



La ayuda humanitaria:  
¿contribuye a la  
recuperación o la dificulta?  
Lecciones del

# Mejor diseño de programas



© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

**Está autorizado citar, copiar, traducir a otros idiomas o adaptar a las necesidades locales cualquier parte de esta publicación sin necesidad de solicitar previamente la aprobación de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, siempre que se indique la fuente de manera expresa e inequívoca.**

Los mapas que se presentan en esta publicación no implican una toma de posición de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con respecto al estatuto legal de un territorio o sus autoridades.

2004

---

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Apartado Postal 372

CH-1211 Ginebra 19

Suiza

Teléfono: +41 22 730 4222

Fax: +41 22 733 0395

Telex: 412 133 FRC CH

Correo electrónico: [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org)

Sitio Web: [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

# Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

---

## **Humanidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

## **Imparcialidad**

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

## **Neutralidad**

Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

## **Independencia**

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

## **Voluntariado**

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

## **Unidad**

En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

## **Universalidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



La *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* promueve las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales en favor de las personas vulnerables.

Mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre y el fomento de la asistencia para el desarrollo, se propone prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

La Federación, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el *Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*.

# Agradecimientos

---

El Mejor Diseño de Programas se gestó a partir de la experiencia, los resultados y las ideas surgidas del Proyecto de Capacidades Locales para la Paz, y de su aplicación a los programas que la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales llevan a cabo en aquellos lugares donde se ha producido un conflicto. Quienes trabajamos en el desarrollo del Mejor Diseño de Programas (MDP) deseamos agradecer el enorme apoyo recibido por parte de Mary Anderson y el programa CDA (Acción Cooperativa para el Desarrollo), por su contribución con herramientas, lecciones e ideas, por la organización de los talleres, y por la colaboración, la guía y la inspiración a lo largo de todo el proyecto.

Agradecemos también a las personas que desde el inicio nos brindaron su invaluable ayuda para llevar adelante el MDP. Su apoyo y colaboración sirvieron de base para generar el proyecto y hacerlo crecer hasta su estado actual. Al día de hoy, alrededor de 40 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Sociedades de la Media Luna Roja de todo el mundo aprenden del proyecto, lo utilizan o bien enseñan cómo utilizarlo a otras sociedades hermanas y a otras organizaciones humanitarias.

Un grupo de defensores a ultranza del MDP organizó los talleres de capacitación y difusión sobre el proyecto, incluidos los talleres, congresos y seminarios de capacitación para los instructores. Algunos de los informes y estudios de casos que surgieron de estos talleres funcionaron como material de base para los informes sobre los distintos países que figuran en este libro. A todos ellos, muchísimas gracias por su invaluable contribución.



# Índice

---

<b>Agradecimientos</b>	1
<b>Introducción</b>	5
<b>La Federación Internacional en las situaciones de post-conflicto</b>	7
1. El mandato para la recuperación	7
2. El Proyecto de Capacidades Locales para la Paz	8
3. Del PCLP al MDP	8
<b>La necesidad de mejorar el análisis</b>	11
1. Conflicto, competencia por recursos e identidad	11
2. Las repercusiones del conflicto	12
3. MDP: de herramienta analítica a proceso participativo de planificación	13
<b>Lecciones clave aprendidas con el MDP</b>	17
1. Evaluación de necesidades	17
2. Diseño de programas	18
3. La selección y el acceso a los beneficiarios	20
4. Distribución de la ayuda	21
5. Conclusión	23
<b>Bangladesh</b>	25
1. Introducción	26
2. Análisis del MDP	27
3. Conclusión	33
<b>Colombia</b>	37
1. Introducción	38
2. Análisis del MDP	39
3. Conclusión	46

<b>Kosovo</b>	47
1. Introducción	48
2. Análisis del MDP	48
3. Conclusión	57

<b>Liberia</b>	61
1. Introducción	62
2. Análisis del MDP	63
3. Conclusión	74

<b>Nigeria</b>	77
1. Introducción	78
2. Análisis del MDP	79
3. Conclusión	91

<b>Tayikistán</b>	95
1. Introducción	96
2. Análisis del MDP	97
3. Conclusión	109

# Introducción

---

En 1999, cuando el Mejor Diseño de Programas (MDP) se encontraba en su fase piloto, la Federación Internacional invirtió el 67 por ciento de su presupuesto, el equivalente a 360 millones de francos suizos, en la ejecución de distintas operaciones humanitarias en países afectados por conflictos violentos o que se estaban recuperando de los mismos. Resulta sumamente complicado ejecutar programas efectivos en las comunidades donde la capacidad básica que tienen las personas de relacionarse unas con otras, o de construir un futuro común, ha sido destruida a causa de los horrores de la guerra. La probabilidad de cometer errores en dichas circunstancias es simplemente aterradora.

La ayuda que se brinda no puede revertir o compensar el sufrimiento y el trauma derivados del conflicto, y tampoco puede evitar que el conflicto continúe o vuelva a iniciarse. Pero sí puede al menos convertirse en una oportunidad cierta para las comunidades afectadas por la guerra de experimentar una alternativa ante el conflicto, una oportunidad que actúe como base para la relación que estas comunidades establecen con grupos opositores.

El análisis del MDP realizado en seis países ha demostrado que los beneficiarios a los que asistimos, el personal que contratamos, las fuentes que utilizamos para informar sobre la evaluación de necesidades, el tipo de programas que aplicamos y la forma en la que prestamos ayuda, puede agregar tensión y aumentar el conflicto.

La experiencia también indica que mediante el análisis del contexto y la planificación de programas se pueden evitar las consecuencias negativas mencionadas y, lo que es aún más importante, ayudar a identificar las alternativas para diseñar mejores programas que refuercen los lazos que las personas establecen entre sí y que promuevan la recuperación.

El principal objetivo del MDP es el de aumentar la capacidad que tiene la Federación Internacional de planificar y ejecutar programas de socorro y de rehabilitación que alienten una recuperación sostenible y a largo plazo. El MDP logra este propósito dado que actúa como una herramienta que favorece el análisis sistemático del contexto con el fin de garantizar que los diferentes programas fortalezcan las capacidades locales en pos de la recuperación y eviten aquellos sistemas que no hacen más que reforzar la desigualdad. Asimismo, tiene como objetivo consolidar las oportunidades para la paz a través de un análisis más exhaustivo y de una mejor comprensión de las relaciones entre las personas provenientes de comunidades afectadas por conflictos.

Durante el año 2002, el MDP fue ejecutado con éxito en otros contextos no relacionados con conflictos y se lo incluyó, junto con otras herramientas de evaluación y planificación, dentro del ciclo de gestión de proyectos, a fin de promover un enfoque de programación más integral.



Didier J. Cherpitel  
*Secretario General*  
*Oct. 1999 - Nov. 2003*



# La Federación Internacional en las situaciones post-conflicto

---

## 1. El mandato para la recuperación

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la Federación Internacional) es una institución que surge de la necesidad mundial de rehabilitación tras las consecuencias de la Primera Guerra Mundial. Cuando la institución se creó, en 1919, Europa estaba inmersa en el caos, las economías nacionales estaban destruidas, las epidemias se extendían sin control y cientos de miles de refugiados se diseminaban por todo el continente. Este organismo federado, que combina las fortalezas de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, se creó con el objetivo de poner en marcha campañas de rehabilitación a escala internacional, a fin de mejorar la salud de la población y evitar la enfermedad y el sufrimiento. El mandato tradicional de lograr la rehabilitación en situaciones de posguerra estaba orientado a complementar el papel que durante el conflicto había desempeñado el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que actuaba en todo el mundo para proteger y brindar asistencia a las víctimas de la guerra.

En los últimos años, el número sin precedentes de conflictos civiles en el período inmediatamente posterior a la guerra fría, y la cantidad de personas que se ven afectadas en forma directa por dichos conflictos, ha dado como resultado un marcado aumento en el nivel de participación de la Federación Internacional en la organización de programas de rehabilitación post-conflicto. Esta mayor participación fue reconocida cuando el Movimiento adoptó el Acuerdo sobre las Actividades Internacionales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la reunión del Consejo de Delegados realizada en Sevilla en noviembre de 1997. El Acuerdo de Sevilla asignó a la Federación Internacional el papel de agencia líder dentro del Movimiento en el desarrollo de operaciones de socorro y reconstrucción en situaciones de posguerra.

Durante la década del '90, la Federación Internacional había acumulado mucha experiencia en programas que se ejecutaban en situaciones de post-conflicto, pero no existía una política, una estrategia o una metodología de programación formales que orientase las operaciones. En 1999, la 27ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja adoptó el Plan de Acción 2000-2003, por medio del cual se solicitaba que la Federación Internacional desarrollara una estrategia que sirviera de guía a los programas de rehabilitación y socorro en situaciones de post-conflicto, sobre la base de la capacidad de las Sociedades Nacionales como movilizadoras sociales y prestatarias de servicios.<sup>1</sup> Así, el Mejor Diseño de Programas (MDP) se adoptó como metodología para mejorar los programas que la Federación Internacional ejecuta luego de un conflicto. La iniciativa se creó en base a los resultados y el enfoque del Proyecto de Capacidades Locales para la Paz (PCLP).

## 2. El Proyecto de Capacidades Locales para la Paz

Las experiencias sufridas a comienzos de la década del '90 en Liberia, Somalia y Sudán produjeron un creciente malestar entre los que brindan ayuda humanitaria y los donantes, quienes sentían que se abusaba de sus esfuerzos y recursos. Durante varios años, hubo cada vez más informes que hablaban de un uso político y militar de la ayuda humanitaria. El Proyecto de Capacidades Locales para la Paz (PCLP) se lanzó en 1994 cuando varias organizaciones no gubernamentales (ONG) locales e internacionales decidieron formar una asociación colaboradora con el fin de indagar más a fondo acerca de los efectos secundarios de la ayuda que se presta en situaciones de conflicto. Varias sociedades nacionales, entre ellas la Cruz Roja Danesa y la Cruz Roja Sueca, contribuyeron con el PCLP en sus primeros años. El proyecto se propuso responder a la siguiente pregunta: “¿De qué forma puede brindarse ayuda humanitaria o para el desarrollo durante un conflicto, de modo tal que, en lugar de exacerbarlo, ayude a la población local a liberarse del problema y a establecer sistemas alternativos que le permitan enfrentar los problemas que subyacen al conflicto?”<sup>2</sup> Tras realizar 15 estudios de caso basados en el trabajo de campo desarrollado por varias ONG en situaciones de conflicto y en diversas partes del mundo, el PCLP mostró la existencia de claros patrones de interacción tanto de carácter negativo como positivo entre la forma en la que se brinda ayuda y la tensión local. Los resultados de dichos estudios se publicaron en 1999<sup>3</sup>. La Federación Internacional, que contó con el apoyo de la Cruz Roja Británica, el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional y la Cruz Roja Noruega, se unió a la red del PCLP en 1999. La Federación Internacional designó un coordinador del PCLP, quien comenzó a evaluar la validez de los resultados obtenidos para su aplicación en los programas de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales en situaciones post-conflicto, y se encargó también de documentar la experiencia y las lecciones aprendidas.

## 3. De PCLP a MDP

Durante el primer año de evaluación de la metodología, se generaron varios estudios de caso que brindaron información sobre el progreso del MDP durante el año 2000. La iniciativa del MDP adoptó el mismo enfoque y metodología del PCLP que utilizan las ONG que trabajan durante un conflicto. Esta metodología se aplicó a las operaciones de la Federación Internacional en toda situación caracterizada por la tensión, la inestabilidad, y la recuperación típicas de posguerra, y se comenzó a documentar las lecciones aprendidas a partir de su aplicación en varios países. Existen cuatro diferencias principales entre el MDP y el PCLP:

- El MDP se creó específicamente como una herramienta de evaluación de impacto y de planificación de programas para las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y para las delegaciones de la Federación Internacional. El PCLP, en cambio, se diseñó como una herramienta de programación para las ONG. Estos organismos tienen una naturaleza organizativa y legal muy diferente al de las Sociedades Nacionales. Por ejemplo, no gozan de la condición de auxiliar de los poderes públicos de las Sociedades Nacionales, ni se ven limitados por ella. Por lo tanto, se manejan con parámetros completamente distintos, que implican distintos enfoques y mandatos operativos.
- El MDP constituye una herramienta para los programas destinados a la recuperación en situaciones post-conflicto. El PCLP, en cambio, fue diseñado para que lo utilizaran las organizaciones durante las situaciones de conflicto. La Federación Internacional opera en su mayor medida con posterioridad al conflicto y no mientras éste se produce, de acuerdo con la definición de su papel según se enunció en el Acuerdo de Sevilla de 1997.
- El MDP tiene un menor alcance que el PCLP, dado que no se propone ayudar a establecer sistemas alternativos para enfrentar los problemas que subyacen al conflicto. En cambio, se cen-

2. Anderson, M.B.  
*Do No Harm: How  
Aid Can Support Peace  
— or War* Boulder,  
Co.:  
Rienner, 1999.  
3. ídem.

tra en mejorar las capacidades analíticas del personal de la delegación y de la Sociedad Nacional, y les brinda la posibilidad de analizar el contexto en el cual funcionan. De esta forma, trata de garantizar que los programas no agudicen las divisiones o los perjuicios, ni que tampoco demoren la recuperación. El objetivo de la Federación Internacional es el de integrar el MDP con otras herramientas de planificación y evaluación en el ciclo de gestión de proyectos, para así promover un enfoque de programación más integral.

- Durante 2002, el MDP fue puesto en práctica con éxito en otros contextos, no relacionados con conflictos, y se integró con otras herramientas de evaluación y planificación dentro del ciclo de gestión de proyectos, a fin de promover un enfoque más integrado hacia la programación.

Para evitar confusiones, la terminología y el marco analítico se adaptaron, a fin de reflejar los mandatos de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales, y el nombre de la iniciativa se cambió a “Mejor Diseño de Programas”. La filosofía, el enfoque y la metodología continúan siendo en gran medida similares y el MDP es esencialmente una versión del PCLP para la Federación Internacional ya que utiliza materiales clave del PCLP, lo complementa con estudios de caso de la Federación Internacional y las herramientas del PCLP han sido rediseñadas para adecuarse al mandato y a la cultura legal y organizativa tanto de la Federación Internacional como de las Sociedades Nacionales.

Durante los últimos 3 años, la Federación Internacional introdujo el MDP en los programas que la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja ejecutan en comunidades que se encuentran en fase de recuperación o post-conflicto en Bangladesh, Etiopía, Kosovo, Liberia y Tayikistán. El MDP también se aplicó en las Sociedades Nacionales de los países que se recuperan de altos niveles de tensión social, tales como Colombia y Nigeria. A través de una serie de talleres de formación, el MDP se utilizó para sensibilizar al personal de las Sociedades Nacionales y las delegaciones de la Federación Internacional dedicado al desarrollo de programas acerca del impacto de sus programas de ayuda sobre la dinámica del conflicto, y sobre las relaciones existentes dentro de la comunidad y entre las diferentes comunidades. Los talleres también acercaron al personal las herramientas necesarias para analizar dicho impacto y para rediseñar los programas a fin de evitar efectos negativos en las relaciones intergrupales. En muchas de estas situaciones, el análisis de los programas en curso sirvió para identificar las áreas en las que la asistencia reforzaba las barreras que impedían la reconciliación y la recuperación. El personal de los programas utilizó la metodología del MDP para identificar alternativas que permitan evitar dichas repercusiones negativas. En el presente informe se documentan seis operaciones en las que se utilizó el MDP.



# La necesidad de mejorar el análisis

## 1. Conflicto, competencia por recursos e identidad

En los últimos años, la frecuencia de los conflictos, sus causas y estructura parecen haber cambiado drásticamente. Las disputas por el control sobre los recursos combinadas con sistemas de gobierno débiles y con la exclusión producen como resultado una mayor violencia en el mundo entero.

### Las disputas relacionadas con el control de los recursos provocan conflictos

Los resultados surgidos de los análisis del MDP indican que muchos conflictos nacen y se perpetúan debido a la competencia por el control sobre los recursos naturales, tales como la tierra y la riqueza que ésta contiene o genera. En algunos casos, el conflicto se ve incitado, promovido o alimentado como parte de una estrategia de las partes beligerantes destinada a socavar y debilitar a sus competidores potenciales y obtener así acceso y control sobre los recursos naturales.

### El conflicto se utiliza para separar a las personas

Sin duda, las víctimas de este tipo de conflictos son los civiles, quienes deben alejarse de sus hogares o pueblos y quienes sufren, a menudo con total impunidad, mutilaciones o la muerte. Aquellos que permanecen en sus tierras son explotados con el fin de crear núcleos de apoyo y legitimidad para las partes beligerantes: poblaciones de jóvenes “desechables” que se ven involucrados directamente en el conflicto como consecuencia de la falta de alternativas disponibles, o comunidades de ciudadanos comunes cuyos temores y confusión son explotados para hacer que “la otra parte” se vea como un demonio.

### Los divisores sustentan el conflicto

Esta demonización se produce a través de la manipulación de identidades. En los países en los que se ha evaluado y utilizado el MDP, la experiencia indica que las diferencias de identidad, idioma y cultura son manipuladas por las partes beligerantes para dividir grupos, comunidades y naciones, y para mantener el conflicto. En un mundo cada vez más globalizado, las distinciones entre países e ideologías son erosionadas a diario. En algunos países en desarrollo, en los que los medios de vida se ven amenazados por la enfermedad, el hambre y los desastres naturales, esta crisis de identidad ha aumentado el sentido de vulnerabilidad, lo que hace que las personas sean un blanco más fácil para la explotación por parte de las facciones beligerantes.

“Las personas se definen por su linaje, religión, idioma, historia, valores, costumbres e instituciones. Se identifican con grupos culturales: tribus, grupos étnicos, comunidades religiosas, naciones y, en el sentido más amplio, civilizaciones. Las personas se valen de la política no sólo para promover sus intereses sino también para definir su identidad. Sabemos quienes somos sólo cuando tenemos presente quienes no somos, y a menudo sólo cuando sabemos a quienes nos enfrentamos.”<sup>1</sup>

Estas características representan la línea divisoria o separadora de los grupos en conflicto. Las identidades se manipulan para enfatizar las diferencias, y esta diferenciación permite que el conflicto

1. Huntington, S.P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nueva York: Touchstone, 1997.

continúe y que, como consecuencia, se dividan naciones y hasta comunidades que estaban anteriormente unidas, y que, en definitiva, exista un “ellos” y un “nosotros”.

### **La ayuda humanitaria puede fortalecer o debilitar a los divisores**

Si bien estas características representan a los divisores dentro de las comunidades afectadas por el conflicto, también pueden ser utilizadas como conectores entre las personas: las líneas divisorias sirven para perpetuar el conflicto, o para construir la paz.

En este contexto, queda claro que los programas de rehabilitación que se ponen en práctica luego de un conflicto deben ser confrontados sistemáticamente a los divisores y los conectores existentes entre los grupos afectados. La ayuda humanitaria asigna recursos a las personas y comunidades en entornos caracterizados precisamente en la lucha por el control de los mismos. Toda intervención humanitaria puede fortalecer o socavar los divisores y los conectores. Si las organizaciones humanitarias lo ignoran, es probable que fortalezcan a los divisores y debiliten a los conectores, lo que a su vez alimentará el conflicto y demorará la paz y la recuperación.

## **2. Las repercusiones del conflicto**

Los conflictos tienen repercusiones sobre la salud y el bienestar de la población y producen como consecuencia la destrucción socioeconómica y el desplazamiento poblacional. No todas las situaciones de conflicto traen aparejadas las mismas consecuencias. Dos de los problemas más comunes que se evidenciaron durante la fase piloto del MDP fueron la pérdida de confianza entre lo que solían ser comunidades y vecinos, y la destrucción de la Sociedad Nacional.

### **Pérdida de confianza**

Las guerras civiles en particular profundizan las divisiones existentes y abren nuevas brechas entre los distintos grupos sociales y étnicos. En las comunidades afectadas por conflictos internos, se ha observado que los graves traumas resultantes de los conflictos violentos destruyen la capacidad individual y colectiva de crear una vida comunitaria de coexistencia relativamente pacífica y normal con los otros grupos. Como consecuencia del abuso, las matanzas, el desplazamiento poblacional y la destrucción, la interacción social normal es reemplazada por la desconfianza, la demonización y el miedo. Por lo tanto, la reconciliación se convierte en un elemento crítico del proceso de rehabilitación, sin el cual la recuperación a largo plazo se ve dificultada y demorada.

Por lo general los programas de ayuda humanitaria son una de las primeras actividades en las que las comunidades afectadas por la guerra se ven involucradas, una vez finalizado el conflicto. La experiencia que estas comunidades tengan en la ejecución de dichos programas de ayuda o bien arraigará el conflicto o brindará nuevas oportunidades para que se produzcan otros tipos de interacción que puedan contribuir a la reconciliación. Una experiencia negativa en relación a la ayuda sólo reforzará la desconfianza de esta comunidad hacia otros grupos, y su aprensión acerca de las posibilidades de un futuro mejor. Por otra parte, si los programas de asistencia están bien planificados y se aplican como corresponde, se puede demostrar que la cooperación y la amplia participación de la comunidad en la recuperación y en el desarrollo son posibles. Por lo tanto, las comunidades pueden comenzar a revertir el proceso de separación social que se produjo como consecuencia del conflicto.

### **El impacto de la guerra y de los conflictos violentos sobre la Sociedad Nacional**

Los resultados obtenidos de los análisis del MDP en los seis países muestran que el efecto de la guerra sobre las Sociedad Nacional puede materializarse de alguna o de todas las formas siguientes:

- **Destrucción de los recursos básicos de la Sociedad Nacional.**

- Personal: matanzas, heridas, huida y movilización, todo esto contribuye a la

destrucción de la base de profesionales y de voluntarios de la Sociedad Nacional.

- Recursos físicos: los edificios, las oficinas, los vehículos y los equipos por lo general se pierden, son dañados, o destruidos como consecuencia del ataque por medio de explosiones, los bombardeos, la expropiación y los saqueos.
  - Existencias y activos: por lo general, en las guerras actuales, se producen robos, saqueos y actos de expropiación de las existencias destinadas a realizar operaciones de socorro y preparación para desastres.
  - Colapso del apoyo brindado por fuentes tradicionales: las Sociedades Nacionales dependen de una combinación de fondos del gobierno, donaciones públicas e iniciativas de recaudación de fondos. Durante una guerra y en las etapas posteriores, estos recursos se ven drásticamente reducidos y, en ocasiones, dejan de suministrarse por completo.
- **Fragmentación de la red regional:** La ocupación de tierras, la destrucción de la infraestructura, una menor movilidad y la inseguridad, todo combinado con alianzas locales en las oficinas regionales y en las filiales, da como resultado una gran fragmentación de la red de filiales de la Sociedad Nacional.

Su capacidad para funcionar de forma efectiva, tanto durante como después de la guerra, se ve gravemente afectada.

- **Polarización de la base de voluntarios y profesionales empleados:** La naturaleza auxiliar de la Sociedad Nacional y los fuertes lazos existentes con los gobiernos locales y nacionales, a menudo provoca que se haga una asociación real o percibida con uno u otro lado del conflicto. En el periodo posterior al conflicto, el grado de polarización tendrá consecuencias significativas en el restablecimiento de una Sociedad Nacional unida y en el desarrollo de programas que contribuyan a ello.
- **Distorsión del papel y de las funciones de la Sociedad Nacional:** La destrucción, la fragmentación y la polarización durante los conflictos tienen un efecto a largo plazo sobre la capacidad de la Sociedad Nacional. Durante el conflicto, es posible que la Sociedad Nacional centralice un número importante de programas de socorro apoyada por distintas organizaciones internacionales, felices de tener un socio local con una red propia en funcionamiento. La función principal es la de brindar socorro y ayudar a buscar a las personas desaparecidas. Sin embargo, no es frecuente que se realicen inversiones significativas en mejorar la capacidad o la sostenibilidad a largo plazo. La falta de personal experimentado y la gran concentración de asistencia para el socorro puede hacer que la Sociedad Nacional asuma la identidad institucional de una organización que brinda ayuda en casos de emergencia, y que interiorice dicho papel. En el periodo de posguerra, durante el cual los socios y los donantes internacionales no precisan ya de sus servicios para la distribución de la ayuda de emergencia, la Sociedad Nacional debe comenzar un lento proceso de reconstrucción, por lo general con una capacidad muy limitada, con muy poco apoyo externo, y sin recursos básicos a su alcance.

### 3. MDP: de herramienta analítica a proceso participativo de planificación

Durante los últimos tres años, el MDP ha sido utilizado principalmente como herramienta para evaluar las consecuencias positivas y negativas de los programas de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales en situaciones de post-conflicto. Su valor como proceso participativo de planificación fue reconocido ampliamente con rapidez. En la mayor parte de los casos comenzó como herramienta analítica y se convirtió en una plataforma para lograr la participación del personal y los miembros de la comunidad con el fin de que brindaran información y participaran en la revisión de los programas existentes y la planificación de nuevos programas.

La metodología se utilizó principalmente para analizar los programas existentes, a fin de evaluar su utilidad y aplicación en los programas de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales. Esto también ha ayudado a generar ejemplos y lecciones que ilustran los efectos mencionados. En cada uno de los seis países en los que se introdujo la metodología, el análisis del MDP dejó al descubierto una serie de consecuencias negativas y positivas de los programas de asistencia y contribuyó a identificar las opciones disponibles para evitar o reducir los efectos negativos.

En **Tayikistán**, el análisis realizado en 1999 para evaluar la repercusión del programa de seguridad alimentaria de la Federación Internacional y la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán sobre las relaciones dentro de las comunidades que habían recibido asistencia, reveló la existencia de una serie de efectos negativos que aumentaban la tensión. Esto facilitó la mejora de la capacidad de programación de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán y de la Federación Internacional en dos maneras:

- Permitió la introducción de importantes cambios en la manera en la que se ejecutaban los programas, lo que dio como resultado que se ampliara el número de grupos vulnerables beneficiarios, y que se identificara una base menos politizada y menos conflictiva para la ejecución del programa.
- También permitió que la Sociedad Nacional y la Federación Internacional tuvieran mayor conciencia sobre la sensibilidad y la complejidad de los programas de seguridad alimentaria cuando se produce la transición de una agricultura comunista, planificada centralmente y basada en la propiedad colectiva, a un sistema de economía liberal basado en la privatización y las ganancias. Como consecuencia directa, el equipo de la Sociedad Nacional y la Federación Internacional logró elaborar un plan de acción mucho más efectivo para el programa de socorro en el caso de sequías 2000- 2001, que en gran medida evitaba agravar el conflicto existente entre las comunidades que recibieron asistencia por la propiedad de la tierra, así como los sistemas feudales de trabajo y la inequidad. La aplicación de la metodología del MDP dio como resultado un programa más exitoso y, lo que es aún más importante, más capacidad sostenible dentro de la misma Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán, lo que se logró a través de la capacitación y de la experiencia del personal que participaba del programa.

En **Bangladesh**, el MDP se utilizó como herramienta analítica para identificar si la ayuda brindada por la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh pudiera inadvertidamente haber contribuido al conflicto. El MDP también se empleó como herramienta de planificación participativa de programas para que las partes anteriormente en conflicto se unieran en el diseño de un programa de desarrollo. Luego de analizar el papel que cumplió la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh en la repatriación de los refugiados de la tribu de Chittagong Hills Tract desde la India en 1998, el MDP se convirtió en la plataforma para el diseño de un programa de desarrollo comunitario y participativo a tres años, y a ejecutar dentro de un contexto de posguerra altamente sensible. El proceso de planificación se valió de la metodología del MDP para reunir a representantes de los diferentes grupos que habían estado en conflicto a fin de identificar las necesidades y preocupaciones que les fueran comunes y elaborar un programa de desarrollo que resultara útil para encararlas. El empleo de la filosofía del MDP desde el inicio aseguró que el programa se planificara de manera tal que se evitara aumentar la tensión y la competencia de los grupos por la asistencia humanitaria. Se logró así que la asistencia y los servicios brindados constituyeran la base para promover una recuperación a largo plazo.

En **Colombia**, el MDP se utilizó para evaluar el proceso antes de ejecutarlo. El MDP se aplicó en la filial de Cali durante un taller de formación y análisis en un momento en el que la filial estaba a punto de ejecutar un nuevo programa. Si bien el donante ya había diseñado y aprobado la intervención, el personal de la filial estaba ansioso por determinar el efecto potencial del programa dado los altos niveles de tensión social existentes en la comunidad a la cual se prestaba asistencia. El análisis del MDP permitió que los voluntarios responsables del programa identificaran ciertos

cambios menores al plan de acción que, de introducirse, mejorarían una intervención cuyo objetivo era reducir la violencia familiar.

En **Liberia**, el MDP se utilizó como plataforma para organizar un debate abierto sobre los problemas de programación, los estructurales y aquellos relacionados con la membresía de la Sociedad Nacional. El personal sabía que estos problemas eran la causa de las malas decisiones sobre los programas, lo que a su vez tenía consecuencias negativas sobre las comunidades. No obstante, los problemas eran tan variados y las cuestiones tan sensibles que las personas no deseaban discutirlos abiertamente. En algunos casos porque temían las represalias y en otros porque no había respuestas fáciles. El MDP brindó un espacio para que se realizara un debate abierto, cuyas conclusiones sirvieron para identificar las diversas formas en las que los programas de ayuda contribuían inadvertidamente a aumentar la tensión y el conflicto entre los grupo opositores. Asimismo, sirvió para identificar algunas de las opciones que inicialmente surgieron para mejorar la situación.

En **Kosovo**, los delegados comenzaron a interesarse en el MDP a partir de la necesidad de contar con una herramienta de análisis. El interés creció cuando se dieron cuenta de que el MDP también podía actuar como plataforma para organizar un debate entre las dos organizaciones locales de la Cruz Roja, que representaban a las comunidades étnicas albanas y serbias respectivamente. Las Sociedades Nacionales ya habían experimentado la lucha de estos grupos por los recursos de la ayuda, pero el MDP sirvió para que los delegados planificaran programas que no provocaran mayor tensión. Resultó evidente que las divisiones entre los grupos de las diferentes comunidades eran complejas, tenían muchos ejes y a menudo resultaban invisibles para una persona ajena al conflicto que no estuviera bien informada. Los delegados reconocieron que si no contaban con una herramienta para analizar estas divisiones de forma sistemática, lo único que se lograría con los programas de asistencia sería enfatizar las diferencias y exacerbar las divisiones y el conflicto. Por medio del análisis realizado con el MDP se descubrieron una serie de dificultades con la rehabilitación de la Sociedad Nacional en estados divididos o cuya situación estaba en disputa.

En **Nigeria**, el MDP se utilizó para llevar a cabo un análisis para apoyar la planificación de un proyecto de agua y saneamiento a realizarse en forma conjunta con la Cruz Roja Británica y Alemana. Se capacitó al personal de la delegación y de la Sociedad Nacional a fin de que pudieran utilizar el MDP para determinar el efecto potencial del proyecto sobre los divisores y conectores que existen en el contexto nigeriano. El MDP fue una elección racional, dado que se había informado a la Sociedad Nacional que ECHO, el donante propuesto para el proyecto en cuestión, quizás requeriría como requisito para la solicitud de fondos una evaluación de impacto sobre la paz y el conflicto en la región. De cualquier modo, tanto los delegados como el personal de la Sociedad Nacional se sorprendieron al ver la cantidad de información obtenida a partir del análisis realizado mediante el MDP y por los efectos potencialmente negativos, aunque ocultos, que se desprendían del proyecto de agua potable y saneamiento. Una vez más el MDP se constituyó en una plataforma útil para promover el debate entre el personal de la Sociedad Nacional y de la delegación acerca del contexto del conflicto. El personal extranjero también se sorprendió al saber lo que el personal local sabía y entendía acerca de las divisiones y los conectores dentro y entre las distintas comunidades.



# Lecciones clave aprendidas con el MDP

---

Los informes de análisis del MDP realizados en seis países que presentamos en este documento demuestran que la forma en que las delegaciones de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales evalúan las necesidades, diseñan programas, seleccionan beneficiarios, contratan y gestionan personal y distribuyen ayuda, puede agravar el conflicto y poner en riesgo la reconciliación al fortalecer a los divisores y socavar a los conectores que actúan entre las personas de comunidades afectadas por el conflicto.

## 1. Evaluación de necesidades

Los programas de ayuda humanitaria bien planificados pueden contribuir a aliviar el sufrimiento, a reducir la vulnerabilidad, y a brindar una base genuina para la recuperación. No obstante, las experiencias recogidas en los seis países han demostrado que realizar una evaluación exhaustiva de las necesidades no es suficiente. Es necesario que ésta evaluación sea acompañada de un análisis profundo y de la comprensión del contexto violento o potencialmente violento.

### 1.1 Ausencia de fuentes clave

*Si, deliberadamente o no, se excluyen las fuentes clave de información y se ejerce influencia sobre los miembros de la comunidad, aumentan las posibilidades de que la intervención genere actitudes de sospecha y tensión.*

Resulta crítico lograr la participación de la mayor cantidad posible de representantes de los diferentes grupos en las etapas de evaluación y planificación. El proceso de toma de decisiones debe ser abierto y transparente, con el fin de determinar quiénes se benefician de la intervención, qué es lo que se brinda y cómo, ya que esto contribuye a mejorar la efectividad del programa y reduce el riesgo de que algunos grupos sean excluidos de la evaluación y, en consecuencia, del programa.

En Colombia, el análisis de MDP ayudó al personal de la Sociedad Nacional a entender que al excluir a los maestros de escuela del programa de comunicación sobre derecho internacional humanitario y sobre derechos humanos, elaborado para adolescentes, se estaba debilitando un conector significativo de la comunidad. Los maestros constituyen una fuente importante de consejo y sabiduría en algunas comunidades colombianas y pueden legitimar o socavar los mensajes y valores que el programa intenta difundir. También se vio que el hecho de aumentar los conocimientos de los maestros sobre derechos humanos y el derecho internacional humanitario reforzaría su capacidad de mitigar el efecto de los divisores en la comunidad.

### 1.2 Uso de fuentes no representativas

*Es posible que aceptar la selección de beneficiarios realizada por terceros u otorgar demasiada importancia a una fuente de información cuando se realizan las evaluaciones derive en acusaciones de discriminación y parcialidad. Quizás se pasen por alto los grupos verdaderamente vulnerables, profundizando así las divisiones y agravando el conflicto.*

En un entorno marcado por la escasez de recursos, seguramente los prejuicios, la parcialidad o el beneficio personal influirán sobre la selección de las comunidades que recibirán asistencia, o sobre la composición de los grupos de beneficiarios. Hasta cierto punto, toda institución que funciona en

un país afectado por conflictos se ve influenciada por las divisiones existentes en la sociedad. Por lo tanto es importante obtener información de diversas fuentes y cotejarla. En los seis casos que nos ocupan, el personal a cargo de los programas por lo general estaba al tanto de estas debilidades y las debatía abiertamente, pero no ocurría lo mismo con los jefes a cargo, quienes o bien no siempre eran conscientes de los problemas o se sentían limitados por las circunstancias políticas o culturales para neutralizar las fuentes influyentes o las evaluaciones que suministran información parcial o prejuiciosa.

En Tayikistán, por ejemplo, los beneficiarios, según la recomendación de las autoridades locales, resultaron los granjeros arrendatarios, quienes no se encontraban dentro del grupo de los más vulnerables. Este hecho generó tensiones con los campesinos que sí eran verdaderamente vulnerables, que no habían recibido tierras ni ayuda humanitaria y que interpretaron lo que había sucedido como otro gesto más de parcialidad hacia los grupos que se habían beneficiado del proceso de privatización. La manipulación del programa por parte de las autoridades locales no hizo sino reforzar los sentimientos de desigualdad y las divisiones existentes entre las comunidades.

### **1.3 Miedo de ofender al otro**

*El hecho de no cuestionar las declaraciones, las evaluaciones, o la conducta parcial o prejuiciosa del personal, de los asociados o los interlocutores, puede interpretarse como un acto de ignorancia o, lo que es peor aún, como la aceptación de programas parciales, injustos o discriminatorios. Sea cual fuere el caso, se proporciona un tratamiento injusto a las personas afectadas por los conflictos, se refuerzan las sospechas y el sentimiento de injusticia entre los miembros de las diferentes comunidades, que tienen derecho a recibir socorro pero que no reciben nada, y se crean las condiciones para que se reproduzca el conflicto.*

Una de las lecciones clave aprendidas en el caso de Liberia, y que también surgió en otras intervenciones del MDP da por tierra con la excusa, tan común, de que no se realiza un análisis exhaustivo del contexto porque es un tema “demasiado político” y no puede por ende plantearse, cuestionarse o debatirse. El personal de la Sociedad Nacional a menudo es plenamente consciente de las injusticias que surgen a partir de los programas de ayuda humanitaria que se planifican y se evalúan en forma deficiente y que tienen un sesgo político, y desea de tener la posibilidad de discutir el tema y buscar soluciones para corregir esta injusticia. Por ejemplo, el personal de la Cruz Roja de Liberia reconoció que la Sociedad Nacional se había visto afectada por la percepción de que sólo se ocupaba de ciertos sectores de la población. Sin embargo, necesitaban apoyo y asesoría técnica para realizar un análisis objetivo de las causas por las que esto se producía y para poder identificar alternativas que les permitiera ejecutar programas más equitativos. El hecho de que el hogar de una familia desplazada se haya utilizado como oficina de la filial de la Cruz Roja sirve para ilustrar las dificultades que enfrentan las Sociedades Nacionales a la hora de brindar asistencia en contextos con un alto nivel de polarización.

Este mismo caso se repitió en Kosovo, donde aún luego de haber vivido poco tiempo atrás un conflicto particularmente perverso y brutal que afectaba a casi todos los miembros de la sociedad, fue posible debatir el tema de divisores y conectores y las consecuencias que tiene la ayuda humanitaria sobre la dinámica de la guerra y la paz. Esto resulta de vital importancia dado que, tal como extraímos de la experiencia de planificación y puesta en práctica de un simple proyecto de una olla popular, los programas de socorro pueden producir sin querer repercusiones negativas a distintos niveles que incluyen tanto a actores internos como externos.

## **2. Diseño de programas**

Cada vez con mayor frecuencia, los programas de rehabilitación a cargo de las organizaciones humanitarias, incluidas la Federación Internacional, se utilizan como apoyo a los planes de

transición y recuperación que forman parte de una solución política más global. La experiencia recogida en los distintos países en los que se realizó una experiencia piloto del MDP sugiere que cuando la Federación Internacional apoya el trabajo de las Sociedades Nacionales que se ocupan de los programas de rehabilitación ligados a acuerdos políticos, es necesario examinar con sumo cuidado las condiciones en las que se espera que la Federación realice su trabajo. Inevitablemente habrá grupos que se opongan a los planes de recuperación y reconciliación que prestan socorro y brindan recursos a sus antiguos enemigos. Por otra parte, también es inevitable que la población en general se muestre sensible al tipo de asistencia que se brinda y a la forma en que se distribuye.

## 2.1 Regreso al lugar, reasentamiento y reintegración

*Los programas de ayuda humanitaria de la Sociedad Nacional que apoyan una solución política para poner fin a un conflicto, como es el caso de la ayuda para el reasentamiento de la población, pueden provocar el conflicto entre grupos opositores si el programa solamente beneficia a los grupos vulnerables de solo uno de los dos lados.*

Durante el análisis del MDP, se pudo apreciar que los desplazamientos forzados o los cambios en la estructura de la población contribuyeron al conflicto en Bangladesh, Tayikistán, Liberia y en Yugoslavia/Kosovo, y también generaron tensión en Nigeria y en Colombia. Es vital que los beneficios de los programas que se ponen en práctica en este tipo de contextos no se limiten a un grupo excluyendo al otro. Dichos proyectos sólo profundizan las divisiones entre los grupos y generan animadversión y resentimiento hacia “el otro lado”. Por ejemplo, en Chittagong Hills Tract en Bangladesh, el Acuerdo de Paz firmado en 1997 estipulaba que la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh tenía un papel muy importante en el apoyo que brindaba a la repatriación y al reasentamiento de los refugiados de las diferentes tribus. Una de las consecuencias negativas para la Sociedad Nacional fue el violento enfrentamiento con los bengalíes, que se oponían fuertemente al acuerdo y al regreso de cualquier tribu. Dado que la Sociedad se concentró en la ayuda para el reasentamiento, se alimentó la percepción bengalí de que la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh favorecía a la población tribal y que el programa era políticamente parcial.

## 2.2 Rehabilitación agrícola: seguridad alimentaria

*Los programas de rehabilitación puestos en práctica por las delegaciones de la Federación Internacional o las Sociedades Nacionales, cuyo fin es brindar acceso u asignar recursos tan escasos como la tierra, la vivienda o el agua, pueden potencialmente provocar el conflicto entre los distintos grupos que se disputan la posesión o el derecho a dichos bienes.*

Un dilema similar se plantea en situaciones en las que, como consecuencia de una solución política a un conflicto se reforma el sistema de distribución de bienes tales como la tierra, la vivienda o el agua. En dichas situaciones cualquier forma de compromiso de participación de la Sociedad Nacional puede tener implicaciones políticas. El capítulo en el que se describe la experiencia de la Federación Internacional con la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán muestra un ejemplo de cómo un programa de rehabilitación agrícola dentro del marco de la reforma y redistribución de tierras puede ser fuente potencial de conflicto. La competencia entre los grupos por garantizar su acceso a pequeñas parcelas de tierra de cultivo y las disputas por el acceso al agua entre los campesinos en los campos de algodón y de trigo, han convertido a los programas de rehabilitación agrícola en una cuestión altamente delicada. Se pone de relevancia aquí el dilema al que se enfrenta la Federación Internacional en su papel como agencia líder del Movimiento en la distribución de ayuda humanitaria y la asistencia para la reconstrucción en situaciones de post-conflicto: ¿de qué manera se pueden afrontar las desigualdades estructurales que surgen como consecuencia del hambre y del sufrimiento sin perder la neutralidad que tradicionalmente caracteriza a la organización?

Mediante el análisis del MDP se llegó a la conclusión de que las estructuras económicas y políticas en el ámbito nacional que subyacen a la pobreza, al hambre y otras formas de vulnerabilidad escapan al accionar de los programas de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. La Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán no cuenta con las herramientas necesarias para encarar una macro-reforma estructural y de recuperación. Carece de la experiencia y el conocimiento institucional y de los recursos necesarios para que su tarea implique un cambio significativo. Su fortaleza radica en el acceso que tiene a las comunidades afectadas por desastres y en su conocimiento sobre dichas comunidades, en su capacidad de efectuar evaluaciones de necesidades en forma efectiva, en su capacidad de brindar asistencia a individuos, familias y comunidades. A través de un análisis sistemático y de programas de asistencia que estén adecuadamente diseñados, la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán constituye una red de apoyo a los grupos vulnerables durante el período de transición. Por su parte, las organizaciones intergubernamentales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas deben quedar a cargo de macro-reformas estructurales y de recuperación.

### **2.3 La rehabilitación de la Sociedad Nacional**

*Cuando cuestiones tales como la formación, la legitimidad o la secesión de un estado no se han resuelto de forma definitiva, el poder lograr la rehabilitación de la Sociedad Nacional constituye todo un desafío para la Federación Internacional. Puede o bien constituir un ejemplo para las comunidades de cómo trabajar en forma conjunta para resolver las necesidades de los grupos vulnerables sin tener en cuenta el idioma, la identidad o la cultura; o bien puede convertirse en un foco de tensión y conflicto entre las distintas comunidades, y profundizar aún más las divisiones existentes dificultando todo proyecto de reconciliación.*

En las postrimerías de un conflicto civil que desafía la legitimidad o que apunta a la secesión de un estado, los programas de desarrollo institucional de la Sociedad Nacional presentan desafíos muy específicos a la Federación Internacional, cuando las cuestiones de estructura del estado y de legitimidad no se han resuelto por completo. Como veremos en el capítulo destinado a Kosovo, el apoyo al desarrollo institucional de una Cruz Roja o de una Media Luna Roja relacionada con una de las partes involucrada en el conflicto, pero que no goza del reconocimiento de un amplio sector de la población, puede interpretarse como una legitimación del accionar de uno u otro de los grupos en conflicto, y puede contribuir a profundizar las divisiones ya existentes entre las comunidades.

También veremos cómo la elección de uno u otro idioma para las publicaciones y el material de información y difusión oficial de la Cruz Roja y la Media Luna Roja puede aumentar la tensión y el conflicto entre los grupos, en circunstancias en las que la autodeterminación de los pueblos es lo que subyace a la guerra y a la violencia.

## **3. La selección y el acceso a los beneficiarios**

A través del MDP, el personal de las Sociedades Nacionales tuvo la oportunidad de ver que la forma más común de alimentar inadvertidamente las tensiones y los conflictos entre los diferentes grupos, es a través de una selección de beneficiarios no fundamentada en un profundo análisis de las necesidades de todos los grupos afectados por el conflicto.

### **3.1 Criterios de selección de los beneficiarios**

*Cuando diseñamos programas de rehabilitación para grupos que han vivido un conflicto, con frecuencia utilizamos criterios para seleccionar a los grupos beneficiarios que, independientemente de la vulnerabilidad, favorecen a uno u otro grupo (por ejemplo, los repatriados, los desplazados internos, aquellos cuyos hogares han sido destruidos, etc.). En estos casos los grupos compiten por los recursos y se*

*genera tensión. Aún más, se pueden llegar a provocar conflictos intergrupales cuando existe un subgrupo dentro de uno de las partes en el conflicto.*

Cuando esta situación se produce en una comunidad homogénea (es decir, dentro de una comunidad conformada solamente por personas que pelearon del mismo lado durante el conflicto), lo que se genera es resentimiento. Cuando esto sucede en una comunidad dividida (es decir, una comunidad en la que hay grupos que se enfrentaron durante el conflicto), se pueden agravar las tensiones y alimentar el conflicto. Un ejemplo lo constituye el programa de asistencia para enfrentar el invierno que se ofreció a los repatriados en Kosovo. La intención del programa era facilitar la integración de los repatriados, pero que en realidad aumentó el resentimiento hacia ellos por parte de los otros miembros de la comunidad, que consideraban que durante el conflicto habían “huido” hacia la seguridad y la comodidad.

### **3.2 Selección de personal**

*Cuando el personal de la delegación de la Federación Internacional y de la Sociedad Nacional no representa a todos los grupos que componen las comunidades afectadas por un conflicto, su imparcialidad se ve amenazada. De esta manera, durante el proceso de evaluación de necesidades y de ejecución de los programas, se puede llegar a excluir de forma intencionada o no a algunos grupos. Esto agudiza las divisiones y exacerba el conflicto entre aquellos grupos que reciben asistencia y aquellos que no.*

En tres de los seis casos analizados en el presente documento, las decisiones que tomaron las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional respecto a quiénes emplear como personal fueron consideradas causa de división. Como veremos más adelante, las consecuencias de la falta de representatividad del personal son acumulativas: cuando una Sociedad Nacional no garantiza que su personal sea verdaderamente representativo de los diferentes grupos en su distrito, los grupos que no están representados a menudo la ven como parcial. Esto se convierte en un obstáculo para la evaluación de la vulnerabilidad de dichos grupos. En consecuencia, los programas propuestos o bien no encaran las necesidades que tienen estos grupos, excluyéndolos del apoyo que brinda la Sociedad Nacional, o resultan inadecuados para cubrir dichas necesidades. En cualquiera de los dos casos, se ve reforzada la percepción de que la Sociedad Nacional los discrimina o de que es parcial y favorece a los que anteriormente eran considerados enemigos. Así, la Sociedad Nacional profundiza las divisiones entre las comunidades, frena los proyectos de reconciliación y demora la recuperación. El personal de la Sociedad Nacional que utilizó el análisis del MDP en Liberia brindó importantes ejemplos de la manera en la que esta situación puede perjudicar la imparcialidad de los programas de la Sociedad Nacional y complicar sus esfuerzos de llegar a los más vulnerables y brindarles asistencia.

Por otra parte, la evidencia del análisis realizado en Nigeria indica que una dotación del personal que se maneja de forma proactiva con el fin de proporcionar una fuerza de trabajo que sea lo más representativa posible contribuye a aumentar la confianza de los distintos grupos de la comunidad. Durante la violencia social generalizada en Kaduna, a causa de la cual murieron 500 personas debido a su origen étnico o creencia religiosa, el personal de las cinco filiales de la Cruz Roja Nigeriana se apresuró a brindar asistencia a la filial de Kaduna. Si bien los miembros del personal representaban una amplia gama de grupos religiosos y étnicos, les fue posible conformar un único equipo de socorro de emergencia y obtener acceso a las comunidades afectadas por el conflicto, a quienes brindaron asistencia.

## **4. Distribución de la ayuda**

Los programas de rehabilitación en situaciones de post- conflicto brindan ayuda humanitaria a los grupos vulnerables durante un período de gran sensibilidad. La pérdida de confianza que surge directamente como resultado del conflicto civil es una de las mayores amenazas para la recuperación.

Esta situación de pérdida de confianza se evidencia sobre todo en la sospecha de la población sobre todo proyecto u organización humanitaria, que en apariencia brinda ayuda exclusiva o desigual a los que anteriormente eran considerados enemigos.

## 4.1 Estructura

*Al adoptar una configuración organizativa basada en la estructura administrativa de un país, una Sociedad Nacional puede profundizar las divisiones políticas, étnicas, culturales e idiomáticas que han dado origen y perpetúan el conflicto intergrupales.*

Cada vez con mayor frecuencia, la violencia basada en cuestiones de identidad y las campañas de limpieza étnica son la razón por las que personas viven en asentamientos homogéneos desde el punto de vista étnico. En algunos países, incluso se establecen fronteras administrativas para agrupar poblaciones de extracción similar, y se las divide a lo largo de las mismas líneas étnicas y culturales que son las que dan origen a los conflictos. Al adoptar la misma estructura, la Sociedad Nacional profundiza estas divisiones entre los distintos grupos y desaprovecha la oportunidad de generar un espacio independiente, libre de conflicto, en el que las personas puedan trabajar juntas. El análisis realizado en Nigeria destaca estas consecuencias negativas y nos brinda valiosas lecciones a partir de la experiencia en el terreno de la Cruz Roja Nigeriana.

En el análisis de Kosovo, podemos ver la forma en la que la existencia de dos organizaciones locales de la Cruz Roja, representando cada una a un lado distinto en el conflicto, no hizo sino profundizar las divisiones étnicas entre las dos comunidades cada vez que una de las organizaciones canalizaba la ayuda hacia una comunidad y no hacia la otra. La falta de cooperación entre las dos organizaciones agravó las divisiones entre las dos poblaciones, transmitiendo un mensaje de no cooperación mutua. En estos casos, el reconocimiento y el apoyo que se brinda a las estructuras y organizaciones de la Cruz Roja pueden también transmitir un mensaje de control y legitimidad política.

## 4.2 Transparencia

*Cuando no se sensibiliza a los grupos sobre las decisiones y se justifica claramente la forma de asignar y distribuir la ayuda, la ayuda que se brinde a los diferentes grupos puede aumentar las divisiones y contribuir a que se priorice el conflicto sobre la asistencia.*

Aun cuando una de las partes en el conflicto puede verse afectada mucho más que la otra por el hambre, el desplazamiento o la destrucción de sus viviendas, si no se logra que las dos partes participen de un proceso de evaluación y planificación, se aumentará la tensión y hasta se puede provocar la reanudación del conflicto.

En el análisis de Kosovo, la forma en la que la minoría serbia interpretó la concentración de socorro y asistencia internacional en las áreas habitadas por albaneses. Dada la falta de un proceso de evaluación de necesidades verdaderamente participativo y transparente, nada impidió que consideraran lo sucedido como una muestra de la inclinación de la comunidad internacional por favorecer a sus anteriores enemigos. Como resultado, el programa de socorro consolidó las divisiones existentes y se constituyó en otro foco de tensión y conflicto entre los dos grupos.

En el capítulo dedicado a Nigeria vemos que el personal de la Sociedad Nacional que utilizó el análisis del MDP identificó que la forma en la que la asistencia se distribuía a las comunidades constituía una causa potencial de conflicto

El hecho de que la asistencia no se brindara de manera equitativa y de que no se informara a las comunidades acerca de la ayuda a “la otra parte”, cosa que ellos descubrirían, se consideró un foco latente de futuras tensiones y conflicto entre las comunidades.

## 5. Conclusión

Dentro de un contexto de recuperación post-conflicto, cuando los recursos escasean y la violencia se hace endémica, la distribución selectiva de la ayuda puede convertirse en una poderosa razón para formentar las disputas y los conflictos entre quienes reciben asistencia y quienes no. La forma en la que los programas de las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional utilizan y distribuyen los recursos siempre tiene consecuencias (positivas o negativas; directas o indirectas) sobre el contexto en el que están trabajando. Aun cuando su enfoque sea por completo neutral e imparcial, la percepción de aquellos que se ven excluidos de la asistencia puede ser completamente distinta.

Donde sí pueden marcar la diferencia las organizaciones de ayuda humanitaria, en especial las organizaciones locales como las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, es en la forma en que planifican y ejecutan sus propios programas de asistencia. La ayuda humanitaria puede y debe promover la recuperación y la reconciliación a largo plazo entre las distintas comunidades y dentro de una misma comunidad, y bajo ninguna circunstancia debe convertirse en un pretexto para que se generen conflictos o tensión entre los diferentes grupos.

La evidencia obtenida a partir de los análisis realizados en seis países demuestra que si se utiliza el MDP para realizar un análisis sistemático y profundo del contexto, se puede garantizar que el programa de ayuda contribuirá a la recuperación y a la reconciliación en lugar de favorecer la división y el conflicto.



# 1. Introducción<sup>1</sup>

## 1.1 ¿Por qué Bangladesh?

El 2 de diciembre de 1997, el Comité Nacional de Chittagong Hills Tract (CHT) y el Parbatta Chattagram Jana Sanghati Samiti del gobierno de Bangladesh firmaron el Acuerdo de Paz de Chittagong Hills Tract, que puso fin a 22 años de violentos conflictos durante los cuales perdieron la vida más de 25.000 personas.



El MDP se ha usado en Bangladesh con el fin de analizar las repercusiones de la ayuda brindada a las comunidades que se están recuperando de un conflicto.

En Marzo de 1999, se decidió probar la aplicación del Mejor Diseño de Programas (MDP) en las actividades de desarrollo y de socorro de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh y la Federación Internacional en Chittagong Hills Tract. Se organizaron entonces talleres para presentar el concepto al personal de la Media Luna Roja de Dhaka y de CHT. Los participantes de los primeros talleres indicaban en sus respuestas que se sentían motivados por el uso del MDP y por los resultados obtenidos a partir del análisis del MDP. También señalaban que les había resultado sumamente útil para identificar la forma en la que los programas de ayuda humanitaria pueden agravar la situación de tensión entre los habitantes de un lugar y las comunidades de repatriados y dar por tierra con todos los esfuerzos realizados.

En consecuencia, la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh adoptó la metodología, que sirvió de marco a la planificación de un programa quinquenal de desarrollo. A través de esto, la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh descubrió de qué manera la ayuda que brindaba podía servir para fortalecer las capacidades de las comunidades locales y alentar el trabajo en conjunto en temas antes conflictivos, además de fomentar la recuperación y la reconciliación a largo plazo.

La Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh fue una de las primeras Sociedades Nacionales en sugerir que el MDP podía ser una valiosa herramienta de análisis no sólo en situaciones en las que podrían desencadenarse conflictos o en situaciones de post-conflicto, sino también en la planificación de programas que podrían aplicarse en otras zonas de Bangladesh en las que existen tensiones y divisores entre las distintas comunidades y aun dentro de una misma comunidad.

## 1.2 Objetivos y actividades del MDP

Bangladesh fue el primer país en el que la Federación Internacional utilizó la metodología del MDP. Esto se debe a las dificultades que enfrentó la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh durante la etapa de planificación del programa de rehabilitación que deseaba ejecutar una vez finalizado el conflicto en CHT. Se pensó que el uso de la metodología del MDP para analizar las repercusiones de la asistencia brindada a las comunidades que se estaban recuperando del conflicto, contribuiría a mejorar el diseño de los programas. De ahí que se determinara que toda intervención se guiaría por el siguiente objetivo: “Ayudar a la Federación Internacional y a las Sociedades Nacionales a planificar y ejecutar las actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de forma tal que las tensiones o divisiones dentro de las comunidades beneficiarias se resuelvan positivamente por medio del uso de la metodología del Proyecto de Capacidades Locales para la Paz (PCLP).”

1. Este capítulo sobre el país está basado en el informe final de la misión de la Iniciativa “Mejor Diseño de Programas”, organizada en Chittagong Hills Tract, en Bangladesh, del 13 al 21 de septiembre de 2000.

Durante los años 1999 y 2000, se realizaron cuatro intervenciones en Bangladesh en las que se presentó el concepto del MDP tanto al personal de la sede central de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh en Dhaka, como al equipo de coordinación del programa nacional, y al personal de programación y gestión que trabajaba en la filial de CHT. Se analizó el programa de rehabilitación ejecutado en CHT y se documentaron los resultados. La metodología del MDP se utilizó después para compartir los resultados y planificar un programa de desarrollo en CHT a más largo plazo. También se utilizó el MDP para que actuara como medio para reunir a las partes opositoras, con el fin de ilustrar de modo práctico de qué forma la asistencia brindada podría tener consecuencias positivas o negativas sobre los proyectos de recuperación y reconciliación a largo plazo, y para debatir la forma en la que podrían planificarse y ejecutarse los programas de desarrollo si se desea evitar el agravamiento de las tensiones entre los diferentes grupos y promover la cooperación y la comprensión entre los pueblos.

## 2. Análisis del MDP

### 2.1 Contexto del conflicto

CHT fue poblado primero por los Mru y por otras tribus, cuando el país se encontraba bajo el control de los arakaneses (birmanos) y antes de que pasara a estar bajo el control de los mogoles, en 1666. Los mogoles introdujeron un sistema público fiscal y administrativo que continuó hasta 1760, cuando la zona pasó a estar bajo el control de la British East India Company. Los Chakmas, la más grande de las 14 tribus mogoles, llegaron a los cerros desde la vecina Chittagong durante el siglo XVIII. Los británicos dieron a la región un trato administrativo especial mediante la Ley de Reglamentación de Hill Tract, promulgada en 1900.

En 1947, cuando finalizó el imperio británico en la India, la región oriental bengalí pasó a formar parte del sector musulmán de Pakistán. Pakistán Oriental no mantenía buenas relaciones con los ricos y más poderosos habitantes de Pakistán Occidental, y el creciente descontento culminó en una guerra por la independencia que se prolongó durante nueve meses, hasta que en diciembre de 1971 se creó el estado de Bangladesh.

Durante la guerra por la independencia, el rey de los Chakmas, Tribid Roy, y el líder de la tribu, Aung Shu Choudhury, apoyaron a Pakistán Oriental, lo que complicó las relaciones con Dhaka luego de que se estableciera el nuevo estado. Con posterioridad al asesinato del fundador y primer mandatario de Bangladesh, el Jefe Mujibur Rahman, ocurrido en 1975, el nuevo régimen, liderado por el General Ziaur Rahman decidió resolver el problema de CHT por la vía militar y aumentó la presencia del ejército bangladeshí en la región. En 1979 se inició una estrategia para modificar el equilibrio de razas, que consistió en que los bengalíes se asentaran en las zonas tribales. Como consecuencia, la población bengalí de la región aumentó considerablemente: llegó a representar un 27,5 por ciento en 1981 y un 38 por ciento en 1991. En el año 1996, los bengalíes daban cuenta ya del 44 por ciento de la población.

Durante más de 20 años, CHT ha sido foco de luchas esporádicas entre el ejército bangladeshí, al que se ubicó en la zona para mantener el orden y defender a la creciente población de colonos bengalíes, y los Chakmas, la tribu rebelde local. En 1986, una cifra cercana a las 50.000 personas de las tribus huyó al estado vecino de Tripura, en la India.

Durante los siguientes 13 ó 14 años, los Chakmas vivieron en la zona en campos de refugiados, desde donde los militantes de Shanti Bahini organizaban ataques armados contra la policía, el ejército y los bengalíes asentados en la región de CHT. Las tribus exigían autonomía regional, el retiro de las tropas oficiales y el reasentamiento de 50.000 colonos bengalíes.

En diciembre de 1997, se firmó el Acuerdo de Paz de Chittagong Hills Tract. La firma de este tratado dio origen a la formación de un consejo regional de 22 miembros con la responsabilidad de mantener el orden, establecer impuestos y controlar los proyectos de desarrollo en CHT. El presidente y 14 miembros del consejo deben ser personas de origen tribal. En la actualidad el parlamento regional debe consultar al consejo sobre cuestiones que afectan a los miembros de las tribus que viven en la región de CHT. En 1998, se creó un ministerio de Asuntos de CHT, y se nombró ministro a un líder tribal, Kalpa Ranjan Chakma. En mayo de 1999, Jotirindriyo Bodhipriyo, conocido también como Shantu Larma (quien lideró el movimiento de insurrección) fue designado presidente del consejo regional provisional. Las perspectivas de paz a largo plazo en la región son inciertas. Ya en el pasado el Partido Nacional de Bangladesh dijo que consideraba el acuerdo de paz de CHT inconstitucional y que representaba una amenaza a la soberanía.

## 2.2 La relación entre la asistencia y el conflicto

Bangladesh es muy vulnerable a los desastres hidrometeorológicos que se desencadenan repentinamente, por lo que la asistencia constituye un factor muy importante dentro de la economía nacional. Entre 1987 y 1996, los desastres provocaron una cifra promedio de 44.014 muertes anuales. En 1998, Bangladesh sufrió inundaciones catastróficas, que cubrieron a las dos terceras partes del país y afectaron a más de 31 millones de personas en 52 de los 64 distritos que componen el país. Se registró un total de 1.414 muertes, 900.000 viviendas fueron totalmente destruidas y se perdieron 1.560.000 hectáreas de tierra. A medida que un número creciente de personas se ve afectada por desastres que cada vez son más graves, la ayuda humanitaria se torna una cuestión política de mayor importancia. En consecuencia, la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh y las operaciones de socorro que ésta organizaba contando con el apoyo internacional se volvieron más atractivas como plataforma y recurso político. Esto constituye una amenaza constante para la integridad de la Sociedad Nacional tanto a nivel de distrito como a nivel central.

En CHT, la asistencia ha sido siempre un componente esencial de la estrategia del gobierno. La distribución de alimento y otros tipos de insumos se ha utilizado para atraer a los bengalíes a la región y también se ha utilizado para apoyar el reasentamiento de poblaciones tribales que regresan de la India, sobre todo tras el Acuerdo de Paz firmado en 1997. Como resultado, la ayuda humanitaria se ha vuelto un tema político. En un contexto en el que escasean los recursos y en el que el dominio político está en disputa, el derecho a la asistencia no sólo reviste importancia crítica para la subsistencia sino que se la considera un elemento que otorga legitimidad a aquellos que reclaman el control y la posesión en CHT.

## 2.3 Divisores y conectores

### Divisores

- **Etnia.** Se trata de uno de los principales divisores. Los habitantes autóctonos de CHT pertenecen a 14 tribus diferentes, de las cuales la más grande es la de los Chakma. La creciente población de colonos es de origen bengalí. Como consecuencia de la política del gobierno bangladeshí, que permitía el asentamiento de bengalíes en CHT con el fin de modificar el equilibrio étnico y socavar los reclamos tribales de autonomía, se generó un equilibrio demográfico altamente sensible a los conflictos.
- **Control político.** En la actualidad, los bengalíes representan el 44 por ciento de la población y podrían llegar a constituirse en mayoría si siguen asentándose en la zona. No obstante, si los refugiados de origen tribal regresaran de la India, serían ellos los que pasarían a conformar la mayoría. Así, el control político, y toda acción que pudiera influir sobre él, como un acuerdo de paz que permita el regreso de los refugiados tribales, representa un peligroso divisor entre las comunidades afectadas. Parte de la legislación (incluido el acuerdo firmado en 1997) reserva los puestos políticos más importantes para la población de origen tribal. Los bengalíes sostienen que el gobierno los discrimina.
- **Acceso a la tierra.** La producción agrícola es la principal fuente de ingresos para la gran mayo-

ría de la población de CHT. Cuando los miembros de las tribus huyeron hacia la India hace más de 20 años, los bengalíes se apropiaron de sus tierras. Durante la década del '90, numerosos refugiados regresaron y ahora exigen que se les devuelvan sus propiedades. Consideran que los bengalíes son “inmigrantes extranjeros” que reciben injustamente víveres y seguridad por parte del gobierno. Los miembros de las tribus sienten que esto fomenta el ingreso de más bengalíes en CHT, que ocupan tierras y privan a las tribus de los recursos que necesitan para vivir. Los colonos bengalíes, muchos de los cuales han vivido en CHT durante décadas y que han trabajado la tierra y en algunos casos hasta la han heredado, no desean abandonar lo que consideran sus propiedades.

- **Religión.** Otro de los divisores entre las comunidades, ya que los miembros de las tribus son principalmente budistas y los bengalíes son musulmanes.
- **Desigualdad.** Un divisor que se manifiesta de varias formas y a diferentes niveles: divide a la población tribal de los bengalíes, a los bengalíes de los bengalíes, y a algunas tribus de otras tribus, ya que todos compiten por obtener el control de la tierra y de los negocios. En Bangladesh el producto nacional bruto (PNB) per cápita es de 283 dólares estadounidenses, lo que ubica al país en el puesto 132 del Índice de Desarrollo Humano 2001, elaborado por las Naciones Unidas. El sesenta por ciento de los niños del país sufren de desnutrición moderada a grave. Aunque la mayor parte de la población depende de la agricultura como medio de vida, en CHT no se produce suficiente cantidad de alimento para el consumo. Por otra parte, hay muy poca actividad comercial y se percibe que está controlada por la comunidad bengalí. Algunos miembros de las tribus creen que los bengalíes evitan que las comunidades tribales participen en las actividades comerciales.
- **Cultura.** Se han establecido algunas instituciones gubernamentales que promueven la cultura y las tradiciones tribales, lo que los Bengalíes consideran que es discriminatorio.

## Conectores

- **Salud, educación y otras instituciones de servicio social.** Hay muy pocos servicios sociales en CHT, por lo que el lugar se ve principalmente afectado por la enfermedad y la desnutrición. Un conector muy sólido entre los bengalíes y la comunidad tribal lo constituye el hecho de que las dos comunidades creen en la necesidad de obtener servicios sociales adecuados. Los dos grupos utilizan los mismos servicios e instalaciones (escuelas, hospitales, mercados, caminos, etc.).
- **Necesidad compartida de servicios públicos.** Tanto los bengalíes como los miembros de las tribus tienen el mismo acceso a los servicios de agua, electricidad y comparten la necesidad de desarrollar, mantener, y aumentar el acceso a dichos servicios.
- **Creencia compartida en el proceso democrático.** Los dos grupos repudian la violencia y han tratado de encontrar una solución democrática a la violencia que existe en CHT. Participan de manera conjunta en la administración local y en los partidos políticos.
- **Respeto mutuo por las tradiciones.** Otro conector muy fuerte es el respeto que los dos grupos sienten por las tradiciones, el idioma, las ceremonias religiosas y las instituciones del otro grupo. Es bastante usual que los miembros de un grupo participen en las fiestas y ceremonias religiosas y tradicionales del otro.
- **Deseo compartido de paz.** Luego de 22 años de conflicto violento, durante el cual murieron alrededor de 25.000 personas y que no logró que ninguno de los dos lados estuviera mejor, tanto los miembros de las tribus como los bengalíes expresan su deseo de vivir en mutua armonía.
- **Eventos deportivos.** Algunos de estos eventos reúnen a bengalíes y miembros de la comunidad tribal.

## 2.4 Programas de la Sociedad Nacional

En su papel de auxiliar del gobierno, la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh ha participado de las principales actividades de socorro organizadas en CHT. La Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh y la Federación Internacional han venido realizando actividades de socorro y de desarrollo en el área.

En 1994, la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh distribuyó raciones de alimento a casi 1.000 familias tribales que habían regresado a CHT desde la India. Durante 1997, la Media Luna Roja tuvo un papel muy activo en las operaciones de socorro para ayudar a otros 3.000 repatriados de las diferentes tribus.

Luego de la firma del acuerdo de paz, en diciembre de 1997, las 10.427 familias de refugiados que permanecían en India fueron repatriadas. Conforme a los términos del acuerdo, todas las familias repatriadas recibieron del gobierno alimento, dinero en efectivo, materiales de construcción y tierras. La asistencia de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh a los repatriados incluía raciones complementarias de alimento.

En febrero de 1998, un equipo del personal de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh, que llevaba a cabo una misión de evaluación en CHT, fue secuestrado por un grupo armado de colonos bengalíes, quienes los acusaban de ser parciales y favorecer a la población tribal, y de apoyar el regreso y reasentamiento de los miembros de las tribus. El equipo de la Media Luna Roja fue obligado a dejar sus vehículos, recibió golpes y fue amenazado de muerte. Fueron liberados sólo después de varias horas, durante las que tuvieron que brindar una explicación muy detallada acerca del papel de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh y de los principios con los que opera, pero aún así los colonos volaron el vehículo que los transportaba.

Esta anécdota sirvió para que la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh tuviera una percepción clara de lo que opinaban los colonos bengalíes en CHT y las consecuencias que se derivan del hecho de que la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh apoyara a un solo lado en un conflicto, en una situación en la que debía brindar ayuda para el reasentamiento y la reintegración. Esto convenció al personal de la necesidad de analizar las repercusiones de los programas que ejecutan en todas las comunidades en CHT. Se continuó ejecutando el programa de rehabilitación, pero se utilizó el MDP para evaluar las repercusiones del conflicto y del proceso de paz, del papel que cumplen y de la asistencia brindada a la población de CHT.

## **2.5 Impacto de los programas de la Sociedad Nacional sobre los divisores y conectores**

### **Control político y la selección de beneficiarios**

La intervención inicial de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh agravó en forma directa el elemento divisor que existía entre los colonos bengalíes y las comunidades tribales de repatriados, que luchaban por el control político en CHT. Las comunidades bengalíes, que habían estado asentadas en CHT durante los últimos 20 años, percibían a las comunidades tribales de repatriados como una amenaza ya que en muchos casos los bengalíes habían ocupado sus viviendas y sus tierras. Se oponían a su regreso e interpretaron que la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh, al apoyar en forma directa el regreso de las poblaciones tribales, estaba tomando partido.

Esta sospecha se vio agravada por el hecho de que el acuerdo de paz también estipulaba que, como parte del proceso de desmovilización, la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh debía brindar ayuda alimentaria a los ex miembros del grupo de los “luchadores por la libertad” del Shanti Bahini y a sus familias. La población bengalí sintió que esto contribuiría a fortalecer al grupo que no se sabía si había abandonado la opción de recurrir a la violencia.

### **Etnia y selección de beneficiarios**

La intervención inicial también exacerbó el divisor de la cuestión étnica. Los términos del acuerdo de paz de CHT firmado en 1997 indicaban que la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh – en su papel como auxiliar del gobierno bangladeshí – *solamente* debía brindar asistencia a los repatriados. No mencionaba que la Sociedad Nacional debiera asistir a los colonos bengalíes asentados en Chittagong Hills Tract. El gobierno había estado ayudando a los colonos bengalíes con

incentivos, tales como dinero en efectivo, tierras y otro tipo de asistencia desde que llegaron a las CHT, por lo que se consideraba que no precisaban de la ayuda de la Media Luna Roja. Sin embargo, la comunidad de colonos bengalíes, que ya sospechaba del papel que cumplía la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh en el proceso de reasentamiento, consideró que la asistencia al grupo étnico opositor era un ejemplo más de que la Sociedad también se inclinaba a favor de las comunidades tribales. Esta situación profundizó la división étnica y agravó aún más la división existente en torno al derecho de retorno.

### **Control político y selección de personal**

Los presidentes de los consejos locales de distrito establecidos por el gobierno se convierten automáticamente en los presidentes de los comités ejecutivos de la unidad (de distrito) de la Media Luna Roja. De acuerdo con la política del gobierno, los presidentes de los consejos de distrito en las CHT sólo son seleccionados de entre la población tribal. Los participantes del taller sobre el MDP señalaron que en un distrito, el presidente y unos pocos miembros del comité ejecutivo basaban sus decisiones en los intereses de la población tribal. Entre estas decisiones se incluyen la elección de los voluntarios que recibían formación, la contratación de nuevo personal, la selección de los pueblos que recibían asistencia por parte de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh, etc.). La mayor parte de los miembros del comité son bengalíes, y algunos dicen que tales decisiones a favor de las tribus no se toman en las reuniones ordinarias sino que simplemente se les imponen. Sienten que la designación automática de una figura política para que ocupe un puesto como presidente de distrito en la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh socava la independencia de la sociedad y genera una situación en la que la asistencia puede manipularse para promover intereses étnicos. “La mejor garantía de autonomía para la sociedad se encuentra en la estructura democrática de su organización y en la libertad de contratación de personal.”<sup>2</sup>

### **Desigualdad y el uso de los recursos para la asistencia**

Se consideró que el uso de los activos de los programas de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh por parte de algunos miembros del personal también profundizaba las divisiones intergrupales, dado que generaba sentimientos de desigualdad. Por ejemplo, la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh recibió nuevas motocicletas para ayudarla a coordinar los programas de preparación para desastres (PPD). No obstante, estas motocicletas no eran utilizadas por los técnicos (empleados de Media Luna Roja) que son responsables de las tareas de coordinación y apoyo. Ellos utilizan motocicletas de calidad muy inferior, que no son aptas para el trabajo en el terreno. Las motocicletas nuevas caen en manos de secretarios ejecutivos de los comités de distrito, es decir, voluntarios de la Media Luna Roja que no tienen responsabilidad alguna por el trabajo en misión y que rara vez se aventuran a recorrer el terreno, quienes las utilizan para sus asuntos personales o para cuestiones oficiales. Esto no sólo tiene consecuencias negativas para la calidad de trabajo de PPD de la Media Luna Roja, sino que también transmite el mensaje implícito de que los que controlan los recursos humanitarios pueden utilizarlos a su gusto.

## **2.6 Opciones**

### **Etnia y selección de beneficiarios**

En 1999, se realizaron varios talleres en cada uno de los tres distritos de las Colinas de Chittagong. Estos talleres reunieron a grupos de diferentes intereses sociales, políticos y étnicos para que decidieran sobre la clase de actividades de desarrollo que alentarían la rehabilitación post-conflicto y la paz y el desarrollo en la región. Además de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh, se solicitó a representantes de las comunidades de repatriados tribales y de los colonos bengalíes que planificaran un programa de desarrollo que beneficiara a las dos comunidades.

A todos los participantes, incluidos hombres y mujeres que habían luchado a favor de una u otra comunidad, se les presentó el concepto del MDP. El taller se centró en la necesidad de contar con programas que reforzaran las relaciones intergrupales en las comunidades afectadas por el conflicto

y que evitaran socavar las capacidades para la reconciliación. El uso del concepto del MDP y el hecho de compartir algunas de las experiencias del Proyecto de Capacidades Locales para la Paz,<sup>3</sup> generó una atmósfera en la que los representantes de las dos comunidades opositoras, que veían a la otra como una amenaza para su bienestar, pudieran hablar con libertad y discutir el conflicto entre las poblaciones tribales y no tribales asentadas en CHT.

El marco del MDP se utilizó para analizar las necesidades, las fuentes potenciales de división, las posibilidades de conexión o conciliación, y para orientar la elaboración de un programa de desarrollo para los dos grupos de la comunidad de CHT. El proceso de planificación del programa de desarrollo a aplicarse en CHT ayudó a que se diseñaran ocho programas que claramente se concentraban en los miembros más vulnerables de la población, sin distinción de origen, etnia o creencia política. Los componentes de los programas se diseñaron para encarar las siguientes cuestiones:

- pobreza;
- bajo nivel de educación;
- malas condiciones de salud;
- malas condiciones de los servicios de agua potable y saneamiento;
- vulnerabilidad de las mujeres;
- deterioro ambiental;
- conflictos sociales y religiosos; y
- rehabilitación de los repatriados y de los desplazados internos.

Se acordó que los programas deberían basarse en las necesidades compartidas y en el deseo común de desarrollo local. Estas cuestiones se trabajarían a partir de conectores tales como el deseo compartido de tener acceso a servicios sociales adecuados. Con el apoyo de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh, tanto la población tribal como la población bengalí acordaron la forma de trabajar juntos para el beneficio de ambas comunidades.

Fue así que la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh puso en práctica el programa de desarrollo para CHT 2000-2002 con el apoyo de la Federación Internacional.

El componente de desarrollo del programa de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh/Federación Internacional incluye servicios comunitarios para 120.000 beneficiarios, programas de salud y de preparación para desastres en tres distritos en de Chittagong Hills Tract y el desarrollo institucional de las unidades de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh en dichos distritos.

El programa asiste a las familias y comunidades vulnerables desde el punto de vista económico y social desde dentro de los 3 distritos en CHT a través de proyectos de la Media Luna Roja como son la rehabilitación agrícola y otros programas para generar ingresos. Se planificó la formación de algunos voluntarios de la Media Luna Roja en primeros auxilios, atención primaria a la salud, los principios de la Media Luna Roja y la difusión de valores humanitarios. Estos voluntarios pertenecen a comunidades seleccionadas. En el año 2000, se capacitaron 600 voluntarios y algunos recibieron más capacitación como facilitadores comunitarios para los proyectos de agua potable y saneamiento, atención primaria a la salud, educación sobre enfermedades prevenibles, alfabetización, actividades de generación de fondos y primeros auxilios comunitarios. También se les mostró cómo llevar a cabo la plantación de árboles frutales y vegetales. Estos facilitadores, que se convirtieron en empleados de la Media Luna Roja, también son responsables de supervisar cómo se desempeñan en sus respectivas comunidades otros voluntarios que han recibido capacitación.

3. Anderson, M.B.  
*Do No Harm: How  
Aid Can Support Peace  
– Or War.* Boulder,  
Co.: Rienner, 1999

### **Control político y selección de beneficiarios**

Se pidió a la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh que considerara la eliminación gradual de la asistencia alimentaria a los Shanti Bahini (un grupo de “ex” opositores) con el argumento de

que si seguía ayudando a este grupo se podría reforzar un divisor. La asistencia en cambio debía centrarse en las comunidades/ grupos mixtos que son considerados vulnerables.

Se llegó a la conclusión de que era necesario realizar una evaluación a intervalos regulares de las comunidades que recibían asistencia y de los recursos que se les asignaban. Esto evitaría que otros pueblos, que no se benefician de la asistencia, cuestionen la imparcialidad de un programa que en apariencia brinda apoyo continuo a algunos pueblos pero a ningún apoyo a otras áreas en las que las necesidades quizás sean iguales, sino mayores. A fin de evitar cualquier acusación de discriminación, resulta esencial que la asistencia se brinde de manera imparcial, sobre la base de la evaluación de necesidades, y que se adecue a la necesidad identificada.

### **Control político y selección de personal**

Se solicitó a la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh que evaluara el sistema por el cual, en todo el país, los presidentes de los consejos de distrito del gobierno, elegidos por un grupo étnico, son designados automáticamente como presidentes del comité de la unidad (de distrito) de la Sociedad de la Media Luna Roja.

### **Desigualdad y el uso de recursos de asistencia**

El uso de los activos de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh por parte del personal planteó cuestiones fundamentales respecto de la responsabilidad de la sociedad para con los otros. En un entorno donde los recursos escasean, el personal de la Sociedad Nacional debe ser sumamente disciplinado en todo lo relacionado con el uso que se da a los recursos de asistencia. La población local, es decir, los destinatarios de la asistencia, no es ciega y a menudo se da cuenta de que los socorristas utilizan los activos destinados a la asistencia o el dinero recibido para beneficio personal. Para ellos no hay diferencia entre esto y el comportamiento de los señores de la guerra quienes, en su experiencia, actúan de la misma manera.

Esta situación puede destruir la imagen de la sociedad y con ello arruinar toda posibilidad de que desempeñe un papel genuino en la recuperación y reconciliación a largo plazo. La Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh estuvo de acuerdo en la necesidad de asegurarse que las reglas existentes se cumplen en la forma debida. Además, todo el personal recibirá cursos de actualización sobre los Principios Fundamentales.

## **3. Conclusión**

### **3.1 Lecciones aprendidas Independencia**

En un principio, la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh no podía entender cómo los colonos bengalíes asentados en CHT podrían creer que la organización no era neutral o imparcial. El programa se había ejecutado con el objetivo de encarar las necesidades de las familias tribales que regresaban de los campos de refugiados en la vecina India, donde habían vivido en algunos casos durante 22 años. Sus necesidades a partir del reasentamiento eran significativas.

Sin embargo, para las comunidades de colonos bengalíes, que veían que año tras año la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh brindaba asistencia en forma exclusiva a las poblaciones de repatriados, la conclusión era muy simple: el único interés de la organización era la población tribal, a pesar de que algunos de los grupos de tribus se habían rebelado durante 22 años contra el gobierno de Bangladesh y contra los bengalíes en CHT. Y sin embargo, allí estaban, de regreso en CHT para volver a tomar posesión de las tierras a expensas de la comunidad bengalí asentada en la zona y con el agravante de que la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh los ayudaba todo lo que podía.

El accionar de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh se corresponde con el Principio Fundamental de imparcialidad, que incluye el principio de proporcionalidad: "...para la Cruz Roja hay distinciones justas que deben establecerse, en especial la que establece que la única prioridad ha de basarse en la necesidad..."<sup>4</sup> Sin embargo, para que se considere que las Sociedades Nacionales son imparciales, resulta esencial que se perciba que evalúan las necesidades de todos los grupos, y en especial de aquellos que están enfrentados en un conflicto. Si esto no es posible, las Sociedades Nacionales deberían cuestionar la validez que tiene su participación en dichas actividades, y deberían considerar también el efecto que la imagen negativa de una sociedad politizada podría tener sobre sus otras actividades.

Luego de guerras civiles, o de la firma de acuerdos de paz, las Sociedades Nacionales deben evaluar con sumo cuidado las tareas que acuerdan llevar a cabo, a fin de asegurarse que la naturaleza o el diseño de dichas tareas no afectan la independencia de la sociedad:

"...Antes de aceptar una determinada tarea, se aconseja que la Sociedad Nacional examine con sumo cuidado las condiciones en las que deberá trabajar, a fin de garantizar que podrá aceptar la tarea sin comprometer la aplicación de estos principios."<sup>5</sup>

## Imparcialidad

La Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh se dio cuenta de que al favorecer a una de las partes alimentaba el conflicto y perpetuaba las divisiones en la sociedad. El uso del MDP, demostró que estaba ansiosa no sólo por ser una organización imparcial sino también por parecerlo. No obstante, nunca deben dejar de considerarse los sentimientos de marginación y exclusión, tan arraigados en estas comunidades.

Durante las misiones del MDP, las personas dijeron repetidas veces que los bengalíes sentían que las organizaciones humanitarias que trabajaban en CHT sólo estaban interesadas en ayudar a los miembros de las tribus. Esta desigualdad que ellos percibían surge en parte porque se considera que los repatriados de las tribus conforman el más necesitado de los dos grupos, pero en algunos casos se relaciona con el hecho de que el gobierno local tiene un mayor interés en el bienestar de los miembros de la tribu.

El MDP es un vehículo muy útil para realizar consultas entre las comunidades. Por ejemplo, los participantes del taller de planificación del programa de desarrollo de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh (Noviembre de 1999) fueron elegidos por grupos de la sociedad civil y representaban a los diversos grupos étnicos, políticos, sociales y económicos de cada uno de los tres distritos de CHT. Las unidades de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh están considerando la posibilidad de formar comités locales de asesoramiento (compuestos por cinco o seis personas) con representantes elegidos de estos grupos, con el fin de que analicen y ejecuten las futuras actividades de desarrollo. Los miembros o el personal de la Media Luna Roja no serían parte de dichos comités, que estarían compuestos por representantes de cada grupo, que son miembros conocidos y respetados en sus comunidades por su imparcialidad y su conocimiento de las costumbres e historia locales. Su mandato incluiría la contribución con ideas y orientación a los comités ejecutivos de las unidades de la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh para que generen programas de desarrollo que se sustenten en los conectores y reduzcan las tensiones y las divisiones.

4. op. cit.

5. op. cit.

## Identificación de divisores y conectores

Algunos de los divisores mencionados más arriba no pueden resolverse por medio del programa de desarrollo aplicado en CHT, dado que algunos de estos divisores, tales como la disputa acerca de la propiedad de las tierras, escapan al mandato del Movimiento. No obstante, resulta esencial que los directores de los programas de la Federación Internacional y de la Sociedad Nacional se capaciten para poder reconocer estas divisiones en forma sistemática y para que puedan analizar la relación que existe entre los divisores y los programas de socorro, rehabilitación y recuperación.

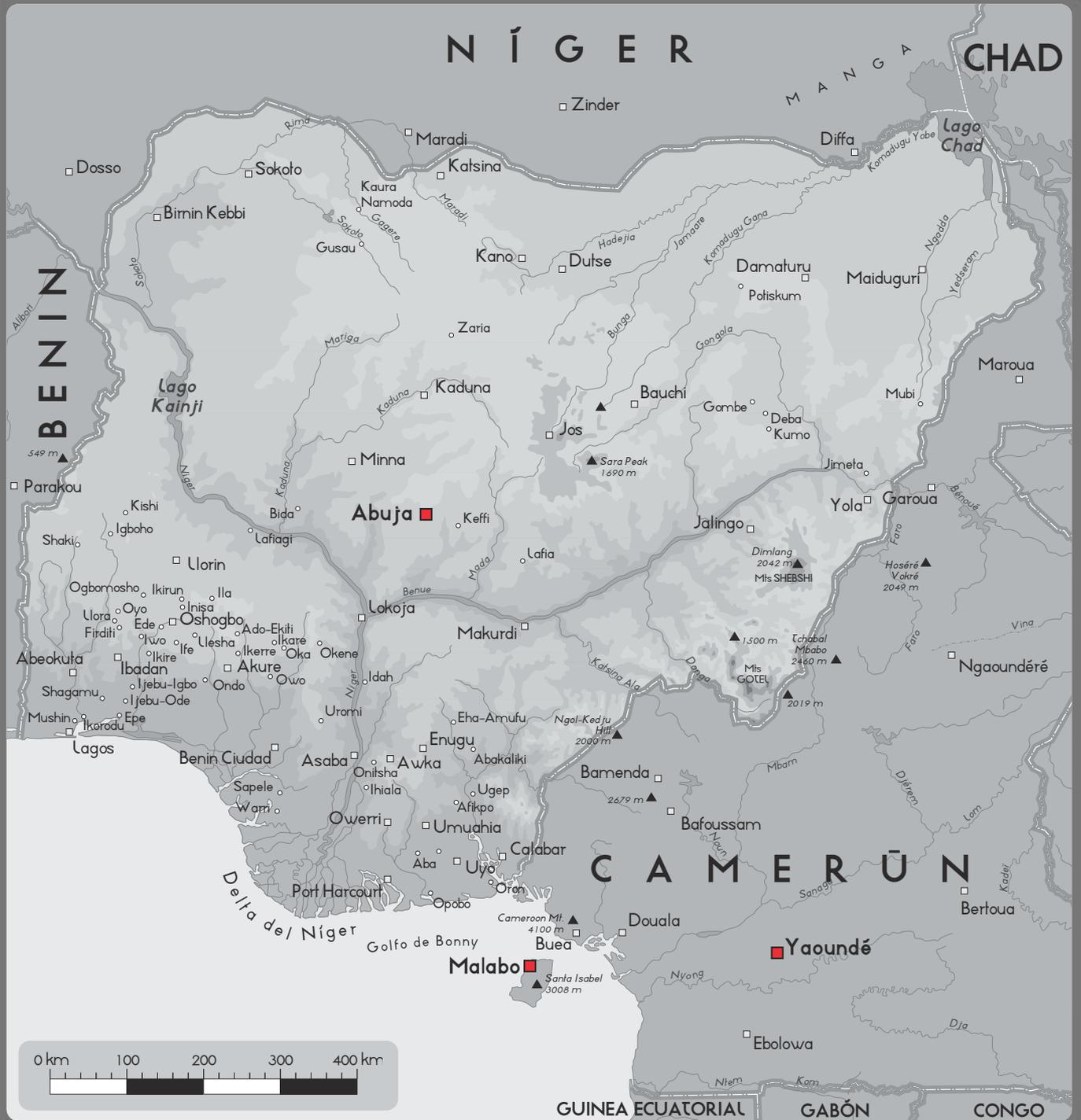
El análisis sistemático por medio del empleo del MDP evita que estas divisiones se profundicen y que se aumente la tensión entre los diferentes grupos. Por el contrario, el personal de programación puede reunir a los grupos que comparten preocupaciones, intereses, y creencias y que confían en determinados sistemas, instituciones y tradiciones.

Al generar una atmósfera de confianza y respeto mutuo, los programas de la Sociedad de la Cruz Roja de Bangladesh sustentan las relaciones que instan a la reconciliación y a la solución y no al conflicto y a la intransigencia. La difusión de los mensajes de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que promueven los valores humanitarios, son también un medio por el cual el personal y los voluntarios de la Sociedad de la Cruz Roja de Bangladesh que han recibido capacitación y que trabajan en el programa de CHT, contribuyen a reducir las tensiones existentes.

## 3.2 Seguimiento

El MDP es utilizado por la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh para planificar y ejecutar programas de ayuda en los ámbitos locales y a nivel nacional. La experiencia del MDP en Bangladesh constituye otro de los elementos clave de la Estrategia de Cooperación Regional del Sur de Asia. Las lecciones aprendidas en Bangladesh se comunicarán a todas las Sociedades Nacionales de la región del sudeste asiático y varias de estas Sociedades participarán de la estrategia de regionalización durante los años 2002-2003. La estrategia comenzará con la introducción del MDP en las Sociedades Nacionales de la región a comienzos de 2002 y con un taller de formación para formadores en el que se capacitará como formadores a personal de cinco o seis Sociedades Nacionales. A su vez estos formadores pondrán en práctica un plan de intervención de la Sociedad Nacional, por el que presentarán el MDP al personal de la sociedad respectiva y explicarán cómo se llevará a cabo la planificación, la ejecución y la evaluación del programa. La Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh es una de las Sociedades Nacionales más importantes de las que participan en el plan de intervención regional.

# Nigeria



# 1. Introducción

## 1.1 ¿Por qué Nigeria?

Nigeria cuenta con la mayor población de África: 120 millones de habitantes pertenecientes a más de 250 grupos étnicos. En el momento de su independencia, declarada en 1960, el sector agrícola generaba más del 50 por ciento de su producto interno bruto (PIB) y era la principal fuente de ingresos públicos y por exportaciones. El petróleo representaba entonces tan sólo el 1 por ciento de los ingresos fiscales. Sin embargo, a finales de la década del '80 el petróleo representaba ya más del 80 por ciento de los ingresos del gobierno nacional. En el año 2000, si bien la agricultura continuaba siendo la actividad principal de la mayor parte de los nigerianos, y daba cuenta del 40 por ciento del PIB, el petróleo generaba el 83,5 por ciento de los ingresos del gobierno nacional y más del 95 por ciento de los ingresos por exportaciones.

En la actualidad, los nigerianos son más pobres que en 1974.<sup>1</sup> A pesar de los ricos depósitos de petróleo, la economía de Nigeria ha estado en baja durante las dos últimas décadas y la deuda externa asciende a 30.000 millones de dólares estadounidenses, lo que equivale a 250 dólares estadounidenses por cada hombre, mujer y niño del país. En la década del '80, el ingreso promedio per cápita cayó de 1.000 a 300 dólares estadounidenses. Hoy en día, el PIB per cápita es de 305 dólares estadounidenses: la mitad del PIB de Costa de Marfil y aun menor que el de Angola, que es de 314 dólares estadounidenses. Nigeria está ubicada en el puesto 146 dentro de los 174 países incluidos en el Índice de Desarrollo Humano. La tasa de mortalidad infantil es de 112 por cada

1.000 nacimientos vivos y menos de la mitad de la población tiene acceso a agua limpia. Las organizaciones de ayuda humanitaria trabajan para ayudar a la mayoría de los grupos afectados, y lo hacen en un entorno que se caracteriza por frecuentes actos de violencia intensa.

Desde que en Nigeria se restableció el gobierno civil en mayo de 1999, se ha experimentado un descontento generalizado y, como resultado de las diferencias étnicas y religiosas, ha aumentado el nivel de violencia social, a causa de la cual han muerto más de 6.000 personas. En febrero de 2000 fallecieron más de 2.000 personas en violentos enfrentamientos en la ciudad de Kaduna, ubicada al norte del país. Éste y muchos otros enfrentamientos violentos se desencadenaron a partir de la introducción de la sharia o ley islámica en doce estados del norte del país, en contra de los deseos de las minorías cristianas que habitaban esa zona. El sur del país, la región

productora de petróleo del delta del Níger, se ha visto afectado por una lucha cada vez más virulenta en la que los rebeldes se enfrentan al estado y a las empresas petroleras multinacionales. La piratería bien organizada, la toma de rehenes y el sabotaje de los oleoductos y otras obras de infraestructura, hechos todos ocurridos en los últimos años, han llevado a que la situación de Nigeria se comparara con la de Colombia.

## 1.2 Objetivos y actividades del MDP

En el año 2000, la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana, con el apoyo de la Cruz Roja Alemana y de la Cruz Roja Británica, propuso la ejecución de un proyecto de agua potable y saneamiento para mejorar el acceso al agua potable en varios pueblos. Se consideró que la presentación del MDP a la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana era oportuna ya que ayudaría a que la Sociedad Nacional cumpliera con el requisito de la Unión Europea en calidad de donante: incluir un análisis de las repercusiones que tienen el conflicto y la paz sobre la propuesta de financiación.



En un país con la diversidad étnica de Nigeria, resulta importante que el análisis del MDP se incorpore a la planificación de programas para evitar que los proyectos de asistencia formen parte y sustenten los divisores religiosos y étnicos.

1. "A tale of two giants" (Historia de dos gigantes) en *The Economist*, 13 de enero de 2000.

La visita tuvo como meta presentar el MDP tanto a la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana como a la delegación de Nigeria de la Federación Internacional, y demostrar de qué forma el marco analítico puede utilizarse para identificar las posibles repercusiones del proyecto de agua potable y saneamiento sobre los divisores y conectores que existen en el contexto nigeriano.

La misión comenzó con una presentación de un día realizada ante el personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana, ante los delegados de Nigeria de la Federación Internacional y el ICRC. Luego se realizó una visita al terreno en el estado de Krawa, ubicado al norte de Lagos. La zona fue seleccionada por su proximidad a Lagos (cinco horas de automóvil) y por el hecho de que Krawa había sido seleccionada para la ejecución del programa de agua y saneamiento.

Los miembros de la misión visitaron un pueblo en el que la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana había asistido a los miembros de dos comunidades después de un conflicto violento, y también visitaron la filial de Ilorin. Se organizaron charlas en tres pueblos que se beneficiarían del proyecto de agua potable y saneamiento.

Tras la visita al terreno, se realizó un taller de un día en Lagos. Entre los participantes se encontraban directores de programas de la Cruz Roja de Nigeria, algunos delegados de la Federación Internacional y tres secretarios de las filiales.

## 2. Análisis del MDP

### 2.1 Contexto del conflicto

Nigeria es el país con la mayor población de África. Su división en regiones refleja el hecho de que el país cuenta con más de 250 idiomas y grupos étnicos. Los principales grupos étnicos son los hausas (21 por ciento), los yorubas (21 por ciento), los ibos (19 por ciento), los fulanis (11 por ciento) y los ibibios (6 por ciento). El cristianismo es la religión de cerca del 47 por ciento de los nigerianos, 45 por ciento son musulmanes y el resto son animistas. Las rivalidades locales trajeron aparejados problemas que por momentos amenazaron la unidad nacional. En los últimos años, la explotación de las diferencias étnicas y religiosas entre los grupos para fomentar los conflictos ha sido un elemento clave en la estrategia diseñada para mantener el control sobre los recursos naturales.

Nigeria es una de las naciones más ricas de África y es un importante exportador de petróleo cuya producción alcanza los 2.200.000 barriles por día. El petróleo representa el 95 por ciento de los ingresos por exportaciones. El sector agrícola emplea al 43 por ciento de la población. El cacao, el aceite de palma, la almendra de palmiste, el maní y el caucho son los principales cultivos comercializables.

El país se independizó del Reino Unido en 1960 y se convirtió en una república federal en 1963. Treinta años más tarde, el plan de una transición al tercer periodo de gobierno civil fue abortado cuando el jefe militar de gobierno Ibrahim Babangida anuló las elecciones presidenciales en junio de 1993. Ocho años antes, cuando Babangida tomó el poder a raíz de un golpe militar, había heredado un país sumido en una profunda crisis económica. Nigeria había experimentado un gran apogeo económico durante la década del '70 después de que los precios del petróleo se cuadruplicaran en 1973-1974. Entre 1970 y 1980, los ingresos por las ventas de petróleo subieron un 2.000 por ciento pero la corrupción, el mal manejo económico y el proselitismo llevaron al país al borde del colapso económico. Desde 1980 hasta 1985, la deuda externa aumentó a 30.000 millones de dólares estadounidenses y la producción industrial cayó a menos del 40 por ciento de su capacidad. En 1986 ocurrió el desastre cuando los precios del petróleo bajaron a la mitad. Con una economía en crisis, Babangida anunció una serie de reformas para liberalizar la economía. Sin embargo, las limitadas mejoras de algunas áreas de la economía hacia fines de la década de 1980 fueron superadas por un

déficit masivo en el presupuesto que, en 1991, había alcanzado el 45 por ciento de los ingresos del gobierno, a diferencia del 20 por ciento al que había llegado en 1985.

Babangida fue expulsado por su ministro de defensa, el General Sani Abacha, en 1993. Abacha gobernó durante cinco años, y su mandato estuvo marcado por el manifiesto desvío de fondos del estado (hasta un 25 por ciento de los ingresos nacionales se escurrieron en 1996), la reintroducción de numerosos controles sobre la economía y el endurecimiento del gobierno militar. Murió en junio de 1998 y fue sucedido por el General Abdusalam Abubakar, quien supervisó el traspaso a una administración civil y las elecciones presidenciales llevadas a cabo en febrero de 1999, en las que el anterior gobernante militar, el General Olusegun Obasanjo, cosechó el 63 por ciento de los votos.

### **El conflicto y el control de los recursos**

El conflicto en Nigeria se ha centrado en el acceso y en el control de los recursos y la riqueza. Durante los últimos años, el control se mantuvo gracias a dos estrategias básicas: el apoyo a las elites por medio de poderosos sistemas de patrocinio y el fomento de los conflictos interétnicos para debilitar a los posibles competidores y garantizar el monopolio de las fuentes de riqueza.

El acceso a los recursos y las ganancias ha servido para financiar los sistemas políticos de patrocinio, establecidos dentro de una intrincada red de partidarios ubicados en puestos clave, incluidos políticos, militares, funcionarios públicos y miembros de la elite del mundo de los negocios. Su apoyo se ha visto condicionado por su participación en la riqueza masiva generada por los recursos naturales de Nigeria. En otras palabras, para mantener el poder en Nigeria es preciso tener acceso a la riqueza y distribuirla. Las ricas reservas naturales y petrolíferas de Nigeria han sido explotadas a gran escala. Entre octubre de 1973 y enero de 1974, la OPEP cuadruplicó el precio del petróleo. Al igual que otros países productores de petróleo, Nigeria se encontró de pronto en una situación en la que simplemente le sobraba riqueza para gastar en proyectos. Los buenos tiempos continuaron durante toda la década del '70: los precios de petróleo subieron sin cesar hasta 1981, año en el que triplicaron el pico alcanzado en enero de 1974. En Nigeria, el gobierno nacional impuso un monopolio central sobre la propiedad de los yacimientos de petróleo y contrató a dos de las petroleras más importantes para que se encargaran de extraerlo y exportarlo. Desde ese momento, la mayor preocupación de los gobernantes ha sido la forma de mantener el control sobre esa increíble fuente de riqueza, que ha sido explotada de todas las formas posibles a fin de crear y sostener los sistemas de patrocinio, que contribuyen a mantener dicho control.

### **La liberalización económica como fuente de proselitismo**

La liberalización económica brindó a varios gobiernos una oportunidad única de distribuir entre todos aquellos que los apoyaban las oportunidades para obtener riquezas. Durante los gobiernos de Babangida y Abacha, la liberalización fue manipulada para explotar los activos del estado y el acceso a la información contable, además de explotar el control privilegiado sobre dicha información. Las privatizaciones y la desregulación financiera se combinaron y permitieron que los políticos crearan nuevos bancos en los que podían recibir préstamos sin garantía y sin intereses para comprar los bienes del estado por una fracción de su valor real. La desregulación cambiaria fue manipulada para permitir al grupo de elite aprovechar el acceso al tipo de cambio fijo de emergencia del gobierno, por lo que podían comprar grandes montos de la moneda de Nigeria, la naira, a un tipo de cambio mucho más bajo. El régimen de Abacha se valió de las exigencias del Banco Mundial de aumentar la recaudación fiscal interna como un pretexto para llevar a cabo campañas de recaudación impositiva coercitivas que justificaran el uso de la violencia paramilitar y el acoso a las figuras de la oposición en los estados de Kaduna y Rivers.

### **Fomentar el conflicto entre los diferentes grupos**

Desde el declive económico de la década del '80, ha habido una insatisfacción generalizada en la región por el mal uso de la riqueza del país. Aumentó la resistencia contra el desvío casi total de los

ingresos de la industria petrolera hacia una pequeñísima elite política que concentraba una gran riqueza personal, mientras que durante la década del '80 el resto de la población sufría la caída del 70 por ciento del ingreso per cápita.

En respuesta a la resistencia y al crecimiento de los grupos regionales que se oponen a la corrupción y a la explotación por parte del gobierno, el poder se mantuvo bajo el clásico sistema colonial de “divide y reinarás”. Las diferencias religiosas, étnicas, regionales e idiomáticas entre los grupos fueron explotadas para reprimir a los grupos políticos populares y evitar el desarrollo de redes capaces de amenazar a las elites gobernantes. El régimen provocó la violencia entre los grupos y brindó apoyo a una facción en contra de otra (o, en ocasiones, a ambas). Luego, cuando la parte perdedora o más débil apelaba al régimen en busca de apoyo o enjuiciamiento, reforzaba su propia autoridad como un poder supremo. Los regímenes del pasado habían podido ejercer su influencia alimentando los conflictos interétnicos y generando inseguridad. Al proporcionar armas a los grupos rivales o al mostrar los ataques a los grupos opositores como casos de violencia intergrupala o intragrupal, el régimen obtuvo el lugar de juez y protector, y permitió que sus fuerzas intervinieran y reinstauraran el orden.

Por ejemplo, en Ogoniland, el Movimiento para la Salvación del Pueblo Ogoni – liderado por el escritor y antiguo funcionario público Ken Saro Wiwa – movilizó el apoyo regional para que la población exigiera que un porcentaje de los ingresos del petróleo fuera asignado a las comunidades locales. El régimen utilizó la violencia intra-étnica para desacreditar al movimiento y penalizar a sus líderes. Durante una manifestación del Movimiento para la Salvación del Pueblo Ogoni, llevada a cabo en mayo de 1994, murieron cuatro líderes tradicionales. El gobierno culpó del hecho a las rivalidades entre los ogonis y arrestó a Saro Wiwa y a otros líderes, quienes fueron condenados a muerte y ahorcados en 1995.

## 2.2 La relación entre la asistencia y el conflicto

Nigeria no está en conflicto. Tampoco representa una situación de post-conflicto. En la actualidad, atraviesa una muy difícil transición: de una dictadura militar en la que el control de los recursos facilitaba la corrupción, el nepotismo y el proselitismo a un estado democrático, en el que la responsabilidad institucional es clave. Dos décadas de desmantelamiento de la economía han provocado una situación de pobreza generalizada, que alimenta altos niveles de descontento social. La tensión entre los grupos, que por momentos se expresaba en forma de violentas manifestaciones, había sido utilizada con frecuencia para oprimir a los movimientos populares. Más recientemente, la tensión intergrupala fue manipulada para desestabilizar y debilitar al gobierno democrático.

Mientras el gobierno lucha por enfrentar las consecuencias de dos décadas de retroceso económico, las posibilidades de un aumento del descontento son altas. Nigeria se enfrenta a dos enormes desafíos: debe desmantelar las redes de proselitismo y corrupción y debe reducir su deuda externa, que asciende a 30.000 millones de dólares estadounidenses, a fin de que los ingresos del gobierno no caigan en el agujero negro del servicio de la deuda y puedan utilizarse para construir los servicios sociales mediante los que se brinde salud y educación, infraestructura y empleo.

Durante la misión del MDP, numerosos observadores sostuvieron que la situación política de Nigeria era muy frágil y que los ingredientes de un conflicto nacional se encontraban apenas bajo la superficie. Sin embargo, las personas descartaron la idea de un único conflicto y consideraron que el país estaba constituido por un grupo de conflictos muy diferentes, predominantemente pacíficos, que podían ocasionalmente estallar en actos violentos.

La Cruz Roja de Nigeria está presente en los 36 estados nigerianos, y ha agrupado a sus filiales en seis zonas geográficas. La Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana goza de buena reputación, establecida durante una larga historia de compromiso humanitario que se remonta hasta la época de la crisis

de Biafra (1967-1970). Esta reputación le permite intervenir aún durante las luchas, lo que la convierte en la única organización de socorro que cuenta con la capacidad y la autoridad para hacerlo.

La mayoría de las filiales enfrentan dificultades a la hora de recaudar fondos localmente, en parte debido a la competencia con otros organismos locales. En Nigeria, existe un sinnúmero de organizaciones locales de ayuda humanitaria organizadas por nigerianos ricos que establecen sus propias organizaciones no gubernamentales (ONG), a las que les ponen su nombre. En un contexto caracterizado por la competencia por el acceso a la riqueza y los puestos influyentes, muchos ven en el área asistencial una oportunidad de atraer financiación y de influir sobre la distribución de los recursos de todo tipo, desde los bienes para la asistencia hasta las oportunidades de empleo. Las actividades de desarrollo han sido las más explotadas: en un solo estado se establecieron más de 1.300 proyectos locales de “desarrollo”, si bien nunca se completaron porque el dinero “se acabó”. En la mayoría de los casos, se considera que la corrupción, los desfalcos y el proselitismo son los responsables de la mayor parte de las pérdidas de casi todos los fondos asignados a estos proyectos. Además, algunos perciben a la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana como una organización “extranjera”, que recibe importantes recursos desde el exterior y que, por lo tanto, no necesita apoyo monetario nigeriano.

En la actualidad, las filiales dependen en gran medida de los recursos y el apoyo de la sede central de Lagos para ejecutar los programas principales. Dada esta circunstancia, verían con sumo agrado que se las incluyera en cualquier programa que se iniciara en el ámbito, como el programa de agua y saneamiento. Estos proyectos facilitan a las filiales de la Cruz Roja la tarea de selección de su personal y les brindan recursos, como puede ser un vehículo, o los medios para emplear personal adicional en un entorno con recursos escasos. Además, las filiales realizan esfuerzos por llevar adelante actividades por sí solas sin apoyarse necesariamente en la sede nacional; por ejemplo, estableciendo hogares para bebés sin madre.

La Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana enfrentó conflictos violentos, pero que se limitan al área local. Según el personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana, estos conflictos tienen diversos orígenes. Las disputas por la propiedad de las tierras representan una fuente importante de tensión, especialmente cuando la tierra se considera ancestral y “debe defenderse con sangre”. El acceso al agua y al resto de los recursos también se considera un factor desencadenante de disputas. Algunos conflictos se originaron o se centraron en cuestiones religiosas, especialmente entre los grupos musulmanes o cristianos de la población.

En un caso ocurrido en Krawa, el personal de la Cruz Roja habló de cómo respondieron ante un conflicto entre varios “cultos” que se había producido en la universidad local y que se había vuelto violento.

## **2.3 Divisores y conectores**

### **Divisores**

En regímenes anteriores, el gobierno explotaba los divisores que se encontraban en el centro de las luchas locales entre los grupos étnicos para promover el conflicto. Esto evitó que cualquier de los grupos estableciera una red sólida y pudiera acceder a las fuentes de ingresos del régimen. Las organizaciones humanitarias deben conocer a fondo la amplia gama de divisores de la sociedad nigeriana actual para evitar que, sin darse cuenta, los programas de asistencia pasen a formar parte de la dinámica de los conflictos violentos. A continuación se presenta un panorama general como ejemplo de los divisores y conectores. No obstante, sólo podrá tenerse una idea completa de los divisores y los conectores que deben considerarse antes de ejecutar los programas, si se realiza un análisis contextual de la intervención de la organización.

### **Etnia e idioma**

El énfasis sobre las diferencias entre los 250 grupos étnicos e idiomas de Nigeria se acentuó para mantener las divisiones entre las comunidades y dentro de ellas en todos los niveles, desde los pueblos a los estados de norte a sur. Babangida y Abacha mantuvieron el control mediante la manipulación de las facciones y la provocación y el apoyo brindado a un grupo en contra del otro para poder afirmar la autoridad del régimen cuando la parte perdedora o más débil se dirigiera al régimen como juez y poder supremo.

### **Estructuras geopolíticas**

El sistema está anclado a la división de las áreas administrativas de acuerdo con las diferencias étnicas, religiosas e idiomáticas entre los grupos, lo que refuerza las diferencias y divisiones, que se pueden convertir en el punto de partida para provocar, apoyar o gestionar el conflicto. La etnia de los líderes nacionales y estatales también se utilizó para movilizar a los grupos étnicos en sus luchas por el poder y control de los recursos.

### **Religión**

Aunque la violencia entre las personas de la misma fe es mucho más común que las luchas inter-religiosas, la división en partes casi iguales entre cristianos y musulmanes (47 y 45 por ciento de la población, respectivamente) puede ser explotada con facilidad para alimentar el conflicto. El fracaso de los sucesivos gobiernos a la hora de invertir en educación y en industria ha creado un entorno en el que la numerosa población de jóvenes de Nigeria tiene pocas posibilidades de conseguir un empleo satisfactorio. El descontento y la agitación se incrementaron en los últimos años y los grupos fundamentalistas atraeron a los seguidores frustrados y carentes de poder, que manifiestan representar a los oprimidos. Recientemente, algunos utilizaron la introducción de la sharia como pretexto para los fines políticos de agitar a las comunidades y llevarlas a enfrentamientos violentos.

### **Desigualdad**

Una economía destruida, el desempleo, la falta de una infraestructura básica (incluida la electricidad, la salud y la educación), la corrupción y el nepotismo han aumentado la división entre los que tienen y los que no en Nigeria. Al igual que en otras partes del mundo, las desigualdades entre los diferentes niveles socioeconómicos van de mínimas a enormes, pero en todos los niveles crean profundas divisiones entre los grupos. Considerando que uno de cada dos nigerianos vive con menos de 30 centavos de dólar estadounidense por día, la diferencia entre los que pueden pagar las necesidades básicas y los que no resulta un divisor significativo.

### **Competencia por los recursos**

Las luchas entre los grupos del sur se originan en el control y la explotación de la riqueza petrolera de la región. Desde la década del '70, el gobierno nacional ha reclamado la propiedad exclusiva de toda la riqueza mineral y de la tierra de todos los estados y regiones del país. El crecimiento demográfico aumentó la presión por la tierra y los insumos agrícolas, y las disputas por el derecho a las tierras y su propiedad causaron frecuentes actos de violencia en los últimos años.

### **Conectores**

#### **La necesidad compartida de servicios sociales**

Durante las últimas dos décadas, los sucesivos gobiernos han progresado poco en materia de provisión de servicios sociales. Se introdujeron fuertes medidas económicas, que sirvieron para reducir los gastos del estado en proyectos del sector público en áreas tales como salud, educación e infraestructura. El sentido de injusticia que esto promueve puede ser utilizado para lograr que los miembros de la comunidad participen como voluntarios en programas de servicios sociales y en trabajos comunitarios o puede ser explotado por movimientos políticos y extremistas y hacer que la frustración se transforme en agitación y violencia. A nivel de la comunidad, es mucho lo que se puede hacer a través de una ONG bien organizada para hacer frente al problema de la vulnerabilidad.

### **Experiencia compartida de pobreza y privación**

Hoy en día, la mayoría de los nigerianos enfrenta duras medidas de austeridad sin registrar ninguno de los beneficios de la reforma económica. Por ejemplo, la reciente eliminación de los subsidios a los combustibles, como la nafta y el querosén doméstico, ha aumentado la pobreza sin traer aparejada ninguna mejora visible en los servicios sociales. Este deseo de una mejor vida y la experiencia compartida al respecto pueden ser utilizados por las organizaciones humanitarias para unir a las personas a pesar de las fronteras religiosas y étnicas con el fin de que trabajen juntas en programas de asistencia y de mantenimiento.

### **Estilo de vida urbano**

Durante el auge del petróleo, era más atractivo trabajar en el sector de la construcción y los servicios que trabajar en el sector agrícola. Millones de campesinos se mudaron a los pueblos y ciudades en busca de trabajo y de una vida mejor. La proporción de nigerianos que vivían en áreas urbanas aumentó de un quinto en 1963 a más de un tercio en 1991. Los tiempos difíciles han servido para unir al pueblo, ya que ha aumentado la interdependencia económica. A medida que las personas se mudaban de las áreas rurales a las urbanas, las diferencias étnicas se fueron diluyendo y los hábitos cosmopolitas han erosionado las costumbres tradicionales. Las conexiones y experiencias comunes pueden tenerse en cuenta e incorporarse durante la planificación y la ejecución de los programas por parte de las organizaciones humanitarias.

### **Rechazo compartido a la corrupción**

Los periódicos de Lagos y los medios internacionales suelen publicar informes sobre los desfalcos y desvíos de fondos públicos ocurridos durante los regímenes anteriores. Transparencia Internacional, una consultora con sede en Berlín, ha clasificado a Nigeria como el segundo país más corrupto del mundo. Los quince años de gobierno militar estuvieron marcados por un escándalo tras otro: como la transferencia de miles de millones de dólares estadounidenses de los fondos públicos destinados a servicios sociales y de infraestructura a los bolsillos de la élite política y militar, siempre bien conectada. El pueblo está cansado de las prácticas corruptas y nepótistas y se ha unido en un rechazo común al abuso. En estas circunstancias, resulta crítico que las organizaciones humanitarias no socaven este conector y no se presten a “jugar el juego”, es decir, que no paguen sobornos para que les instalen líneas telefónicas en pocos días en lugar de tener que esperar meses, o para realizar otro tipo de reparaciones de servicios, o para que se les eliminen barreras burocráticas.

### **Preocupación común por la violencia**

En los últimos dos años, las penurias económicas y la manipulación política de las diferencias étnicas jugaron con la inseguridad del pueblo y trajeron aparejadas un resurgimiento de la violencia comunitaria en Nigeria. A medida que aumenta la presión por la tierra, las diferencias entre los 250 grupos étnicos y lingüísticos se utilizan cada vez más para justificar la violencia y las expulsiones de tribus de “colonos” (que vivieron en una determinada área durante generaciones) por parte de los pueblos “indígenas”. Existen en la actualidad numerosas iniciativas basadas en la comunidad que unen a las personas de diferentes orígenes étnicos y religiosos y que buscan reducir la violencia entre los grupos. En Kaduna, existen ejemplos de ministros cristianos y musulmanes que trabajan juntos en proyectos de paz. Este conector es un vínculo vital que las organizaciones humanitarias pueden fortalecer o debilitar dependiendo de la forma en la que planifican y aplican sus programas.

## **2.4 Los programas de la Sociedad Nacional**

Las actividades de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana se centran en el socorrismo pero, en la actualidad, está aumentando su capacidad en áreas tales como contabilidad financiera, gestión institucional y recaudación de fondos. El énfasis actual en el aumento de las capacidades y en la mejora de las estructuras ayudará a que la organización tenga sólidos cimientos sobre los que pueda construir nuevas responsabilidades y programas adicionales.

## El proyecto de agua potable y saneamiento

La disponibilidad de agua limpia y potable es una cuestión esencial en Nigeria. El anterior secretario general de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana propuso diseñar el programa de agua potable y saneamiento. La Cruz Roja Alemana accedió a apoyar el proyecto y se pidió a la Cruz Roja Británica que se uniera al proyecto para poder complementar los conocimientos técnicos de la Cruz Roja Alemana con los conocimientos sobre desarrollo comunitario de la Cruz Roja Británica. El apoyo al proyecto de agua potable y saneamiento por parte de dos Sociedades Nacionales (europeas) incrementó las posibilidades de que la Unión Europea (UE) aprobara la propuesta.

El resultado de estos esfuerzos será una propuesta en la que se delimite un programa bilateral entre la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana por un lado, y la Cruz Roja Británica y la Cruz Roja Alemana juntas por el otro. La Federación Internacional actúa básicamente como un “agente” facilitador entre los socios que ejecutan el programa.

El cronograma del trabajo para el diseño del proyecto está planteado para que se cumpla en distintas fases, tal como se indica a continuación.

- Fase 1. Pre-selección de emplazamientos para el proyecto y recolección de información básica.
- Fase 2. Estudio de viabilidad y diseño del proyecto.
- Fase 3. Gestión del ciclo del proyecto.
- Fase 4. Preparación de la propuesta preliminar para la UE.

La visita del MDP se llevó a cabo durante las fases 1 y 2, después de que los secretarios de la filial hubieran hecho su preselección de los emplazamientos para el proyecto.

La pre-selección de los emplazamientos comenzó cuando el secretario general interino de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana seleccionó seis estados (uno en cada una de las seis zonas geopolíticas). Todos los estados seleccionados contaban con filiales que ya habían recibido apoyo y que habían sido fortalecidas por otros programas, ya que se consideró que estarían en mejores condiciones para ejecutar el proyecto. Se pidió a los miembros de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana de cada uno de los seis estados que seleccionaran doce lugares de su área que podrían considerarse para la puesta en marcha del proyecto.

Se tuvieron en cuenta cinco criterios en la pre-selección de los emplazamientos:

- La población debería estar constituida por entre cien y doscientas familias, a fin de asegurar que el proyecto tuviera un impacto suficiente en la comunidad y que permitiera una adecuada evaluación posterior de las repercusiones de su ejecución.
- Los lugares que hubieran participado de proyectos similares, ejecutados por el gobierno nigeriano o cualquier otra ONG no deberían incluirse.
- La población debería ser vulnerable a las enfermedades relacionadas con el agua o a riesgos a la salud pública tales como el cólera.
- El pueblo debería contar con una estructura lógica, para evitar que las disputas internas dificulten la correcta aplicación del proyecto.
- El poblado debería estar cerca de una estructura de la Cruz Roja. Este criterio se incluyó para facilitar el hecho de que, como parte del proyecto, los voluntarios de la Cruz Roja educaran a la población sobre temas de salud pública.

Los secretarios de las filiales tuvieron que justificar brevemente su selección y designar a un habitante del lugar seleccionado como persona de contacto.

## 2.5 Impacto de los programas de la Sociedad Nacional sobre los divisores y conectores

### Selección de personal y etnia de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana

El Principio Fundamental de unidad exige que la Sociedad Nacional esté abierta a todos y que

extienda sus actividades a todo el país. En un país formado por 250 tribus o grupos étnicos, la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana inevitablemente debe considerar la etnia de sus miembros.

En la sede central de Lagos, esto se hace con una coherencia admirable. La Sociedad Nacional hace todo lo posible por evitar que se la considere parcial a la hora de seleccionar a su personal. Cuando se les preguntó por qué habían sido seleccionados para unirse a la organización, algunos empleados reconocieron que “eran la persona adecuada [en materia de su extracción étnica] en el momento adecuado”.

La etnia del personal no parece ser un inconveniente a nivel de las filiales salvo en los estados más “radicales”, como Zamfaria. A diferencia de lo que sucede en otras Sociedades Nacionales del África Occidental, algunos secretarios de las filiales estatales no pertenecen ni a la mayoría étnica de ese estado ni al grupo “indígena” étnico en ese estado.

En líneas generales, la representación está bien manejada y ayuda a mitigar los efectos negativos de la división étnica en las áreas asistidas por la Cruz Roja. Sin embargo, el personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana señaló que la tarea no siempre resulta fácil y que en los últimos años han habido tanto experiencias positivas como negativas.

#### **El caso Ife-Modakeke**

El caso fue revisado durante el análisis del MDP como un ejemplo en el que la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana ofreció asistencia de socorro a dos comunidades durante enfrentamientos violentos. En esta ocasión, el socorro se distribuyó en un terreno neutral: una iglesia. No obstante, la Cruz Roja accedió al pedido de los líderes de ambas comunidades de que al realizar las negociaciones no se incluyera personal de la Cruz Roja que también pertenecía al “otro lado”, ya que se los consideraba “espías”.

#### **El caso Kaduna**

Valdría la pena hacer el gasto y el esfuerzo de analizar, documentar y aprender de la respuesta de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana a los disturbios de Kaduna. Cuando los disturbios entre dos comunidades de diferente origen étnico-religioso se descontrolaron y excedieron la capacidad de la filial de la Cruz Roja, los miembros de la Cruz Roja de las otras cinco filiales brindaron su asistencia a la filial de Kaduna. Estos miembros representaban una variedad de extracciones étnicas y religiosas. A pesar de la difícil situación, la Cruz Roja pudo presentarse como un equipo en el que la religión y el origen étnico no eran relevantes. Sin importar su origen étnico o sus creencias, todos los miembros del equipo tuvieron acceso a todas las áreas en las que arremetía el conflicto. Varias personas dentro de la Cruz Roja hablan muy bien de su intervención y destacan el éxito de sus esfuerzos de socorro.

### **Selección de personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana y rechazo compartido a la corrupción**

El proceso de selección del gobierno en las filiales es relativamente independiente de la sede central de Lagos. Sin embargo, esta independencia aumenta la vulnerabilidad de las filiales a las sospechas públicas. Aunque la Sociedad Nacional tiene en consideración la integridad de las personas elegidas antes de aprobar su puesto, la profunda desilusión del pueblo nigeriano respecto del comportamiento de los funcionarios públicos y el rechazo generalizado a la corrupción y al abuso de poder aumentan la necesidad de transparencia en el comportamiento de la Cruz Roja. Existe el riesgo de que se perciba que algunas personas en las filiales utilizan su conexión con la organización (sea cierto o no) para lograr sus propios objetivos. Esto es precisamente lo que ocurre cuando se percibe que los colaboradores de un presidente se benefician de la fabricación o del tráfico de armas. En este caso, el mensaje implícito que la Cruz Roja transmite a la comunidad es que si alguien ha obtenido riquezas, sea por el medio que sea, también es capaz de obtener un lugar importante en

una organización pública respetada. Dicha impresión puede socavar el conector que existe entre la población, que está cansada de la corrupción y deseosa de trabajar en conjunto en pos de ideales humanitarios más allá de las divisiones comunitarias y étnicas.

### **Etnia y estructuras geopolíticas**

Si bien cada estado de Nigeria está formado por una mezcla de grupos étnicos, los límites de los gobiernos locales se establecen a fin de agrupar a sectores “similares” de la población, por ejemplo, sobre la base de un idioma común. El gobierno nigeriano ha reconocido y hasta resaltado la diferencia que existe entre las comunidades que hablan distintos idiomas y cuyo origen étnico es diferente al establecer entre ellas un límite de gobierno local. La estructura geográfica de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana sigue la estructura nacional de gobierno, lo que significa que cada estado cuenta con una filial de la Cruz Roja y que esa filial está ubicada en la capital del estado.

Las “divisiones” de la Cruz Roja se establecen según las estructuras de los gobiernos locales. En este sentido, es posible que la estructura administrativa de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana contribuya a acentuar las diferencias entre las comunidades y los grupos, y facilite la manipulación de las divisiones para fines políticos.

### **El caso Share-Sarage**

Sin duda, un forastero consideraría que las comunidades de Share y Sarage forman un único pueblo. No existen límites visibles: las casas a ambos lados del camino que marca el límite son iguales. Durante un conflicto reciente por una parcela de tierra del tamaño de una sala de estar, los yorubas que viven en Share bloquearon la tubería de agua que compartían con los noppes de Sarage y luego contaminaron la única fuente de agua que estaba a disposición de los noppes. El conflicto se hizo violento y la filial de la Cruz Roja de Krawa respondió con celeridad brindando socorro a cerca de 4.000 personas afectadas.

Dado que las dos comunidades pertenecen a diferentes gobiernos locales, la filial de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana instruyó a sus dos divisiones de la Cruz Roja para que proporcionaran socorro. Si bien la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana se aseguró de que los residentes de Share y Sarage recibieran exactamente los mismos materiales, cada división de la Cruz Roja sólo brindó asistencia a un lado del pueblo.

Al respetar la estructura del gobierno local y proporcionar socorro a través de sus dos divisiones de la Cruz Roja, el personal de la sede central se dio cuenta de que la Cruz Roja había reconocido y hasta legitimado la diferencia entre los dos lados del conflicto. Es más, la Cruz Roja había dado la idea de que no era necesario que ambas partes cooperaran o se comunicaran siquiera para poder obtener socorro. En el caso de Share, el mensaje implícito adicional fue que es posible cortar el suministro de agua al “enemigo” y, aun así recibir asistencia humanitaria. Se señaló que en los casos de otros incidentes en los que sólo una división de la Cruz Roja estaba presente en el área, esa única división de la Cruz Roja tuvo que asistir a ambos lados.

En una entrevista, el líder de la comunidad Share-Sarage insistió en que la Cruz Roja estableciera una filial en su comunidad. Es decir, una filial para cada comunidad. Algunos empleados de la Cruz Roja local estuvieron de acuerdo, pero el personal de la sede central sintió que este enfoque violaría el principio de unidad de la Cruz Roja.

Como resultado del caso Share-Sarage, los noppes de Sarage se quedaron sin acceso a la fuente de agua potable. La Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana se ocupó de esta necesidad y cavó dos nuevos pozos en el lado del pueblo donde se encontraban los noppes. Si bien estos pozos se encuentran a menos de un kilómetro de su casa, obviamente, el líder yoruba no estaba al tanto de la asistencia que se estaba prestando a sus adversarios. El personal de la Cruz Roja explicó que se trató de una política

deliberada. Como lo señaló un coordinador: “No nos centramos en las causas del conflicto, sólo en las necesidades”.

### **Sustitución**

Dos de los criterios incluidos en el proyecto de agua potable y saneamiento son: que la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana trabajará en pequeñas comunidades donde las necesidades son mayores para lograr el máximo impacto del proyecto; y que el proyecto se centrará en las comunidades que no se benefician con programas similares a cargo del gobierno nigeriano u otras ONG.

Debido a las importantes limitaciones (financieras) con las que se enfrentan los gobiernos locales, se presume que se asignan menos recursos a las comunidades más pequeñas y pobres. En el contexto nigeriano, las autoridades prefieren centrarse en áreas en las que cuentan con apoyo político o en las que pueden sacar provecho de los grupos ricos de la población. De esta forma, los pueblos pequeños y pobres quedan fácilmente en el olvido. Cuando los organismos de socorro ejecutan actividades en áreas marginadas, los gobiernos locales carecen de incentivos para aumentar su responsabilidad.

En lugar de simplemente aceptar que el gobierno local no puede contribuir (o decide no hacerlo) con los esfuerzos de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana, el proyecto de agua potable y saneamiento se apoya en el diálogo con el gobierno local para determinar qué autoridades pueden o deberían contribuir, ya sea a través de apoyo público, conocimientos técnicos o cualquier otro compromiso (no financiero).

En 1998, Ode-Giwa, una pequeña aldea que había sido propuesta para ser parte del proyecto de agua potable y saneamiento, sufrió un brote de cólera, atribuido a las pobres condiciones del saneamiento y del agua en el pueblo. Un equipo de evaluación de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana / Federación Internacional recomendó la construcción de dos puntos de agua y dos letrinas, una a cada lado del camino que va de un lado al otro del pueblo. Para aumentar la responsabilidad de las autoridades en relación con pueblos como el de Ode-Giwa, se propuso que la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana contribuyera con el 50 por ciento de los costos, el gobierno local con el 35 por ciento y el pueblo con el 15 por ciento (en mano de obra). A pesar de los diversos intentos, dos años más tarde, el gobierno local todavía se negaba a firmar una carta de entendimiento. Cansada de esperar y reconociendo las decadentes condiciones sanitarias, la filial de la Cruz Roja debatió si proseguir con la construcción de un punto de agua y una letrina utilizando los fondos que ya se habían asignado al proyecto.

Es posible que este ejemplo transmita al gobierno el mensaje de que si espera lo suficiente, las organizaciones humanitarias, u otros organismos, brindarán los servicios necesarios a las comunidades marginadas y que representan poco poder político.

### **Consideraciones específicas del proyecto de agua potable y saneamiento**

Los proyectos de agua potable y saneamiento se consideran actividades de las filiales. Las filiales como las de Niger, Borno, Logos e Imo ya habían participado en actividades relacionadas con este tipo de proyectos, entre los que se contaban la construcción de letrinas y pozos, como parte de un programa de salud basado en la comunidad.

Durante muchos años, las filiales de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana han solicitado una mayor participación en las actividades relacionadas con agua potable y saneamiento. Por lo tanto, este nuevo proyecto fue recibido con entusiasmo por parte de las filiales seleccionadas para su aplicación. Como resultado del proyecto, la Cruz Roja local tendrá un perfil mucho más fuerte en los pueblos; muchos vislumbran que varios habitantes de los pueblos se convertirán en miembros de la Cruz Roja. Las filiales también esperan recibir beneficios adicionales durante el proyecto, tales como vehículos y mayor cantidad de personal remunerado.

Casi todos los pueblos seleccionados para la aplicación describieron su entorno como pacífico. Este fue el resultado lógico de los criterios de selección, que establecían que sólo pueden incluirse las comunidades coherentes, que no están relacionadas con situaciones de conflicto. No obstante, en el formato propuesto, tanto el proceso como la sustancia del proyecto de agua potable y saneamiento demostraron tener un significativo potencial para agravar las divisiones dentro y entre las comunidades.

### Reforzar los divisores

- **Selección y estructuras geopolíticas.** La puesta en práctica de la fase pre-selección del proyecto parece haberse realizado desde los niveles superiores a los inferiores, propulsada mayormente por la sede central. Los seis estados fueron seleccionados por personal superior de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana sobre la base de criterios políticos estratégicos. Los secretarios de las filiales estatales fueron informados de la selección de su estado y luego se los instruyó para que señalaran doce posibles lugares de aplicación. Sin importar qué criterio se utilizó, el hecho de que no se consideraba que la selección estuviera basada en una evaluación de las necesidades puede llevar a que algunas personas – particularmente en los estados no seleccionados para recibir asistencia – concluyan que los factores políticos de proselitistas motivaron la selección y exclusión.
- **Demandas de servicios sociales.** La preselección de los lugares para la aplicación del proyecto de agua potable y saneamiento se llevó a cabo en febrero de 2001. Los secretarios de las filiales enviaron los nombres de los pueblos que proponían para su inclusión en el proyecto. En la actualidad, se está realizando un estudio de viabilidad que dará como resultado una propuesta preliminar. Realizar la selección de los lugares e informar a la comunidad sobre la selección antes de llevar a cabo el estudio de viabilidad – como ocurrió en varios pueblos – puede resultar contraproducente. Por ejemplo, poco después de la visita del MDP, el equipo de la Cruz Roja decidió reducir el número de estados participantes de seis a tres. Sin duda, esta decisión tendrá consecuencias sobre la forma en que ven a la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana los pueblos que no se beneficien del programa, a pesar de las “promesas” hechas con anterioridad. La Cruz Roja deberá enfrentar un desafío similar si resulta técnicamente imposible proporcionar agua y medios sanitarios a un determinado pueblo, que bien puede ser el caso (puede ser la razón por la cual los pueblos seleccionados no tienen agua todavía). De ocurrir esto y si, por ejemplo, un pueblo cercano estuviera mejor ubicado para cavar los pozos o mejorar los recursos hídricos, la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana debe ser capaz y estar dispuesta a hacerse cargo de las relaciones comunitarias entre los habitantes a los que se les hubieran prometido los servicios de agua y aquellos que finalmente los obtuvieron. En tal caso, existiría un serio riesgo de exacerbar los resentimientos entre las comunidades respecto de la imposibilidad de proporcionarles los servicios sociales básicos. La Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana corre el riesgo de responder ante comunidades furiosas y, posiblemente, de aumentar las tensiones entre las comunidades vecinas cuando una reciba apoyo y la otra no.
- **Etnia y selección de beneficiarios.** Debido a restricciones operativas, las limitadas posibilidades de transporte y las extensas áreas que deben cubrirse, no todos los estados pudieron realizar una evaluación de necesidades o reunir datos sobre el terreno además de los que obtuvieron a través de los informes del gobierno. En consecuencia, algunos de los emplazamientos propuestos no recibieron la visita de ningún representante y su selección, aunque realizada con las mejores intenciones, se basó solamente en información secundaria. El peligro de seleccionar a los pueblos sin visitarlos se puede ver en el siguiente ejemplo. Uno de los pueblos seleccionados podía sacar agua de un río cercano, pero sobre la otra orilla del río hay otro pueblo. El secretario de la filial no pudo visitar el lugar, por lo que no supo de la existencia del segundo pueblo. La elección de una comunidad y no de la otra sin ninguna duda podía tener un profundo impacto sobre la relación entre ambos pueblos. Una posible consecuencia secundaria de este enfoque es que alimenta y refuerza la noción prevalente de que la Cruz Roja es una entidad extranjera, cuyas decisiones se toman desde arriba. Al mismo

tiempo, alimenta la apatía de los ciudadanos que poseen medios económicos quienes en la actualidad demuestran poca preocupación por la posición de sus conciudadanos marginados.

- **Desigualdad, proselitismo y selección de beneficiarios.** Otros proyectos han demostrado que la forma de prestar asistencia tiende a legitimar a algunas personas y actividades al tiempo que “deslegitima” otras. Estos impactos, que refuerzan los divisores o conectores de los grupos, se denominan “efectos de legitimidad”. Algunos de los criterios de los procedimientos de preselección han generado de manera inevitable efectos de legitimidad, que pueden ser buenos o malos, según se ve en los siguientes ejemplos:
  - Como se mencionó anteriormente, algunos lugares fueron seleccionados para compensar las promesas realizadas. La capacidad del presidente o secretario de una filial para cumplir lo prometido refleja su autoridad personal o legitimidad, no la de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana como organización.
  - Algunos de los emplazamientos fueron seleccionados sobre la base de las recomendaciones realizadas por los funcionarios de los gobiernos locales. Aunque probablemente recomendaron los pueblos por razones justificables, la legitimidad dada a sus consejos refuerza su lugar en la comunidad.
  - En un pueblo muy lejano, la presencia de la Cruz Roja en el área se vinculaba a actividades iniciadas por el presidente anterior de la filial, que provenía del mismo pueblo. La sede de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana había pedido a los secretarios de las filiales que seleccionaran pueblos que estuvieran ubicados cerca de alguna representación de la Cruz Roja. Esto, sumado al deseo del secretario de elegir lugares ubicados en todo el estado, llevó a la selección de este pueblo en particular. Aun si el pueblo tiene legítimas necesidades humanitarias, su selección se verá relacionada con el presidente anterior, y de hecho legitima su vigente autoridad en la comunidad.
  - El procedimiento de selección exige que se designe a una persona de contacto de cada comunidad. En un caso, el gobierno local sugirió cinco pueblos, uno de los cuales había sido preseleccionado porque un miembro de la comunidad trabaja en la oficina del gobierno local. Así, el pueblo fue seleccionado y el individuo se convirtió en la persona de contacto. Aunque el personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana estuvo de acuerdo en que este método no debilitaría la autoridad de los mayores del pueblo, sin embargo, resulta evidente que se consideraría que la persona de contacto había resultado muy útil a la hora de brindarle al pueblo el acceso al agua.
- **La competencia por el agua como divisor.** Los tres pueblos visitados hablaron de relaciones pacíficas con las comunidades vecinas. No obstante, los tres reconocieron que las relaciones eran tensas con los pastores ganaderos fulanis, que no son considerados parte de la comunidad y se establecen en la zona durante cerca de cuatro meses al año para dar de pastar a su ganado. En el estado de Krawa, se los ve como una molestia. El ganado destruye los cultivos y, al parecer en una ocasión contaminó la fuente de agua con el gusano de Guinea. En general, las personas le temen al poder de las armas de los fulanis y, por lo tanto, se suele evitar cualquier confrontación entre los dos grupos. Se le preguntó a uno de los mayores si le daría agua a un pastor fulani sediento y éste respondió: “De ninguna manera”. La relación entre los pueblos que participan del proyecto de agua potable y saneamiento y los fulanis debe tenerse en cuenta durante el diseño del proyecto.

## 2.6 Opciones

### Selección del personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana y etnia

Durante el taller se analizó cómo la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana podía, hasta en circunstancias difíciles como el caso de Ife-Modakeke, utilizar su rol para construir sobre las bases comunes existentes, aun durante conflictos extremadamente violentos. Por ejemplo, en los futuros enfrentamientos, la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana podría embarcarse en negociaciones muy transparentes con todas las partes para asegurarse que el equipo de la Cruz Roja cuente con miembros de cada comunidad. En lugar de alimentar el miedo a los espías, la Cruz Roja podría, sin

duda, dar el ejemplo de normalidad y utilizar su poder (aportando bienes deseados a ambas partes) para construir sobre la capacidad para la paz existente. De hecho, el equipo de la Cruz Roja podría comportarse como una capacidad local para la paz.

### **Selección de personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana y rechazo compartido a la corrupción**

Algunas Sociedades Nacionales, que experimentan dilemas similares, decidieron aplicar criterios transparentes de selección para los puestos de gobierno y para la gestión de sus organizaciones. Se tenía la idea de que estos lineamientos podrían garantizar la percepción correcta de la Cruz Roja y el uso correcto del nombre.

### **Etnia y estructuras de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana**

En el caso del taller de Share-Sarage, los participantes reconocieron que dicho enfoque proporcionaría una solución a largo plazo pero que sería contraproducente tanto para la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana como para la comunidad noppe luego de que los yorubas se enteraran de los nuevos pozos construidos por la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana (una placa en los pozos identifica con claridad al generoso donante). Considerando la historia de conflicto entre las comunidades, los pozos podrían ser un blanco fácil de violencia futura. Se acordó que en el caso de un futuro enfrentamiento, se daría preferencia a una respuesta más transparente. Si bien este enfoque exige coraje y probablemente una mejor formación de la filial sobre cómo manejar una situación potencialmente violenta, el personal de la Cruz Roja expresó su interés por la oportunidad de explicar los principios de la Cruz Roja claramente a la comunidad, como forma de posicionarse más efectivamente como una organización imparcial y neutral.

## **3. Conclusión**

### **3.1 Lecciones aprendidas**

El análisis del MDP ayudó al personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana a identificar una serie de opciones que podrían sustentar la aplicación efectiva de los programas de agua potable y saneamiento y de los programas en general, y que contribuirían a evitar que los programas formen parte y sustenten la dinámica del conflicto.

Entre otras lecciones, el análisis del MDP demostró que los programas de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana pueden aprovechar varias oportunidades para construir sobre los conectores existentes entre los diferentes grupos. Nigeria es un país altamente volátil, según lo demuestra la pérdida, en menos de dos años, de más de 6.000 vidas civiles en enfrentamientos entre comunidades. El aumento de la competencia por los escasos recursos, la transición a un gobierno democrático y la agudización de las penurias económicas a medida que la austeridad lleva al pueblo a una mayor pobreza, han aumentado las tensiones entre los numerosos grupos étnicos y la vulnerabilidad a la explotación por parte de los actores políticos, que se ven marginados por el retorno de la democracia. La Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana se encuentra en una posición clave para promover la cooperación entre los distintos grupos y para brindar ejemplos prácticos sobre la forma en la que las personas pueden dejar de lado las diferencias y trabajar juntas para construir una vida mejor. Por ejemplo, en Share-Sarage, ambas comunidades comparten la misma infraestructura, el mismo mercado y la misma fuente de agua.

También compartieron las pérdidas humanas y materiales debido a los conflictos violentos. En caso de que en el futuro se produjera un enfrentamiento violento, este conector podría convertirse en una “capacidad para la paz” si la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana insiste en que las dos comunidades cooperen – comenzado con una comunicación compartida – en los programas de ayuda humanitaria.

El momento en el que se realizó la misión brindó una lección importantísima para la planificación del programa, tanto en Nigeria como en otros países. La misión del análisis del MDP se llevó a cabo apenas unos días antes de que llegara a Nigeria el consultor del proyecto de agua potable y saneamiento con el fin de realizar un estudio de viabilidad y de preparar una propuesta preliminar, por lo que proporcionaba información digna de incluirse en el plan de acción del programa. Pero el análisis llegó demasiado tarde para que los secretarios de las filiales, que ya habían seleccionado los pueblos en los que se ejecutaría el proyecto, pudieran sacarle provecho. Habría sido fácil evitar algunas dificultades posteriores con las comunidades si se hubiera realizado un análisis profundo del contexto de la intervención. El MDP es una herramienta simple que puede utilizarse sin dificultad para proporcionar dicho análisis y reforzar significativamente la integridad y naturaleza práctica de la planificación del programa.

### 3.2 Seguimiento

A partir de la misión y el análisis del MDP surgieron varias recomendaciones:

- **Formación y divulgación.** Esta primera visita del MDP identificó algunas de las oportunidades con las que cuenta el personal de la Cruz Roja para fortalecer las capacidades locales para la paz y para establecer un ejemplo de “normalidad”. Sin embargo, lograr que los líderes de dos comunidades adversarias se pongan de acuerdo sobre la forma y el destino del socorro es una ardua tarea. También resulta difícil llegar a un grado de transparencia completa respecto a los servicios que se prestan a los dos lados. Algo que también es difícil es la necesidad de persuadir a los gobiernos locales de que no aumenten la responsabilidad de los niveles inferiores. Los secretarios de las filiales son los que en especial requerirán una formación específica y apoyo moral para manejar dichas situaciones de manera más efectiva. Este proceso llevará su tiempo y, si la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana decide aceptar el desafío, quizás no todo el personal esté dispuesto o pueda hacer la transición a un enfoque que no siga la metodología más conveniente.
- **Enfoque en el terreno.** Durante la visita, el personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana al que se le presentó el MDP trabajaba principalmente en la sede central. Muchos de ellos sólo están ligados a las operaciones en el terreno de manera indirecta. Aunque es de vital importancia que todo el personal que trabaja en la sede central se encuentre familiarizado con el concepto y lo apoye, estas ideas deben llegar al terreno a fin de aumentar el impacto. Las políticas y directivas de Lagos acerca de la integración del MDP a los sistemas de información y a las estrategias de toma de decisiones sólo resultan efectivas cuando los trabajadores en el terreno llegan a comprender qué se espera de ellos. En alguna visita futura, resultará importante enfocarse específicamente en aumentar el conocimiento del MDP que tienen los trabajadores en misión, en especial los secretarios de las filiales.
- **Incorporación del MDP a la planificación de programas.** Luego del taller del MDP algunos empleados de la Cruz Roja estaban ansiosos por incorporar el análisis del MDP al proyecto de agua potable y saneamiento y sugirieron que se incluyera en la selección de los emplazamientos para el proyecto poco antes de asumir los últimos compromisos, es decir, cuando un lugar “propuesto” se vuelve un lugar “en concreto”. Si bien esta intención es loable, resulta importante aclarar dos elementos fundamentales del MDP:
  - Debido a que el contexto del conflicto se modifica constantemente, el MDP debería ser un proceso continuo, una parte intrínseca de cada decisión que se tome, sin importar de quién y en qué momento la tome. Puede ser que el proyecto no se apruebe antes de comienzos del año 2002; es posible que para ese momento muchas cosas hayan cambiado en Nigeria. El personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana confirmó que el país debería considerarse como un grupo de contextos y entornos diferentes en lugar de una sola entidad. El análisis del MDP de la situación de Kaduna será por completo diferente del de, por ejemplo, los estados de River o de Zamfaria. Un único análisis del MDP, preparado en un momento en particular del proceso no resultará demasiado útil. Hasta podrá parecer dañino si el personal

erróneamente considerara al proyecto una “prueba-evaluación de conflicto”, que haría que su nivel de alerta mental fuera menor.

- El MDP es una herramienta útil que puede utilizarse en cualquier fase del proceso de toma de decisiones pero que no está exclusivamente preparada para la selección de emplazamientos. Un enfoque tan limitado resultaría dañino si no se tienen en cuenta el resto de las decisiones que inciden sobre el contexto. Considerar los posibles efectos secundarios no deseados debería ser, al igual que el análisis del MDP, un proceso permanente. Resulta esencial centrarse no sólo en los obvios disparadores potenciales de tensión, por pocos que sean.

El ingeniero que escribió la propuesta de agua potable y saneamiento recomendó la inclusión de la capacitación en la iniciativa del MDP como parte del diseño del proyecto, lo que sin duda mejoraría la comprensión del MDP en el terreno. Varios de los secretarios de las filiales, que sacarían provecho de tal instancia de formación, no participaron del taller del MDP. La capacitación que se centra en las cuestiones de género, el MDP y el análisis sociocultural incrementaría la capacidad de los secretarios de las filiales de enfrentar una gama más amplia de desafíos y de aumentar la calidad de la recolección de datos para el estudio de viabilidad.

- **Apoyo a la intervención de los programas en situaciones de conflicto comunitarios.** También se sugiere que en alguna visita futura se dedique algo de tiempo a viajar a otros estados que suelen experimentar conflictos entre sus comunidades. Se recomienda que el personal de la Sociedad de la Cruz Roja Nigeriana visite los estados de Kaduna y Cross Rivers.

El MDP trata sobre cómo construir a partir de los resultados conseguidos y cómo mejorar la distribución de servicios humanitarios. Según señaló un delegado de la Federación Internacional: “el MDP versa sobre cómo librarse del miedo” y cómo tomar decisiones. Pero no debe olvidarse que NO tomar una decisión es una decisión en sí misma.

# Liberia



# 1. Introducción

## 1.1 ¿Por qué Liberia?

Los liberianos están tratando desesperadamente de recuperarse de un conflicto en el que murieron cerca de 200.000 personas<sup>1</sup> – el 8 por ciento de la población – y más de la mitad de los habitantes fueron desarraigados y desplazados. Desde 1989 hasta 1996, el país fue destrozado mientras que algunos grupos de elite, aliados a opositores locales y empresarios nacionales e internacionales, formaron feudos para extraer y comerciar oro, diamantes, madera, hierro y caucho. El producto nacional bruto (PNB) per cápita del país (103 dólares estadounidenses) es uno de los más bajos del mundo, y una cifra apenas superior al 80 por ciento de la población gana menos de 1 dólar estadounidense por día.

La relación entre la asistencia y el conflicto en Liberia ha sido larga y compleja. Las organizaciones humanitarias internacionales han sido blanco sistemático de todas o casi todas las partes del conflicto en Liberia; de hecho, los saqueos y los desvíos de los recursos humanitarios continúan hoy en día. Según algunos cálculos estimativos, durante el conflicto se saquearon equipos y provisiones de emergencia por un valor superior a los 400.000.000 dólares estadounidenses, una gran parte de lo cual se utilizó para financiar la compra de armas, el proselitismo y dar provisiones a las diferentes facciones militares.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que operan en el país han elaborado varios protocolos y políticas como forma de reducir al mínimo la explotación de la ayuda por parte de los grupos en guerra, incluidos los Principios y Protocolos de Operación en Liberia (1995) y la Política Conjunta de Operaciones (1996). El proyecto de Capacidades Locales para la Paz<sup>2</sup> trabajó mucho con varias ONG en Liberia para ayudarlas a analizar la forma en que la asistencia alimenta el conflicto e identificar las alternativas con miras a proporcionar apoyo a los grupos vulnerables.

## 1.2 Objetivos y actividades del MDP

Como consecuencia de las conversaciones con la delegación de la Federación Internacional en Liberia y la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia, el país fue seleccionado como el primero de África Occidental en participar del MDP. Existía la sensación de que resultaría particularmente apropiado introducir la herramienta del MDP considerando la manipulación generalizada de la ayuda humanitaria por parte de las partes en guerra. Al proporcionarle a la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia una herramienta válida para el análisis del impacto de la ayuda sobre el conflicto, la iniciativa ayudaría a construir la capacidad de la sociedad para brindar apoyo a la reconciliación y la recuperación a largo plazo.

Los principales objetivos de la misión fueron:

- Explicar el concepto y la metodología del MDP tanto a la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia como a la delegación;
- Comprender la forma en la que los programas de ayuda humanitaria ejecutados en Liberia interactúan con la dinámica del conflicto en las comunidades asistidas por la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia; y
- Permitir que la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia incorpore en sus programas aspectos relativos a la reconciliación post-conflicto y a las relaciones entre los grupos.

Como parte de la misión de la Federación Internacional en Liberia, del 26 de junio al 8 de julio de 2000 se llevó a cabo en Monrovia un taller de dos días para presentar el concepto y la metodología del MDP al personal de la delegación y la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia. Los representantes de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia, el CICR y de la secretaría de la Federación Internacional en Ginebra y su delegación de Liberia asistieron al taller, que contó con la participación de Luc Zandvliet, del programa CDA (Acción Cooperativa para el Desarrollo).

1. Reno, W. *Warlord Politics and African States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.

2. Anderson, M.B. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.

Los participantes del taller analizaron:

- De qué forma la implementación de la metodología del MDP permitiría que la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia incorporara a sus programas los aspectos de reconciliación post-conflicto y las relaciones intergrupales;
- La reevaluación y la reorganización de la estructura de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia, que tenía lugar durante la misión del MDP;
- Los conectores y divisores que existen en la sociedad liberiana; y
- Las cuestiones relacionadas con la programación observados durante la visita a las filiales de Bong y Nimba.

El equipo del MDP visitó las filiales ubicadas en los condados de Bong y Nimba junto con el subsecretario general interino de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia, quien explicó el concepto del MDP al personal de esas filiales y lideró el análisis de varios programas de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia que contaban con el apoyo de las filiales.

## 2. Análisis del MDP

### 2.1 Contexto del conflicto

Las descripciones del conflicto en Liberia hablan de “una guerra sin propósito en un país sin identidad”<sup>3</sup>: nada puede estar más alejado de la verdad. La guerra ha seguido un patrón bien lógico desde que el anterior administrador del gobierno, Charles Taylor, con el apoyo de Burkina Faso, Costa de Marfil y Libia, lideró una pequeña fuerza de 150 tropas a través de la frontera con Costa de Marfil hacia el noreste del país en diciembre de 1989. El Frente Patriótico Nacional de Liberia (NPFL) de Taylor y otros partidos beligerantes, tanto rivales como aliados, siguieron estrategias bien planificadas para controlar el oro, los diamantes, la madera y el caucho con los que generaron importantes sumas de dinero para financiar sus esfuerzos bélicos.

Liberia nunca fue formalmente colonizada pero, desde su fundación en 1847, ha sufrido fuertes diferencias sociales y de clase, principalmente entre los liberianos-americanos (kongos), ex-esclavos americanos que volvían a su madre patria y que, en un principio se establecieron en Monrovia, y los habitantes “locales” que vivían en el interior y constituyen el 95 por ciento de la población.

El 2 de abril de 1980, el Presidente William Tolbert, que había estado en el poder desde 1971, fue derrocado por un golpe armado liderado por el sargento del ejército liberiano Samuel Doe. Tolbert había estado a la cabeza de una aristocracia dominada por los descendientes de cerca de 300 liberianos-americanos que se habían establecido en Liberia en el siglo XIX. Su impopularidad fue creciendo hasta finales de la década del '70, luego de una serie de medidas para revertir la crisis económica. La retirada de los subsidios al arroz como condición para obtener el crédito multilateral, la reforma de las tierras (que se tradujo en las expropiaciones de tierras por parte de familias de la élite y en los subsiguientes desalojos), el trabajo forzado en las plantaciones y la migración masiva hacia los centros urbanos ocurrieron en un contexto de clara corrupción y propiciaron el sangriento golpe de Doe.



Hasta las campañas de vacunación infantil contra la poliomielitis pueden agravar las tensiones entre las comunidades si no se toman las medidas necesarias para garantizar que todos se beneficien.

3. Goldberg, J. 'A War Without Purpose in a Country Without Identity', en *New York Times Magazine*, 22 de enero de 1995.

El objetivo explícito de Doe fue asegurarse de que los habitantes “locales” participaran más en la vida política y económica de Liberia. Sin embargo, no pudo ejercer su influencia sobre una élite privilegiada que controlaba importantes sectores del país al punto tal que manejaba la producción local y la exportación a través de feudos privados. Esta elite también ocupaba puestos clave en el estado y controlaba las redes de comercio regional, lo que impedía que Doe controlara la economía y la política del país. La corrupción, la imposibilidad de cumplir con los pagos de préstamos extranjeros y las moras de los préstamos militares otorgados por los Estados Unidos, la caída de la demanda de los escasos productos primarios de exportación del país, junto con el tribalismo y el nepotismo llevaron a una mayor inestabilidad política.

El declive social y económico empeoró durante la guerra civil, que se prolongó de 1989 a 1996, y en la que Charles Taylor luchó por derrocar al régimen de Doe. De los 2.500.000 de habitantes de Liberia, murieron cerca de 200.000 personas, 700.000 huyeron a Guinea y Sierra Leona, y se estima que 1.000.000 de personas sufrieron el desplazamiento forzado.

Las luchas enfrentaron al ejército de Doe, formado básicamente por miembros de los krahnes y apoyado por las milicias krahnes y mandingos, y abiertamente aliado con el Grupo de Observadores de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, contra el NPFL de Taylor, que estaba dominado por las tribus Mano y Gio del condado de Nimba.

Taylor arrasó el país, obtuvo apoyo popular y llegó a Monrovia en 6 meses. Tanto el NPFL de Taylor como el ejército de Doe y las Fuerzas Armadas de Liberia fueron responsables de las atrocidades generalizadas contra los grupos étnicos del lado opuesto.

En 1996, la ILIMO-K, milicia predominantemente mandingo, que había sido aliada de la ULIMO-J, milicia con mayoría krahn, se alió al Frente Patriótico Nacional de Liberia.

Alentada por los Estados Unidos, Nigeria lideró la primera intervención militar regional del mundo, conocida como ECOMOG, llevada a cabo en Monrovia en agosto de 1990 y durante la que se desplegaron tropas de paz de Nigeria, Ghana, Sierra Leona, Guinea y Gambia. La neutralidad de ECOMOG estuvo en duda desde un primer momento.

Guinea, Nigeria y Sierra Leona eran aliados estrechos de Samuel Doe. Por su parte, Burkina Faso y Costa de Marfil, junto con Libia, apoyaban abiertamente a Taylor.

El cese del fuego duró hasta que Taylor – que controlaba todo Liberia excepto la capital – montó un nuevo ataque a Monrovia en octubre de 1992. Las luchas fueron en escalada hasta 1993 y continuaron esporádicamente hasta 1994 y 1995, particularmente en el oeste del país, zona de diamantes, y en el sudeste, donde se concentran los recursos de oro y madera.

Desde la firma del Acuerdo de Abuja II en agosto de 1996, la situación de la seguridad ha ido mejorando con lentitud y cerca de 300.000 liberianos se repatriaron por propia voluntad o se reestablecieron internamente con la ayuda de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Charles Taylor se convirtió en el jefe de estado democrático después de las elecciones de 1997. No obstante, la situación de la seguridad siguió siendo inestable y, en junio de 2000, cuando se llevó a cabo la misión del MDP, había luchas esporádicas en Voinjama.

## 2.2 La relación entre la asistencia y el conflicto

Se habló de Liberia como una economía de guerra moderna:

“En el contexto de Liberia y de otros conflictos modernos, el término se utiliza cada vez más para referirse a la situación en la que las facciones en pugna se sustentan con la explotación de la producción económica de los territorios que controlan. En ausencia de financiación externa por parte de alguna súper-potencia, los grupos rebeldes modernos se ven obligados a buscar el apoyo económico directamente en las poblaciones que controlan, por lo general a través de medios coercitivos o militares. En Liberia, esta política económica opera en los niveles macro y micro. Los líderes de las facciones, sus asociados y los políticos dependen del control que ejercen sobre los valiosos recursos para financiar la compra de armas y el proselitismo. Los guerreros locales explotan la producción civil para proveerse de alimento y satisfacer otras necesidades.”<sup>4</sup>

En una economía como ésta, el costo de los alimentos y de cualquier otra ayuda humanitaria aumentan significativamente. Desde el comienzo de la guerra civil en Liberia, los robos, desvíos y saqueos de los equipos y provisiones humanitarias han sido una parte integral de la estrategia de muchas, si no todas, las facciones. La multiplicación de los grupos armados que operaban a nivel micro y explotaban la producción civil con el fin de proveerse de alimentos y otros insumos esenciales tuvieron como blanco sistemáticamente las distribuciones humanitarias, las oficinas de las organizaciones, los equipos, los vehículos, los depósitos y el personal.

En 1983, con el apoyo de la oficina del Representante Especial de las Naciones Unidas, ECOMOG se extendió un bloqueo militar al país que incluía la ayuda humanitaria. En consecuencia, el CICR emitió un comunicado de prensa acusando a las Naciones Unidas de haber cometido “una grave violación al derecho internacional humanitario”.<sup>5</sup>

La comunidad humanitaria de Liberia cayó en la cuenta de que los suministros de asistencia contribuían a alimentar la guerra. De hecho, muchos trabajadores de la asistencia sintieron que sus actividades estaban siendo manipuladas deliberadamente por diferentes facciones para aumentar al máximo las posibilidades de desviar los recursos de la ayuda.

En 1995, varias ONG establecieron los Principios y Protocolos de Operación en Liberia para reducir al mínimo las posibilidades de que la asistencia se utilizara para agravar el conflicto. Los Principios y Protocolos mencionados constituyen un código basado en el Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales dedicadas a brindar socorro en casos de desastre. Sin embargo, los abusos cometidos por las partes en guerra en realidad aumentaron hasta llegar a los saqueos masivos que tuvieron lugar en Monrovia desde abril hasta mayo de 1996, cuando se robaron equipos por un valor total de 20.000.000 de dólares estadounidenses de los organismos de las Naciones Unidas y las ONG.

En 1996, las ONG internacionales diseñaron la Política Conjunta de Operaciones mediante la cual se restringían las actividades humanitarias a operaciones de salvamento para reducir las posibilidades de que se explotara la ayuda. También se invitó al grupo de Mary Anderson, CDA (Acción Cooperativa para el Desarrollo), a compartir las lecciones del Proyecto de Capacidades Locales para la Paz. Los saqueos no terminaron con la guerra. En mayo de 1999, estallaron las luchas en el condado de Lofa (ubicado en el norte de Liberia) entre unidades militares rivales. Las luchas fueron seguidas de saqueos: tanto la población civil como las oficinas de asistencia a la comunidad y los comercios fueron saqueados. Se robaron autos y camiones, y más de 1.000 toneladas de alimentos almacenados en la ciudad de Voinjama en preparación para la época de lluvias cuando la zona se hace casi inaccesible.

4. Atkinson, P. *The War Economy in Liberia: a political analysis*. Trabajo 22 de la Red de Socorro y Rehabilitación. Londres: Overseas Development Institute, mayo de 1997.

5. *The Independent*, 2 de septiembre de 1993, citado en Atkinson, P. ídem.

A mediados de junio de 2000, la Unión Europea (UE) suspendió su asistencia al desarrollo a Liberia; cuyo monto ascendía a cerca de 50.000.000 de dólares estadounidenses. Esta suspensión fue el resultado de los reclamos del Reino Unido y del gobierno de Sierra Leona de que el Presidente Charles Taylor alimentaba el conflicto en Sierra Leona proporcionando armas a los rebeldes del Frente Revolucionario Unido a cambio de diamantes. El Presidente Taylor reaccionó suspendiendo las actividades de asistencia en el condado de Lofa, en la frontera con Sierra Leona. La mayoría de las organizaciones humanitarias que proporcionaban asistencia a los refugiados de Sierra Leona en el área contaban con el apoyo de la Unión Europea.<sup>6</sup>

## 2.3 Divisores y conectores

Durante el taller que se llevó a cabo en Monrovia, los participantes estudiaron los conectores y divisores actuales en la sociedad liberiana en general y, en particular, en algunos condados con los que los participantes estaban más familiarizados (Maryland, Nimba, Bong y Bomi).

### Divisores

#### Competencia por los recursos

La competencia por los recursos naturales constituye el principal divisor entre los grupos de Liberia y una forma de perpetuar el conflicto. La reforma de la tierra llevada a cabo por Tolbert y William Tubman (presidente desde 1943 hasta 1971) convirtió las tierras comunitarias en propiedad privada con el fin de estimular las exportaciones agrícolas y generar nuevas fuentes de ingreso para el gobierno. A medida que las familias de elite obtenían el control de vastas cantidades de tierra, muchos granjeros fueron expulsados de sus propiedades. Las 20 madereras más importantes cubrían el 20 por ciento de la superficie de Liberia en 1997 y 3.000 plantaciones privadas de caucho cubrían otro 15 por ciento del territorio. Estas propiedades privadas convirtieron a los habitantes locales en trabajadores agrícolas dependientes, en lo que respecta a su trabajo y bienestar, de los propietarios pertenecientes a las familias de elite. Las empresas transnacionales de comercio obtuvieron importantes franquicias de explotación de los recursos minerales y del caucho: por ejemplo, en 1989, Firestone Tire and Rubber y Liberian Iron Mining Company proveyeron el 52 por ciento de los ingresos al gobierno. Durante la década del '90, las empresas estadounidenses y europeas que extraían madera, caucho, oro, hierro y diamantes de territorios controlados por el NPFL proporcionaban entre 8.000.000 y 9.000.000 de dólares estadounidenses por mes a las fuerzas de Taylor.

#### Etnia

La etnia es un importante divisor que afecta al pueblo de Liberia. Antes de la guerra, numerosas tribus liberianas compartían el sentido de tener identidad "liberiana". Sin embargo, a causa de la guerra civil, las atrocidades generalizadas contra las diferentes etnias de la población civil y el sistema político, el pueblo comenzó a sentir que pertenecía a un grupo étnico con intenciones políticas y que era considerado una amenaza por otros grupos étnicos o que se sentía amenazada por ellos. El divisor tiene muchos sub divisores, algunos de los cuales se explican a continuación:

- **Control político/dominio liberiano-americano.** Desde la fundación de Liberia en 1847 hasta el golpe militar de Samuel Doe en 1980, los descendientes de los esclavos liberados en los Estados Unidos (liberianos-americanos o kongos) habían estado en el poder y controlado la economía de Liberia casi sin oposición. El golpe de Doe pareció echar por tierra la organización a cargo de la elite y sostuvo que su intención era hacer que la mayoría liberiana "nativa" participara en la administración del país como ciudadanos iguales a los kongos.<sup>7</sup> No obstante, la elección de Charles Taylor en 1997 fue considerada por la mayoría como la vuelta de los liberianos-americanos a su posición anterior. Aunque estaban divididos entre sí, los demás grupos étnicos (la población indígena) sentían un resentimiento colectivo contra el claro resurgimiento de los kongos. Los recuerdos del dominio de la minoría konga y del nepotismo reinante en la era de Tubman y Tolbert todavía estaban frescos en la memoria del pueblo.
- **Las alianzas tribales** de la guerra civil dividieron a las tribus: gios, manos, kpelles, lomas, mandingos, krahnes y sappes. En especial, la guerra civil enfrentó a las tribus gio y mano, que

6. En marzo de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas impuso sanciones a Liberia por medio de la resolución 1343 con el fin de presionar al gobierno de Liberia para que cesara su apoyo al Frente Revolucionario Unido de Sierra Leona. Las resolución 1343 prohíbe la venta o provisión de armas a Liberia, prohíbe la exportación de diamantes del país y prohíbe a los representantes superiores del gobierno y al ejército y a sus cónyuges salir del país.

7. De hecho, Doe estaba relacionado con las familias de elite y su caída se debió en parte a su incapacidad de ganarse el control de las familias de elite que manejaban la producción y el comercio, o del influyente grupo de funcionarios públicos que heredó del régimen Tolbert y que dominaba las estructuras burocráticas del gobierno.

se habían revelado contra Doe en 1985, contra los krahnes (la tribu de Doe) y los mandingos, a quienes se habían dado iguales derechos que a los ciudadanos liberianos durante el gobierno de Doe. Con posterioridad a la llegada de Taylor al condado de Nimba en 1989, las Fuerzas Armadas de Liberia, bajo el dominio de los krahnes, cometieron una serie de atrocidades contra los civiles gios y manos. Al poco tiempo, el NPFL masacró a civiles krahnes y mandingos en venganza. Las luchas de junio de 2000 evidenciaron una vez más las divisiones en Liberia: en este caso entre los mandingos y los lomas en Voinjama.

- **El origen liberiano divide a los mandingos de otros grupos étnicos.** Existe una percepción compartida entre muchos liberianos de que en realidad los mandingos son guineanos y muchos se muestran reticentes a aceptarlos como ciudadanos. La creencia es que los mandingos deberían gozar de menos derechos de participación política, de propiedad sobre la tierra, acceso al empleo público y a los servicios. La mayoría de los grupos considera que incluso los mandingos que nacieron en Liberia y que han vivido allí por muchas generaciones tienen una lealtad limitada hacia Liberia. La decisión del gobierno de Samuel Doe, en gran parte simbólica, de reconocer a los mandingos como ciudadanos de pleno derecho fue muy criticada en su momento y recibió muy poca aceptación. Los intentos de los mandingos de llegar a posiciones políticas generaron rechazo. En algunas ciudades, como Bahn, en el condado de Nimba, todos los mandingos tuvieron que abandonar sus hogares y sus propiedades fueron confiscadas.

### Roles económicos

En general, los grupos étnicos ocuparon diferentes nichos de la economía. Los kpelles y los manos se dedican especialmente al cultivo de granos, mientras que los mandingos se ocupan del comercio en pequeña escala o de los cultivos comercializables. Se tiene la percepción de que los mandingos son la clase empresaria que se encuentra en mejor situación (están relacionados con la extracción y venta de diamantes), y que poseen varias casas y propiedades. Esta situación promovió el resentimiento que sentían los otros grupos étnicos, que envidian su relativa riqueza. Los participantes del taller también señalaron que cuando los mandingos que regresan no pueden acceder a la tierra a causa de las prolongadas hostilidades, suelen dedicarse al comercio como medio de subsistencia. Las divisiones de los roles económicos exacerbaban las tensiones respecto al precio del arroz.<sup>8</sup> Aquellos que se dedicaban al cultivo del arroz por lo general sentían resentimiento hacia los comerciantes que compraban el arroz a menor precio durante la cosecha y que luego lo vendían a un precio mucho mayor en la temporada de escasez. Los granjeros que cultivaban arroz consideraban las actividades de comercio de arroz de los mandingos locales como una forma de explotación y una fuente ilegítima de ganancias.

### Estructura geopolítica

La mayor parte del personal de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia estuvo de acuerdo en que los divisores étnicos se combinan con la estructura geo-étnica nacional en la que ciertos condados “pertenecen” a una determinada mayoría étnica. Esta situación ha causado un daño considerable a la sociedad liberiana ya que se ha mostrado sensible a la manipulación con fines políticos y ha legitimado el control de la mayoría sobre las minorías.

### Religión y cultura

El cristianismo es el culto oficial del estado aunque, según ciertas fuentes, es sólo la religión del 10 por ciento de la población. Durante el taller del MDP, se señaló que la disputa relacionada con la ciudadanía de los mandingos está relacionada tanto con las divisiones religiosas como culturales, muy anteriores a la guerra. En los condados de Bong, Nimba y Bomi, la mayoría de los principales grupos étnicos participaban del *Poro* (para los hombres) y el *Sande* (para las mujeres): tradiciones culturales que preparan a las mujeres y hombres jóvenes para la iniciación a la edad adulta. Estas sociedades constituyen una forma importante de estructura social interétnica (“la universidad de las comunidades indígenas”, en las palabras de un miembro del personal) y proporcionan el mecanismo

8. En abril de 1979, cientos de estudiantes murieron a manos de la policía mientras se manifestaban en contra de la reducción del 50 por ciento en el subsidio al precio del arroz por parte del gobierno.

a través del cual se solucionan las disputas. Los mandingos musulmanes, sin embargo, no participan de las sociedades del *Poro* y el *Sandé*. Algunos consideran que al participar infringen las leyes de la fe islámica aunque existen otros grupos islámicos dentro de Liberia que sí participan.

### **Sistemas educativos**

Las escuelas son un divisor que acentúa aún más las diferencias religiosas entre los mandingos musulmanes y otros grupos. Esto también ha generado la creación de escuelas separadas en algunas áreas, en las que las familias mandingos envían a sus hijos a escuelas árabes, mientras que los niños de otros grupos asisten a escuelas del estado o de la iglesia.

### **Conectores**

Los liberianos se encuentran en una situación de conflicto permanente, con los recuerdos de una guerra que afectó en forma directa al 80 por ciento de la población y que causó el colapso completo del estado frescos en la memoria, un nuevo sistema geopolítico que divide al pueblo en distritos sobre la base de su origen étnico, desempleo masivo y la destrucción de las principales fuentes de producción económica. A pesar de ello, luchan por encontrar un base común sobre la que construir su futuro.

### **Identidad liberiana**

Un creciente sentimiento de identidad liberiana conectó a las personas de diferentes etnias antes de la guerra. La mayoría se había considerado liberianos primero y, solo en segundo lugar, miembros de una comunidad en particular. Existieron muchos casos de amistades que cruzaban los límites de las etnias y cuya solidez les permitió resistir las presiones de la guerra. El equipo de la Cruz Roja citó instancias en las que los miembros de una determinada comunidad protegían a los miembros de otros grupos durante períodos de persecución. La guerra los obligó de golpe a clasificarse como miembros de un determinado grupo étnico, algo que las personas no querían hacer.

### **Deseo de paz**

Después de siete años de guerra civil y con la situación Liberiana todavía inestable, el pueblo está cansado. Casi todas las familias perdieron a algún miembro o sufrieron directamente de alguna forma. La población de todas las divisiones étnicas quiere la paz, volver a la normalidad y la posibilidad de un futuro para ellos y para sus hijos.

### **Rol tradicional de los ancianos de las tribus**

Un importante conector entre los grupos es el respeto compartido por la institución de los ancianos o mayores. A pesar de una larga historia de tensiones en muchas áreas de Liberia, la guerra estuvo precedida por varias décadas de clara cooperación entre los grupos. En muchos poblados existía la tradición de las reuniones conjuntas de mayores para resolver las disputas entre los grupos. Los mayores consideraban que la mediación y la atenuación de los conflictos eran parte de su responsabilidad, y su autoridad en esta materia solía ser reconocida dentro del poblado. Los voluntarios de la Cruz Roja presentaron el ejemplo del condado de Nimba, en el que las tensiones entre los *gios* y los *krahnes* eran importantes. Un jefe *gio* con mucha autoridad en la región se trasladó a Costa de Marfil para visitar varios asentamientos de refugiados *krahnes* y para invitarlos a regresar a sus casas (después de haber estado ausentes durante 10 años) asegurándoles que él personalmente garantizaría su seguridad.

### **Preocupación compartida por la juventud**

Si bien algunos de los ancianos del condado de Nimba admitieron haber tenido miedo de los numerosos ex-combatientes de sus pueblos, en su mayoría jóvenes, también aceptaban que estos jóvenes debían tener la posibilidad de volver a sus casas. Reconocieron que muchos ex-combatientes vieron la guerra como un medio de supervivencia o que habían sufrido presiones para unirse a las milicias. Los deseos de los ancianos de ver volver a los jóvenes también se vieron reforzados por el arraigado sentimiento de “hogar” que compartían todos los liberianos, más allá de sus diferencias étnicas.

### Perdón

Los liberianos mencionaron que existía una atmósfera de perdón generalizado en el país. Muchas personas también hicieron referencia al hecho de que había un sentimiento de que sus líderes políticos los habían engañado. Algunos mencionaron que la iglesia había jugado un papel de considerable importancia al alentar el sentimiento de perdón. Los líderes cristianos y musulmanes establecieron el Interfaith Council (Consejo Inter-religioso), que algunos interpretaron como un signo de vuelta a la situación de la pre-guerra en la que los musulmanes y los cristianos vivían juntos en relativa armonía.

### Interés compartido en mejorar los servicios sociales

A nivel local, es frecuente la cooperación entre los diversos grupos para la financiación y administración de las escuelas y otras infraestructuras compartidas dentro del pueblo y entre pueblos, tales como las clínicas de salud. También hay programas de cooperación habituales entre los grupos en relación con los rituales y actividades de los pueblos, que abarcan desde funerales hasta equipos de fútbol.

### Rituales y sociedades tradicionales

Algunos participantes del taller sugirieron que a cierto nivel (local) las sociedades *Poro* y *Sande* (organizaciones culturales que preparan a los hombres y mujeres jóvenes, respectivamente, para la transición a la edad adulta) podían actuar como conectores entre ciertos grupos étnicos. De esta forma, la práctica podía aprovecharse como una capacidad local para la paz. Estas sociedades existen en un sinnúmero de grupos étnicos. Si bien hay algunas mínimas diferencias entre las áreas y comunidades, éstas suelen operar con las mismas pautas y combinan los esfuerzos para lograr objetivos comunes sin importar las diferentes identidades étnicas. Resulta difícil obtener una idea exacta del funcionamiento de estas sociedades secretas, pero en general se estuvo de acuerdo en que ser miembro *Poro* va más allá de la etnia, y las reglas deben obedecerse sin tener en cuenta cualquier otro plan (tales como diferentes intenciones políticas). Se dieron ejemplos de los mayores de las sociedades que mediaron en los conflictos entre los diferentes grupos. En particular el “*Zoe*”, el líder más importante del *Poro*, participó en la reconciliación.<sup>9</sup>

## 2.4 Programas de la Sociedad Nacional

La Sociedad de la Cruz Roja de Liberia había concluido una importante reorganización cuando la misión del MDP llegó a Monrovia. Se habían nombrado un nuevo presidente, secretario general y subsecretario general y había un nuevo consejo directivo y un nuevo equipo de administración. Tanto la delegación del país de la Federación Internacional como el nuevo equipo de administración recibieron de buen grado el concepto del MDP: lo consideraron una contribución útil para el diseño y la aplicación de las nuevas políticas en las filiales de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia.

Desde la perspectiva de la organización, la estructura actual de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia todavía es muy incipiente. La prioridad es el desarrollo de una sociedad que esté representada y activa en los 15 condados de Liberia. Con la ayuda de la Federación Internacional y del CICR, se están estableciendo y se está asistiendo a varias filiales en la formación de su desarrollo institucional y de actividades de recaudación de fondos para que funcionen más independientemente de la sede central de Monrovia.

Durante la misión de capacitación y análisis del MDP, los esfuerzos de programación de la Sociedad Nacional apuntaron a continuar con la descentralización de la sociedad y a mejorar la preparación ante los desastres. Se están construyendo tres depósitos para almacenar insumos de socorro en las diferentes regiones con el fin poder responder mejor y más rápido a los desastres.

<sup>9</sup>. Es necesario llevar a cabo una investigación y un análisis más exhaustivo para clarificar el valor de estos rituales en los grupos de conexión. Es posible que se cuestionen determinados aspectos de las prácticas; por ejemplo, uno de los participantes del taller se refirió al rito de la ablación femenina, que se lleva a cabo en todas las sociedades *Sande*.

## 2.5 Impacto de los programas de la Sociedad Nacional sobre los divisores y los conectores

El equipo del MDP visitó varios programas de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia y se analizaron cuestiones específicas de programación relacionadas con su impacto sobre los divisores y los conectores de la posguerra en Liberia.

### Independencia de la Sociedad Nacional y control político

La ubicación de la filial de Bahn de la Cruz Roja mostró claros signos de estar agravando el divisor del control político entre las comunidades gio y mandingo. Antes de la guerra, Bahn era una ciudad pujante, con una población mixta formada por miembros de las comunidades mandingo y gio. La población mandingo se dedicaba a la extracción y al comercio de diamantes.

Durante las hostilidades, la población gio se hizo cargo de estas actividades lucrativas, echó a los mandingos de la ciudad y confiscó sus casas y negocios. La guerra terminó, pero la presencia de los mandingos todavía es considerada “ilegal”, ya que muchos gios temen que el regreso de los mandingos haga peligrar su recientemente ganado poder político y riqueza. Recientemente, los mandingos regresaron a Bahn para visitar el mercado, pero hay consenso entre los gios de que no pueden quedarse a pasar la noche.

Después de la guerra, la zona de Bahn enfrentó serios problemas humanitarios. Dado que la filial de Bahn de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia contaba con escasos recursos financieros, solicitó a la municipalidad que le proporcionara un edificio. El edificio asignado originalmente pertenecía a una familia mandingo a la que los gios habían echado. Cabe aclarar que el personal local de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia había aceptado usar este edificio. El análisis del MDP realizado con el personal local de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia se centró en el impacto que esto tendría sobre las divisiones étnicas y las consecuencias respecto de los Principios Fundamentales de imparcialidad e independencia. El mensaje que se transmitía a la población mandingo, que había sido echada del lugar, era que la Cruz Roja no era independiente, que era parcial y favorecía a los gios y que aceptaba la expropiación de los bienes de los mandingos y hasta la condonaba. Los gios recibían un mensaje similar, es decir, que la Cruz Roja creía que la expulsión de los mandingos y la expropiación de la propiedad privada era perfectamente legítima.

### Etnia y selección de beneficiarios

La prestación de servicios por parte de la Cruz Roja de Bahn a una población mono-étnica representó otro claro ejemplo de un programa de asistencia que fortalecía un divisor (en este caso, la etnia) entre dos grupos afectados por un conflicto. Planteó importantes preguntas sobre la imparcialidad de las acciones de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia: ¿por qué la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia había elegido específicamente una ubicación en la que se había creado a la fuerza un pueblo mono-étnico? Se analizó la posibilidad de que los mandingos consideraran que la Cruz Roja favorecía a los gios y que los “recompensaba” brindándoles servicios. Se explicó que la estructura geopolítica de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia establece que las actividades de la Cruz Roja deben realizarse en cada uno de los 3 distritos de Nimba por lo que, como Bahn es la capital de uno de los distritos, la sociedad estableció algunas de las actividades allí. Esto constituye otro ejemplo de la forma en que la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia está atada a su estructura geopolítica y cómo esto puede socavar seriamente la imparcialidad e independencia reales y percibidas de la Cruz Roja.

En la ciudad de Saklepie se da una situación similar. El programa de salud materna de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia acentúa el divisor étnico al excluir a los mandingos y a otros grupos étnicos. Saklepie es un pueblo relativamente pacífico en el que los mandingos viven en paz con otros grupos. La filial de Saklepie organiza actividades educativas, eventos para recaudar fondos, y un

programa de salud materna para un grupo de viudas que quedaron traumatizadas luego de la guerra. Dos años antes de la visita del MDP comenzó a reunirse un grupo de mujeres, justo antes de que la población mandingo original regresara a Sakleipie. Como resultado, el grupo ya estaba completo y no hizo nada para expandir el proyecto de manera que incluyera a los mandingos y a otros grupos que regresaron. Por lo tanto, el programa perdía la oportunidad de incluir a las mujeres mandingos en el proceso de reconciliación y así ayudar a fortalecer los lazos con la población mandingo.

### **Fortalecer el respeto a los ancianos**

La filial de Bahn cuenta con un proyecto integral de capacitación vocacional en el que los ex-combatientes aprenden carpintería e inglés, entre otras cosas. Los ancianos del pueblo participaron muy de cerca en la selección de los candidatos que iban a formar parte del proyecto. Como la mayoría de los habitantes locales, los ancianos le temen al poder y a la difícil historia de estos jóvenes, pero la Cruz Roja contribuyó a fortalecer la autoridad de los mayores sobre ellos, autoridad que se había visto erosionada durante la guerra.

### **Religión**

Los participantes del taller, tanto expatriados como liberianos, mencionaron que la población considera que la Sociedad Nacional está estrechamente ligada a “la iglesia” y al cristianismo. Muchos miembros prominentes del consejo son activos miembros de la comunidad de la iglesia.

En algunas filiales, los cristianos son más activos que los seguidores de otras religiones, quienes son mayoría en la comunidad. Esta perpetuación aparentemente inconsciente del cristianismo en la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia contribuye a crear otro problema de imagen para la sociedad, que puede llevar a los no cristianos a distanciarse. En ocasiones la relación existe por razones puramente prácticas: el taller de dos días del MDP, por ejemplo, se realizó en un instituto educativo cristiano ya que no había otro sitio disponible. No obstante, para evitar esta clase de problemas, la filial de Montserrado (Monrovia) está construyendo su propio edificio, a fin de que las futuras reuniones se lleven a cabo en terreno neutral.

El diseño y la puesta en práctica de los programas en el terreno también alimentan este divisor. Los mandingos son musulmanes y, debido a que tienen dificultades para integrarse a la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia, resulta sencillo creer que existen preferencias étnicas y religiosas dentro de la sociedad. Por ejemplo, en Sakleipie, las escuelas de la Cruz Roja deben cambiar sus programas de estudio para incluir educación religiosa en general (y no solamente estudios de la Biblia) y algo de estudios de árabe para que los mandingos y otros musulmanes también sientan deseos de concurrir.

### **Control político y selección de personal**

Las prácticas de selección de personal exacerban las divisiones étnicas. Como reflejo de la realidad liberiana, la selección de personal en la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia no pudo mantenerse al margen de las políticas étnicas. Diferentes miembros del personal señalaron que la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia se conoce como la “Cruz Roja de los bassas” porque consideran que dicho grupo étnico domina la sociedad. Aunque la administración actual de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia cuenta con una representación étnica más diversificada y manifestó su compromiso de mantener esa representación, todavía no hay ningún mandingo o krahn en la sede central de Monrovia.

El papel visible que juegan los representantes del gobierno en las filiales y en la junta nacional se consideró un divisor de creciente importancia, relacionado con el control político y el dominio. En la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia, cinco ministerios del gobierno están representados en el consejo nacional, lo que también representa un problema relacionado con las cuestiones de independencia y neutralidad de la sociedad.

## **Etnia y selección de personal**

Al igual que muchas organizaciones humanitarias internacionales en Liberia, la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia prestó escasa atención a la cuestión étnica a la hora de seleccionar a su personal, por lo que la mayor parte fue seleccionado localmente, con una representación desproporcionada de uno o dos grupos étnicos. Como suele ocurrir en situaciones de emergencia, en ausencia de medios para dar a conocer las oportunidades laborales, la búsqueda de personal se transmite inevitablemente de boca en boca. Este enfoque favoreció a los conocidos y amigos de los voluntarios o miembros del consejo.

En el terreno, donde la etnia es un divisor significativo, la selección de personal de la filial alimenta la idea de que la Cruz Roja es parcial en relación con las etnias. La sede central de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia le otorga bastante libertad al resto de las filiales para que seleccionen a su personal, lo que queda a cargo del consejo de dicha filial. El consejo selecciona a los especialistas que irán en misión y el presidente es quien tiene la última palabra al respecto. Por su parte, los miembros del consejo de la filial son elegidos por los miembros permanentes del consejo, lo que significa que, en efecto, esto no favorece a las personas ajenas a la organización, que no son elegidas con frecuencia. Por lo tanto, las posibilidades de exigir una rendición de cuentas a las autoridades son limitadas.

En muchas filiales, se encuentran representados sólo uno o dos de los grupos étnicos. Por ejemplo, no hay ningún mandingo trabajando en las oficinas de las filiales. Esto impide que se junte información sobre las necesidades y vulnerabilidades de las áreas ocupadas por los mandingos y, por lo tanto, excluye a los mandingos de los programas de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia.

La exclusión resultante plantea preguntas básicas respecto a la imparcialidad, tanto real como percibida, de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia. Este Principio Fundamental prohíbe la discriminación en materia de nacionalidad, raza, creencia religiosa, clase u opinión política. Es más, el principio de unidad exige que la membresía a la Sociedad Nacional quede abierta a todo el que desee convertirse en miembro. La sociedad también debe ocuparse del tema de la representación dentro de la comunidad: la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia no puede garantizar la participación y el apoyo generalizados sólo con 500 voluntarios.

En ausencia de una adhesión proactiva a los principios de imparcialidad, independencia y unidad, la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia corre el serio riesgo de avivar el conflicto entre los grupos que debe asistir.

## **Estructura geopolítica y organización de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia**

La organización de las filiales de la Cruz Roja, la ubicación de las filiales y subfiliales, y la selección de su personal siguen, en general, la estructura política nacional. Esta situación puede acentuar las divisiones políticas que enfatizan las consideraciones geográficas, sociales y étnicas. En consecuencia, se asume – y aprueba – que el presidente de la filial surgirá del grupo mayoritario de cualquier condado. Uno de los posibles resultados es que los grupos locales dominantes continúen manejando y controlando las actividades de la filial y excluyan a los grupos menos numerosos, lo que ponga en riesgo a los principios de neutralidad, imparcialidad y unidad de la Cruz Roja.

Un ejemplo del interés geopolítico que se percibe – y que también demuestra la complejidad de la cuestión – es el hecho de que algunas filiales sienten envidia porque, según su visión, la sede central de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia les presta más atención a las filiales ubicadas en los condados del sudeste de Grand Gedeh, Grand Kru, Maryland y Sinoe. Algunos alegan que este interés no se funda en las necesidades y vulnerabilidades sino en los intereses de la sede central respecto a consideraciones étnicas y regionales.

## Competencia por los recursos

Durante el análisis del MDP se llegó a la conclusión de que el factor de sustitución era una fuente de división. Las charlas durante el taller indicaron que la población siente que los servicios prestados por las organizaciones humanitarias y la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia libraron al gobierno de su responsabilidad de proporcionar educación y otros servicios sociales. Las filiales de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia trabajaron denodadamente para brindar diferentes servicios de desarrollo y socorro, incluidas la administración de escuelas y clínicas de salud. Sin embargo, los participantes sentían que el gobierno no había demostrado ningún tipo particular de reconocimiento o apoyo (ya sea financiero o moral) a los esfuerzos de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia. Asimismo, se observa que gran parte de los recursos del estado se asignan a la creación y al mantenimiento de estructuras políticas y administrativas y de las fuerzas armadas, cuyo principal fin parece ser la generación de riquezas para los grupos de élite a través de la extracción y venta de los recursos naturales del país. La Sociedad de la Cruz Roja de Liberia, como auxiliar del gobierno, corría peligro de verse como un componente del sistema de los grupos de élite diseñado para aumentar su riqueza y excluir a la mayoría de la población.

## 2.6 Opciones

### Control político e independencia de la Sociedad Nacional

El personal de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia se sentía extremadamente incómodo con la ubicación de la filial de Bahn, pero sentía que no tenía más opción que aceptarla. Por esta razón, el emblema de la Cruz Roja se pintó en una cartelera móvil en lugar de hacerlo directamente en el edificio. Se analizaron algunas opciones, tales como buscar al dueño del edificio y negociar un alquiler formal por su uso. En ese caso, la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia estaría sentando precedente al reconocer los derechos de los mandingos como un paso en pos de la reconciliación entre los gios y los mandingos. Y la Cruz Roja tiene, en efecto, esa autoridad.

### Etnia y selección de los beneficiarios

Con algunos cambios, el programa de salud materna podría convertirse en un programa ideal para unir y reconciliar a las mujeres de diferentes etnias que atravesaron experiencias similares. La idea era estimular al grupo de cerca de 20 mujeres para que pusiera en práctica pequeñas iniciativas productivas. El técnico en el terreno acordó analizar la forma de incluir a las mujeres mandingas en el programa.

### Control político y selección de personal

Se están realizando debates en la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia con respecto a las reglamentaciones que eliminarán la presión que siente la administración de promover sus intereses a través de un sistema de controles y cotejos transparentes. Esto constituye un avance positivo ya que si se utiliza a la Cruz Roja para obtener un trabajo remunerado puede transmitirse el mensaje de que aquellos que ocupan posiciones influyentes pueden manipular a la sociedad para su beneficio personal. La administración de la Cruz Roja sabe que debe evitar que se la vea de esta forma, en especial en Liberia, teniendo en cuenta la compleja relación entre la ayuda y el conflicto. La organización está adoptando medidas para asegurarse que los miembros del consejo directivo y sus presidentes comprendan que, aunque tengan autoridad ejecutiva, sus puestos son esencialmente honorarios.

### Etnia y selección de personal

Se sugirió que el MDP debía participar más activamente en la política formal de selección de personal y que debían realizarse los esfuerzos necesarios para que la filial de Monrovia incluyera una mayor variedad de etnias. Esto significaría elaborar una estrategia de selección de personal más equilibrada, que garantizara que todos los grupos étnicos de Liberia tuvieran un acceso equitativo y justo a las oportunidades laborales dentro de la sociedad.

El puesto vacante de coordinador de desarrollo de recursos brindó a la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia la oportunidad de dar el ejemplo al incorporar un análisis del MDP al criterio de selección. Si fuera viable contratar a alguien de un grupo no representado en los niveles superiores de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia, esto sería una señal práctica de la determinación de la administración de incluir a todas las etnias. También contribuiría a mejorar la capacidad de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia de pensar en términos amplios en las necesidades percibidas y las opciones de programas. El nuevo coordinador podría ponerse en contacto con las comunidades de negocios, tales como los mandingos y los libaneses, ninguna de las cuales había sido incluida en el pasado en los esfuerzos de generación de apoyo financiero, político y del voluntariado. La comunidad libanesa está obviamente conectada con la Sociedad Nacional: donaron el edificio en el que se asienta la sede central de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia desde hace 25 años.

### **Estructura geopolítica y organización de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia**

La Sociedad de la Cruz Roja de Liberia goza de una posición única para ofrecer un modelo geopolítico alternativo, que incluiría la separación entre la etnia y el área geográfica. Esto podría transmitir un mensaje de “normalidad” en la que el origen étnico tendría un papel secundario y en el que se reforzaría la identidad “liberiana”.

Durante el taller, una de las sugerencias consistió en reorganizar la Cruz Roja en regiones formadas por más condados agrupados. Otra propuesta fue la de presentar una nueva política, según la cual el presidente de la filial proviniera de un grupo étnico que no estuviera presente en el condado. Algunas ONG de Liberia pusieron en vigencia una política similar para garantizar una mayor neutralidad.

## **3. Conclusión**

### **3.1 Lecciones aprendidas**

El subsecretario general de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia reconoció que era el momento más oportuno para aplicar el concepto del MDP en otras actividades de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia, especialmente aquellas ligadas al alivio de la pobreza, ya que sus proyectos nunca se habían visto a través de una perspectiva de conflicto. El personal de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia conocía algunas de las irregularidades de sus programas y sus miembros se pusieron muy contentos de tener la oportunidad y la orientación necesarias para buscar e identificar las soluciones a los problemas. Se mencionaron varias lecciones clave:

- Las estructuras geopolíticas suelen existir por razones altamente ligadas a la política pero, si bien no están determinadas por las Sociedades Nacionales, sus propias estructuras y la ubicación de sus filiales locales pueden utilizarse como conectores entre grupos que de otra forma estarían separados. La selección del personal, y las actividades de programación y difusión pueden utilizarse como base compartida para las comunidades separadas y la Sociedad Nacional debe tener cuidado de no restringir involuntariamente su compromiso en función de lineamientos políticos. Como mínimo, la administración de la Sociedad Nacional debería estar al tanto de cualquier cuestión estructural a nivel geopolítico y así garantizar que su programación no se politice como resultado de sistemas administrativos restrictivos.
- Resultó claro para todos los participantes del análisis del MDP llevado a cabo en Liberia que debía aumentarse la transparencia de los procedimientos locales de selección de personal. A fin de asegurarse que la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia no sea percibida como una organización que aumenta efectivamente las divisiones étnicas a través de sus programas de asistencia. La Sociedad Nacional debe luchar por garantizar que los diferentes grupos étnicos, religiosos y sociales estén representados en sus filiales.
- En el momento de la misión del MDP, la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia había sido

recientemente reorganizada. Habían designado una nueva administración, que estaba en condiciones de avanzar con los planes y las actividades. Mostraba una sensibilización a natural y un enfoque constructivo sobre las cuestiones del MDP. Por ejemplo, solicitaron una mayor presencia de la Cruz Roja en las áreas de los krahnés. Durante muchos años, estas áreas habían sido excluidas de las actividades de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia ya que se consideraba que los krahnés eran los “perdedores” de la guerra y se los conectaba con el régimen de Doe.

### 3.2 Seguimiento

La guerra de Liberia concluyó oficialmente en 1997, cuando la población eligió democráticamente al Presidente Taylor como jefe de estado. No obstante, como ocurre en muchas situaciones actuales de posguerra, es posible que la guerra haya terminado, pero el conflicto continúa. Tres años más tarde, pocos de los que participaron en la visita del equipo del MDP afirmaron que Liberia había entrado en una fase de estabilidad y paz. El personal de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia describió la situación en general como con una “paz al 80 por ciento” o “una paz muy frágil”. Queda claro que existe la necesidad de aplicar el MDP en todos los programas de la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia en el futuro cercano. Durante la misión del MDP, se elaboraron varias recomendaciones que fueron adoptadas por la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia:

- La Sociedad de la Cruz Roja de Liberia y los representantes de la delegación que asistieron al taller utilizarían las reuniones de personal y de gestión, y cualquier otro foro, para difundir las ideas y la metodología del MDP.
- Tanto la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia como la delegación promoverían y facilitarían el uso de las ideas y la metodología del MDP en las tareas de planificación (programación) formales e informales y en la ejecución de actividades / programas en la sede central y en principio en las cuatro filiales cuyos representantes participaron del taller (es decir, Bong, Nimba, Maryland y Bomi).
- La Sociedad de la Cruz Roja de Liberia y la delegación identificarán y utilizarán como modelo para la aplicación de la metodología del MDP un programa de actividades de asistencia ejecutado en la comunidad de una filial en la que haya pruebas claras de tensión entre los grupos. El análisis mensual de la persona de enlace incluirá detalles sobre la forma en la que la metodología del MDP se aplica a ese programa en particular, además de los cambios y los efectos resultantes.

Durante el taller, se analizaron otras ideas para institucionalizar el MDP como herramienta práctica en Liberia. Éstas incluyen:

- hacer que el MDP constituya una parte del proceso de aprobación de las propuestas de las filiales y que se incluya al enviar las propuestas a los donantes;
- incluir el MDP en el acuerdo entre la Federación Internacional y la Sociedad de la Cruz Roja de Liberia. Por ejemplo, dentro de la sección “contratación de personal”, el acuerdo podría apuntar a que la sociedad “busque una mayor inclusión étnica en Liberia a nivel administrativo”; y
- los responsables en el terreno podrían incluir el MDP como parte de sus informes mensuales a la sede central. El objetivo sería aumentar la sensibilización e identificar las dificultades en la actualización y aplicación de las ideas del MDP. Sobre la base de las necesidades y los objetivos identificados, la administración de Monrovia podría ayudar a las filiales con los análisis del MDP y a adaptar la ejecución de los diferentes programas.

La Sociedad de la Cruz Roja de Liberia, junto con Costa de Marfil, Nigeria y Sierra Leona, es una de las participantes en la Estrategia Regional de Intervención en África Occidental, que se pondrá en práctica en 2002-2003.

# Kosovo



# 1. Introducción

## 1.1 ¿Por qué Kosovo?

Tras de tres años de conflictos entre las fuerzas de seguridad yugoslavas y el Ejército de Liberación de Kosovo, los bombardeos de la OTAN, que duraron 78 días, llevaron a la retirada de las fuerzas yugoslavas y al establecimiento de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. Durante los bombardeos, casi la mitad de la población – representada por 1 millón de personas- se vio obligada a huir del territorio. El daño, la destrucción y el severo trauma provocado por una guerra brutal dejó para una población devastada la tarea de reconstruir una nueva vida en un contexto de profunda incertidumbre. Pocas semanas después del final del conflicto, un total de 200 organizaciones humanitarias comenzaron la ejecución de programas de recuperación post-conflicto en Kosovo; entre las que se contaban Sociedades Nacionales Participantes (SNP), la Federación Internacional y el CICR.

## 1.2 Objetivos y actividades del MDP

En Julio de 2000 se introdujo el MDP en Kosovo. La misión se organizó conjuntamente con CDA (Acción Cooperativa para el Desarrollo), World Vision y la Federación Internacional. La representante del MDP por parte de la Federación Internacional, Macarena Aguilar, y el especialista en capacitación sobre el proyecto “*No haga daño*” del CDA, Stephen Jackson, prestaron su asistencia en el dictado de dos talleres introductorios: uno planificado y organizado por CDA para el personal de World Vision en Kosovo, y otro organizado por la subdelegación de Kosovo de la Federación Internacional para el personal de programación de la Cruz Roja local, las Sociedades Nacionales Participantes y la Federación Internacional que se encontraban en Kosovo.

La intervención tuvo cuatro objetivos principales:

- Presentar el concepto y la metodología del MDP para programar la ayuda humanitaria en entornos de conflicto y post-conflicto.
- Proporcionar a los participantes una visión general de cómo está funcionando el MDP de la Federación Internacional y de qué forma se está incorporando la metodología a esta iniciativa.
- Alentar a los participantes a que utilicen la herramienta analítica y la filosofía del MDP a los programas organizados por la Cruz Roja y la Media Luna Roja en el Kosovo de la posguerra.
- Conocer la experiencia de los participantes en las tareas de programación llevadas a cabo en Kosovo y documentar algunos casos sobre cómo enfrentaron y manejaron la interacción entre la distribución de la ayuda y el conflicto en las circunstancias específicas que presentaba el Kosovo posterior al conflicto.

El 22 de Julio de 2000, la subdelegación de Kosovo de la Federación Internacional fue anfitriona de un taller sobre el MDP. El taller contó con la presencia de representantes de la delegación de Kosovo de la Federación Internacional, del CICR, las Sociedades de la Cruz Roja estadounidense, austriaca, alemana, noruega y española y la Cruz Roja de Kosovo.

# 2. Análisis del MDP

## 2.1 Contexto del conflicto

Los orígenes del actual conflicto en los Balcanes se remontan a las múltiples ocasiones en las que los grupos en conflicto perdieron su autonomía política. Tres de los períodos resultan particularmente instructivos. El dominio turco del siglo XIV al XIX, la administración austro-húngara y la anexión de 1878 a 1918, y el período posterior a la Segunda Guerra Mundial bajo el Mariscal Tito.

Durante el siglo XIV, la conquista turca del reino serbio y la épica batalla de Kosovo, que tuvo lugar el 28 de junio de 1389, se convirtieron en el punto de referencia crítico de la identidad nacional

serbia. Cinco siglos de dominio del Imperio Otomano dieron como resultado la conversión al islamismo de importantes porciones de la población, en especial en Bosnia, mientras que las áreas orientales de Serbia, Montenegro y Macedonia continuaron bajo los preceptos de la Iglesia Ortodoxa y las regiones del norte de Croacia y Eslovenia continuaron dentro de la fe católica.<sup>1</sup> Dentro del sistema otomano, Turquía recompensaba a los nobles convertidos al Islam con tierras y privilegios a expensas de los campesinos y nobles cristianos, que sufrían la opresión y hasta la muerte.

Este período representa una larga historia de pérdida de autonomía política tanto para los serbios como para las poblaciones croatas de la región. El dominio turco duró hasta que fueron derrotados en 1878 por la alianza eslava formada por Serbia y Montenegro con el apoyo de Rusia. Se estaban gestando las demandas de autonomía e independencia en Serbia y Croacia. Los “Grandes Poderes” de la época temían que las aspiraciones nacionalistas, las jurisdicciones políticas en pugna y las divisiones étnicas de la región incrementaran la inestabilidad y causaran una guerra. Dentro de los términos del Tratado de Berlín, firmado por Gran Bretaña y Austria en 1878, la región quedó bajo la administración de ésta última con el fin de evitar que se expandiera la influencia rusa en los Balcanes. En 1908, los planes de expansión territorial del Imperio Austro-Húngaro provocaron una significativa crisis en Europa, que se solucionó a expensas de Rusia y Serbia con la anexión a Austria de Bosnia y Herzegovina en 1908. Sin embargo, la agitación serbia en pos de la expansión continuó y el 28 de junio de 1914 se produjo el asesinato del archiduque austriaco Fernando en Sarajevo. Este hecho provocó la invasión austro-húngara de Serbia, lo que llevó al estallido de la Primera Guerra Mundial.

En 1918, se creó el Reino de los serbios, croatas y eslovenos (que se convirtió en el Reino de Yugoslavia en 1928) bajo la dinastía serbia de Karadjordjevic. El nuevo estado se caracterizó por una tensión más o menos permanente entre las naciones serbia y croata en el entorno de inestabilidad mundial que imperó en el período que se extendió entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Los desacuerdos relacionados con las alianzas durante la

Segunda Guerra Mundial exacerbaron las divisiones étnicas. El apoyo croata a Alemania chocó con la oposición serbia a los poderes del Eje. Asimismo, la actitud hostil durante las luchas internas y los resultados de estas luchas alimentaron los resentimientos expresados en un ciclo vicioso y prolongado de violencia que tuvo lugar en la región en la década del '90. Al final de la Segunda Guerra Mundial, Josip Broz Tito surgió como el indiscutible líder de Yugoslavia en la cúpula del muy popular movimiento partisano. La República Federal Socialista de Yugoslavia, creada en 1945, estaba formada por seis repúblicas: Bosnia y Herzegovina (BH), Croacia, Macedonia, Montenegro, Serbia y Eslovenia. Dentro de Serbia se crearon dos provincias autónomas: Vojvodina y Kosovo.

Durante el período de 1945 a 1974, cuando Tito reprimió a los grupos nacionalistas y religiosos, se escribió un nuevo capítulo en la historia de la autonomía política perdida. Durante casi treinta años, los musulmanes lucharon para que se los reconociera como una nación constituida, hasta que la nueva constitución yugoslava estableció su condición nacional en 1974.

Tras la Segunda Guerra Mundial, las repúblicas yugoslavas fueron víctimas de lo que consideraban políticas fiscales de extracción serbia impuestas por el régimen yugoslavo desde Belgrado. Dentro del sistema central de Yugoslavia, la política económica de las seis repúblicas se decidía en Belgrado. Croacia, en particular, comenzó a tomar conciencia de la disparidad existente a partir de su capacidad de generar moneda fuerte a través de sus centros turísticos de reconocimiento



El apoyo que se brinda en algunas ocasiones a los refugiados que regresan a su lugar de origen para ayudarlos a reconstruir sus hogares y sus medios de subsistencia encierra el peligro de agravar aún más las tensiones ya existentes entre los que regresan y aquellos que no abandonaron el lugar durante la guerra.

1. Kurth S., Mincheva L. *Muslims, Croats and Serbs in Bosnia*, Actualizado en 1999; <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/mat/bosnia.htm>

internacional ubicados en la costa del Mar Adriático, además de sus exportaciones de tabaco y petróleo. Al principio de la década del '90, los políticos croatas promovieron el sentimiento de que se los estaba discriminando política y económicamente, por lo que las poblaciones de Croacia y BH llegaron a la conclusión de que si continuaban viviendo en una federación dominada desde Belgrado la situación no cambiaría significativamente.

El 25 de junio de 1992, Croacia y Eslovenia proclamaron su independencia de Yugoslavia. El 27 de junio comenzaron las luchas entre el Ejército Nacional Yugoslavo y las fuerzas eslovenas al tiempo que Belgrado mostró su oposición a la independencia eslovena. El 26 de agosto, estalló la Guerra en Croacia: los serbio-croatas atacaron las defensas del ejército croata en la región de Krajina construyendo la puesta en escena para el intenso conflicto que causó la destrucción de Vukovar, las ejecuciones masivas de la población croata y el sitio de Dubrovnik. Sin embargo, el capítulo más extenso y perverso del conflicto se produjo en BH entre 1992 y 1995.

A mediados de la década del '90, mientras Croacia y BH se veían desgarradas por el conflicto, Kosovo trataba de encontrar una estrategia no violenta para restaurar su autonomía perdida. La retirada de la autonomía de Kosovo por parte de Belgrado en 1989 dio origen a huelgas y manifestaciones masivas en la provincia. Luego siguieron la represión, la coerción y los arrestos de líderes políticos y empresarios albaneses. La cultura albanesa pasó a la clandestinidad y se establecieron sistemas informales paralelos para las relaciones políticas y sociales de la población albanesa, incluida la educación en Albania. Esta fue la situación hasta 1996.

Luego del Acuerdo de Dayton de 1995 y la resolución del conflicto de BH sin que se hiciera mención alguna al destino de la población albanesa de Kosovo, se generalizó la frustración. En 1996, se creó el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), que declaró su intención de luchar por un Kosovo independiente. Belgrado intensificó la represión contra la población albanesa, lo que en 1998 motivó grandes desplazamientos de la comunidad albanesa y una crisis de refugiados, todo enmarcado en un contexto de violación sistemática de derechos humanos. Al aumentar la presión internacional, tanto el gobierno yugoslavo como el Ejército de Liberación de Kosovo se vieron obligados a asistir a las conversaciones de paz realizadas en Rambouillet, Francia. La amenaza de los bombardeos de la OTAN se presentó después de que Yugoslavia manifestamente se negara a firmar el plan propuesto, lo que hubiera propiciado la realización de un referéndum sobre la independencia de Kosovo luego de un período provisional de tres años, el despliegue de las fuerzas de la OTAN en Kosovo y su libre circulación dentro de Yugoslavia.

Los bombardeos comenzaron el 24 de marzo de 1999 y se prolongaron durante 78 días, en los que las fuerzas serbias expulsaron a casi 1.000.000 de personas de origen étnico albanés, básicamente hacia las vecinas Albania y Macedonia. Cerca de 200.000 serbios huyeron de Kosovo hacia Serbia y murieron casi 5.000 civiles. Los bombardeos finalizaron en junio después de que Yugoslavia aceptara el plan de paz del G8. En la actualidad, Kosovo está gobernado por el Consejo de Administración Provisional de las Naciones Unidas y el Consejo de Transición de Kosovo. En las elecciones locales de octubre de 2000, la Liga Democrática de Kosovo, liderada por Ibrahim Rugova, obtuvo el 58 por ciento de los votos sobre los partidos relacionados con el ex ELK, por el que votó el 35 por ciento de la población.

## **2.2 La relación entre la ayuda y el conflicto**

Yugoslavia en general y Kosovo en particular dependen en gran medida de la ayuda humanitaria y para el desarrollo que les permite enfrentar las acuciantes necesidades originadas por una década de conflicto, sanciones, aislamiento internacional y desplazamiento poblacional. La economía yugoslava ya se había dañado en la década del '90, pero una parte importante de su infraestructura fue destruida durante la campaña de bombardeos realizada por la OTAN en 1999. En Kosovo, la campaña del Ejército Nacional Yugoslavo, que se extendió de 1996 a 1999, y la posterior Guerra entre la OTAN y Yugoslavia dejaron como saldo 100.000 viviendas y otros edificios dañados o

destruidos. En junio de 2001, la Unión Europea y el Banco Mundial organizaron una conferencia de donantes a través de la cual se lanzó el Programa de Transición y Recuperación Económica de Serbia y Montenegro. Mediante este programa se destinaron 3.900 millones de dólares estadounidenses para el período de 2001 a 2004.

El desplazamiento poblacional también dio como resultado permanentes e importantes solicitudes de ayuda humanitaria. Serbia y Montenegro ya habían absorbido un gran número de refugiados durante las guerras de Croacia y BH. En enero de 2001, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calculó que había cerca 500.000 refugiados en Yugoslavia, de los cuales 472.000 se encontraban solamente en Serbia. Durante la crisis de Kosovo, alrededor de 193.000 romaníes y serbios de Kosovo buscaron refugio en Serbia. Otros 30.000 fueron registrados en Montenegro. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) planea continuar con la distribución mensual de su paquete de alimentos a los refugiados y otros grupos necesitados al menos hasta diciembre de 2002.

Durante los últimos diez años, Yugoslavia ha recibido una ola masiva de ayuda humanitaria. Si bien la mayor parte de esta asistencia fue un componente invaluable de una gigantesca estrategia nacional e internacional para salvar vidas y aliviar el sufrimiento, existe información reciente que indica que durante este período parte de esta ayuda alimentaria se desvió con fines militares y económicos.

El significativo aumento de la ayuda humanitaria a Kosovo inmediatamente después de la crisis de 1999 incrementó la preocupación de las organizaciones humanitarias respecto al destino final de los importantes montos de dinero que gastaban. La ayuda en especie, como alimentos, ayuda no alimentaria y servicios médicos, resulta bastante fácil de controlar. Durante la etapa de rehabilitación y reconstrucción, los programas que sustentan la recuperación económica local mediante, por ejemplo, las compras locales, deben recibir información del destinatario final una vez que éste ha recibido la inversión. La presencia de cientos de organizaciones humanitarias, miles de expatriados y decenas de miles de habitantes locales que conforman el personal, y de miles de vehículos tiene un importante efecto multiplicador sobre la economía de post-guerra de los países afectados. Los gastos relacionados con los sueldos del personal, el alquiler de oficinas y residencias, la subsistencia y las compras locales representaron una causa de preocupación para algunas de las Sociedades Nacionales participantes (SNP) en Kosovo.

Como consecuencia de la experiencia en los programas de recuperación posguerra y un mayor conocimiento de las diferentes formas en las que la ayuda puede amortiguar la desigualdad y la vulnerabilidad estructurales, las SNP comenzaron a ser más cuidadosas. Cuestionaban las posibles consecuencias, tanto negativas como positivas, de la ayuda que brindaban no sólo durante el período de transición, en el que se reconstruían las formas de gobierno representativas, los sistemas políticos responsables y los poderes judiciales, sino hasta el momento en que pudieran introducirse controles para regular el sector informal.

En el año 2000, y a raíz de esta experiencia, se solicitó la introducción del MDP como herramienta de la Federación Internacional para analizar las repercusiones de los programas de ayuda en situaciones de conflicto y violencia social.

## **2.3 Divisores y conectores**

### **Divisores**

#### **Etnia e identidad histórica**

La ex-Yugoslavia está formada por un crisol de grupos étnicos cuya identidad se fue forjando a partir de siglos de conflictos que invitan a creer que se trata de pueblos destinados a sufrir en defensa de su identidad única y a luchar en pos de la autodeterminación.

- Los serbios eran uno de los varios grupos de eslavos que se establecieron en la península balcánica en los siglos VI y VII, adoptaron el cristianismo ortodoxo y establecieron su propio patriarcado con sede en la ciudad kosovar de Pec. En el siglo XI, el área fue dividida en los imperios romanos de oriente y occidente de Dioclesiano y Teodosio, lo que generó una clara división entre la mitad occidental católica romana y la mitad oriental ortodoxa.
- Mientras tanto, los croatas moldearon su identidad de manera más occidental gracias a su proximidad geográfica con Viena y Roma combinada con la religión católica romana. Los lazos que mantenían con Alemania desde la invasión de los francos en el siglo IX se vieron fortalecidos durante el Imperio Austro-húngaro entre 1878 y 1918, y por las relaciones cercanas que mantuvieron con Alemania entre 1918 y 1945. Otro factor que sirvió para reforzar estos lazos y para marcar aún más la identidad croata fue el histórico patrón de emigración hacia Alemania y Austria.
- A partir del año 1699, los Hasburgo, soberanos del Imperio Austro-húngaro, obtuvieron el control del sur de Croacia, el norte de Bosnia, Vojvodina y algunas zonas del norte de Serbia. Estas tierras fueron ocupadas por campesinos croatas, refugiados serbios de la Serbia controlada por los turcos, y alemanes. La reputación de los colonos serbios, en especial de la franja croata conocida como la Krajina, como defensores de occidente contra las fuerzas otomanas invasoras, dejaría una imborrable impresión en la conciencia serbia. El símbolo de esta identidad era la bandera serbia, que proclama la creencia de que “solo los serbios pueden salvar a los serbios”, lo que resalta la noción de un pueblo con una identidad y un papel histórico especiales.

Por lo tanto, la etnia y la identidad histórica fueron los mayores divisores que enfatizaron, ampliaron y perpetuaron las distinciones entre los diferentes grupos. En 1991, la población de la actual Yugoslavia (Serbia y Montenegro) era en su mayoría eslava con un 17 por ciento de personas de origen étnico albanés (no eslavos que residen principalmente en Kosovo, donde constituyen el 95 por ciento de la población actual) y un 3 por ciento de personas de origen étnico húngaro (no eslavos que residen principalmente en la provincia de Vojvodina, ubicada en el norte).

### Autodeterminación

La historia de la zona de los Balcanes registra un cruel ciclo de represión desde su conquista por parte del Imperio Romano en el siglo I. Luego de sufrir las conquistas de los eslavos ucranianos, los francos germanos, los húngaros, los turcos y los austriacos, la autodeterminación se convirtió en un concepto esquivo.

- Para los serbios, el Imperio otomano fue una era de ocupación, en la que se vieron dominados como nación de campesinos por una nobleza convertida al islamismo. Cinco siglos de lucha contra el imperio Otomano crearon una fuerte identidad de defensa de la civilización occidental entre la población serbia. Contribuyeron a identificar la actual identidad nacionalista serbia como la de un pueblo que soportó el sufrimiento prolongado rodeado de enemigos: un pueblo elegido que reclamaba la tierra ancestral.
- El sentido de represión se vio exacerbado por el dominio austro-húngaro entre 1878 y 1918 y se reforzó durante la campaña antis Serbia llevada a cabo durante la Segunda Guerra Mundial. Campaña que incluyó masacres, expulsiones y conversiones forzadas al catolicismo.<sup>2</sup> Las divisiones étnicas y religiosas se profundizaron luego de que se incluyeron en la SS unidades musulmanas activamente asociadas a la represión serbia.
- Durante el reinado de Tito la represión contra todas las repúblicas y los pueblos se hizo permanente y sistemática.
- Los serbios de Kosovo se quejaron de sufrir la represión ejercida por la mayoría albanesa durante los años posteriores a la muerte de Tito. Esta situación dio origen a una plataforma a partir de la cual Slobodan Milosevic lanzó su campaña populista del nacionalismo serbio a fines de la década del '80.
- Para la población albanesa de Kosovo, 1989 marcó el comienzo de un período de represión mediante la anulación del estatus especial de unidad federal de la provincia dentro de

Yugoslavia y el subsiguiente reestablecimiento del control desde Belgrado a través de una serie de medidas coercitivas por las que se encarceló a líderes políticos y empresarios albaneses y se llevó la cultura albanesa a la clandestinidad.

- La autodeterminación es uno de los divisores más contundentes de las comunidades albanesas y serbias de Kosovo gracias a que cada una de ellas negaba los reclamos de la otra de gobernar la provincia.

### Religión

Durante los 500 años posteriores a la conquista turca del siglo XIV, se establecieron muchas comunidades turcas, y las comunidades existentes se convirtieron al islamismo. Este período cultivó una cultura islámica distintiva entre las comunidades musulmanas en lo que luego se convertiría en Yugoslavia. Sin embargo, cabe mencionar que, al momento de la muerte de Tito, el islamismo había perdido la mayor parte de su importancia en la cultura política secular. No obstante, sin importar su intransigencia religiosa, la expansión del fundamentalismo islámico luego de la revolución iraní de 1979 marcó un destino fatal para los musulmanes yugoslavos a principios de la década del '90. Bosnia y Herzegovina en particular se destacó como la única nación musulmana de Europa Occidental.

### Los que se quedaron y los que regresaron

A principios de la campaña de bombardeos de la OTAN, ocurrida en la primavera de 1999, Kosovo sufrió el desplazamiento del 50 por ciento de la población, es decir, casi 1.000.000 de personas se vieron obligadas a dejar el país y a buscar refugio básicamente en las vecinas Albania y Macedonia. La mayoría de estas personas vivieron en condiciones extremadamente difíciles por períodos de hasta tres meses. Una pequeña porción de ellas obtuvo paquetes de asentamiento temporal en países europeos. Los que se quedaron suelen considerar que los refugiados que regresan se escaparon del peligro y el sufrimiento del conflicto y que fueron recibidos por las organizaciones internacionales en condiciones relativamente buenas. En algunos casos, los que vuelven son considerados agresores y perpetradores del genocidio. Es común que el apoyo al regreso y la reintegración agrave aún más las tensiones existentes entre los traumatizados miembros del grupo de los que regresan y la comunidad afectada por la guerra. Uno de los divisores más claros en la población de origen étnico albanés de Kosovo fue el que existía entre aquellos que se quedaron en Kosovo durante la lucha y aquellos que dejaron la provincia durante la guerra (comúnmente llamados “los que escaparon” por parte de los kosovares que se quedaron).

### Conectores

#### La experiencia común del sufrimiento

Los conectores entre las poblaciones albanesa y serbia fueron difíciles de establecer, en especial durante los tiempos de secuela inmediata de un conflicto tan brutal y prolongado. A esto se sumó la huida de la mayoría de los serbios de Kosovo durante la campaña de bombardeos de la OTAN e inmediatamente después de que la población albanesa regresara. La población Serbia de Kosovo descendió de un 10 a 15 por ciento estimado en marzo de 1999 a menos del 1 por ciento un año más tarde. Más aún, con los frecuentes ataques en represalia a los serbios durante el período en el que se llevó a cabo el MDP y la concentración de las comunidades serbias en la zona del norte de Kosovo cercana a Mitrovica, casi no hubo interacción entre ambos grupos. Sin embargo, el conector principal entre las poblaciones serbia y albanesa de Kosovo es su experiencia común de sufrimiento durante la guerra. No se sabe cuántas personas murieron, pero para septiembre de 2000 se habían exhumado más de 3.000 cuerpos. Al menos 900.000 personas sufrieron el desplazamiento forzado durante el conflicto y se informó que 500 civiles murieron durante las campañas aéreas de la OTAN.

## 2.4 Programas de la Sociedad Nacional

El taller del MDP se utilizó para examinar y debatir algunas de las recientes experiencias del personal de la subdelegación de la Federación Internacional, las SNP y el CICR en Kosovo. El objetivo fue analizar las experiencias de programación a la luz de las observaciones de los países en los que se

había realizado una prueba piloto del MDP y las lecciones aprendidas por el proyecto Capacidades Locales para la Paz durante esa etapa piloto. Se debatieron varios programas de asistencia:

## **Programas de desarrollo institucional**

En el momento de la intervención del MDP, dos asociaciones de la Cruz Roja trabajaban en Kosovo: la Cruz Roja de Kosovo, que proporcionaba asistencia a la población albanesa, y la Cruz Roja Metohija/Kosmet, relacionada con la Sociedad de la Cruz Roja Yugoslava y representante del resto de la población serbia. Las dos comunidades sufrieron agudas necesidades durante la posguerra y ambas organizaciones buscaron ampliar al máximo la asistencia que podían reunir y distribuir a los dos grupos. Debido a las profundas divisiones y a las recientes confrontaciones violentas entre los elementos de las poblaciones albanesa y serbia y las terribles pérdidas sufridas por ambas partes durante el conflicto, había muy pocas posibilidades de planificar y poner en práctica algún programa conjunto o de analizar el desarrollo institucional que pudiera unir a los miembros y al personal de la Cruz Roja de ambos lados y formar una única organización de la Cruz Roja. Por lo tanto, se proporcionó apoyo institucional a ambas organizaciones por separado.

## **El proyecto de la olla popular de Giljan**

Los participantes del taller analizaron la gama de dificultades que podrían surgir de las tareas de planificación, búsqueda de personal y ejecución del proyecto de creación de una simple olla popular. Si bien todos reconocieron las necesidades de los grupos vulnerables de ancianos tanto dentro de la comunidad serbia como de la albanesa, se llegó a la conclusión de que la intensa tensión que dejó tanta violencia podía verse agravada con facilidad en varios niveles:

- El conflicto residual entre las poblaciones serbia y albanesa exacerbado por un lugar inseguro para distribuir la ayuda;
- La competencia intracomunitaria entre las familias respecto a la contratación de personal o las oportunidades de trabajar como voluntarios en las organizaciones internacionales de asistencia; y
- Las tensiones resultantes de la percepción de una falta de autonomía por parte del personal local respecto de los expertos de los programas internacionales.

Los participantes presentaron como ejemplo la experiencia de una olla popular organizada por el CICR en Giljan destinada a servir a las poblaciones albanesa y serbia de Kosovo. No obstante, por cuestiones de seguridad, los serbios dejaron de concurrir a la olla popular y los únicos que pasaron a beneficiarse fueron los albaneses. Los participantes del taller también analizaron los problemas que surgieron cuando notaron que el personal que trabajaba en la olla popular y que se suponía había sido seleccionado entre los voluntarios, en realidad estaba compuesto por familiares de los empleados. El grupo de trabajo también resaltó la forma en que las tensiones podían agravarse por un simple programa de socorro cuando el personal local de la Cruz Roja sintió que no se los estaba tratando como iguales sino como subordinados del personal expatriado.

## **Tareas de apoyo a los repatriados para enfrentar el invierno**

Algunos kosovares que habían buscado refugio en algunos países europeos regresaron a la provincia después de la guerra. Muchos de estos refugiados habían estado en contacto con la Sociedad Nacional anfitriona mientras buscaban asilo y, como resultado, se les ofreció asistencia para su reestablecimiento. Aquellos considerados vulnerables pudieron beneficiarse de un programa organizado por la sociedad de la Cruz Roja anfitriona, que buscaba o bien reconstruir sus viviendas o prepararlas para que pudieran soportar los terribles inviernos.

## **Programa de apoyo psicológico**

Todas las guerras, particularmente las guerras civiles, crean, reabren y profundizan las brechas entre los grupos étnicos y sociales. En Kosovo, la interacción social normal fue reemplazada por la desconfianza, la demonización y la aprensión. La capacidad de los individuos de contribuir con los planes de recuperación y rehabilitación se ve severamente dañada. Los refugiados que regresan y las

personas que se desplazaron internamente se encuentran en un entorno hostil y poco amigable lo que plantea importantes obstáculos para su integración. En 1999, la Federación Internacional, con el apoyo de la Cruz Roja local, comenzó a ejecutar un programa de rehabilitación psicológica y a sentar las bases de la reconciliación. Se establecieron actividades psicosociales en cinco regiones de Kosovo con el fin de asistir a la comunidad albanesa de Kosovo. Se emplearon treinta personas locales en este programa, todos ellos albaneses de Kosovo. Sus intervenciones estaban orientadas a concentrarse específicamente en el deseo de revancha, el resentimiento y la ira que todavía persisten en la población.

## **2.5 Repercusión de los programas de las Sociedades Nacionales en los divisores y conectores**

### **Programas de desarrollo institucional**

Se observó que los programas de desarrollo institucional que se ejecutaron tras un conflicto sirvieron para que los grupos que veían a las instituciones de la Cruz Roja local como representantes de su comunidad específica se plantearan importantes cuestiones.

#### **Etnia e imparcialidad**

El hecho de que las dos organizaciones de la Cruz Roja representaran a los dos lados del conflicto reforzó el divisor étnico entre las comunidades en aquellos casos en los que las organizaciones fueron utilizadas para canalizar la asistencia hacia un solo lado y no a los dos. Ambas organizaciones trataron de construir sus relaciones con socios internacionales ya que esto legitimaba su papel como la Cruz Roja de Kosovo. Este sentido de división se hizo más pronunciado por el hecho de que el grueso de las actividades de asistencia internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se centralizó en las áreas albanesas; lo cual tenía sentido considerando que el origen étnico del 95 por ciento de la población restante de Kosovo era albanés. Sin embargo, la población Serbia restante interpretó la concentración de la actividad y la presencia de la ayuda internacional en las áreas étnicas albanesas como una prueba de la inclinación de la comunidad internacional hacia el *otro* lado.

#### **Autodeterminación y legitimación**

Las cuestiones relacionadas con el reconocimiento de las Sociedades Nacionales y el apoyo que reciben suelen transmitir el mensajes acerca de quién o qué población “es dueña y controla” un determinado territorio. Además, el hecho de que existan dos organizaciones que no cooperan una con la otra es una demostración más clara de la falta de cooperación entre las poblaciones. Enfocar la asistencia en un sector de la población –o la percepción de que esta es la situación– puede dar la idea incorrecta de que existe predilección o apoyo político por parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

#### **Idioma y neutralidad**

Se utilizaron publicaciones impresas y, en algunos casos, material audiovisual para proporcionar mensajes educativos sobre los programas de difusión, de promoción de los Principios Fundamentales y el derecho internacional humanitario, además de la educación para la salud y los programas en materia de sensibilización sobre minas. El idioma utilizado en las publicaciones es un claro indicador de las divisiones surgidas por el conflicto. En el caso de Kosovo, en el que la autodeterminación es una fuente importante de divisiones y disputas, el uso exclusivo del serbio o albanés podría interpretarse como una forma de tomar partido en esta disputa política tan particular y podría percibirse como una forma de legitimar el control de uno u otro grupo.

#### **El proyecto de la olla popular de Giljan**

Aunque se trató de una simple intervención de socorro, el proyecto de la olla popular demostró claramente el posible impacto negativo que cualquier programa de socorro puede tener en las tensiones y el conflicto residual dentro de cada una de las comunidades y entre ellas.

## **Etnia e imparcialidad**

Este programa en particular enfrentó varias divisiones: entre las poblaciones serbias y albanesas de Kosovo; entre ambas poblaciones y el CICR; y entre el CICR y la Cruz Roja de Kosovo. Las divisiones entre las dos poblaciones se acentuaron después de que la población serbia tuvo que dejar de utilizar la olla popular. Los serbios sentían que el proyecto era parcial y favorecía a la comunidad albanesa, especialmente teniendo en cuenta que no todos los serbios comprendían la razón por la que ya no podían beneficiarse del servicio. Las poblaciones albanesa y serbia de Kosovo comenzaron a tener resentimiento respecto del accionar del CICR dado que veían cierto favoritismo en el hecho de que se emplearan familiares del personal para trabajar en la olla popular. Finalmente, las tensiones dentro de la Cruz Roja local se incrementaron por la forma en que las contrapartes locales sentían que se las estaba tratando.

## **Tareas de apoyo a los repatriados para enfrentar el invierno**

El programa de apoyo a los repatriados cuyo objetivo fue facilitar el reasentamiento de los refugiados que regresaban, en realidad debilitó las posibilidades de integración a sus comunidades de origen al exacerbar la división entre los que regresaban y los que se habían quedado. La naturaleza exclusiva del proceso de selección incrementó la sensación de resentimiento que ya estaba presente en la población entre los que se consideraba que “se escaparon” a otros países y los que “se quedaron y lucharon”. Los repatriados no sólo habían escapado hacia lo que los que “se quedaron” concebían como condiciones de vida relativamente lujosas y seguras durante el conflicto sino que además iban a recibir trato preferencial durante su reasentamiento, mientras que los que se habían quedado recibieron un apoyo escaso o nulo durante su reasentamiento.

## **Programa de apoyo psicológico**

El impacto del Programa de Apoyo Psicológico tuvo consecuencias tanto positivas como negativas sobre los divisores y conectores. El impacto del Programa de Apoyo Psicológico fue muy positivo en el caso del principal conector entre las comunidades en conflicto: la experiencia común de sufrimiento como resultado del conflicto. El programa fortaleció el sentimiento común de sufrimiento y funcionó para sanar el grave trauma que toda la población había experimentado sin distinción de etnia, religión o idioma. Mediante el trabajo sobre estas cuestiones psicológicas, el programa contribuyó a reducir las tensiones y a incrementar los conectores aunque resulta difícil establecer la magnitud de su impacto.

No obstante, la posibilidad de contratar personal de diferentes grupos étnicos todavía no era una opción viable en el momento de la intervención del MDP. Las consecuencias negativas de trabajar con un equipo de un único origen étnico podrían socavar la naturaleza misma del programa transmitiendo mensajes de parcialidad y falta de cooperación.

## **2.6 Opciones Programas de desarrollo institucional**

Se identificaron varias opciones para enfrentar los posibles problemas de imparcialidad y legitimación que pudieran surgir a partir de los programas de desarrollo institucional. Una de estas opciones consistió en estudiar los ejemplos de la forma en que se organiza una Sociedad Nacional en países con estructuras federales o estructuras políticas con unidades autónomas o semi-autónomas (tales como Bélgica, Canadá o España, entre otros). Se acordó que de tales ejemplos se podrían obtener soluciones en las que cada una de las partes cede algo con el fin de facilitar el apoyo provisional para el desarrollo institucional de las organizaciones locales de la Cruz Roja en Kosovo.

La segunda opción fue organizar un taller de un día utilizando la metodología del MDP para centrarse específicamente en la cooperación entre la Cruz Roja Metohija/ Kosmet y la Cruz Roja de Kosovo, lo que daría idea de cómo avanzar. Se consideró que una discusión abierta acerca de las posibles consecuencias de llevar a cabo actividades de programación separadas tendrían sobre las

distintas comunidades y acerca de la falta absoluta de consulta o cooperación entre las diferentes organizaciones locales y los mensajes que eso transmitía respecto de la reconciliación y la humanidad, podría –con tiempo y perseverancia– dar resultados positivos. También pudieron considerarse las opciones relacionadas con la forma de diversificar a las poblaciones beneficiarias en la programación.

Finalmente se analizarían las ventajas de publicar los documentos en serbio y albanés o en inglés (como idioma común) y un enfoque basado en el consenso respecto del problema identificado en las charlas con las diferentes comunidades.

### **El proyecto de la olla popular de Giljian**

Los participantes del taller que formaron parte del programa de la olla popular de Giljian informaron que había sido una experiencia de aprendizaje rica aunque difícil. Con el fin de reducir las tensiones, había sido necesario reconocer que, durante el período inmediatamente posterior al conflicto cuando no se había reestablecido la seguridad por completo, los serbios no habían podido utilizar la misma olla popular que los albaneses. Por lo tanto, el equipo del proyecto había identificado una solución provisional en donde la ayuda alimentaria sería proporcionada a la población serbia a través de un intermediario. En este caso los alimentos se distribuían a través de iglesias serbias. No obstante, el equipo reconoció que esta separación había profundizado los divisores étnicos y de otro tipo entre ambas comunidades y que resultaba necesario buscar soluciones a largo plazo, que no agravaran esos divisores. Los participantes del taller también señalaron que todavía había que seguir trabajando para superar los divisores relacionados con la selección y el tratamiento de personal.

### **Tareas de apoyo a los repatriados para enfrentar el invierno**

La Sociedad de la Cruz Roja anfitriona se dio cuenta muy rápido de que sus acciones tenían consecuencias negativas. Los participantes del grupo de trabajo que habían formado parte del proyecto pudieron relatar su experiencia del análisis de la situación y transmitirle a la Sociedad Nacional que implementaba dicho proyecto sus observaciones en relación con la forma en la que el programa exacerbaba las divisiones entre los repatriados y los que se “habían quedado”. La Sociedad corrigió el programa y comenzó a seleccionar a los beneficiarios de manera más inclusiva para proporcionarle asistencia tanto a los que se habían ido como a los que se habían quedado durante el conflicto.

### **Programa de apoyo psicológico**

Una sugerencia que se analizó durante el taller para resolver el posible efecto negativo resultante de utilizar personal de un único grupo étnico fue la de tratar de hacer participar en forma más directa en el trabajo psicosocial a los recursos existentes en la comunidad. Uno de los modos fue tratar de encontrar la forma de usar la competencia de la población serbia, sin necesariamente emplearlos como personal de la Cruz Roja. Existía la percepción de que en el futuro, cuando los traumas severos causados por la guerra y el sufrimiento sanaran y las condiciones de seguridad mejoraran, sería posible aspirar a trabajar gradualmente en equipos mixtos y así resaltar los mensajes de cooperación. Los participantes del taller señalaron que resultaría peligroso apoyarse demasiado en la idea de una historia reciente y compartida de “vivir juntos en paz” dado que las discusiones sobre la historia han sido una parte importante de lo que causó el conflicto.

## **3. Conclusión**

### **3.1 Lecciones aprendidas**

La experiencia del personal de las organizaciones locales de la Cruz Roja, y las de la Federación Internacional, las SNP y el CICR demuestran con claridad la necesidad de un análisis integral del contexto y un conocimiento profundo de los divisores y conectores en el área y respecto a la ayuda

humanitaria. El análisis del MDP ayudó a identificar algunas lecciones clave respecto a la situación de los programas en Kosovo posterior al conflicto, lo que podría resultar de utilidad en otras situaciones de recuperación post-conflicto.

Tras analizar los problemas que enfrentaron algunos de los programas de la Cruz Roja, los participantes analizaron la situación de Kosovo en términos más generales. Mencionaron que resultará necesario ser cauteloso en el actual contexto de Kosovo al tratar de aplicar la metodología del MDP. Debe prestarse particular atención a los siguientes puntos:

- La historia se debate continua y vehementemente en Kosovo; por lo tanto, la utilización de la historia en común puede resultar un argumento que genere más conflictos que paz.
- Es importante que las personas que trabajan en Kosovo tengan cuidado de no imponer valores externos a la comunidad.
- Una pregunta difícil que aún no ha encontrado respuesta es hasta qué punto debe fomentarse que las poblaciones albanesa y serbia en Kosovo trabajen juntas, tan pronto después de un conflicto tan sangriento.
- El Movimiento no obstante sostiene valores universales derivados de los principios y el derecho internacional humanitario. Si no se respetan dichos valores, se los debe imponer dado que estos valores y principios son altamente pertinentes para la estructura de la Cruz Roja en el Kosovo posterior al conflicto.

El análisis de los diferentes casos llevó a una consideración específica del problema de las dos organizaciones de la Cruz Roja que existían en Kosovo y las cuestiones asociadas con la estructura y la cooperación:

- En lo que respecta a la condición y al reconocimiento, existen restricciones específicas establecidas por las Convenciones de Ginebra respecto de lo que es posible y lo que es permisible.
- Los participantes también consideraron si otros países, como Bélgica, Canadá y España, podrían ofrecer ejemplos de estructuras que permitieran que tanto la Cruz Roja Metohija/Kosmet como la Cruz Roja de Kosovo pudieran llegar a un acuerdo. Existen precedentes de diferentes filiales de la Cruz Roja que operan bajo la protección de una sede en aquellos países en los que existen grupos diferentes y distinguibles dentro de la población que desean trabajar por separado hasta un cierto punto.
- Sin embargo, también se sugirió que, por el momento, se dejaran de lado las cuestiones de estructura y se trabajara básicamente en intentar construir la cooperación y confianza a través de acciones iniciadas conjuntamente en las esferas humanitaria y de desarrollo. El grupo analizó más a fondo el uso de la metodología del MDP para aclarar las ventajas y desventajas de tales acciones conjuntas aunque reconoció que mucho de lo que se lograra dependería de la forma en la que se trabajara:
  - La existencia continuada de dos organizaciones de la Cruz Roja en Kosovo (una para cada una de las comunidades) es una muestra de falta de cooperación que acentúa las divisiones entre los grupos.
  - Sin embargo, si las dos asociaciones colaboran de forma activa en intervenciones que redunden en el beneficio común de ambas comunidades, se transmitiría un mensaje de colaboración y acercamiento. La experiencia de trabajar en proyectos conjuntos crearía las condiciones necesarias para una posible unificación de las dos asociaciones en términos que resultarían aceptables para ambas partes.
  - Todos los participantes reconocieron que debía existir una única asociación de la Cruz Roja con un equipo multiétnico formado por personal de los diferentes grupos. Sería positivo comenzar ahora con pequeñas áreas de actividad de cooperación, aun si todavía no es el momento apropiado para una integración total. Una de las sugerencias fue buscar áreas de cooperación en Mitrovica, un símbolo por ser la ciudad más dividida de Kosovo y por tener una gran importancia para el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

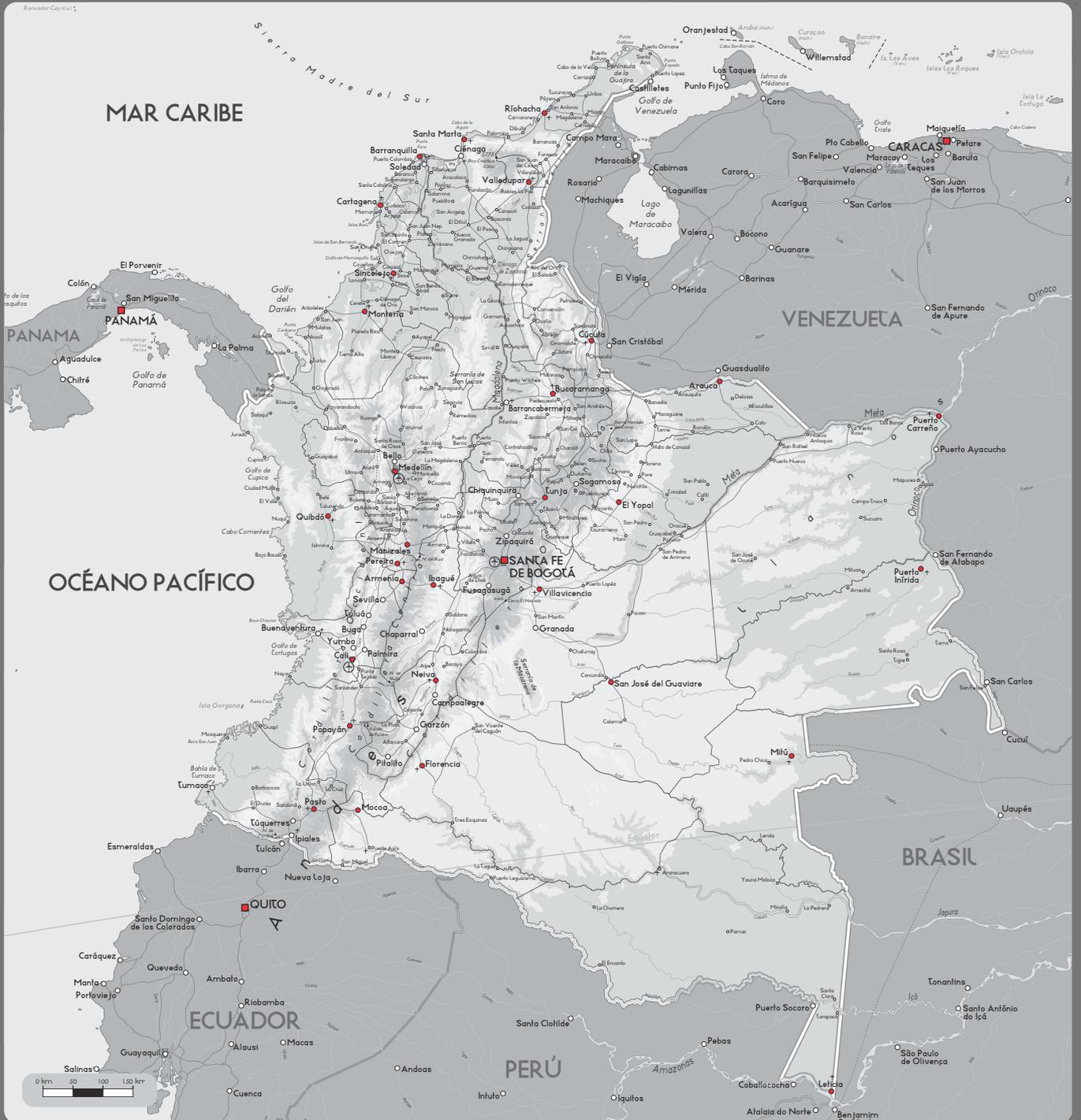
- El análisis concluyó con el acuerdo general de que las personas del Movimiento en la actualidad están dispuestas a apostar por la cooperación. La cuestión no es si esa cooperación es deseable o viable sino cómo puede lograrse. A la luz de este acuerdo, se sugirió realizar otro taller de un día. De ser posible, este taller debía contar con la presencia de representantes de la Cruz Roja Metohija/Kosmet y la Cruz Roja de Kosovo, además de miembros de las SNP, la Federación Internacional y el CICR. Utilizando el enfoque del MDP y con la ayuda de un facilitador del proyecto del MDP, el taller se centraría en analizar cómo podría implementarse la cooperación operativa para que esta sirviera como preámbulo de una posible unión de las dos sociedades de la Cruz Roja en Kosovo .

## 3.2 Seguimiento

Los participantes del taller analizaron las siguientes recomendaciones y opciones para determinar cómo podía hacer el Movimiento para llevar adelante los programas con posterioridad al conflicto en Kosovo:

- Aunque todos los participantes del taller reconocieron que la meta final deseada sería una única organización de la Cruz Roja que representara a los diferentes grupos étnicos de Kosovo, se dieron cuenta de que en la actualidad el tema de su posible estructuración debía dejarse de lado para dedicarse a encontrar áreas operativas más limitadas pero simbólicas de colaboración y cooperación entre la Cruz Roja Metohija/Kosmet y la Cruz Roja de Kosovo.
- Después de reconocer que el problema actual no tiene que ver con si la cooperación entre las organizaciones es deseable o viable sino con la forma en que puede lograrse tal cooperación en el corto plazo, el taller recomendó realizar un segundo taller de un día dedicado específicamente al tema de la cooperación entre las organizaciones. El taller debería utilizar la metodología del MDP y, a fin de cumplir sus metas, debería reunir tanto a representantes de la Cruz Roja de Kosovo como de la Cruz Roja Metohija/Kosmet .
- El taller también recomendó la aplicación de la herramienta de planificación MDP a los programas permanentes de la Cruz Roja en el Kosovo posterior al conflicto. Los talleres realizados para presentar el enfoque debían estar organizados para que todo el personal se familiarizara con la herramienta. Luego, debían realizarse ejercicios prácticos con un grupo básico de empleados de planificación que pertenecieran a las organizaciones de la Cruz Roja que estuvieran funcionando en Kosovo.
- Se debería mantener informado sobre las posibilidades de recibir capacitación de la metodología del MDP al personal del Movimiento con base en Kosovo. No son sólo los miembros del personal de la Federación Internacional (aquellos que trabajan en el terreno o en la Secretaría en Ginebra) los que cuentan con conocimientos considerables del MDP, sino que la organización también suele programar cursos de capacitación y cursos para formadores sobre este tema.
- Para tener una idea más clara de lo que las otras partes opinan y de su reacción respecto del enfoque del MDP, la Federación Internacional debería tratar de analizarlo aun más con ellas. Resultaría muy útil hacer traducir el folleto del MDP a los diferentes idiomas locales.
- El taller se cerró en un ambiente de optimismo en el que los participantes demostraron su entusiasmo por el MDP y por un mayor uso de la metodología en Kosovo. Todos acordaron permanecer en contacto para promover ese trabajo en el futuro.

# Colombia



# 1. Introducción <sup>1</sup>

## 1.1 ¿Por qué Colombia?

Una de cada seis muertes hoy en día en Colombia se produce como resultado de un acto violento, lo que convierte a este país en uno de los más violentos del mundo. La Cruz Roja Colombiana (CRC) se ocupa desde hace mucho tiempo de ayudar a las víctimas de la violencia mediante la ejecución de programas a lo largo y ancho del país. Es la única organización a la que se le permite trabajar en algunas zonas de Colombia.

Existe la percepción errónea de que la violencia registrada en este país proviene únicamente de la guerra civil en la cual el ejército y los grupos paramilitares se enfrentan a varios movimientos guerrilleros armados. Por el contrario, la mayor parte de las muertes ocurridas en Colombia son el resultado de hechos de violencia social y doméstica relacionados con delitos menores, marginación, desplazamientos forzados y pobreza, o del accionar de mafias organizadas relacionadas con el tráfico de drogas y organizaciones criminales. De las 27.000 personas asesinadas durante el año 2000, 19.000 murieron como consecuencia de actos violentos y crímenes domésticos, mientras que los 8.000 restantes fueron víctimas del conflicto armado.

No existe una línea divisoria definida entre las distintas formas de violencia y los objetivos de los grupos enfrentados en el conflicto que con frecuencia se superponen. Pero la realidad sobre la que debe trabajar la CRC es que la mayor parte de las muertes no son el resultado de conflictos armados en pos de objetivos predeterminados relacionados con una agenda ideológica o política.

En 1997, la Cruz Roja Sueca organizó un taller en Bogotá para presentar el proyecto de Capacidades Locales para la Paz (PCLP), con el apoyo del CDA (Acción Cooperativa para el Desarrollo), organización con sede en Boston, que había creado el proyecto en 1994. Entre los participantes se encontraban representantes de la CRC. Más tarde, la CRC solicitó a la Federación Internacional la ejecución del MDP y, como resultado, Colombia se convirtió en el primer país latinoamericano en participar en esta iniciativa.

## 1.2 Objetivos y actividades del MDP

Se organizó una misión del MDP en Colombia entre el 15 de septiembre y el 3 de octubre de 2000. Durante esta misión, se realizaron visitas sobre el terreno a Isla Casucá y la Comuna XX, donde la CRC lleva adelante programas destinados a reducir la violencia social.

<sup>1</sup> El presente informe está basado en el informe final de la misión del MDP realizada entre el 15 de septiembre y el 3 de octubre de 2000 en Colombia.



El análisis efectuado en el marco del MDP garantizó, por ejemplo, que el establecimiento de un centro de salud no profundizase las divisiones existentes entre comunidades vulnerables.

Los objetivos de la misión fueron:

- organizar tres talleres (dos talleres de capacitación en Bogotá y Cali y un taller de comunicación en Bogotá);
- analizar los programas que la CRC viene implementando en zonas particularmente propensas a la violencia social en los alrededores de Bogotá (Soacha, Isla Casucá y Arauquita) y Cali (Comuna XX);
- evaluar el grado de utilidad de la metodología del MDP en Colombia, teniendo en cuenta la realidad local y las actividades realizadas por la CRC; y
- desarrollar un plan de acción para una mayor divulgación de la metodología del MDP en las filiales de la CRC.

Además, la intención de aplicar el MDP en Colombia era complementar y fortalecer una campaña destinada a reducir la violencia en la comunidad, denominada *Adiós Violencia*. Dicho programa fue lanzado en 1998 con el apoyo de la Cruz Roja Noruega.

La misión del MDP en Colombia incluyó la organización de tres talleres: dos talleres de capacitación para personal y voluntarios de la central de la CRC y de las filiales de Cundinamarca (Bogotá) y Valle del Cauca (Cali) y un taller informativo en la sede central en Bogotá.

La mayor parte de los asistentes al taller de capacitación de Bogotá formaban parte del personal encargado de coordinar programas a nivel nacional pero no participaban en forma directa en la ejecución de los programas analizados. Por ende, el taller analizó principalmente las cuestiones relativas a la organización general y a la coordinación de programas de la CRC y de otras organizaciones. Se analizaron cuatro programas en el marco del MDP. Se identificaron varias opciones para mejorar dichos programas y los participantes acordaron compartirlas con el personal y los voluntarios que trabajan directamente sobre el terreno.

Al taller de Cali asistió el personal y voluntarios relacionados con el único programa analizado: el programa de la CRC en Comuna XX. Dicho programa tiene por objeto reducir la violencia doméstica mediante la promoción de valores humanitarios entre los niños. Comuna XX ha sufrido una rápida expansión poblacional durante las últimas décadas, como consecuencia de los desplazamientos masivos generados por el conflicto armado. Los participantes identificaron formas específicas de mejorar el programa y se comprometieron a aplicar las mejoras de manera inmediata en todas las actividades.

En Bogotá se realizó un taller informativo acerca del MDP. El taller reunió a los órganos de gobierno y de gestión de la CRC así como a los representantes de Sociedades Nacionales Participantes y del CICR. El objetivo del mismo fue crear conciencia acerca de la metodología y el concepto del MDP y analizar los resultados de los dos talleres de capacitación.

## **2. Análisis del MDP**

### **2.1 Contexto del conflicto**

El levantamiento armado contra el gobierno central, los delitos relacionados con el tráfico de drogas, la pobreza, la marginación social y el desplazamiento forzado han convertido a Colombia en uno de los países con mayor índice de violencia en el mundo. En el año 2000, la violencia, tanto organizada como no organizada, alcanzó niveles alarmantes; se produjeron alrededor de 27.000 asesinatos y el desplazamiento forzado de 2.200.000 personas dentro del territorio nacional.

Durante la mayor parte de su historia reciente, Colombia ha sido víctima de la violencia y el conflicto. El país se independizó de España en 1819. Durante el siglo XIX se registraron más de 50 conflictos armados, dando origen a la situación contradictoria que caracteriza al país en la actualidad: estabilidad institucional combinada con violencia política y social endémica. Entre 1948 y 1958, el país sufrió uno de los peores períodos de violencia de su historia: La Violencia, que acabó con la vida de 300.000 colombianos, engendró un golpe militar en 1953 y dio origen al movimiento guerrillero autónomo.

A través del Frente Nacional, un acuerdo de poder compartido por el cual los dos partidos políticos mayoritarios (el partido Liberal y el Partido Social Conservador) acordaron la alternancia en el cargo de Presidente y garantizaron conceder al otro un porcentaje determinado de cargos públicos, se logró establecer una paz relativa. El pacto finalizó en 1974 con la introducción de un sistema electoral competitivo.

Desde la década del '60 han existido dos grupos guerrilleros principales: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Los grupos

guerrilleros han atentado contra miembros de las fuerzas armadas, miembros del gobierno e instalaciones militares e industriales. El origen de las FARC se remonta a los grupos de campesinos que actuaban en defensa propia organizados por el Partido Comunista de Colombia durante *La Violencia*. El surgimiento del ELN está relacionado con la Revolución Cubana de 1959.

Los grupos paramilitares han desarrollado sus actividades en Colombia casi desde entonces. Concentrados en la actualidad en la organización *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), estos grupos de derecha se multiplicaron en la década del '90 y se los considera responsables de casi el ochenta por ciento de las muertes en masacres civiles.

La escalada de violencia a manos de los grupos paramilitares y la guerrilla tuvo lugar durante la segunda mitad de la década del '90 y generó desplazamientos poblacionales masivos. Se cree que más de dos millones de personas fueron víctimas de desplazamientos forzados dentro del país y que, además, alrededor de 250.000 personas abandonan el país cada año.

El conflicto se perpetúa a través de la producción y tráfico de drogas, los secuestros, la extorsión a cambio de protección a individuos e industriales ricos, y la explotación de civiles a cambio de comida, vivienda y otros bienes materiales en áreas controladas por los grupos armados. La producción de drogas es significativa. Colombia es uno de los principales productores mundiales de cocaína. El valor estimado de la producción ilegal de drogas alcanza los 5000 millones de dólares al año. La extorsión a cambio de protección genera aproximadamente 500 millones de dólares adicionales anualmente.

Desde principios de la década del '80 se ha intentado negociar una solución pacífica del conflicto. A mediados de la década del '80, las FARC abandonaron la mesa de negociaciones para incorporar su ala política *Unión Patriótica* (UP) al gobierno luego de que más de 1.000 activistas de la UP fueran ejecutados por escuadrones paramilitares de la muerte. En mayo de 1999 el gobierno y las FARC iniciaron la ronda de negociaciones por la paz luego de que el presidente Pastrana retirara el ejército de cinco municipios en el sudoeste. En 1996 los EE.UU. aprobaron un paquete de ayuda de 1.600 millones de dólares, denominado "Plan Colombia", la mayor parte del cual financió programas de capacitación y equipamiento destinado a reforzar la capacidad militar del país para combatir la producción de drogas.

Colombia también produce petróleo, gas natural y carbón. Es un importante productor de oro y platino y el productor líder de esmeraldas a nivel mundial. También produce cantidades significativas de café y bananas y cuenta con un sector de producción textil y de indumentaria muy desarrollado.

## **2.2 La relación entre la asistencia y el conflicto**

Las principales víctimas del conflicto son los civiles. El control territorial es vital para que los distintos grupos armados puedan continuar con el reclutamiento, la capacitación y las actividades que generan ingresos, tales como la producción y el tráfico de drogas, y para que puedan orquestar ataques contra las fuerzas opositoras. Como resultado, la explotación de los civiles a cambio de alimentos, vivienda y otros bienes materiales en las áreas bajo su control representa una de las principales actividades tanto de los grupos paramilitares como de la guerrilla. En consecuencia, la estrategia de los distintos grupos para combatir a sus enemigos consiste en aterrorizar a los civiles que viven en las áreas en disputa, obligarlos a desplazarse, secuestrarlos, torturarlos y matarlos para privar a los opositores de un entorno favorable.

En tales situaciones, la distribución de socorro, la atención básica a la salud y otros servicios sociales a la población en cuestión se perciben inequívocamente como un acto político. Todo tipo de socorro a comunidades en áreas en disputa conduce inevitablemente a acusaciones de parcialidad y convierte

en blancos de los grupos armados a las organizaciones de ayuda y a su personal. El resultado puede apreciarse en los estándares de salud pública de Colombia: una de cada cinco personas no tiene acceso a la salud, una de cada seis no posee acceso a agua potable y, más aún, una de cada seis no dispone de servicios de saneamiento. En zonas rurales, las cifras alcanzan una de cada cuatro sin acceso a agua potable y una de cada tres sin servicios de saneamiento.

Se ha hecho casi imposible mantener un espacio neutral para las organizaciones de ayuda humanitaria, y las condiciones de seguridad para las mismas son desesperantes. Tanto expatriados como locales han sido víctimas de amenazas, secuestros, palizas y hasta asesinatos.

La ayuda a víctimas del conflicto se ve complicada aún más por la multiplicación de grupos paramilitares y guerrilleros que controlan áreas específicas y la necesidad de negociar el acceso a ellas con estos grupos.

Como resultado de la escalada de violencia y el desplazamiento forzado, el CICR incrementó sus actividades de socorro en 1999 en forma conjunta con la CRC para distribuir alimentos, paquetes con insumos de higiene personal y otro tipo de asistencia no alimenticia, así como también ejecutar proyectos de rehabilitación y apoyo a los desplazados.

## 2.3 Divisores y conectores

El análisis fundamental de los divisores y conectores se concentró en el nivel comunitario en áreas en las cuales la CRC estaba ejecutando programas para resolver problemas sociales o domésticos. Los factores de división y conexión surgidos de los debates entre los participantes de los talleres eran principalmente generadores de violencia próximos o secundarios o bien perspectivas de paz. Sin embargo, para la CRC estas fuentes de tensión o reconciliación influyen en forma crítica en sus programas. Dado que surgen en el nivel en el que interviene la CRC, constituyen la dinámica inmediata entre conflicto y paz en las comunidades abarcadas por los programas de asistencia y, como tales, representan tanto las falencias como las oportunidades que debe contemplar la CRC para el diseño y ejecución de los programas.

### Divisores

- **Etnia.** Se trata de un factor cada vez más significativo en Colombia. El sesenta por ciento de la población es mestiza; el veinte por ciento es de origen europeo; el dieciocho por ciento es de origen africano y el dos por ciento es indígena. El activismo político registra un aumento progresivo entre las comunidades negra e indígena y ha generado una respuesta altamente violenta que incluye el asesinato de varios líderes comunitarios.
- **Ideología política.** La cohabitación política a lo largo de los últimos cuarenta años ha borrado toda discrepancia ideológica real entre los dos partidos mayoritarios, lo que ha generado la desilusión del ciudadano de a pie. Más del sesenta por ciento del electorado se abstuvo de participar en las elecciones de 1998. Sin embargo, la presión creciente de los grupos paramilitares y la guerrilla sobre los jóvenes, quienes con frecuencia no tienen acceso o a lo sumo acceso limitado a la educación o el empleo, está forzando a estos últimos a incorporarse a las filas de una u otra facción beligerante. Como resultado, las comunidades se encuentran cada vez más divididas en términos de derecha e izquierda.
- **Desigualdad.** La sensación de desigualdad, marginación o pobreza que experimenta el pueblo colombiano constituye un factor divisor de la sociedad, enfrentando a quienes tienen acceso a algún tipo de sustento económico con quienes no lo tienen, a quienes tienen trabajo con quienes no lo tienen, a quienes tienen acceso a la asistencia social con quienes no, etc. Alrededor del 54 por ciento de la población vive por debajo de la línea de pobreza. En zonas con alta concentración de desplazados internos, la desigualdad se extiende a quienes tienen derecho a vivir en un área determinada y quienes no, con el asentamiento de barrios ilegales y legalizados que suelen enfrentar a los desplazados con los habitantes autóctonos.

- **El sistema de servicio social.** Se trata de un divisor importante en Colombia en la actualidad. El desplazamiento forzado, por lo general resultante de conflictos violentos en zonas rurales, está intensificando la urbanización (que se calcula en 75 por ciento), empeorando las condiciones de hacinamiento, falta de agua potable, servicios de saneamiento, acceso a los servicios de salud, pobreza, desempleo y marginación. La competencia por el acceso a la salud y la educación es una fuente normal de conflicto entre las comunidades. En 1993, la ley 100 estableció el pago de los servicios sanitarios por parte de los usuarios, dejando a gran parte de la población excluida del sistema.

### Conectores

- **Religión.** Alrededor del 95 por ciento de la población es católica y las creencias religiosas constituyen un conector frente a todos los divisores. La CRC ha trabajado en estrecha colaboración con la Iglesia Católica para organizar programas de ayuda y se ha ocupado de su distribución. La Iglesia goza de un gran respeto y también ha intentado disminuir la violencia al desafiar los abusos generalizados a los derechos humanos por parte de los grupos militares. Como consecuencia, los representantes de la Iglesia también han sufrido amenazas, secuestros y asesinatos.
- **Maestros.** Son miembros muy respetados de todas las comunidades de Colombia y se los aprecia por su sabiduría y liderazgo. En muchos casos, su papel es comparable al rol tradicional de los ancianos en otros países.
- **Experiencia compartida de desplazamiento.** En muchas comunidades, el desplazamiento forzado constituye un conector. El desplazamiento forzado de comunidades enteras de zonas que se consideran adeptas a uno u otro bando se ha convertido en moneda corriente a medida que cada grupo trata de privar de apoyo a su contrincante. La experiencia común de desplazamiento poblacional puede ser un conector importante, en especial cuando una comunidad establecida de desplazados (forzados a abandonar su ciudad o pueblo muchos años antes) se ve afectada por un nuevo aluvión de desplazados. Con más de dos millones de desplazados en distintas fases durante los últimos treinta años, se trata de un fenómeno en aumento.
- **Deporte.** El fútbol en especial es un conector preponderante entre los colombianos de todas las extracciones sociales, ideologías y edades. Constituye una herramienta poderosa para los programas destinados a jóvenes, un foro valioso para la propagación de valores humanitarios y las ocasiones en las que juega el equipo nacional presentan oportunidades para olvidar la violencia y concentrarse en la identidad compartida.

## 2.4 Diseño de programas de la Sociedad Nacional

El objetivo de la misión del MDP no era ocuparse del diseño de programas para zonas en conflicto relacionadas con la guerra civil en Colombia. En cambio, el MDP analizó de qué modo la herramienta podía ayudar a desarrollar la capacidad de la CRC para planificar y ejecutar programas en situaciones de gran violencia doméstica y social.

La misión analizó una serie de programas de la CRC en Cali y Bogotá. En el taller de Cali, los participantes analizaron el programa para la educación de la juventud de la Cruz Roja Colombiana. En Bogotá, se analizaron cuatro programas de la CRC puestos en práctica en Soacha, Isla Casucá y Arauquita: se trata de barrios violentos cercanos a Bogotá cuyas poblaciones crecieron rápidamente gracias al flujo de desplazados por conflictos armados o por razones económicas.

### Programa para la educación de la juventud de Cali

Este programa se ha puesto en práctica en dos escuelas de Comuna XX y abarca las siguientes actividades:

- capacitación en primeros auxilios;
- difusión de la legislación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario entre los jóvenes; y
- actividades de recreación para los jóvenes (basadas en el programa para la juventud de la CRC *Paz, Acción y Convivencia*) que promueven el diálogo y las actitudes pacíficas entre niños, así como también el respeto por el medio ambiente. El grupo al cual están destinadas las actividades es de niños entre ocho y diez años de edad.

### **Programa de apoyo a las familias desplazadas de Soacha**

Red de Solidaridad (el organismo del gobierno colombiano encargado de proveer asistencia a los desplazados internos) solicitó a la CRC que ejecutara un programa de asistencia para familias vulnerables en Soacha, a quienes se les entrega alimentos, otros elementos y ayuda económica para alquilar una vivienda. También se les ofrece terapias ocupacionales y psicológicas. Una ley nacional establece un límite de tres meses para los programas de asistencia a los desplazados internos.

La Red de Solidaridad selecciona las familias beneficiarias; en algunos casos se trata de recién llegados a la zona, mientras que en otros se incluyen familias que han vivido en la zona durante varios meses.

### **Programa de Arauquita: Paz, Acción y Convivencia.**

Este programa brinda asistencia sanitaria (atención básica de la salud en el centro médico local y provisión de medicamentos) y actividades de recreación destinados a jóvenes de familias que viven en barrios o asentamientos no legalizados. La mayor parte de las familias han sido desplazadas. Cerca de Arauquita se encuentra Santa Cecilia, un asentamiento anterior que se ha “legalizado”. El centro de salud está ubicado en Santa Cecilia y brinda atención a ambas comunidades. El programa también está dirigido a niños de ambas comunidades.

### **Programa de asistencia sanitaria de Isla Casucá**

Isla Casucá es un asentamiento no legalizado. El equipo sanitario de la Cruz Roja Colombiana destacado en la comunidad organizó actividades tales como atención básica a la salud, suministro de medicamentos y capacitación de los trabajadores de la salud de la comunidad, en colaboración con una instalación existente de Médicos sin Fronteras (MSF).

## **2.5 Repercusión de los programas de la Sociedad Nacional sobre los divisores y conectores**

### **Debilitamiento de los conectores comunitarios**

El análisis del MDP en el marco del taller reveló que el programa de educación para jóvenes de Cali excluía a los maestros (un importante conector en la comunidad). Los maestros son una fuente reconocida de conocimiento y tienen la capacidad de legitimar o socavar los mensajes y valores que la CRC intenta difundir en la comunidad. Además, interactúan con un amplio sector de la población y se suele recurrir a ellos en busca de consejo o mediación. La Sociedad Nacional no sólo había desestimado los beneficios que podrían aportar los maestros como difusores de los mensajes que la CRC intenta hacer llegar a los niños en edad escolar, sino que también había perdido la oportunidad de fortalecer un importante conector de la comunidad.

Más aún, ayudar a los maestros a profundizar su conocimiento de cuestiones críticas tales como los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario podría tener un efecto positivo sobre los factores divisores de la comunidad.

## ¿Agudizar la sensación de desigualdad?

Se analizó la posibilidad de incluir a los padres en actividades destinadas a sus hijos. Por un lado, los niños retornan a sus hogares, en la mayor parte de los casos de extrema pobreza y cuentan qué aprendieron, por ejemplo, acerca de los derechos humanos y la importancia del medio ambiente. Estos mensajes pueden no ser bien recibidos por los padres, quienes probablemente estén desempleados, frustrados e incapacitados para atisbar una luz de esperanza. En algunos casos, puede llegar a generar violencia entre los miembros de la familia. Por otra parte, al alentar a los padres a interesarse en las actividades de capacitación y recreación, el programa capitalizaría los conectores (las escuelas como áreas en las que la comunidad se reúne, el deseo compartido de mejorar la vida de los padres y sus hijos, etc.).

También se analizó el problema de concentrarse en grupos de niños por edades cuya consecuencia podría ser el aumento de la discriminación de aquellos niños que no se encuentran dentro de este grupo. Sin embargo, dado que el programa no tiene la capacidad de trabajar con todos los niños, los voluntarios contemplaron distintas alternativas para capacitar a algunos de los niños como “multiplicadores”, que tendrían la tarea de trabajar con otros niños en edad escolar.

## Programa de apoyo a las familias desplazadas de Soacha

### Divisores y Conectores

- Existen divisiones entre las poblaciones locales y las desplazadas, así como también entre aquellos desplazados por un conflicto armado o por razones económicas.
- Los conectores incluyen las organizaciones comunitarias tradicionales de Colombia, el sentimiento de trauma compartido generado por el desplazamiento forzado de gran parte de la población y las actividades comerciales del mercado de Soacha.

### Impacto

- En algunos casos, la forma en la cual se desarrolló el programa y el proceso de selección de las familias beneficiarias pudo haber exacerbado las divisiones ya existentes entre los distintos componentes de la población de Soacha.

## Programa de Arauquita: Paz, Acción y Convivencia

### Divisores y Conectores

- Los divisores entre las dos comunidades incluyen el hecho de que los habitantes de Santa Cecilia viven en una zona legalizada y tienen un fuerte sentido de propiedad respecto de las actividades y centros comunitarios. La población de Arauquita, por su parte, debe enfrentar la incertidumbre de vivir en un asentamiento no legalizado.
- Se consideró que el programa para la juventud, a través de actividades al aire libre para niños de ambas comunidades, fomenta conectores tales como los espacios comunitarios y el interés compartido en, por ejemplo, los deportes. El programa ha logrado organizar eventos en los que participaron los padres de ambas comunidades, capitalizando así el interés común de estos por el bienestar de sus hijos.

### Impacto

- El hecho de que el centro de salud se encuentre ubicado en Santa Cecilia fomentaba las divisiones entre las dos comunidades, al punto que los vecinos de Arauquita sentían miedo de concurrir al centro de salud. Como consecuencia la población de Santa Cecilia era la única que gozaba de los beneficios que ofrecía el centro.

## Programa de asistencia de salud de Isla Casucá

### Divisores y Conectores

- La falta de coordinación entre las dos organizaciones de ayuda presentes en la misma comunidad, que ofrecen servicios similares, pareció aumentar ciertos factores de división ya existentes

entre sectores de la población. Médicos sin Fronteras, por ejemplo, cobraba a la población una suma simbólica por los servicios de salud, lo que generó una sensación de desigualdad en el trato. Otros factores de división, tales como la desconfianza y las dificultades de acceso a los recursos, se vieron exacerbados.

- La capacitación de promotores de salud en cuestiones de seguridad social y el acceso de todos aquellos capacitados a la información esencial sobre los servicios públicos de salud contribuyó a disminuir los factores de división tales como intereses políticos distintos y desigualdad económica.
- Además, el programa alentaba a la población a reunirse en los centros comunitarios, tales como las escuelas, para debatir problemas comunes como pueden ser la necesidad de instalaciones educativas.

### Impacto

- El equipo de salud informó que suspendieron el servicio en cuanto se detectó dicha situación.

## 2.6 Opciones

### Consideraciones generales

- Todas las opciones identificadas por los participantes en los talleres se relacionaban con la organización de reuniones con los maestros para fomentar su participación y compromiso con la asistencia a las sesiones de capacitación, capacitarlos para trabajar más con los niños, etc.
- Se acordó, a través de los comités de padres ya en funcionamiento, compartir información acerca de planes para actividades y buscar, junto con los padres, formas de fomentar su participación no sólo en las actividades que les interesen sino también en aquellos eventos especiales que pudiesen organizarse.
- Los participantes de los talleres consideraron que era vital llevar a cabo un análisis más profundo de los divisores y conectores potenciales existentes en las escuelas y de las repercusiones de los programas. La información resultaría útil para crear una unidad de coordinación de programa mejor definida que permitiría una mejor gestión de las actividades.
- Durante los debates posteriores a los talleres se hicieron recomendaciones adicionales tales como desarrollar un módulo de capacitación/orientación para efectuar una descripción detallada del conflicto y utilizar la herramienta del MDP y el análisis de los talleres con el fin de establecer otras intervenciones en Comuna XX como mecanismo de prevención.

### Programa de apoyo a las familias desplazadas de Soacha.

- La opción más importante y factible identificada por el grupo fue la de abrir las sesiones psicológicas y de orientación del programa a la población de Soacha en su conjunto y no sólo a las familias beneficiarias. Esto ayudaría a lograr una mayor integración de las familias beneficiarias y una mayor aceptación por parte de la comunidad, reforzando así los conectores existentes.

### Programa Arauquita: Paz, Acción y Convivencia.

- Si bien el grupo consideró la opción de trasladar el centro de salud a Arauquita, cuya población demuestra una necesidad mucho mayor, también analizó la necesidad de legalizar los asentamientos. Finalmente, el grupo decidió que la opción más práctica era mantener el centro de salud en Santa Cecilia y mantener reuniones con los líderes de ambas comunidades a fin de designar en forma consensuada dos personas (una de cada comunidad) para actuar de enlace con el centro de salud, quienes estarían a cargo de organizar los turnos para la atención médica.

### Programa de asistencia sanitaria de Isla Casucá

- El grupo consideró necesario que la CRC y otras organizaciones activas en la región coordinasen sus acciones para intervenciones futuras.
- La CRC necesitaba llevar a cabo evaluaciones para determinar las necesidades de los distintos sectores de la población e integrarlas a sus programas.

## 3. Conclusión

### 3.1 Lecciones aprendidas

Al cabo de los dos talleres de capacitación y el taller informativo, los participantes llegaron a la conclusión de que la metodología podría resultar particularmente útil para programas en diversas zonas de Colombia y efectuaron una serie de sugerencias para realizar el seguimiento de la ejecución del MDP:

- Existe una falta real de coordinación entre las distintas áreas de la CRC a cargo de actividades distintas en la misma zona. Es necesario lograr una mayor integración de los programas y fomentar una mayor participación de la comunidad.
- Sería útil aplicar la metodología del MDP a la planificación de programas de ayuda a los desplazados internos, en los que la CRC tiene cada vez más participación. Resultaría de gran interés efectuar un estudio de caso de este tipo de programa ya que potencialmente influiría sobre conflictos existentes, ya sean de tipo social o armado.
- Los talleres del MDP deberían organizarse en las filiales de la CRC que ejecutan programas en comunidades complejas con altos índices de criminalidad y violencia doméstica (por ejemplo, Caldas).
- Es importante capacitar a los voluntarios y al personal de la CRC respecto del MDP y hacerlos partícipes directos de la capacitación de otros miembros de la organización, además de incluir un módulo de capacitación referido al MDP en el programa “Educación para el Desarrollo” de la CRC.
- Los participantes del taller informativo señalaron la importancia de recopilar y compartir más ejemplos y estudios de caso acerca de la aplicación del MDP en Colombia y otros países de América Latina, y de incluir a otras Sociedades Nacionales de América Latina en la estrategia del MDP de la Federación. También llegaron a la conclusión de que es necesario efectuar las siguientes modificaciones a la metodología del MDP:
  - adaptarla a la realidad de Colombia;
  - incorporarla a los sistemas de capacitación y generación de capacidades existentes de la CRC; y
  - transmitirla en forma correcta al personal y los voluntarios, quienes a su vez podrían capacitar a otros miembros, difundir la metodología y liderar el proceso de institucionalización.

### 3.2 Seguimiento

La iniciativa contó con una excelente aceptación como herramienta para el diseño de programas en el contexto de violencia que caracteriza a Colombia. Sin embargo, si bien el apoyo y el interés de la Federación Internacional respecto al análisis del MDP en Colombia estaba relacionado con programas ejecutados en zonas con altos niveles de violencia social, los órganos de gestión de la CRC analizaron la posibilidad de utilizar esta herramienta en otras zonas del país en las cuales se constata la presencia de grupos armados en actividad.

En marzo de 2002, la CRC participó en un taller de formación de formadores realizado en Quito, Ecuador, en el cual personal de los departamentos nacionales de diseño de programas y formación de las sociedades de la Cruz Roja de Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela recibieron capacitación como instructores del MDP. Se elaboró una estrategia de difusión regional sobre la base de planes de difusión y capacitación de las distintas Sociedades Nacionales a ejecutar durante el período 2002-2003.

# Tayikistán



# 1. Introducción

## 1.1 ¿Por qué Tayikistán?

Desde el desmembramiento de la Unión Soviética, el pueblo de Tayikistán ha sufrido enormes penurias y una tremenda pobreza. Su población, que asciende a 6.200.000 habitantes, se vio sometida a una sangrienta guerra civil que duró cinco años y en la que murieron al menos 50.000 personas. Alrededor de 600.000 personas fueron desplazadas internamente por las luchas armadas y cerca de 80.000 dejaron el país en busca de refugio, en especial en Afganistán. Muchos dejaron Tayikistán de forma permanente para construir sus vidas en algún país vecino.



Existen marcadas divisiones en las zonas agrícolas de Tayikistán, ya que se privilegia el cultivo del algodón sobre otros cultivos y por lo tanto se destina mayor cantidad y mejor calidad de tierra y de recursos de riego para su producción.

La reconciliación y la recuperación que siguen a la guerra son lentas y complicadas debido a la transición hacia una economía de libre mercado que están experimentando los países de la antigua Unión Soviética. El sufrimiento que trajo aparejada la guerra se vio exacerbado durante los últimos años por una escasez crónica de alimentos, resultado de una producción interna insuficiente, de un lento ritmo de la reforma agraria y de un bajo nivel de inversión en el sector agrícola. La producción de alimentos se vio aún más reducida por el colapso parcial de la infraestructura de riego del país y por la presión para incrementar la producción de algodón.

Las organizaciones humanitarias, incluida la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán, se han ocupado de proporcionar ayuda de emergencia buscando aliviar el sufrimiento de la población. También han brindado

asistencia para la rehabilitación, si bien en forma limitada, con el fin de apoyar la recuperación. En su tarea, se enfrentan con un importante dilema: cómo responder ante una situación de vulnerabilidad, hambre y desnutrición que se ha generalizado y prolongado por demasiado tiempo a causa de factores estructurales, tanto de carácter político como económico.

Lo único que puede garantizar que los programas de ayuda no dificulten la recuperación a largo plazo, aun si mitigan el sufrimiento en el corto plazo, es un análisis profundo del contexto político, económico y social, y el conocimiento de la dinámica del conflicto, para luego planificar la intervención.

Se estimó que el uso de la metodología del MDP para analizar las repercusiones de la asistencia sobre las comunidades que se están recuperando del conflicto y que conviven con altos niveles de violencia podría proporcionar la información necesaria a la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán.

## 1.2 Objetivos y actividades del MDP

Tayikistán fue uno de los primeros países en los que se usó el análisis del MDP. El entorno operativo era extremadamente complejo: la recuperación posterior al conflicto durante la transición del comunismo a la democracia liberal, y de una economía centralizada a una de libre mercado en un país afectado por la sequía, la crisis económica y la inestabilidad regional.

El trabajo del MDP en Tayikistán puede dividirse en tres fases:

- **Fase 1.** Fase piloto e introductoria diseñada para aumentar la sensibilización sobre los efectos potencialmente negativos de la asistencia prestada una vez finalizado un conflicto, y para evaluar la aplicabilidad de los resultados del Proyecto de Capacidades Locales para la Paz (PCLP) a los programas de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán dentro del marco

específico de la transición post-soviética y post-conflicto en Tayikistán. Se realizaron dos misiones en mayo y noviembre de 1999. Mientras duró la intervención, el delegado de socorro de la Federación Internacional y su contraparte de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán realizaron un análisis inicial del programa de seguridad alimentaria utilizando la metodología del MDP.

- **Fase 2.** Misión de seguimiento, realizada en octubre de 2000, para evaluar la aplicación del MDP al programa de seguridad alimentaria y revisar las conclusiones a la luz del un programa de socorro a gran escala para enfrentar la sequía, cuya puesta en práctica se había planificado para fines de 2000 y 2001.
- **Fase 3.** Misión de evaluación, llevada a cabo en julio de 2001, para analizar la aplicación de la metodología del MDP al programa de socorro ante la sequía.

Los resultados específicos de las diferentes fases de las intervenciones del MDP en Tayikistán fueron:

- En 1999, se revisó el programa de seguridad alimentaria y se formó a 23 miembros del personal de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán y a 5 delegados en el análisis sistemático de las repercusiones que tiene la ayuda que se brinda en situaciones de posguerra o de violencia social.
- En 2000, se evaluaron los posibles efectos negativos y positivos del programa de socorro en caso de sequías propuesto, se elaboraron un cuestionario de análisis de impacto de los programas a fin de orientar la planificación de las intervenciones en el programa de socorro en caso de sequías y un gráfico de las repercusiones para mapear por sector y según el nivel de intervención, los distintos programas de recuperación existentes, resaltando su potencial impacto político.
- En 2001, se evaluó el programa de socorro en caso de sequías, se elaboró un estudio de caso de Tayikistán y un capítulo sobre Tayikistán en el Informe Mundial sobre Desastres de 2001.

## 2. Análisis del MDP

### 2.1 Contexto del conflicto

Antes de su incorporación a la URSS, la mayor parte del Tayikistán moderno se encontraba dentro del Emirato feudal de Bukharian, un protectorado ruso. Entre 1924 y 1929 se produjo la división soviética de Asia central en repúblicas sobre la base de la composición étnica de la población. Tradicionalmente, Tayikistán era una de las repúblicas más pobres de la Unión Soviética y una parte importante de su presupuesto nacional dependía de los subsidios transferidos desde Moscú. En 1990, este subsidio ascendió al 47 por ciento de los ingresos del gobierno.

En 1991, Rusia disolvió la Unión Soviética y el 9 de septiembre de ese mismo año Tayikistán declaró su independencia. Los conflictos comenzaron en noviembre, cuando un candidato del Partido Comunista, Rahkmon Nabiyev, derrotó al candidato que representaba al Partido Democrático de Tayikistán y al Partido del Renacimiento Islámico y ganó las elecciones presidenciales. En mayo de 1992, tras meses de manifestaciones anticomunistas, Nabayev se vio obligado a gobernar mediante una coalición con partidos democráticos islámicos y seculares. Un mes más tarde, un grupo armado de partidarios de Nabiyev derrocó a la coalición y la reemplazó por un gobierno neo-comunista. Las manifestaciones llevadas a cabo en la capital se convirtieron en violentas confrontaciones entre los pro-comunistas y los partidarios de la oposición. Una facción pro-comunista del sur estableció la milicia del Frente Popular Kulyabi y el conflicto se trasladó a la provincia de Khatlon, ubicada en el sur del país, hasta convertirse en un conflicto armado generalizado. Entre marzo y diciembre de 1992, murieron 50.000 personas cuando los grupos regionales se movilizaron por razones ideológicas (comunismo versus democracia) y religiosas (islamismo versus laicismo). Se cree que han muerto cerca de 100.000 personas en una sangrienta guerra civil que se prolongó durante cinco años. Una décima parte de la población, es decir, cerca de 600.000 personas, fue desplazada internamente, mientras que 80.000 tuvieron que exiliarse, en especial a Afganistán.

Las divisiones regionales encontraban sus raíces más profundas en la experiencia de Tayikistán durante la era soviética, cuando el norte dominaba al resto del país, en los desplazamientos forzados y en la opresión religiosa. Durante este período, la mayoría de la elite gobernante de Tayikistán provenía de la región de Leninabad (Soghd), ubicada en el norte y dominante desde el punto de vista económico. El éxito de la milicia del Frente Popular Kulyabi contra los soldados de la oposición forzó a los comunistas de Leninabad a ceder el control a sus aliados Kulyabi de la región sur, que era más pobre. En la reunión del parlamento tayiko llevada a cabo en noviembre de 1992, Emomali Rahkmonov, el líder del Soviet de Kulyab de los Diputados del Pueblo, fue elegido líder del Soviet Supremo: cabeza del estado y del gobierno.

La oposición estaba formada por una coalición dominada por los partidos de las regiones orientales: Qarateghin y Gorno-Badakshan, compuestos por el Partido del Renacimiento Islámico, el Partido Democrático de Tayikistán y La'li Badakshan. Los grupos islámicos habían ejercido presión con miras a tener un rol político más activo en varias de las repúblicas de Asia central. Esta ambición se hizo realidad en parte en junio de 1990, cuando el Congreso de Musulmanes de la URSS creó el Partido para el Renacimiento del Islam para toda la Unión Soviética. De allí surgió el Partido del Renacimiento Islámico de Tayikistán. Su principal bastión se encontraba en la región de Qarateghin, dentro de las comunidades garmis, que habían sido reubicadas luego de ser desplazadas a la fuerza de la región Qarateghin para proporcionar mano de obra a los establecimientos productores de algodón de Vakhsh durante el período soviético.

El Partido Democrático de Tayikistán era un movimiento nacionalista popular compuesto básicamente de intelectuales provenientes de Dushambé, y no contaba con un brazo armado. El Partido del Renacimiento Islámico y el Partido Democrático de Tayikistán se aliaron con La'li Badakhshan, un partido que representaba especialmente a los pamiris que buscaban incrementar su autonomía en la región oriental de Gorno-Badakhshan.

A fines de 1992, la región de Khatlon, ubicada en el sur del país, fue escenario de luchas feroces y atrocidades generalizadas. Las milicias pro-comunistas kulyabis expulsaron a la mayoría de la población no kulyabi durante el invierno de 1992 y 1993, y los forzaron a escapar. Muchos se dirigieron al norte de Afganistán, donde el Partido del Renacimiento Islámico creó una efectiva guerrilla. Ya en 1996, la oposición se había combinado en la Oposición Tayika Unida y capturó la región de los valles del este del país.

Algunos poderes externos, que buscaban influir sobre el resultado de la guerra, alimentaban el conflicto. Sin embargo, el surgimiento del régimen talibán en Afganistán y el temor de que su estilo fundamentalista de islam sunni echara raíces en Tayikistán y en todo el centro de Asia generó una intensa presión internacional para que el conflicto se solucionara. La mediación internacional dio como resultado un acuerdo de paz, que se firmó el 27 de junio de 1997. Un nuevo gobierno de coalición fue establecido por el Partido Demócrata Popular de Tayikistán y los partidos de la oposición, liderados por el Partido del Renacimiento Islámico. El acuerdo de paz también establecía el regreso de todos los refugiados, la desmovilización de los grupos guerrilleros y la convocatoria de elecciones.

Si bien la situación política externa mejoró desde la firma del acuerdo de 1997, la seguridad todavía representa un problema en algunas partes del país. Las fuerzas militares, que una vez fueron elementos leales del ejército, se rebelaron en tres ocasiones desde 1997. La tercera rebelión, que tuvo lugar en noviembre de 1998, fue lanzada desde Uzbekistán y parece haber estado manejada por elementos de Leninabad que estaban insatisfechos con el hecho de haber sido excluidos del poder. Las relaciones con el vecino país de Uzbekistán no se vieron favorecidas debido a la incapacidad del gobierno de Dushambé de evitar que las fuerzas armadas del Movimiento Islámico de Uzbekistán utilizaran su territorio para preparar incursiones a Kirguistán y al sur de Uzbekistán en agosto de

1999 y en agosto de 2000. El Movimiento Islámico de Uzbekistán está formado por personas de origen étnico uzbeko que huyeron de Uzbekistán y lucharon del lado del Partido del Renacimiento Islámico durante la guerra civil.

En noviembre de 1999, el Presidente Rahmonov fue reelegido y en febrero y marzo de 2000, su Partido Demócrata Popular de Tayikistán consolidó su posición parlamentaria luego de un pobre desempeño de la oposición islámica <sup>1</sup>. En junio de 2000, Rusia y Tayikistán acordaron mantener las fuerzas rusas en Tayikistán durante diez años.

En la actualidad, Tayikistán se encuentra inmersa en una difícil doble transición: de la guerra a la paz y de un estado soviético a una economía independiente de libre mercado. Debido a esto, se enfrenta a una cantidad enorme de obstáculos que contribuyen a un potencial conflicto y a que exista una tensión subyacente:

- La eliminación del subsidio otorgado por el gobierno de la Unión Soviética.
- La destrucción causada por cinco años de guerra civil y la posterior pérdida de ingresos fiscales e inversiones extranjeras.
- El deterioro de la infraestructura nacional a consecuencia de años de abandono e inversiones insuficientes.
- El éxodo de una importante parte de su población más educada y productiva.
- La escasez crónica de alimentos y un índice de desempleo de casi el 80 por ciento de la mano de obra del país y la pobreza absoluta de la mayor parte de la población, cuyos ingresos anuales promedio se estiman en 111 dólares estadounidenses.
- Un creciente sector dedicado al narcotráfico, en el que casi un 25 por ciento de la producción de opio, morfina y heroína de Afganistán se contrabandea a través de Tayikistán.

## 2.2 La relación entre la ayuda y el conflicto

El análisis del proceso de recuperación de Tayikistán posterior a la guerra y a la Unión Soviética sugiere que el hambre, la pobreza y la vulnerabilidad se encuentran fuertemente arraigadas en la falta de equidad política y económica. Tayikistán, uno de los países con menor cantidad de tierra cultivable por cabeza del mundo, presenta deficiencias alimentarias crónicas. La producción de cereales durante la era soviética promediaba los 42 kilogramos de cereal por cabeza (la necesidad estimada es de 146 kilogramos).

Esto no representaba un problema, ya que la principal función de Tayikistán dentro de la red de repúblicas soviéticas era la de producir algodón, que se comerciaba a cambio de granos – utilizados para solventar el déficit alimentario – y otras importaciones. En el período anterior a la guerra civil, la producción algodonera ascendía a un promedio de 900.000 toneladas por año.

No obstante, desde 1991, la producción descendió bruscamente. Como resultado de la destrucción y la fractura ocasionadas por la guerra civil, la producción anual cayó a 318.000 toneladas en 1996. El deterioro de la infraestructura de riego, las maquinarias en mal estado y el hecho de haberse apoyado constantemente en las granjas del estado y en las explotaciones colectivas de la era soviética, poco productivas, arruinaron cualquier posibilidad de incrementar la producción de manera significativa. Las repercusiones de esta situación sobre las posibilidades de recuperación son contundentes: el algodón representa cerca de 12 por ciento de los ingresos del gobierno de Tayikistán y constituye una de las principales fuentes de ingresos por exportaciones, además de una divisa fuerte, utilizada para pagar el servicio de la deuda externa.

A fin de aumentar la producción, el gobierno expandió el área de tierras para el cultivo de algodón, lo que ha tenido consecuencias sobre la producción de alimentos. Se le ha dado completa prioridad a la producción de algodón sobre la de cereales: el cultivo de cereales se ha visto desplazado de las tierras que reciben irrigación y ha aumentado la competencia para conseguir tierras, agua y otros

1. Sin embargo la violencia esporádica continúa. A mediados de 2001, varias figuras políticas y religiosas prominentes fueron asesinadas y 60 personas murieron a consecuencia de los enfrentamientos entre el ejército y las ex fuerzas de la Oposición Tayika Unida cerca de Dushambé.

insumos agrícolas. El gobierno también le dio prioridad a la privatización de los establecimientos productores de algodón y a las fábricas de procesamiento del algodón (escardadoras) como parte de un proceso más importante en su estrategia de transformación hacia una economía de libre mercado. Ya en 2001, el comité de propiedades del estado había vendido las 32 escardadoras de algodón de Tayikistán, casi 400 de sus 600 establecimientos agrícolas estatales o explotaciones colectivas (cada uno de los cuales cubría entre 1.000 y 2.000 hectáreas) y cerca de 5.500 empresas estatales.

Sin embargo, ha habido numerosos informes que indicaron que el proceso de privatizaciones no fue realizado correctamente. Según la Unidad de Investigación de la publicación “The Economist”, “algunas figuras influyentes del mundo empresario y político han recibido trato preferencial y se les han otorgado activos estatales rentables a precios extremadamente bajos”.

Mientras tanto, la gran mayoría de la población de Tayikistán sufría la peor escasez de alimentos de su historia reciente. Al finalizar la guerra, el 16 por ciento de los hogares habían sido considerados muy inseguros desde el punto de vista alimentario. En 1999, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) había registrado una tasa de desnutrición crónica del 40 por ciento.

En 2000, Tayikistán atravesó la peor sequía en 74 años. Los daños causados por la guerra civil, combinados con el virtual colapso de la infraestructura de riego en algunas áreas y la escasez de fertilizantes y semillas de calidad, además de la severa falta de lluvias incrementaron las posibilidades de una hambruna inminente. La cosecha de granos sólo alcanzó para satisfacer apenas un 25 por ciento de las necesidades alimentarias del país. Más de un millón de personas se enfrentaban al hambre.

Parecía que casi una década de programas de ayuda humanitaria en materia alimentaria no habían contribuido en lo más mínimo a la seguridad alimentaria en Tayikistán. Desde 1991, las organizaciones humanitarias y, en particular, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Oficina de Asuntos Humanitarios de la Comisión Europea (ECHO) habían participado en programas de socorro a gran escala proporcionando ayuda alimentaria directa a los grupos vulnerables con el fin de aliviar el hambre. Hacia fines de la década del '90, la preocupación de que la ayuda alimentaria institucionalizada estuviera creando dependencia y perpetuando la inseguridad alimentaria crónica llevó a que se incrementara aún más la ayuda para la rehabilitación agrícola a las familias y los campesinos con el fin de promover la seguridad alimentaria. Esta situación arrastró a las organizaciones de ayuda humanitaria hacia la dinámica de los conflictos políticos y sociales; en algunos casos, provocó actos violentos entre los campesinos y las autoridades locales.

En 1999, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Acción contra el Hambre habían dado cuenta de la existencia de tasas de desnutrición aguda en el sur del país y la mayor parte de los programas se concentraron allí. La rica provincia agrícola de Khatlon fue una de las más afectadas. Khatlon cuenta con una historia de tensión intergrupal. En la década del '70 y del '80, en el valle de Vahksh, donde las comunidades de garmis y pamiris que se habían vuelto a establecer bordeaban los pueblos de Kulyab y Uzbek, las disputas por la tierra y el agua eran tan comunes como la presión demográfica; la escasez de insumos agrícolas ahondaba las diferencias e incrementaba la competencia por los recursos. Fue allí, entre estos grupos, que tuvieron lugar las luchas más feroces y donde se produjeron las peores atrocidades durante la guerra civil. Los programas de rehabilitación que asignaban las tierras, las herramientas, los fertilizantes y las semillas a un número limitado de campesinos de diferentes comunidades que habían emergido recientemente de un largo y sangriento conflicto a partir de estos recursos podían generar otro conflicto con suma facilidad.

La comunidad humanitaria internacional se enfrentó con un terrible dilema: cómo intervenir de forma significativa en el entorno del acceso, el uso y el control de la tierra, que estaba altamente politizado, y aun así mantenerse neutral. Se señaló que si las operaciones de emergencia se limitaban

a enfrentar las necesidades inmediatas, al proporcionar miles de toneladas de alimento, las organizaciones estaban librando al gobierno de su responsabilidad de apoyar la producción de alimentos mediante inversiones en infraestructura de riego, reformas agrarias y programas de rehabilitación agrícola. Por otra parte, la ayuda que se brindaba en materia de rehabilitación agrícola podría interpretarse como una forma en la que las organizaciones humanitarias legitimaran un aumento del cultivo del algodón a expensas de la producción alimentaria; lo que a su vez podría interpretarse como una forma de apoyar el proceso de privatizaciones que parecía estaría beneficiando exclusivamente a una minoría de élite a expensas de una mayoría que padecía hambre.

## 2.3 Divisores y conectores

Si bien existen diferencias entre los contextos del norte y del sur de Tayikistán, tanto los divisores como los conectores tienen amplio alcance y afectan a toda la población. Los conectores están profundamente arraigados, mientras que los divisores son recientes, pues surgen de la manipulación de las identidades nacionales y étnicas de la era soviética o de la competencia por el control de los recursos hídricos y de la tierra que se dio durante la transición posterior a la era soviética.

### Divisores

#### Regionalismo/etnia

En parte, la guerra civil opuso a los grupos regionales de la población tayika. Los leninabadis, el grupo proveniente del norte del país y que tradicionalmente había ejercido su dominio, se aliaron con los kulyabis del sur del país para apoyar al gobierno comunista. Luchaban contra una oposición formada por grupos garmis y pamiris que contaban con el apoyo de la región de Qarateghin (ubicada en el centro de Tayikistán) y de la provincia de Gorno-Badakshan, ubicada al este. La mayor parte de los enfrentamientos tuvieron lugar en la provincia de Khatlon, al sur, que cuenta con una población mixta de kulyabis y uzbekos (considerados los “locales” de la provincia) contra los garmis (que fueron transplantados a Khatlon durante la década del '30 para trabajar en los establecimientos algodóneros del estado). Khatlon está particularmente afectada por la inseguridad alimentaria.

#### Acceso a la tierra

En la actualidad, la tierra es uno de los recursos más disputados de Tayikistán. Sólo el 7 por ciento de la tierra es apta para el cultivo pero el 70 por ciento de una población que asciende a 6.200.000 habitantes vive en zonas rurales, es decir, la densidad poblacional de la tierra apta para cultivo es de 488 personas por kilómetro cuadrado. La competencia se ve muy intensificada por la falta de alimentos, la pobreza y el desempleo generalizado.

La reforma agraria ya está en marcha con el fin de mejorar el acceso y el uso efectivo de las tierras aptas para el cultivo. Se están privatizando los establecimientos agrícolas del estado y las explotaciones colectivas, y el gobierno también ha distribuido 75.000 hectáreas de tierras que estaban en manos del estado con acceso a los sistemas de riego y las ha dividido en pequeñas parcelas de 0,75 hectáreas como parte del programa de la tierra de la presidencia. El proceso de distribución ha sido poco transparente así como la información sobre el programa. Además las condiciones en que se asignó la titularidad y la responsabilidad sobre las tierras, no fue divulgada de manera equitativa. Esta situación dio lugar a quejas de falta de igualdad, corrupción y manipulación del programa. Por lo tanto, es común que haya conflictos por la asignación de la titularidad de las tierras entre las autoridades y los campesinos descontentos y en ocasiones, es común que estas reyertas terminen en actos de violencia tanto individual como colectiva.

#### Uso de la tierra

Se da prioridad al algodón sobre cualquier otro producto agrícola, tanto en cuanto a la cantidad y calidad de la tierra asignada a su cultivo y al sistema de riego como a las inversiones en infraestructura y el pago de salarios.<sup>2</sup> Esta política genera una serie de profundas divisiones dentro

2. Tayikistán cuenta con 840.000 hectáreas de tierra apta para el cultivo. En teoría, 555.000 hectáreas cuentan con sistemas de riego, pero la falta de mantenimiento de los canales y conductos de riego y del suministro de electricidad hizo que gran parte de la infraestructura de riego se desintegrara. En realidad, el sistema de riego que se encuentra en funcionamiento sólo satisface las necesidades de menos de 400.000 hectáreas. De éstas, 280.000 se utilizan para cultivar algodón, lo que probablemente deja menos de 100.000 hectáreas con acceso a los sistemas de riego para el cultivo de cereales.

de las zonas agrícolas (especialmente en los valles conectados a los sistemas de riego del sur, oeste y norte del país) en las que se cultiva el algodón:

- La producción de algodón está altamente relacionada con las comunidades garmis y pamiris que fueron trasladadas de las regiones de Qarateghin y Badakhshan. Estos grupos mantuvieron una identidad muy clara tanto por su origen y como por la experiencia en las explotaciones colectivas. Durante la guerra civil constituyeron la principal oposición a los kulyabis y leninabadis, que apoyaban el comunismo.
- El cultivo del algodón se lleva a cabo especialmente en los establecimientos del estado, a diferencia de los establecimientos individuales privados o las asociaciones de productores agrícolas.
- La privatización de los establecimientos del estado y las explotaciones colectivas y de las plantas escardadoras de algodón exacerbó las divisiones al transferir los bienes públicos del estado a los empresarios privados, mientras que la gran mayoría de la población no pudo acceder siquiera a las pequeñas “parcelas presidenciales” de 0,75 hectáreas.
- El cultivo del algodón necesita mucha más agua que los cereales y, por lo tanto, el algodón tiene prioridad en las tierras que cuentan con acceso a sistemas de riego. Ésta es una fuente más de división en especial, como ocurrió en 2001, cuando la producción de algodón se incrementó, al tiempo que la producción de cereales cayó a la mitad, lo que derivó en falta de alimentos e hizo que los habitantes de Tayikistán tuvieran que pagar precios inflados para obtener alimentos importados o que tuvieran que formar una fila para recibir ayuda humanitaria.

### **Distribución de agua**

El agua utilizada en la agricultura constituye una importante fuente de tensión que puede llegar a derivar en hechos violentos. Aunque Tayikistán obtiene suficiente agua de la nieve y el hielo derretidos, lo que alcanza para abastecer a las cinco repúblicas del Asia central, el sistema de riego utilizado ya no funciona en casi la mitad de las tierras que recibían dicha agua. Los conductos, los generadores de electricidad y las bombas comenzaron a funcionar mal cuando el gobierno dejó de invertir adecuadamente en obras de mantenimiento. Como resultado, los sistemas de riego de importantes zonas que antes tenían acceso a estos sistemas ahora dependen de las lluvias. Durante los últimos años, gran parte del centro y sur de Asia se ha visto azotada por las sequías. Así, se intensificó la competencia por las tierras con acceso a los sistemas de riego entre las comunidades trasladadas y las locales, y entre los productores de algodón y de cereales.

### **Sistemas neo-feudales de trabajo**

Desde siempre, la mano de obra relacionada con los proyectos del estado ha constituido una fuente de profundas divisiones en la sociedad tayika. Desde la década del '30 hasta la década del '90, cientos de miles de personas que provenían del centro y el este del país se vieron forzadas a reasentarse para trabajar en proyectos agrícolas de uso intensivo de mano de obra y en nuevas industrias. Como resultado de esta experiencia, poblaciones enteras de garmis y pamiris se reasentaron conservando su identidad propia. Esta situación provocó el aumento de la competencia entre los grupos por el trabajo y agudizó la percepción de que existían diferencias sociales. En la actualidad, el desempleo es alto: cerca de un 50 por ciento de la fuerza laboral. De los que tienen trabajo, el 67 por ciento trabaja en el sector agrícola. Muchas de las personas que trabajan en establecimientos colectivos del estado dedicados a la producción de algodón (*sovkhos* y *kolkhoz*) no han recibido un salario en forma regular durante años.

### **Desigualdad / manipulación por parte de los grupos de élite**

La desigualdad es un fuerte divisor entre las personas y las comunidades en el Tayikistán de posguerra. Allí, la etnia, el origen, las influencias, el nivel de ingresos, la pertenencia a partidos o grupos de élite son, con demasiada frecuencia, los principales determinantes del acceso y las mejores oportunidades. Tayikistán se encuentra bajo la enorme presión de tener que producir resultados rápidos en materia de crecimiento económico a través de la privatización de los bienes del estado, el gasto público restringido y el fin de los subsidios. En el mejor de los casos, el crecimiento es desigual

y según un análisis internacional de renombre, el proceso de privatización fue “todo menos equitativo”.<sup>3</sup> El resultado final es una brecha que se abre entre el grupo de élite, formado por políticos y empresarios, y la vasta mayoría de la población, que carece de acceso a cualquier medio de comercio o producción y que sobrevive con un ingreso anual promedio de 111 dólares estadounidenses. En el año 2001, el producto interno bruto (PIB) ascendió a solo 50 por ciento del PIB de 1990.<sup>4</sup>

### Nacionalismo / etnia

Las personas de origen étnicos uzbeko constituyen el 25 por ciento de la población de Tayikistán.<sup>5</sup> Durante los primeros años de la Unión Soviética, algunos territorios que habían sido históricamente tayikos fueron incorporados a la República Socialista Soviética Uzbeca, dentro de la que el Tayikistán actual era una región autónoma. En 1929, Tayikistán se convirtió en una república socialista soviética de pleno derecho e incorporó la provincia uzbeca de Leninabad. Medio millón de tayikos y los centros culturales tayikos de Samarcanda y Bukhara quedaron en Uzbekistán. Las relaciones con Uzbekistán han sido tensas desde la guerra civil.

Ambos gobiernos han destacado las cuestiones nacionales ligadas al idioma y a la cultura y han tratado de revivir las viejas identidades, correspondientes a períodos anteriores de la historia. Existen importantes comunidades uzbecas en las provincias de Khatlon y Soghd (Leninabad) y la escasez de alimentos ha fomentado la competencia por recursos tales como la tierra, el agua y la asistencia.

## Conectores

### Religión

Dado que el 85 por ciento de la población es musulmana (80 por ciento de sunnis y 5 por ciento de shias), el Islam es el conector más importante entre las personas de todas las extracciones sociales. En la era pre-soviética, existían ocasiones, prácticas y tradiciones religiosas que unían a las familias y comunidades y que les proporcionaban un marco aceptado por todos para desempeñarse en los aspectos cotidianos, así como mecanismos acordados para encarar y resolver los conflictos que se producían entre las diferentes comunidades y aun dentro de la misma comunidad. Un ejemplo era la cena compartida en la mezquita local, que daba a los miembros de la comunidad un foro estructurado y habitual en el que podían discutir las preocupaciones que les eran comunes.

### Respeto hacia los ancianos de la comunidad

El sistema *mahallah* se utiliza en la mayor parte de los pueblos y es respetado como fuente de liderazgo, guía y resolución de conflictos. Antes del período soviético, las comunidades tayikas tanto de las zonas rurales como urbanas se organizaban a sí mismas a través de consejos de ciudadanos o *mahallah*. Estos consejos, formados por los hombres ancianos, funcionaban como un foro en el que los hombres que eran cabeza de familia se reunían y trataban los conflictos y problemas locales. El sistema soviético debilitó las instituciones cívicas tradicionales tales como los *mahallahs* y debilitó su autoridad al crear asociaciones profesionales y otorgarles poder para que representaran al estado soviético dentro de la comunidad. Cuando se desencadenaron los conflictos en 1992, la población se apartó de las organizaciones creadas por el estado y se volcó a las estructuras tradicionales basadas en la comunidad, la familia y los lazos locales.

### Interés compartido en los servicios básicos

Luego de una guerra civil, los gobiernos locales no pueden darse el lujo de proporcionar servicios básicos tales como el agua, la sanidad y la electricidad a las comunidades locales. Por lo tanto, la población se vuelca más en las organizaciones basadas en la comunidad; los habitantes se movilizan en el ámbito local a través del sistema de *mahallahs* y de otros consejos de los pueblos y mecanismos tradicionales. El gobierno central creó una red de *jamoats* – instituciones semi-oficiales ubicadas entre los consejos *mahallah* y las estructuras gubernamentales locales – para incluir estos consejos comunitarios en la estructura administrativa local.

3. Unidad de Investigación de la publicación The Economist. Country Profile 2001, p. 56.

4. Op. cit., p. 58.

5. Antes de la guerra civil, Tayikistán contaba con una dinámica comunidad rusa que representaba el 8 por ciento de su población. La mayoría dejó ya el país y hoy dan cuenta de menos del 2 por ciento de la población.

### **Fuertes lazos familiares**

Tayikistán es, básicamente, una sociedad rural en la que el 73 por ciento de la población vive en zonas rurales. Se construyen redes solidarias sobre la base de los lazos familiares y comunitarios. Los tayikos forman estrechos lazos familiares y buscan obtener (y brindar) apoyo a las estructuras familiares inmediatas y lejanas conocidas como “clanes”. El hecho de ser miembro de un clan y los lazos con el pueblo o el lugar de origen suelen mantenerse aun después de mudarse a zonas urbanas. En general, los habitantes de los barrios urbanos provienen de la misma región. Por lo tanto, es posible hacer que las relaciones familiares actúen como conectores tanto en el ámbito local como dentro de las comunidades en las que existen tales relaciones y también a nivel subnacional y nacional como base de entendimiento con otras comunidades de Tayikistán que funcionan según los mismos sistemas.

### **Deseo de paz**

La opinión pública ha apoyado la paz y se ha opuesto al conflicto en Tayikistán. Sin embargo, la contienda se prolongó durante seis años. El acuerdo de paz surgió como resultado de factores políticos y geopolíticos que en apariencia no habían sido influenciados de manera significativa por la opinión pública local o nacional. No obstante, la oposición a la guerra y a los conflictos violentos constituye una fuerza importante que conecta a las comunidades de todas las clases en Tayikistán. El resultado de la guerra civil, la importante desintegración de vidas y de los medios de vida, todavía está fresco en la memoria del pueblo cuando apenas han transcurrido unos pocos años. Las personas están cansadas del conflicto y existe una fuerte necesidad de paz. Éste es un conector fuerte entre las personas a nivel local y se comparte más allá de las fronteras subnacionales.

## **2.4 Programas de la Sociedad Nacional**

### **Programa de seguridad alimentaria 1999-2000**

En respuesta a la vulnerabilidad generalizada del Tayikistán de la posguerra, la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán llevó adelante una serie de programas de asistencia que incluían un programa de ayuda alimentaria directa para 76.500 beneficiarios. En 1999, se lanzó un programa piloto de seguridad alimentaria con el fin de promover la producción de alimentos como alternativa al programa de ayuda alimentaria directa. En un principio, el programa piloto planeaba beneficiar a 4.000 personas que luego aumentaron a 12.000 en dos zonas ubicadas al sur de Dushambé. Se proporcionaron insumos en tres niveles:

- La Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán proveyó alimentos para dos fines: raciones para alimentar al núcleo familiar durante un período provisional, hasta que alcanzaran la seguridad alimentaria y la segunda ración, que podía convertir en dinero para comprar semillas y fertilizantes.
- Los beneficiarios colaboraban con sus herramientas, la voluntad de participar y sus capacidades físicas y técnicas.
- Las autoridades locales daban a los beneficiarios una pequeña parcela (0,75 hectáreas) como parte del “plan presidencial de la tierra”. Se consideraba que esta parcela les proporcionaría el alimento que alcanzaría para satisfacer las necesidades de sus familias y que obtendrían un excedente de producción que podrían vender a cambio de semillas y fertilizantes para la siguiente temporada de siembra.

### **Programa de socorro ante sequías 2000-2001**

En el año 2000, Tayikistán fue azotado por la mayor sequía en 74 años. La producción interna de cereal cayó 47 por ciento y más de 1 millón de personas padecieron hambre y desnutrición. En agosto de ese mismo año, la Federación Internacional envió un equipo para realizar una evaluación de la situación de emergencia y se diseñó un importante programa de socorro ante la sequía centrado en los siguientes objetivos:

- Brindar ayuda alimentaria a 31.250 hogares en las regiones de Khatlon y Leninabad, ubicadas al sur y norte del país, respectivamente.

- Proveer a los grupos seleccionados de semillas para plantar en la temporada del año siguiente.
- Mejorar o expandir el sistema hídrico que utilizaba la población seleccionada realizando reparaciones y limpiando los canales de agua dentro de un programa de comida por trabajo.

## 2.5 Incidencia de los programas de la Sociedad Nacional sobre los divisores y los conectores

### Programa de seguridad alimentaria

Durante 1999, se realizaron dos misiones del MDP: en mayo, para presentar la metodología y, en noviembre, para apoyar el análisis del Programa de seguridad alimentaria. El análisis reveló las diferentes formas en las que el Programa de seguridad alimentaria incrementaba la tensión entre las comunidades y dentro de la misma comunidad en las zonas en las que se brindaba ayuda.

#### Selección de beneficiarios y manipulación por parte de los grupos de élite

En una de las áreas en las que se les brindaba asistencia, el Programa de seguridad alimentaria no asistía a los grupos más vulnerables. Dado que la selección de los beneficiarios se realizaba a través de los *jamoats* (autoridades locales) el apoyo se había extendido a los campesinos que arrendaban propiedades de 30 hectáreas a los dueños de las asociaciones de campesinos recientemente privatizadas. Aunque la intención de los *jamoats* era apoyar la recuperación y proporcionar alimentos, semillas y fertilizantes a los campesinos para que pudieran incrementar la producción, estaba claro que no formaban parte del grupo de los más vulnerables y que su participación en el programa exacerbaba las tensiones con la mayor parte de la población, que no había recibido ni tierra ni ayuda humanitaria. Para ellos éste era simplemente un caso más de parcialidad hacia ciertos grupos que se benefician del proceso de privatización. La manipulación del programa por parte de los *jamoats* acentuó la ya existente división relacionada con la desigualdad.

El control inicial realizado en la segunda área demostró que los beneficiarios del Programa de seguridad alimentaria se seleccionaban según el diseño del programa, es decir, los campesinos que no poseían tierras recibían terrenos que podían cultivar según lo acordado. Sin embargo, un análisis más exhaustivo reveló que el programa alimentaba la tensión y el conflicto de diversas formas:

- **Acceso a la tierra y selección de beneficiarios.** El Programa de seguridad alimentaria dependía de los *jamoats* para asignar las parcelas del plan presidencial de la tierra a los beneficiarios. El gobierno había separado un total de 75.000 hectáreas para el programa, lo que significaba que 100.000 familias serían incluidas en el programa. En aquellas áreas en las que se implementa el Programa de seguridad alimentaria, había muy poco terreno y la forma en que fue asignado fue altamente controvertida. El hecho de que los beneficiarios del Programa de seguridad alimentaria tendrían derecho a una parcela de tierra causó resentimiento entre los otros campesinos que no reunían las condiciones para ser incluidos en el Programa de seguridad alimentaria y que competían por obtener alguna parcela. El análisis reveló algunos casos en que dos miembros de la misma familia, que eran vecinos y cuyas condiciones socio-económicas eran relativamente similares, habiendo solicitado ambos terrenos dentro del Programa de seguridad alimentaria, un hermano había sido seleccionado y el otro, no. Este hecho causó resentimiento dentro de la familia y fue una forma clara de alimentar la tensión y el conflicto entre los grupos y las comunidades que habían estado en lados opuestos durante la guerra. (Durante la fase introductoria del MDP llevada a cabo en 1999, fue imposible ponerse en contacto con el encargado del Programa de seguridad alimentaria de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán ya que se estaba escondiendo de campesinos furiosos, que no tenían tierra y que no habían sido seleccionados para participar del programa).
- **Acceso a la tierra y manipulación por parte de los grupos de élite.** Los beneficiarios tenían derecho a obtener parcelas de 0,75 hectáreas, pero en muchos casos no recibían terrenos de la extensión acordada. En el análisis del MDP se incluyó un ejemplo: el personal de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán entrevistó a beneficiarios que contaban con certificados otorgados por las autoridades en los que constaba que tenían derecho a recibir parcelas de 0,75

hectáreas pero demostraron que sólo habían recibido 0,15 hectáreas. Estos hechos alimentan el conflicto existente en relación con la tierra y frustran aún más a los campesinos sin tierra, quienes sienten que se quedaron sin el título de su propiedad por medio de un engaño, y que reciben terrenos que de ninguna forma les proporcionarán los cultivos suficientes para garantizar su seguridad alimentaria.

- **Impuestos.** Aunque mediante un decreto presidencial se dispuso que las tierras presidenciales sólo estarían sujetas a un impuesto simbólico, las posibilidades que tenían los campesinos de sacar provecho del Programa de seguridad alimentaria se vieron socavadas por el hecho de que en algunas áreas las autoridades cobraban impuestos de hasta un 30 por ciento sobre las cosechas. Este tipo de manipulación del programa de ayuda exacerba las tensiones que existen entre los campesinos sin tierra y los grupos de élite que controlan los recursos y la tierra en Tayikistán. Este comportamiento aumenta la sensación de impotencia. Cuando los hechos de corrupción y manipulación quedan impunes y las personas no tienen a su alcance mecanismos o instituciones que les ayuden a enfrentar a quienes les negaron sus derechos, el sentimiento de impotencia y frustración puede generar conflictos y violencia. En este entorno prosperan los grupos violentos y las organizaciones extremistas, dado que brindan una salida a la frustración y el resentimiento de aquellos que se sienten agraviados.
- **Acceso a la tierra y sistemas de trabajo neo-feudales.** Los beneficiarios recibieron tierras conforme a los fines y objetivos del Programa de seguridad alimentaria, sujetos a un acuerdo escrito entre las autoridades y la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán. Los beneficiarios no tenían ninguna responsabilidad u obligación contractual sobre el terreno además de las ya estipuladas en el Programa de seguridad alimentaria. Sin embargo, las entrevistas realizadas a algunos beneficiarios del Programa de seguridad alimentaria revelaron que, a cambio de la asignación de la tierra, algunos beneficiarios debían trabajar en explotaciones colectivas o *kolkhoz*, sin ninguna remuneración establecida por su trabajo.

### Programa de socorro ante sequías

En noviembre de 2000, antes de la ejecución del programa de socorro ante sequías, el equipo de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán y los delegados de la Federación Internacional analizaron el proyecto a través del MDP. Los objetivos principales eran: revisar las conclusiones del análisis del MDP sobre el Programa de seguridad alimentaria, evaluar el contexto de los programas frente a las sequías, y resaltar las implicaciones del programa de socorro propuesto para poder reducir al mínimo las repercusiones negativas y, de ser posible, evitarlas. Este análisis del impacto señaló las diferentes maneras en las que el programa podría avivar las divisiones existentes e incrementar las tensiones y el conflicto.

### Mejor acceso al agua

Sin duda, durante los períodos de sequía, el agua representa una fuente importante de tensión. La mitad de las tierras aptas para cultivo de Tayikistán se riegan con las lluvias y, aun cuando los niveles de precipitaciones son más o menos normales, las disputas por el agua pueden originar actos de violencia. En épocas de escasez de agua existen al menos cuatro formas en las que la intervención de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán en la provisión de agua podría provocar tensiones o incrementar las ya existentes entre los diferentes grupos:

- **Distribución del agua.** Las tierras cuya fuente de riego son las lluvias se tornan inservibles durante las épocas de sequía; lo que alimenta el resentimiento en contra de los dueños de tierras conectadas al sistema de riego artificial, asociadas con la élite que posee el control de dichas tierras. Las actividades realizadas para mejorar el acceso al agua deben analizarse y planificarse con cuidado para evitar que se conviertan en foco de división.
- **Desigualdad.** El sistema de distribución de agua existente prioriza el abastecimiento de agua a los establecimientos del estado, a las explotaciones colectivas y a las asociaciones en detrimento de los pequeños arrendatarios de terrenos y los beneficiarios del plan presidencial de tierras. La intervención en esta área plantea preguntas respecto a quién recibirá asistencia, cómo y por qué.

- **Uso de la tierra.** El cultivo del algodón exige una cantidad de agua muchísimo mayor que el cultivo de cereales, lo que por lo general provoca fricciones entre las diferentes comunidades agrícolas. Dedicarse exclusivamente a apoyar a los establecimientos que producen cereales u otros alimentos puede incrementar las tensiones dentro de la comunidad productora de algodón.
- **Nacionalismo/etnia.** Algunos informes daban cuenta de que las minorías, tales como los uzbecos, se sentían discriminadas a la hora de recibir el agua que se distribuía, lo que alimentaba las tensiones de origen étnico. Se informaron de incidentes de sabotaje en las estaciones de bombeo o bloqueos de canales de irrigación en el sur del país. Fue necesario tener especial cuidado para asegurarse que los programas de ayuda dirigidos a mejorar el acceso al agua no exacerbaban las diferencias étnicas del país. La Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán debía controlar cuidadosamente el proceso de selección de beneficiarios y los criterios de selección, a fin de garantizar que no se discriminara a las minorías y evitar centrarse exclusivamente en uno u otro grupo.

### **Comida por trabajo y sistemas neo-feudales de trabajo**

Para muchas personas en Tayikistán, la consigna “comida por trabajo” es similar al trabajo forzado y trae a la memoria los desplazamientos poblacionales forzados que tuvieron lugar durante la era soviética. Estas experiencias están íntimamente relacionadas con el sistema contra el cual lucharon durante la guerra civil. Después de presenciar la privatización de las granjas del estado, que desde el fin de la guerra han pasado a manos de una nueva élite, es posible que en la actualidad algunas personas consideren que la obligación de trabajar en esos establecimientos para recibir raciones de alimentos básicos representa una forma de provocación.

### **Comida por trabajo y desigualdad**

Para las comunidades garmi y pamiri en particular, el programa de comida por trabajo para rehabilitar los sistemas de riego podría reavivar las tensiones posteriores a la guerra. Estas comunidades lucharon y perdieron una amarga guerra y ahora se enfrentan a la imposibilidad de que el gobierno les asigne tierras y agua suficientes para la producción de cereales y de que les proporcione la financiación adecuada para reparar los sistemas de riego utilizados en las tierras dedicadas al cultivo de productos alimenticios. Esta situación, combinada con la creencia de que el proceso de privatización beneficiaba exclusivamente a ciertos grupos, alimentaba el resentimiento y los conflictos.

### **Acceso a la tierra**

El objetivo del programa de socorro en caso de sequías era el de proporcionar semillas que las familias pudieran utilizar en la siguiente época de siembra. La decisión de quiénes serían los beneficiarios originó importantes problemas y planteó la cuestión del acceso a la tierra. Si la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán participaba directamente en la selección de beneficiarios, se corría el riesgo de entrar en un tema altamente politizado. Por otra parte, dar un paso al costado y permitir que las autoridades seleccionaran a los beneficiarios podría traer problemas de parcialidad.

### **La Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán y la desigualdad / manipulación por parte de grupos de élite**

A los ojos de muchos de los habitantes de Tayikistán, la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán y la Federación Internacional, junto con la mayor parte de las organizaciones humanitarias que contaban con apoyo internacional, liberaban al gobierno de su responsabilidad de realizar inversiones para rehabilitar la infraestructura de riego de las zonas en las que se cultivaban productos alimenticios. Los grupos de élite mantienen el control del agua y la tierra, mientras que la ayuda alimentaria se utiliza para frenar la hambruna y dejar de lado la necesidad de realizar una importante reestructuración de los canales de riego y una reforma agraria con el fin de solucionar el

déficit alimentario estructural. Esta imposibilidad de dar soluciones a largo plazo tras una década de intervención se percibía como una manera de prolongar el status quo y de ahondar las divisiones entre las nuevas clases, lo que exacerbaba la tensión y el conflicto.

## 2.6 Opciones

### Rediseñar el programa de seguridad alimentaria

Luego de analizar el Programa de seguridad alimentaria mediante la metodología del MDP, quedó claro que la participación de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán en la asignación de tierras exacerbaba la tensión y los conflictos a diferentes niveles. La competencia se hacía tan intensa, y la manipulación y la corrupción eran tan usuales, que era probable que los efectos negativos sobrepasaran cualquier beneficio derivado del proyecto. También quedó claro que el principal objetivo de la seguridad alimentaria a través de la transición del abastecimiento directo de alimentos a la rehabilitación agrícola no era realista dado el número limitado de parcelas de terrenos disponibles dentro del programa y el número de beneficiarios del Programa de seguridad alimentaria (76.500 personas). Debería buscarse una solución más general, que no estuviera tan altamente politizada y que no pudiera manipularse con tanta facilidad. Después de participar en extensas charlas y de realizar consultas a los campesinos y a las comunidades locales se identificó una opción que permitiría que los grupos vulnerables mejoraran su seguridad alimentaria sin exacerbar las tensiones existentes o latentes derivados de la competencia por el acceso a la tierra o la explotación de los beneficiarios en apoyo a actos de corrupción o prácticas neo-feudales de trabajo.

En las zonas rurales, alrededor del 95 por ciento de las familias tienen acceso a pequeñas parcelas comunes de tierra, que están ubicadas dentro o cerca de su complejo y que, en la mayor parte de los casos, podrían cultivarse como huertas. Se decidió que esta tierra debería utilizarse como base de asistencia de los beneficiarios con problemas de seguridad alimentaria. En general, los terrenos tenían menos de 0,75 hectáreas y varias familias que vivían en el mismo complejo solían compartir la misma huerta, por lo que la explotación de esos terrenos no proporcionaría una seguridad alimentaria total. Sin embargo, el hecho de que casi todos los beneficiarios tuvieran acceso a las huertas y de que su propiedad nunca hubiera sido disputada ni hubiera estado sujeta a manipulación implicaba una contribución más efectiva para mejorar la seguridad alimentaria. En consecuencia, se interrumpieron las negociaciones con las autoridades en relación con el acceso a la tierra y las condiciones de los beneficiarios. Al poner el nuevo foco del programa de seguridad alimentaria en las huertas, la Media Luna Roja de Tayikistán evitó convertirse en parte de un problema de competencia permanente por el acceso y el control de la tierra y al agua. Se evitó así entrar en este terreno altamente político y participar en las disputas por la expropiación de la tierra y la imposición irrazonable de gravámenes.

### Programa de socorro ante sequías

La misión, la capacitación y el empleo de la metodología del MDP que se pusieron en práctica antes de la intervención, ayudaron a reducir los posibles efectos negativos del programa de socorro en caso de sequías de diversas maneras:

- La revisión de los resultados obtenidos del análisis que el MDP realizó respecto del programa de seguridad alimentaria reforzó el reconocimiento del personal de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán y de la Federación Internacional sobre los errores cometidos y sensibilizó al nuevo personal.
- El análisis del programa planificado, que destacó los divisores y conectores que existen tanto en el ámbito local como en el nacional, ayudó a la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán y al personal expatriado a comprender las posibles repercusiones del programa planificado sobre los conflictos reales y latentes en las comunidades. El personal pudo entonces prestarle mayor atención a la programación relacionada con estas cuestiones.
- El personal de programación elaboró una evaluación del análisis de las repercusiones o “filtros” para el programa de seguridad alimentaria con el fin de guiar la planificación de las intervencio-

nes del programa de socorro en caso de sequías en áreas específicas. Estos filtros contribuyen a sustentar el análisis sistemático de los posibles impactos negativos del programa ya que plantean una breve serie de preguntas relacionadas con:

- El contexto político de las áreas a las que debe brindárseles asistencia;
- La composición étnica de la población;
- Los sistemas de acceso y manejo de la tierra y de distribución del agua; y
- Las implicaciones de los programas de alimentos a cambio de rehabilitación de bienes o trabajo.

En una etapa posterior se diseñó un gráfico de incidencia con el fin de mapear los distintos programas de recuperación propuestos por la organización por sector y según el nivel de intervención, destacando el potencial que tienen de generar impacto político. Esta herramienta puede contribuir a:

- Clarificar las implicaciones políticas de los programas e identificar los niveles neutrales de participación;
- Posicionar las intervenciones, y comprender el nivel y la extensión de sus repercusiones, lo que resulta crítico cuando la vulnerabilidad se encuentra arraigada en los sistemas políticos y económicos;
- Clarificar los roles y responsabilidades de las diferentes organizaciones en el proceso de recuperación posterior a la guerra;
- Facilitar la coordinación; e
- Identificar los desajustes de la estrategia de recuperación.

### 3. Conclusión

La iniciativa “Mejor Diseño de Programas” aumentó la sensibilización y el conocimiento de las repercusiones negativas, posibles y reales, de los programas de asistencia ejecutados en Tayikistán. Así, el MDP contribuyó a mejorar la calidad de la ayuda alimentaria en respuesta a la sequía, no sólo la asistencia brindada por la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán sino también por otras organizaciones humanitarias.

La aplicación del análisis del MDP al programa de seguridad alimentaria en 1999 contribuyó a que la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán y la delegación de la Federación Internacional comprendieran la dinámica subyacente a la falta de igualdad y otras causas estructurales de la inseguridad alimentaria además de las dimensiones políticas de la ayuda y su uso por parte de determinados grupos. De esta forma, se logró la interacción de la asistencia con la dinámica del conflicto y esto permitió que la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán incorporara una serie completa de importantes lecciones aprendidas durante el Programa de seguridad alimentaria a la planificación y a la ejecución del programa de socorro ante sequías 2000-2001. Esto ayudó a que la Sociedad Nacional evitara formar parte del conflicto subyacente y la previno respecto a la posible utilización de la dinámica y de los recursos de la ayuda para sostener los sistemas que perpetúan la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria.

#### 3.1 Lecciones aprendidas

El análisis del MDP llegó a la conclusión que las estructuras políticas y económicas nacionales ubicadas en el corazón de la pobreza, el hambre y otro tipo de vulnerabilidades escapan al alcance de los programas de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. La Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán no cuenta con las herramientas necesarias para hacer frente a una macro recuperación y a una reforma estructural. Carece de la pericia y los recursos institucionales que le permitan hacer una contribución significativa en este área. Su fortaleza radica en el acceso a las comunidades afectadas por los desastres y en el conocimiento que posee de dichas comunidades, en su capacidad

para determinar las necesidades de manera efectiva y de asistir a los individuos, las familias y las comunidades. Mediante un análisis sistemático y programas bien diseñados, la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán puede proporcionar una red de apoyo a los grupos vulnerables durante el período de transición mientras se prepara una infraestructura social apropiada.

Las transiciones luego de una guerra inevitablemente producen situaciones de crecimiento desigual y dan lugar a que surjan grupos de élite, cuya posición en ocasiones les permite conseguir enormes riquezas mientras la vasta mayoría de la población vive sumida en la pobreza más absoluta. Hasta cierto punto, esta situación resulta clara en Tayikistán y debe considerarse durante las etapas de planificación y ejecución de los distintos programas. Las intervenciones de socorro para brindar apoyo a los grupos vulnerables durante la transición hacia la recuperación o en respuesta a emergencias deben basarse en un análisis integral de modo que el personal conozca las desigualdades que existen entre los grupos y comprendan el posible impacto de todos los aspectos de sus programas sobre estas desigualdades y los sistemas que las generan. Los programas deberían diseñarse de forma tal que eviten exacerbar la tensión y los conflictos generados por las desigualdades estructurales.

El MDP ayudó a informar y desarrollar programas efectivos promoviendo la capacidad de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán de identificar de forma sistemática las repercusiones negativas de la tensión y los conflictos de las comunidades seleccionadas, proporcionando las herramientas necesarias para determinar las limitaciones de los programas que ejecuta la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán al encarar la vulnerabilidad originada por los sistemas económicos y políticos.

### **3.2 Seguimiento**

Tayikistán es uno de varios países de Asia central incluidos en la estrategia regional de intervención de 2002-2003. Los gerentes de los programas de la Sociedad de la Media Luna Roja de Tayikistán y de otras Sociedades Nacionales en la región recibirán capacitación al respecto. Asimismo, durante el año 2003, se elaborarán planes de estrategias de intervención para los formadores y para cada una de las Sociedades Nacionales.



