunidades afectadas por la guerra. En este aspecto, las conclusiones fueron menos positivas. En todas las operaciones analizadas, a excepción de Liberia, posiblemente, los esfuerzos humanitarios todavía no son todo lo amplios que deberían ser para garantizar el cumplimiento de los estándares básicos.

Muchos desplazados entrevistados por los equipos de evaluación todavía vivían en chozas de plástico fino, se veían obligados a realizar trabajos informales y abusivos y apenas podían hacer uso de la sanidad básica o de las instalaciones de saneamiento. Las mujeres de Chad Oriental mencionaron que corrían el riesgo de ser violadas si buscaban leña fuera de los asentamientos⁵ y, en la República Democrática del Congo, los desplazados internos afirmaron que se encontraban cada vez más endeudados por los alquileres impuestos por las

comunidades de “acogida”.⁶ En Uganda, el equipo de evaluación observó que muchos de los desplazados en asentamientos nuevos “vivían en condiciones abyectas [...] buscando forraje en el bosque o desempeñando trabajos abusivos [...]”.⁷ Los desplazados internos en Somalia que habían huido recientemente de los combates en Mogadiscio describieron cómo los propietarios de las tierras les habían prohibido construir instalaciones sanitarias, lo que les obligaba a ir a un vertedero grande que había detrás del emplazamiento, en el que habían violado a varias mujeres.⁸

A pesar de la gravedad del panorama general, los equipos descubrieron muchos cambios concretos y positivos que estaban vinculados estrechamente a la introducción del enfoque sectorial y al papel destacado de ACNUR en él. En el ámbito de la protección, se han dado pasos significativos en la concepción de algunos de los problemas clave de los desplazados internos, como el de los derechos humanos, lo cual ha posibilitado el desarrollo de estrategias de protección y campañas de defensa los derechos humanos efectivas.

En el norte de Uganda, ACNUR y sus socios desempeñaron un papel fundamental en el desbloqueo de las restricciones persistentes, vinculadas a la estrategia del gobierno contra la insurgencia, gracias a su afortunada campaña “de libertad de movimiento”, apoyada por una serie de intervenciones que permitieron materializarla. Entre ellas, cabe mencionar la apertura de carreteras de acceso, así como la desactivación de minas y la rehabilitación de las fuentes de agua. En la República Democrática del Congo, el retorno de casi 400.000 desplazados internos a su hogar en el sur de Katanga fue posible gracias a la presión ejercida. Así, se ajustaron los patrones de despliegue de las tropas de mantenimiento de la paz para garantizar la seguridad en las zonas de regreso clave.

La agencia también desarrolló una serie de proyectos de protección para cubrir las lagunas identificadas mediante un mejor seguimiento de la protección y del desplazamiento, así como de la identificación de los desplazados internos. Entre ellos, destacan los programas de asistencia jurídica, programas centrados en los derechos sobre la tierra, ayuda a los sobrevivientes de una violación, apoyo a los desplazados internos discapacitados e iniciativas de reconciliación comunitarias. Los desplazados entrevistados por los

Panorámica del campo de desplazados de Omiya-Anyima, norte de Uganda, mayo de 2007.



IRIN/Marcoccher Deghant

equipos de evaluación mencionaron que, en concreto, algunos de estos proyectos habían aportado beneficios tangibles.

Hasta ahora, el cluster de coordinación y gestión de los campos sólo se ha activado formalmente en Uganda y el Chad, en parte debido a que a la comunidad humanitaria le preocupa la institucionalización de los campos en zonas donde existe una tendencia al retorno y, en parte, debido a que muchos desplazados internos viven en comunidades de acogida. Los equipos de evaluación destacaron que ACNUR y sus socios tenían potencial para desempeñar un papel decisivo en la coordinación de la ayuda a los desplazados internos en las comunidades de acogida, centros colectivos y otras localizaciones que normalmente no se clasifican como campos. Sin embargo, también subrayaron las desigualdades que continúan existiendo entre los estándares de ayuda a los desplazados internos y a los refugiados, así como entre los desplazados internos de diferentes localizaciones, por lo que reclamaron una armonización sistemática de la ayuda que ofrezca unos estándares mínimos básicos a todos los beneficiarios.

Las evaluaciones también examinaron con espíritu crítico las propias disposiciones presupuestarias y de personal de ACNUR y descubrieron que en algunas zonas se encontraban desatendidas. La agencia no fue rápida en mandar a trabajadores

adicionales con el perfil y la experiencia necesarios, lo cual sobrecargó al personal existente, a los voluntarios de las Naciones Unidas y a los refuerzos temporales. En algunas zonas, los presupuestos inflexibles condujeron a desarrollar programaciones a corto plazo, que socavaron el intento de ACNUR por convertirse en un socio más solvente. Actualmente, se está elaborando una estrategia para solucionar esta cuestión estructural y en octubre el Comité Ejecutivo de ACNUR revisó algunas propuestas para establecer una nueva estructura presupuestaria.

Desde que en 2005 se realizara el análisis del compromiso de ACNUR con los desplazados internos, la agencia ha dado pasos significativos para equiparse y convertirse en un socio más eficaz y operativo en el entorno de células. Este compromiso se ha manifestado en amplias consultas internas y externas, en el desarrollo de una política y estrategia claras, y en el objetivo común de evaluar y extraer conclusiones del proceso de implementación desarrollado hasta la fecha.

Sea como fuere, el enfoque sectorial es, obviamente, una tarea en curso y todavía queda mucho por hacer para encontrar cotas e indicadores claros que permitan controlar y evaluar su impacto sobre los desplazados internos y otras comunidades afectadas. Todavía queda mucho por delante para involucrarse de forma decisiva con los gobiernos e instituciones

nacionales, dirigirse con mayor eficacia hacia una recuperación temprana, incluir en el proceso a ONG nacionales y a la sociedad civil y garantizar la participación de los desplazados internos y de otros beneficiarios en las tareas de valoración, planificación y aplicación. El éxito de este planteamiento radicará, en último extremo, no sólo en el funcionamiento efectivo del proceso, sino en los beneficios tangibles que pueda aportar a la vida de los desplazados internos y de otras comunidades afectadas. A este respecto, todos los indicios apuntan a que la aportación de ACNUR está repercutiendo sólida y positivamente, pero que es necesario realizar ajustes para seguir mejorando y para garantizar que estos avances queden plenamente incorporados a todas las labores de la organización.

Jeff Crisp (crisp@unhcr.org) es el Director y Esther Kiragu (kiragu@unhcr.org) y Vicky Tennant (tennant@unhcr.org) las Responsables Superiores de Políticas del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas de ACNUR (SEEP).⁹

1. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4693775c2

2. www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/45ddc5c04.pdf

3. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RESEARCH&id=3fd7320c4&page=research

4. www.cerf.un.org

5. www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/AMMF-75EC2U?OpenDocument

6. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46ea97fe2.pdf

7. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46c1b8b92.pdf

8. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46e927652.pdf

9. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/research?id=3b850c744