

De la emergencia a la recuperación

Rescatando la transición en el norte de Uganda

Pese a la ausencia de un acuerdo de paz definitivo, la notable mejoría en la seguridad en el norte de Uganda, una región devastada por la guerra, está permitiendo el retorno a sus hogares de los civiles desplazados y ha transformado el contexto del trabajo humanitario. Se vive en la actualidad una etapa de transición, de la labor de emergencia liderada por agencias internacionales a una recuperación impulsada por el gobierno. Pero la transición está creando nuevos retos para la población del norte de Uganda y confusión a nivel institucional entre los actores que trabajan para ayudar a esa población a reconstruir sus vidas. Tras décadas de conflicto y marginación, se hace imprescindible que el gobierno de Uganda y sus socios internacionales consigan un dividendo de paz para el norte del país, mediante un proceso de recuperación inclusivo y coordinado.

Resumen

Pese a la ausencia de un acuerdo de paz definitivo, la notable mejoría en la seguridad en el norte de Uganda, una región devastada por la guerra, está permitiendo el retorno a sus hogares de los civiles desplazados y ha transformado el contexto de trabajo para las agencias humanitarias. Se vive en la actualidad una etapa de transición, de la labor de emergencia liderada por las Naciones Unidas a una recuperación impulsada por el gobierno. Pero la transición está creando nuevos retos para la población del norte de Uganda y confusión entre los muchos actores que trabajan para ayudar a esa población a reconstruir sus vidas. Si la reconstrucción en el norte ha de tener éxito, debe ser apoyada de manera urgente por una estrategia de transición inclusiva y coordinada y una financiación adecuada por parte de los donantes.

Desde la firma de un acuerdo de cese de hostilidades en agosto de 2006 entre el gobierno del Presidente Museveni y los rebeldes, el Ejército de Liberación del Señor (LRA), más de la mitad de los 1,8 millones de personas internamente en la región han dejado los campamentos en los que llevaban mucho tiempo confinados para retornar a sus aldeas de origen, o a lugares de tránsito más cercanos a sus hogares. Pero el ritmo de este retorno varía sensiblemente en distintas zonas de la región, reflejando la preocupación existente con respecto a la fragilidad de la paz actual y las pobres condiciones de los servicios básicos en las zonas de retorno.

El esfuerzo por adaptarse a las circunstancias cambiantes está provocando un alto grado de movilidad entre campamentos y aldeas de origen, complicando con ello las intervenciones humanitarias y de desarrollo. A menudo resulta difícil distinguir entre personas que retornan y personas desplazadas, puesto que las personas que ya han dejado los campamentos vuelven a ellos con regularidad para acceder a servicios no disponibles en sus aldeas, mientras que las personas que residen en los campamentos se desplazan durante el día para cultivar terrenos cercanos.

El gobierno y sus socios internacionales se han comprometido a facilitar un proceso de retorno voluntario según el cual las personas desplazadas podrán dejar los campamentos cuando lo estimen oportuno. Pero en determinados casos el gobierno está presionando a estas personas para que retornen a sus hogares, pese a que muchas sienten aún una enorme ansiedad respecto a la seguridad, los servicios sociales y los medios de vida. Las disputas sobre la tierra generan aún mayor incertidumbre, y los grupos más vulnerables de la sociedad, como son viudas y huérfanos, corren mayor riesgo de ver denegados sus derechos a la misma. El derecho a un retorno voluntario debe ser prioritario a lo largo del proceso, sin que se haga uso de la ayuda humanitaria como herramienta para conseguir que las personas desplazadas dejen los campamentos.

Mientras tanto, la falta de claridad con respecto a la manera de coordinar y financiar la recuperación ha creado una cierta resistencia entre los donantes para financiar los trabajos de recuperación, así como tensión en las relaciones entre los socios. El gobierno ha elaborado un ambicioso plan de paz, recuperación y desarrollo (PRDP) para el norte de Uganda, con la finalidad de fortalecer la coordinación y movilizar recursos. Pero la puesta en marcha de este plan no comenzó sino hasta el 1 de julio de 2008, y aún

no está claro el impacto que conseguirá sobre el terreno. Entre tanto, la ONU ha tenido dificultades a la hora de articular su estrategia de transición y la manera en que sus agencias aportarán apoyo a las estructuras gubernamentales.

El desarrollo sostenible en el norte del país precisará una mucha mayor apropiación por parte del gobierno, así como un fortalecimiento notable de su capacidad para aportar servicios, seguridad y justicia para los ciudadanos del norte. Las agencias internacionales deben aceptar el hecho de que no pueden mantener el mismo grado de libertad de maniobra que ejercieron durante la fase de emergencia y deben hacer del fortalecimiento institucional una prioridad.

Tras haber sufrido las consecuencias dobles de una insurgencia brutal y el desplazamiento forzoso, la población del norte de Uganda debe tener ahora la esperanza de disfrutar de unos dividendos de paz tangibles. No es sólo un imperativo humanitario, sino la forma más eficaz de romper el círculo vicioso del conflicto en esta región septentrional.

El presente informe analiza el proceso de retorno, los nuevos retos que surgen como resultado del mismo, y los esfuerzos por parte del gobierno y de sus socios por abordar las necesidades cambiantes de la población del norte de Uganda. Se fundamenta en entrevistas con representantes del gobierno tanto central como local, de agencias de la ONU, gobiernos donantes y ONG, así como en los resultados de las discusiones mantenidas por un número de grupos de interés en cuatro campamentos y lugares de tránsito para personas desplazadas.¹ Esta investigación se realizó entre mayo y junio de 2008 con un enfoque en Acholiland, la zona más afectada por el conflicto y donde el ritmo de retorno ha sido menor.

Rescatar la transición en el norte de Uganda

En base a las consultas hechas a una amplia diversidad de actores en Kampala y en el norte del país, Oxfam cree que el gobierno de Uganda y sus socios deben:

Mejorar la seguridad mediante:

- El compromiso hacia una resolución pacífica del conflicto y el cumplimiento continuado del acuerdo de cese de hostilidades;
- La implementación de un programa de reforma policial exhaustiva, con el apoyo técnico y financiero de los donantes que tenga por objetivo, como mínimo:
 - Erradicar la corrupción y velar por que todos los casos de prácticas corruptas sean investigados para obrar en consecuencia;
 - Aportar formación adecuada a todos los efectivos policiales, incluyendo a agentes especiales de policía, con un enfoque en aspectos de derechos humanos y violencia de género;

- Velar por el pago puntual de sueldos y la aportación de los recursos necesarios a todos los efectivos policiales para que puedan desempeñar sus funciones;
 - Fomentar la contratación de mujeres como oficiales de policía;
- Abordar con urgencia, por medios no militares, las preocupaciones relativas a la paz, el desarrollo y el estado de derecho en los distritos vecinos.

Apoyar el retorno voluntario al:

- Velar por que no se ejerza presión alguna sobre las personas desplazadas para su retorno; esto abarca el velar por que la ayuda humanitaria no se utilice como método de presión para dejar los campamentos, ni sea percibida como tal por las personas desplazadas;
- Intensificar los esfuerzos por aportar servicios sociales básicos en los lugares de retorno, según un 'enfoque parroquial', manteniendo a la vez los servicios en los campamentos. El gobierno y las ONG deben seguir involucrando a las comunidades en la aportación de servicios, con la finalidad de crear unos sistemas sostenibles;
- Aportar packs de reubicación que incluyan materiales tales como semillas, herramientas agrarias y utensilios de cocina con la finalidad de fomentar la autosuficiencia;
- Aportar ayuda orientada hacia las personas vulnerables, incluyendo personas que sufrieron secuestros, personas huérfanas, viudas, personas mayores y personas discapacitadas. Esto podría abarcar, aunque sin limitarse a, apoyo para la construcción de refugios, la creación de medios de vida alternativos, la protección de los derechos sobre la tierra, y la prevención de la violencia de género;
- Velar por la libertad de elección de aquellas personas desplazadas que prefieran permanecer en los antiguos campamentos y ayudarles en lo posible, de acuerdo con la Política Nacional sobre Personas Desplazadas Internas y las directrices sobre desmantelamiento de los campamentos;
- Mitigar la posibilidad de disputas sobre tenencia de la tierra mediante el fomento de mecanismos legales formales, como pueden ser los tribunales, y la utilización de las estructuras de clanes tradicionales para evitar procesos paralelos, así como mediante la aportación de mayor información pública respecto a los derechos de los ciudadanos a la tierra, en especial para hogares encabezados por mujeres y niños.

Apoyar una recuperación sostenible liderada por el gobierno al:

- Velar por que el gobierno central y local tenga mayor propiedad del proceso de recuperación, entre otros mediante:
 - La adecuación y coordinación de las actividades de agencias internacionales y ONG con las prioridades de los gobiernos central y local, según lo establecido en el PRDP y en los planes de desarrollo de distrito;

- Capacitación del gobierno central y local de manera que esté en situación no sólo de coordinar las actividades, sino también de aportar servicios básicos, con un enfoque en la contratación de funcionarios debidamente cualificados;
- Velar por que exista una financiación adecuada, flexible y puntual por parte de donantes para la programación humanitaria y de recuperación;
- Aclarar la estrategia de transición de la ONU, mejorar la coordinación interna de las actividades de recuperación, y priorizar y mejorar la capacitación gubernamental.

Fomentar la reconciliación nacional mediante:

- El cumplimiento del compromiso e implementación de los acuerdos firmados durante el proceso de paz de Juba;
- El enjuiciamiento del personal de seguridad que cometa abusos de derechos humanos.

¹ Se celebraron cerca de 40 entrevistas en Kampala y los distritos de Acholiland de Kitgum, Gulu, y Pader, así como discusiones de grupos de interés con más de 100 personas desplazadas de cuatro campamentos en los mismos distritos (el campamento Mucwini y el campamento satélite Akara en Kitgum; el campamento Paicho en Gulu; y el campamento Acholibur en Pader). Por razones de confidencialidad, no se citan los nombres de los entrevistados.

© Oxfam Internacional, septiembre de 2008

Este documento ha sido escrito por Maya Mailer con la colaboración de Maria-Lovence Tusingwire Jorgensen y Savio Carvalho. Forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada. El propietario de los derechos de autor requiere que se le informe de su uso con el objeto de medir su impacto. Debe obtenerse permiso para su reproducción en otras circunstancias, para su reproducción en otras publicaciones, así como para su traducción o adaptación, actividades éstas que pueden quedar sujetas al pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un correo a advocacy@oxfaminternational.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Oxfam Internacional es una confederación de 13 organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia.

<p>Oxfam America (Estados Unidos) 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, Estados Unidos +1 617-482-1211 (Toll-free 1 800 77 OXFAM) Correo electrónico: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852 2520 2525 Correo electrónico: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 132 Leicester Street, Carlton Victoria 3053, Australia Tel: +61 3 9289 9444 Correo electrónico: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (España) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, España Tel: +34 902 330 331 Correo electrónico: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-in-Belgium Rue des Quatre Vents 60, 1080 Bruselas, Bélgica Tel: +32 2 501 6700 Correo electrónico: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Ireland Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Irlanda Tel: +353 1 635 0422 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, Reino Unido Tel: +44 28 9023 0220 Correo electrónico: communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canadá Tel: +1 613 237 5236 Correo electrónico: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam New Zealand PO Box 68357, Auckland 1145, Nueva Zelanda Tel: +64 9 355 6500 (Toll-free 0800 400 666) Correo electrónico: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam France - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 París, Francia Tel: + 33 1 56 98 24 40 Correo electrónico: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Países Bajos) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, La Haya, Países Bajos Tel: +31 70 342 1621 Correo electrónico: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Germany Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlín, Alemania Tel: +49 30 428 50621 Correo electrónico: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Québec, H3J 2Y2, Canadá Tel: +1 514 937 1614 Correo electrónico: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido Tel: +44 1865 473727 Correo electrónico: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	

Secretariado de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, Reino Unido
Tel: +44 1865 339100. Correo electrónico: information@oxfaminternational.org Sitio web: www.oxfam.org

Equipo de Incidencia Política de Oxfam Internacional:

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St. NW, Suite 600, Washington DC 20005, Estados Unidos

Tel: + 1 202 496 1170

Bruselas: Rue Philippe le Bon 15, 1000 Bruselas, Bélgica

Tel: + 32 2 502 19 41

Ginebra: 15 Rue des Savoises, 1205 Ginebra, Suiza

Tel: + 41 22 321 2371

Nueva York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Tel: + 1 212 687 2091

Organizaciones Oxfam Relacionadas. Las siguientes organizaciones están conectadas con Oxfam Internacional:

Oxfam Japan Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japón

Tel: +81 3 3834 1556. Correo electrónico: info@oxfam.jp Sitio web: www.oxfam.jp

Oxfam Trust in India B - 121, Segundo Piso, Malviya Nagar, Nueva Delhi, 1100-17, India

Tel: +91 11 2667 3 763. Correo electrónico: info@oxfamint.org.in Sitio web: www.oxfamint.org.in

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep Via Masaccio, 6/A 52100 Arezzo, Italia
Tel: +39 0575 907826, Fax: +39 0575 909819, Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org,
Página web: <http://www.unicodep.org>

Miembro observador de Oxfam. La siguiente organización es actualmente un miembro observador de Oxfam Internacional, y trabaja para una posible afiliación plena:

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama 105, Colonia Nápoles, Delegación Benito Juárez, C.P. 03810 México, D.F.

Tel: +52 5687 3002 Fax: + 52 5687 3002 ext. 103 Correo electrónico:

comunicacion@rostrosyvoces.org Sitio web: www.rostrosyvoces.org