

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO 2000

Cincuenta años de acción humanitaria



ACNUR

Justicia & solidaridad

La edición castellana ha sido posible
gracias a la colaboración y financiación de:



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES

SECRETARÍA GENERAL
DE ASUNTOS SOCIALES

INSTITUTO
DE MEDICIONES
Y SERVICIOS SOCIALES

Coordinación de la edición castellana: Karin de Gruijl
© Traducción: Berna Wang y Fabián Chueca
Revisión de la traducción: Joaquín González Alemán

© Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2000
© de la edición castellana, Icaria editorial, 2000
Ausiàs Marc, 16, 3.º, 2.ª - 08010 Barcelona
e-mail: icariaep@terrabit.ictnet.es
www.icariaeditorial.com
Composición: Text Gràfic
Impreso por: Tesys

ISBN: 84-7426-505-3
Depósito Legal: B-46.917-2000
Impreso en España

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto
en el art. 534-bis del Código Penal vigente, podrán ser castigados
con penas de multa y privación de libertad quienes reprodujeran
o plagiaran, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica
fijada en cualquier tipo de soporte sin la preceptiva autorización.

Equipo editorial

Jefe de edición y autor principal
Mark Cutts

Editores y analistas
Sean Loughna
Frances Nicholson

Asesores especiales
Jeff Crisp
Irene Khan

Editores de producción
Udo Janz
Raymond Wilkinson

Estadísticos
Bela Hovy
Tarek Abou Chabake

Cartógrafos
Jean-Yves Bouchardy
Yvon Orand

Ayudantes
Claire Bessette
Elena Bovay
Maureen Gumbe

Producido por la División
de Comunicación e Información
del ACNUR, bajo la dirección
de John Horekens

Autores colaboradores principales:

Joel Boutroue, Sarah Collinson,
Filippo Grandi, Jane Hoverd Chanaa,
Judith Kumin, Bohdan Nahajlo,
Kathleen Newland, Gérard Prunier,
W. Courtland Robinson, Philip Rudge,
Hiram Ruiz, Sumit Sen, Hugo Slim,
Patricia Weiss Fagen y Michael Williams.

Agradecimientos

El equipo editorial desea dar las gracias a todas las personas que han contribuido a producir este libro. Por sus contribuciones a los recuadros: Erin Baines, Carol Batchelor, Jon Bennett, Jo Boyden, Walter Brill, Peter Carey, Roberta Cohen, Nicola Cozza, Bryan Deschamp, David Griffiths, Karen Jacobsen, Kris Janowski, Mahendra P. Lama, Milton Moreno, Terence Ranger, Paul Richards, Ronald Skeldon, Claudena Skran, Samia Tabari, Rick Towle, Nicholas Van Hear y Peter van der Vaart.

Por otras labores de asistencia editorial y apoyo: Marilyn Achiron, Daniel Bellamy, Axel Bisschop, Emery Brusset, Gervaise Coles, Maureen Connelly, Steven Corliss, Damtew Dessalegne, Khassim Diagne, Jiddo van Drunen, Jean-François Durieux, Ragnhild Ek, Kemlin Furley, Mireille Girard, Oldrich Haselman, Otto Hieronymi, Anneliese Hollmann, Susan Hopper, Arafat Jamal, Mitch Januska, Stéphane Jaquemet, Anne Kellner, Sanda Kimbimbi, Pirkko Kourula, Wei Meng Lim-Kabaa, Marion Lindsay, Christina Linner, Serge Malé, Michael McBride, Nicholas Morris, Ilunga Ngandu, Bernadette Passade Cissé, Trudy Peterson, Françoise Peyroux, Ron Redmond, José Riera, John Ryle, Stacy Sullivan, Hans Thoolen, Volker Türk, Neill Wright, Kirsten Young y Philippa Youngman.

El equipo editorial desea expresar también su agradecimiento a los miembros del Grupo Académico Asesor por su ayuda y su apoyo, y quiere reconocer el importante papel desempeñado por el fallecido Myron Weiner en lo que se refiere a animar e inspirar las actividades de investigación del ACNUR.

Grupo Académico Asesor

B. S. Chimni, Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi, India.
Shahram Chubin, Centro de Políticas de Seguridad, Ginebra, Suiza.
Leonardo Franco, Universidad de Lanús, Buenos Aires, Argentina.
Bill Frelick, US Committee for Refugees, Washington DC, Estados Unidos.
Marrack Goulding, St. Antony's College, Oxford, Reino Unido.
Ivor C. Jackson, ACNUR (jubilado), Ginebra, Suiza.
Monica Juma, Universidad Moi, Nairobi, Kenia.
Kemal Kirisci, Universidad Bogazici, Estambul, Turquía.
Gil Loescher, Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.
Thandika Mkandawire, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, Suiza.
Yves Sandoz, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, Suiza.
Astri Suhrke, Instituto Chr. Michelsen, Bergen, Noruega.
Valery Tishov, Instituto de Etnología y Antropología, Moscú, Federación Rusa.
Catherine Wihtol de Wenden, Centro Nacional de Investigación Científica, París, Francia.

Índice

	Página		Página
Prefacio por el Secretario General de Naciones Unidas	ix	3.1 La comunidad de refugiados tibetanos en la India	72
		3.2 La expulsión de asiáticos meridionales de Uganda	79
		3.3 La difícil situación de los rohingyas	85
Prólogo por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados	x	4 La huida de Indochina	89
		• Guerra y éxodo de Vietnam	
		• Los refugiados laosianos en Tailandia	
		• Indochina, punto de inflexión	
Introducción	1	4.1 Conferencias internacionales sobre refugiados indochinos	94
• Enfoques internacionales de la protección de los refugiados		4.2 La piratería en el mar de la China meridional	98
• Una historia del desplazamiento forzado		4.3 Refugiados vietnamitas en los Estados Unidos	101
		4.4 Los menores no acompañados de Indochina	105
1 Los orígenes	15	5 Guerras por poderes en África, Asia y América Central	117
• La Organización Internacional de Refugiados		• Guerra y hambre en el Cuerno de África	
• El establecimiento del ACNUR		• Refugiados afganos en Pakistán e Irán	
• La Convención sobre los Refugiados de 1951		• Desplazamientos masivos en Centroamérica	
• La crisis húngara de 1956		• Resolución de conflictos y repatriación	
1.1 Nansen y McDonald: pioneros de la protección de los refugiados	18	5.1 Campamentos y asentamientos de refugiados	120
1.2 La asistencia de las Naciones Unidas a los refugiados palestinos	24	5.2 Los refugiados mozambiqueños: el impacto sobre los países de acogida	124
1.3 La Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951	27	5.3 La declaración de Cartagena de 1984	137
1.4 El plan de indemnizaciones para los refugiados de Alemania de la posguerra	32	5.4 Chile durante el régimen del general Pinochet	140
1.5 Los refugiados chinos en Hong Kong	39	6 Repatriación y consolidación de la paz a comienzos de la década de 1990	147
2 La descolonización de África	43	• La repatriación a Namibia	
• La guerra de independencia de Argelia		• Repatriación en Centroamérica	
• La descolonización del África Subsahariana		• La repatriación a Camboya	
• Ruanda y la región de los Grandes Lagos		• La repatriación a Mozambique	
• La ampliación del régimen internacional de los refugiados		• Repatriación y reinserción un cambio de enfoque	
2.1 La huida de Rhodesia, el retorno a Zimbabue	51	6.1 La protección de los refugiados menores de edad	152
2.2 El Protocolo de 1967 de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951	61	6.2 El vínculo entre ayuda de emergencia y desarrollo	156
2.3 La Convención de la OUA sobre los Refugiados de 1969	63	6.3 Derechos humanos y refugiados	166
3 Ruptura en el sur de Asia	67	7 El asilo en el mundo industrializado	171
• El nacimiento del Estado de Bangladesh		• La evolución de la política de asilo en Europa	
• La repatriación y los intercambios de población		• El reasentamiento y el asilo en América del Norte	
• Ampliación del papel del ACNUR en el sur de Asia		• Las políticas de asilo en Australia, Nueva Zelanda y Japón	
		• La protección del derecho a solicitar asilo	

	Página		Página
7.1	La política de asilo de la Unión Europea	175	
7.2	Agentes de persecución no estatales	180	
7.3	Tendencias de la financiación	184	
7.4	Los solicitantes de asilo haitianos	194	
8	El desplazamiento de la antigua región soviética	205	
	• El legado soviético		
	• Los conflictos en el Cáucaso meridional y en Tayikistán		
	• Los nuevos desafíos en los países de la CEI		
	• El conflicto en el Cáucaso septentrional		
	• Los desafíos del futuro		
8.1	La apatridia y la ciudadanía en litigio	209	
8.2	Las organizaciones no gubernamentales	214	
8.3	Ataques armados contra el personal humanitario	228	
9	Guerra y acción humanitaria: Iraq y los Balcanes	233	
	• La crisis de los kurdos en el norte de Iraq		
	• La guerra en Croacia y en Bosnia y Herzegovina		
	• La crisis de Kosovo		
9.1	Los desplazados internos	236	
9.2	Timor Oriental: el precio de la independencia	262	
9.3	La justicia penal internacional	266	
10	El genocidio en Ruanda y sus consecuencias	271	
	• El éxodo masivo desde Ruanda		
	• La huida de los campamentos de refugiados		
	• La búsqueda de los refugiados perdidos en el Zaire		
	• Una nueva fase en la guerra del Congo		
10.1	El problema de la militarización de los campos de refugiados	274	
10.2	Los refugiados y la pandemia del SIDA	279	
10.3	Somalia: del éxodo a la diáspora	282	
10.4	Guerra y desplazamiento en el África occidental	286	
10.5	El Sáhara Occidental: refugiados en el desierto	294	
11	La evolución de la dinámica del desplazamiento	303	
	Referencias	318	
	Bibliografía	358	
	Anexos		
1	Estados partes de la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951, del Protocolo de 1967, de la Convención de la OUA sobre Refugiados de 1969 y miembros del Comité Ejecutivo (EXCOM) del ACNUR a 31 de diciembre de 1999		332
2	Número de refugiados y de otras personas de la incumbencia del ACNUR, 31 de diciembre de 1999		336
3	Cálculo aproximado del número de refugiados por regiones, 1950-1999		340
4	Poblaciones de refugiados por principal país de asilo, 1980-1999 (millares)		341
5	Principales poblaciones de refugiados, según su origen, 1980-99 (millares)		344
6	Poblaciones de refugiados según su origen y el país/territorio de asilo, 31 de diciembre de 1999		346
7	Refugiados por cada 1.000 habitantes: primeros 40 países a 31 de diciembre de 1999		349
8	Número de refugiados en la región de los Grandes Lagos de África, 1960-1999		350
9	Solicitudes de asilo y admisiones de refugiados en una selección de países industrializados, 1990-1999		351
10	Principales países/territorios de origen de los solicitantes de asilo en Europa occidental, 1990-1999		355
11	Altos Comisionados para los refugiados 1951-1956		356

	Página		Página
Mapas			
1.1 Estados Partes de la Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o del Protocolo de 1967, a 30 de junio de 2000	29	4.3 Entradas de indochinos por países o territorios de primer asilo, 1975-1995	110
2.1 Dominio colonial e independencia en África	52	4.4 Reasentamiento de refugiados indochinos por destinos, 1975-1995	111
3.1 Principales campamentos de refugiados en la India, noviembre de 1971	69	5.1 Poblaciones de refugiados en Etiopía, Kenia, Somalia y Sudán, 1982-1999	118
3.2 Operación de puente aéreo del ACNUR en el sudeste de Asia, 1973-1974	80	5.2 Población de refugiados afganos por países de asilo, 1979-1999	132
4.1 El éxodo de Indochina	90	5.3 Principales poblaciones de refugiados registradas en América Central y México, 1980-1999	138
4.2 Campamentos de refugiados camboyanos, laosianos y vietnamitas con ayuda del ACNUR en Tailandia, décadas de 1980 y 1990	112	5.4 Refugiados por principales regiones de asilo, 1975-2000	139
5.1 Principales movimientos de refugiados en el nordeste de África, década de 1980	119	6.1 Estimación de repatriaciones anuales de refugiados en el mundo, 1975-1999	167
5.2 Principales movimientos de refugiados afganos, 1979-1990	130	7.1 Solicitudes de asilo presentadas en Europa, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda, 1980-2000	173
5.3 Principales movimientos de refugiados en América Central, década de 1980	136	7.2 Principales países/territorios de origen de los solicitantes de asilo en Europa occidental, 1990-1999	176
6.1 Repatriación a Mozambique, 1992-1994	165	7.3 Solicitudes de asilo, Europa central, 1990-1999	182
7.1 Mapa político de Europa, 1999	190	7.4 Número anual de solicitudes de asilo aceptadas en Europa, 1990-1999	183
8.1 La Comunidad de Estados Independientes y países vecinos, 1999	210	7.5 Contribuciones al ACNUR de los principales donantes en porcentaje del PIB, 1999	184
8.2 Desplazamientos de población masivos en la región del Cáucaso, década de 1990	226	7.6 Principales donantes al ACNUR, 1980-1999	184
9.1 Zonas de control en Croacia y en Bosnia y Herzegovina, abril de 1995	247	7.7 Gastos del ACNUR, 1950-2000	185
9.2 Principales poblaciones desplazadas de la antigua Yugoslavia, diciembre de 1995	253	7.8 Gastos del ACNUR por regiones, 1990-2000	185
9.3 Los Acuerdos de Dayton de 1995 para Bosnia y Herzegovina	256	7.9 Solicitudes de asilo presentadas en los principales Estados industrializados de acogida, 1980-1999	188
9.4 Poblaciones desplazadas de Kosovo en países/territorios vecinos, mediados de junio de 1999	261	7.10 Número de solicitudes de asilo por 1.000 habitantes presentadas en los principales Estados industrializados de acogida, 1999	189
9.5 Timor Oriental y región, 1999	263	7.11 Proporción de solicitantes de asilo reconocidos como refugiados o a los que se ha concedido el estatuto humanitario, 1990-2000	193
10.1 Poblaciones de refugiados y desplazados internos en África occidental, 1994	287	7.12 Refugiados reasentados en Estados industrializados, 1981-1999	200
10.2 Sáhara Occidental, 1999	295	8.1 Deportaciones masivas en la URSS en la década de 1940	207
10.3 Movimientos de refugiados de Ruanda y Burundi, 1994-1999	297	8.2 «Migrantes forzados» registrados en la Federación de Rusia por lugares de residencia anteriores, 1993-1998	220
11.1 Principales poblaciones de refugiados en el mundo, 1999	306	8.3 Refugiados y desplazados internos en la Comunidad de Estados Independientes, 1999	230
Gráficos			
0.1 Población total de la incumbencia del ACNUR, a 31 de diciembre 1999	11	9.1 Principales poblaciones de desplazados internos, 1999	237
2.1 Número de refugiados en la región de los Grandes Lagos, 1960-2000	59	10.1 Poblaciones de refugiados de Ruanda y Burundi, 1993-1999	276
3.1 Refugiados bangladeshíes en la India a 1 de diciembre de 1971	74	10.2 Refugiados de Ruanda en la región de los Grandes Lagos, a 31 de agosto de 1994	277
4.1 Indochina: reasentamiento y repatriación, 1975-1997	95		
4.2 Entradas de refugiados del mar vietnamitas por países o territorios de primer asilo, 1975-1995	100		

Prefacio

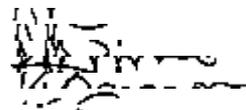
por el Secretario General de las Naciones Unidas

El problema del desplazamiento forzado ha sido una de las cuestiones más acuciantes de cuantas han tenido que afrontar las Naciones Unidas a lo largo de su historia. Entre los grupos de personas más vulnerables del mundo están aquellas que han sido desplazadas, ya sea como resultado de conflictos, de persecución o de otras violaciones de derechos humanos. En los 50 años transcurridos desde su fundación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha estado en vanguardia de los esfuerzos para proteger a estas personas.

El ACNUR comenzó siendo una pequeña organización, con un mandato de tres años para ayudar a reasentar a los refugiados europeos que aún estaban sin hogar como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Desde aquellas fechas, la organización no ha dejado de crecer para satisfacer las necesidades cada día mayores de los refugiados y otras personas desplazadas. Hoy presta ayuda a unos veintidós millones de personas en todos los rincones del mundo.

La situación de los refugiados en el mundo 2000 es un libro importante y oportuno. Presenta una historia pormenorizada de medio siglo de acción humanitaria internacional en defensa de los refugiados y otras personas desplazadas, abarcando todas las grandes emergencias de refugiados de los últimos 50 años. Examina cómo cada crisis sucesiva ha contribuido a formar un cuerpo en expansión de derecho de los refugiados, y analiza la respuesta cambiante de la comunidad internacional al problema de la migración forzada. Ante todo, sitúa la acción humanitaria en el contexto político más amplio y examina la profunda relación que existe entre el desplazamiento, la paz y la seguridad internacionales.

En mi calidad de antiguo trabajador del ACNUR, he sido testigo presencial de la desesperada situación de personas desarraigadas en muchas situaciones. Este libro es un tributo al valor demostrado por millones de personas desplazadas y a la dedicación y el compromiso de todos aquellos que han trabajado para protegerlas y ayudarlas en el último medio siglo.



Kofi Annan

Prólogo

por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados

Un repaso de los títulos de algunos capítulos de este libro es suficiente para entender por qué el 50 aniversario del ACNUR no es motivo de celebración. Década a década, el libro presenta una descarnada crónica de las grandes convulsiones del último medio siglo, una serie aparentemente interminable de conflictos y crisis que han tenido como resultado el desplazamiento de decenas de millones de personas.

Cuando entramos en el nuevo milenio, el hecho de que el ACNUR siga siendo necesario en el mundo debería servir para recordarnos el permanente fracaso de la comunidad internacional en lo relativo a prevenir los prejuicios, la persecución, la pobreza y otras causas fundamentales de conflictos y desplazamientos. Cuando más de un millón de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares en Kosovo, Timor Oriental y Chechenia en el último año del siglo XX, es evidente que el problema del desplazamiento forzado no ha desaparecido, y es probable que siga siendo una preocupación importante de la comunidad internacional en el siglo XXI.

Pero si bien es cierto que la longevidad del ACNUR como organización no es algo que celebrar, es indudable que sí lo es el valor de las decenas de millones de refugiados y desplazados que han sobrevivido en los últimos 50 años. A menudo perdiéndolo todo menos la esperanza, figuran entre los grandes supervivientes del siglo XX y se merecen nuestro respeto. Por ello, en este año de aniversario, el ACNUR les rinde homenaje por sus innumerables logros individuales y colectivos.

Del mismo modo que ha aumentado el número de personas que son objeto de preocupación para el ACNUR, también se ha acentuado la complejidad del problema del desplazamiento forzado. Hoy, la política de refugiados se sitúa en el contexto de cambios geopolíticos radicales; del enorme incremento del número de desplazados internos; del predominio de las emergencias humanitarias en situaciones de conflicto en las que la población civil es el objetivo principal y en las que los trabajadores humanitarios entran a menudo en la línea de fuego; del proceso de globalización que brinda oportunidades a unos pero al mismo tiempo se las niega a otros; de la expansión del tráfico de seres humanos; de la disminución de las oportunidades de asilo; y de las críticas abiertas a la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que constituye el centro del trabajo del ACNUR.

Los Estados han mostrado con frecuencia una gran hospitalidad y generosidad al acoger a los refugiados y otras personas desplazadas. Asimismo, el ACNUR (junto con sus asociados) ha desempeñado en muchas ocasiones un papel importante en la protección y asistencia de esas personas y a la hora de ayudarlas a rehacer su vida. Pero, como ilustran a la perfección los capítulos de este libro, la acción humanitaria tiene un valor limitado si no forma parte de un marco político y estratégico más amplio que tenga como objetivo afrontar las causas fundamentales del conflicto. La experiencia ha demostrado una y otra vez que la acción humanitaria por sí sola no puede resolver problemas que son de naturaleza esencialmente política. Pero con harta frecuencia, las organizaciones humanitarias como el ACNUR

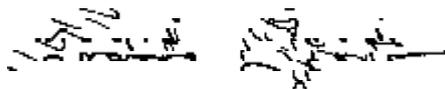
se han encontrado aisladas y solas en situaciones peligrosas y difíciles, en las que han tenido que actuar sin el adecuado respaldo económico y político.

Lamentablemente, el tipo de compromiso político internacional que los Estados han mostrado en relación con el desplazamiento humano en algunas regiones ha brillado por su ausencia en otras regiones consideradas de menor importancia estratégica. Aun cuando la comunidad internacional ha respondido con celeridad a algunas de las grandes emergencias de refugiados en África, como la crisis de los refugiados ruandeses que comenzó en 1994, los donantes han tardado en facilitar apoyo en otras situaciones. En 1999, por ejemplo, los donantes aportaron rápidamente fondos y recursos para los desplazados por el conflicto de Kosovo. Pero se prestó escasa atención a la situación en África occidental, donde cientos de miles de personas fueron desarraigadas por las crisis de Sierra Leona y Guinea-Bissau.

Los Estados también han demostrado en muchos casos falta de compromiso político para resolver los problemas de los refugiados durante la fase posterior al conflicto, cuando la atención de los medios de comunicación internacionales se ha trasladado a otro lugar. En muchos casos, los refugiados y otras personas desplazadas regresan a hogares donde es necesario consolidar una paz precaria mediante la reconciliación, la rehabilitación y la reconstrucción. Por desgracia, la incertidumbre política frena en muchas ocasiones la participación de organizaciones de desarrollo y la inversión de las instituciones financieras, y como consecuencia la brecha entre la asistencia humanitaria de emergencia y la ayuda al desarrollo a más largo plazo continúa sin abordarse en gran medida.

Este libro presenta un análisis crítico de muchas de estas importantes cuestiones. Intenta ofrecer un relato objetivo de las difíciles situaciones en que se han encontrado las personas desplazadas y de los cambios registrados en el entorno político internacional en el que han actuado el ACNUR y otras organizaciones humanitarias. La finalidad del libro no es erigirse en juez, ni narrar la historia oficial del ACNUR y del problema de los refugiados. Por el contrario, se trata de exponer una panorámica histórica de los muchos dilemas a los que se han enfrentado los gobiernos, las organizaciones humanitarias y otros actores al ocuparse del problema del desplazamiento humano.

He tenido el honor de estar al frente del ACNUR y de sus entregados trabajadores durante la mayor parte de la década de 1990. En estos años como Alta Comisionada, he tratado reiteradamente de subrayar la relación entre el desplazamiento humano, la paz y la seguridad internacionales. Es de vital importancia que la comunidad internacional continúe buscando soluciones duraderas a los problemas del desplazamiento humano. Quienes no presten atención a estos problemas se exponen a un gran riesgo. La historia ha demostrado que el desplazamiento no es sólo una consecuencia de los conflictos; puede ser también la causa. Sin seguridad humana, no puede haber paz y estabilidad.



Sadako Ogata

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO 2000

Cincuenta años de acción humanitaria



ACNUR

Icaria - Editorial

La edición castellana ha sido posible
gracias a la colaboración y financiación de:



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES

SECRETARÍA GENERAL
DE ASUNTOS SOCIALES

INSTITUTO
DE MEDICIONES
Y SERVICIOS SOCIALES

Coordinación de la edición castellana: Karin de Gruijl
© Traducción: Berna Wang y Fabián Chueca
Revisión de la traducción: Joaquín González Alemán

© Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2000
© de la edición castellana, Icaria editorial, 2000
Ausiàs Marc, 16, 3.º, 2.ª - 08010 Barcelona
e-mail: icariaep@terrabit.ictnet.es
www.icariaeditorial.com
Composición: Text Gràfic
Impreso por: Tesys

ISBN: 84-7426-505-3
Depósito Legal: B-46.917-2000
Impreso en España

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto
en el art. 534-bis del Código Penal vigente, podrán ser castigados
con penas de multa y privación de libertad quienes reprodujeran
o plagiaran, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica
fijada en cualquier tipo de soporte sin la preceptiva autorización.

Equipo editorial

Jefe de edición y autor principal
Mark Cutts

Editores y analistas
Sean Loughna
Frances Nicholson

Asesores especiales
Jeff Crisp
Irene Khan

Editores de producción
Udo Janz
Raymond Wilkinson

Estadísticos
Bela Hovy
Tarek Abou Chabake

Cartógrafos
Jean-Yves Bouchardy
Yvon Orand

Ayudantes
Claire Bessette
Elena Bovay
Maureen Gumbe

Producido por la División
de Comunicación e Información
del ACNUR, bajo la dirección
de John Horekens

Autores colaboradores principales:

Joel Boutroue, Sarah Collinson,
Filippo Grandi, Jane Hoverd Chanaa,
Judith Kumin, Bohdan Nahajlo,
Kathleen Newland, Gérard Prunier,
W. Courtland Robinson, Philip Rudge,
Hiram Ruiz, Sumit Sen, Hugo Slim,
Patricia Weiss Fagen y Michael Williams.

Agradecimientos

El equipo editorial desea dar las gracias a todas las personas que han contribuido a producir este libro. Por sus contribuciones a los recuadros: Erin Baines, Carol Batchelor, Jon Bennett, Jo Boyden, Walter Brill, Peter Carey, Roberta Cohen, Nicola Cozza, Bryan Deschamp, David Griffiths, Karen Jacobsen, Kris Janowski, Mahendra P. Lama, Milton Moreno, Terence Ranger, Paul Richards, Ronald Skeldon, Claudena Skran, Samia Tabari, Rick Towle, Nicholas Van Hear y Peter van der Vaart.

Por otras labores de asistencia editorial y apoyo: Marilyn Achiron, Daniel Bellamy, Axel Bisschop, Emery Brusset, Gervaise Coles, Maureen Connelly, Steven Corliss, Damtew Dessalegne, Khassim Diagne, Jiddo van Drunen, Jean-François Durieux, Ragnhild Ek, Kemlin Furley, Mireille Girard, Oldrich Haselman, Otto Hieronymi, Anneliese Hollmann, Susan Hopper, Arafat Jamal, Mitch Januska, Stéphane Jaquemet, Anne Kellner, Sanda Kimbimbi, Pirkko Kourula, Wei Meng Lim-Kabaa, Marion Lindsay, Christina Linner, Serge Malé, Michael McBride, Nicholas Morris, Ilunga Ngandu, Bernadette Passade Cissé, Trudy Peterson, Françoise Peyroux, Ron Redmond, José Riera, John Ryle, Stacy Sullivan, Hans Thoolen, Volker Türk, Neill Wright, Kirsten Young y Philippa Youngman.

El equipo editorial desea expresar también su agradecimiento a los miembros del Grupo Académico Asesor por su ayuda y su apoyo, y quiere reconocer el importante papel desempeñado por el fallecido Myron Weiner en lo que se refiere a animar e inspirar las actividades de investigación del ACNUR.

Grupo Académico Asesor

B. S. Chimni, Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi, India.
Shahram Chubin, Centro de Políticas de Seguridad, Ginebra, Suiza.
Leonardo Franco, Universidad de Lanús, Buenos Aires, Argentina.
Bill Frelick, US Committee for Refugees, Washington DC, Estados Unidos.
Marrack Goulding, St. Antony's College, Oxford, Reino Unido.
Ivor C. Jackson, ACNUR (jubilado), Ginebra, Suiza.
Monica Juma, Universidad Moi, Nairobi, Kenia.
Kemal Kirisci, Universidad Bogazici, Estambul, Turquía.
Gil Loescher, Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.
Thandika Mkandawire, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, Suiza.
Yves Sandoz, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, Suiza.
Astri Suhrke, Instituto Chr. Michelsen, Bergen, Noruega.
Valery Tishov, Instituto de Etnología y Antropología, Moscú, Federación Rusa.
Catherine Wihtol de Wenden, Centro Nacional de Investigación Científica, París, Francia.

Índice

	Página		Página
Prefacio por el Secretario General de Naciones Unidas	ix	3.1 La comunidad de refugiados tibetanos en la India	72
		3.2 La expulsión de asiáticos meridionales de Uganda	79
		3.3 La difícil situación de los rohingyas	85
Prólogo por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados	x	4 La huida de Indochina	89
		• Guerra y éxodo de Vietnam	
		• Los refugiados laosianos en Tailandia	
		• Indochina, punto de inflexión	
Introducción	1	4.1 Conferencias internacionales sobre refugiados indochinos	94
• Enfoques internacionales de la protección de los refugiados		4.2 La piratería en el mar de la China meridional	98
• Una historia del desplazamiento forzado		4.3 Refugiados vietnamitas en los Estados Unidos	101
		4.4 Los menores no acompañados de Indochina	105
1 Los orígenes	15	5 Guerras por poderes en África, Asia y América Central	117
• La Organización Internacional de Refugiados		• Guerra y hambre en el Cuerno de África	
• El establecimiento del ACNUR		• Refugiados afganos en Pakistán e Irán	
• La Convención sobre los Refugiados de 1951		• Desplazamientos masivos en Centroamérica	
• La crisis húngara de 1956		• Resolución de conflictos y repatriación	
1.1 Nansen y McDonald: pioneros de la protección de los refugiados	18	5.1 Campamentos y asentamientos de refugiados	120
1.2 La asistencia de las Naciones Unidas a los refugiados palestinos	24	5.2 Los refugiados mozambiqueños: el impacto sobre los países de acogida	124
1.3 La Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951	27	5.3 La declaración de Cartagena de 1984	137
1.4 El plan de indemnizaciones para los refugiados de Alemania de la posguerra	32	5.4 Chile durante el régimen del general Pinochet	140
1.5 Los refugiados chinos en Hong Kong	39	6 Repatriación y consolidación de la paz a comienzos de la década de 1990	147
2 La descolonización de África	43	• La repatriación a Namibia	
• La guerra de independencia de Argelia		• Repatriación en Centroamérica	
• La descolonización del África Subsahariana		• La repatriación a Camboya	
• Ruanda y la región de los Grandes Lagos		• La repatriación a Mozambique	
• La ampliación del régimen internacional de los refugiados		• Repatriación y reinserción un cambio de enfoque	
2.1 La huida de Rhodesia, el retorno a Zimbabue	51	6.1 La protección de los refugiados menores de edad	152
2.2 El Protocolo de 1967 de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951	61	6.2 El vínculo entre ayuda de emergencia y desarrollo	156
2.3 La Convención de la OUA sobre los Refugiados de 1969	63	6.3 Derechos humanos y refugiados	166
3 Ruptura en el sur de Asia	67	7 El asilo en el mundo industrializado	171
• El nacimiento del Estado de Bangladesh		• La evolución de la política de asilo en Europa	
• La repatriación y los intercambios de población		• El reasentamiento y el asilo en América del Norte	
• Ampliación del papel del ACNUR en el sur de Asia		• Las políticas de asilo en Australia, Nueva Zelanda y Japón	
		• La protección del derecho a solicitar asilo	

	Página		Página
7.1	La política de asilo de la Unión Europea	175	
7.2	Agentes de persecución no estatales	180	
7.3	Tendencias de la financiación	184	
7.4	Los solicitantes de asilo haitianos	194	
8	El desplazamiento de la antigua región soviética	205	
	• El legado soviético		
	• Los conflictos en el Cáucaso meridional y en Tayikistán		
	• Los nuevos desafíos en los países de la CEI		
	• El conflicto en el Cáucaso septentrional		
	• Los desafíos del futuro		
8.1	La apatridia y la ciudadanía en litigio	209	
8.2	Las organizaciones no gubernamentales	214	
8.3	Ataques armados contra el personal humanitario	228	
9	Guerra y acción humanitaria: Iraq y los Balcanes	233	
	• La crisis de los kurdos en el norte de Iraq		
	• La guerra en Croacia y en Bosnia y Herzegovina		
	• La crisis de Kosovo		
9.1	Los desplazados internos	236	
9.2	Timor Oriental: el precio de la independencia	262	
9.3	La justicia penal internacional	266	
10	El genocidio en Ruanda y sus consecuencias	271	
	• El éxodo masivo desde Ruanda		
	• La huida de los campamentos de refugiados		
	• La búsqueda de los refugiados perdidos en el Zaire		
	• Una nueva fase en la guerra del Congo		
10.1	El problema de la militarización de los campos de refugiados	274	
10.2	Los refugiados y la pandemia del SIDA	279	
10.3	Somalia: del éxodo a la diáspora	282	
10.4	Guerra y desplazamiento en el África occidental	286	
10.5	El Sáhara Occidental: refugiados en el desierto	294	
11	La evolución de la dinámica del desplazamiento	303	
	Referencias	318	
	Bibliografía	358	
			Anexos
1	Estados partes de la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951, del Protocolo de 1967, de la Convención de la OUA sobre Refugiados de 1969 y miembros del Comité Ejecutivo (EXCOM) del ACNUR a 31 de diciembre de 1999		332
2	Número de refugiados y de otras personas de la incumbencia del ACNUR, 31 de diciembre de 1999		336
3	Cálculo aproximado del número de refugiados por regiones, 1950-1999		340
4	Poblaciones de refugiados por principal país de asilo, 1980-1999 (millares)		341
5	Principales poblaciones de refugiados, según su origen, 1980-99 (millares)		344
6	Poblaciones de refugiados según su origen y el país/territorio de asilo, 31 de diciembre de 1999		346
7	Refugiados por cada 1.000 habitantes: primeros 40 países a 31 de diciembre de 1999		349
8	Número de refugiados en la región de los Grandes Lagos de África, 1960-1999		350
9	Solicitudes de asilo y admisiones de refugiados en una selección de países industrializados, 1990-1999		351
10	Principales países/territorios de origen de los solicitantes de asilo en Europa occidental, 1990-1999		355
11	Altos Comisionados para los refugiados 1951-1956		356

	Página		Página
Mapas			
1.1 Estados Partes de la Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o del Protocolo de 1967, a 30 de junio de 2000	29	4.3 Entradas de indochinos por países o territorios de primer asilo, 1975-1995	110
2.1 Dominio colonial e independencia en África	52	4.4 Reasentamiento de refugiados indochinos por destinos, 1975-1995	111
3.1 Principales campamentos de refugiados en la India, noviembre de 1971	69	5.1 Poblaciones de refugiados en Etiopía, Kenia, Somalia y Sudán, 1982-1999	118
3.2 Operación de puente aéreo del ACNUR en el sudeste de Asia, 1973-1974	80	5.2 Población de refugiados afganos por países de asilo, 1979-1999	132
4.1 El éxodo de Indochina	90	5.3 Principales poblaciones de refugiados registradas en América Central y México, 1980-1999	138
4.2 Campamentos de refugiados camboyanos, laosianos y vietnamitas con ayuda del ACNUR en Tailandia, décadas de 1980 y 1990	112	5.4 Refugiados por principales regiones de asilo, 1975-2000	139
5.1 Principales movimientos de refugiados en el nordeste de África, década de 1980	119	6.1 Estimación de repatriaciones anuales de refugiados en el mundo, 1975-1999	167
5.2 Principales movimientos de refugiados afganos, 1979-1990	130	7.1 Solicitudes de asilo presentadas en Europa, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda, 1980-2000	173
5.3 Principales movimientos de refugiados en América Central, década de 1980	136	7.2 Principales países/territorios de origen de los solicitantes de asilo en Europa occidental, 1990-1999	176
6.1 Repatriación a Mozambique, 1992-1994	165	7.3 Solicitudes de asilo, Europa central, 1990-1999	182
7.1 Mapa político de Europa, 1999	190	7.4 Número anual de solicitudes de asilo aceptadas en Europa, 1990-1999	183
8.1 La Comunidad de Estados Independientes y países vecinos, 1999	210	7.5 Contribuciones al ACNUR de los principales donantes en porcentaje del PIB, 1999	184
8.2 Desplazamientos de población masivos en la región del Cáucaso, década de 1990	226	7.6 Principales donantes al ACNUR, 1980-1999	184
9.1 Zonas de control en Croacia y en Bosnia y Herzegovina, abril de 1995	247	7.7 Gastos del ACNUR, 1950-2000	185
9.2 Principales poblaciones desplazadas de la antigua Yugoslavia, diciembre de 1995	253	7.8 Gastos del ACNUR por regiones, 1990-2000	185
9.3 Los Acuerdos de Dayton de 1995 para Bosnia y Herzegovina	256	7.9 Solicitudes de asilo presentadas en los principales Estados industrializados de acogida, 1980-1999	188
9.4 Poblaciones desplazadas de Kosovo en países/territorios vecinos, mediados de junio de 1999	261	7.10 Número de solicitudes de asilo por 1.000 habitantes presentadas en los principales Estados industrializados de acogida, 1999	189
9.5 Timor Oriental y región, 1999	263	7.11 Proporción de solicitantes de asilo reconocidos como refugiados o a los que se ha concedido el estatuto humanitario, 1990-2000	193
10.1 Poblaciones de refugiados y desplazados internos en África occidental, 1994	287	7.12 Refugiados reasentados en Estados industrializados, 1981-1999	200
10.2 Sáhara Occidental, 1999	295	8.1 Deportaciones masivas en la URSS en la década de 1940	207
10.3 Movimientos de refugiados de Ruanda y Burundi, 1994-1999	297	8.2 «Migrantes forzados» registrados en la Federación de Rusia por lugares de residencia anteriores, 1993-1998	220
11.1 Principales poblaciones de refugiados en el mundo, 1999	306	8.3 Refugiados y desplazados internos en la Comunidad de Estados Independientes, 1999	230
Gráficos			
0.1 Población total de la incumbencia del ACNUR, a 31 de diciembre 1999	11	9.1 Principales poblaciones de desplazados internos, 1999	237
2.1 Número de refugiados en la región de los Grandes Lagos, 1960-2000	59	10.1 Poblaciones de refugiados de Ruanda y Burundi, 1993-1999	276
3.1 Refugiados bangladeshíes en la India a 1 de diciembre de 1971	74	10.2 Refugiados de Ruanda en la región de los Grandes Lagos, a 31 de agosto de 1994	277
4.1 Indochina: reasentamiento y repatriación, 1975-1997	95		
4.2 Entradas de refugiados del mar vietnamitas por países o territorios de primer asilo, 1975-1995	100		

Prefacio

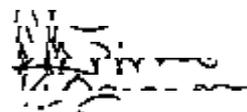
por el Secretario General de las Naciones Unidas

El problema del desplazamiento forzado ha sido una de las cuestiones más acuciantes de cuantas han tenido que afrontar las Naciones Unidas a lo largo de su historia. Entre los grupos de personas más vulnerables del mundo están aquellas que han sido desplazadas, ya sea como resultado de conflictos, de persecución o de otras violaciones de derechos humanos. En los 50 años transcurridos desde su fundación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha estado en vanguardia de los esfuerzos para proteger a estas personas.

El ACNUR comenzó siendo una pequeña organización, con un mandato de tres años para ayudar a reasentar a los refugiados europeos que aún estaban sin hogar como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Desde aquellas fechas, la organización no ha dejado de crecer para satisfacer las necesidades cada día mayores de los refugiados y otras personas desplazadas. Hoy presta ayuda a unos veintidós millones de personas en todos los rincones del mundo.

La situación de los refugiados en el mundo 2000 es un libro importante y oportuno. Presenta una historia pormenorizada de medio siglo de acción humanitaria internacional en defensa de los refugiados y otras personas desplazadas, abarcando todas las grandes emergencias de refugiados de los últimos 50 años. Examina cómo cada crisis sucesiva ha contribuido a formar un cuerpo en expansión de derecho de los refugiados, y analiza la respuesta cambiante de la comunidad internacional al problema de la migración forzada. Ante todo, sitúa la acción humanitaria en el contexto político más amplio y examina la profunda relación que existe entre el desplazamiento, la paz y la seguridad internacionales.

En mi calidad de antiguo trabajador del ACNUR, he sido testigo presencial de la desesperada situación de personas desarraigadas en muchas situaciones. Este libro es un tributo al valor demostrado por millones de personas desplazadas y a la dedicación y el compromiso de todos aquellos que han trabajado para protegerlas y ayudarlas en el último medio siglo.



Kofi Annan

Prólogo

por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados

Un repaso de los títulos de algunos capítulos de este libro es suficiente para entender por qué el 50 aniversario del ACNUR no es motivo de celebración. Década a década, el libro presenta una descarnada crónica de las grandes convulsiones del último medio siglo, una serie aparentemente interminable de conflictos y crisis que han tenido como resultado el desplazamiento de decenas de millones de personas.

Cuando entramos en el nuevo milenio, el hecho de que el ACNUR siga siendo necesario en el mundo debería servir para recordarnos el permanente fracaso de la comunidad internacional en lo relativo a prevenir los prejuicios, la persecución, la pobreza y otras causas fundamentales de conflictos y desplazamientos. Cuando más de un millón de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares en Kosovo, Timor Oriental y Chechenia en el último año del siglo XX, es evidente que el problema del desplazamiento forzado no ha desaparecido, y es probable que siga siendo una preocupación importante de la comunidad internacional en el siglo XXI.

Pero si bien es cierto que la longevidad del ACNUR como organización no es algo que celebrar, es indudable que sí lo es el valor de las decenas de millones de refugiados y desplazados que han sobrevivido en los últimos 50 años. A menudo perdiéndolo todo menos la esperanza, figuran entre los grandes supervivientes del siglo XX y se merecen nuestro respeto. Por ello, en este año de aniversario, el ACNUR les rinde homenaje por sus innumerables logros individuales y colectivos.

Del mismo modo que ha aumentado el número de personas que son objeto de preocupación para el ACNUR, también se ha acentuado la complejidad del problema del desplazamiento forzado. Hoy, la política de refugiados se sitúa en el contexto de cambios geopolíticos radicales; del enorme incremento del número de desplazados internos; del predominio de las emergencias humanitarias en situaciones de conflicto en las que la población civil es el objetivo principal y en las que los trabajadores humanitarios entran a menudo en la línea de fuego; del proceso de globalización que brinda oportunidades a unos pero al mismo tiempo se las niega a otros; de la expansión del tráfico de seres humanos; de la disminución de las oportunidades de asilo; y de las críticas abiertas a la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que constituye el centro del trabajo del ACNUR.

Los Estados han mostrado con frecuencia una gran hospitalidad y generosidad al acoger a los refugiados y otras personas desplazadas. Asimismo, el ACNUR (junto con sus asociados) ha desempeñado en muchas ocasiones un papel importante en la protección y asistencia de esas personas y a la hora de ayudarlas a rehacer su vida. Pero, como ilustran a la perfección los capítulos de este libro, la acción humanitaria tiene un valor limitado si no forma parte de un marco político y estratégico más amplio que tenga como objetivo afrontar las causas fundamentales del conflicto. La experiencia ha demostrado una y otra vez que la acción humanitaria por sí sola no puede resolver problemas que son de naturaleza esencialmente política. Pero con harta frecuencia, las organizaciones humanitarias como el ACNUR

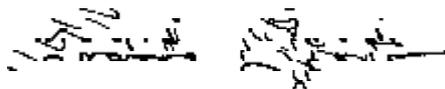
se han encontrado aisladas y solas en situaciones peligrosas y difíciles, en las que han tenido que actuar sin el adecuado respaldo económico y político.

Lamentablemente, el tipo de compromiso político internacional que los Estados han mostrado en relación con el desplazamiento humano en algunas regiones ha brillado por su ausencia en otras regiones consideradas de menor importancia estratégica. Aun cuando la comunidad internacional ha respondido con celeridad a algunas de las grandes emergencias de refugiados en África, como la crisis de los refugiados ruandeses que comenzó en 1994, los donantes han tardado en facilitar apoyo en otras situaciones. En 1999, por ejemplo, los donantes aportaron rápidamente fondos y recursos para los desplazados por el conflicto de Kosovo. Pero se prestó escasa atención a la situación en África occidental, donde cientos de miles de personas fueron desarraigadas por las crisis de Sierra Leona y Guinea-Bissau.

Los Estados también han demostrado en muchos casos falta de compromiso político para resolver los problemas de los refugiados durante la fase posterior al conflicto, cuando la atención de los medios de comunicación internacionales se ha trasladado a otro lugar. En muchos casos, los refugiados y otras personas desplazadas regresan a hogares donde es necesario consolidar una paz precaria mediante la reconciliación, la rehabilitación y la reconstrucción. Por desgracia, la incertidumbre política frena en muchas ocasiones la participación de organizaciones de desarrollo y la inversión de las instituciones financieras, y como consecuencia la brecha entre la asistencia humanitaria de emergencia y la ayuda al desarrollo a más largo plazo continúa sin abordarse en gran medida.

Este libro presenta un análisis crítico de muchas de estas importantes cuestiones. Intenta ofrecer un relato objetivo de las difíciles situaciones en que se han encontrado las personas desplazadas y de los cambios registrados en el entorno político internacional en el que han actuado el ACNUR y otras organizaciones humanitarias. La finalidad del libro no es erigirse en juez, ni narrar la historia oficial del ACNUR y del problema de los refugiados. Por el contrario, se trata de exponer una panorámica histórica de los muchos dilemas a los que se han enfrentado los gobiernos, las organizaciones humanitarias y otros actores al ocuparse del problema del desplazamiento humano.

He tenido el honor de estar al frente del ACNUR y de sus entregados trabajadores durante la mayor parte de la década de 1990. En estos años como Alta Comisionada, he tratado reiteradamente de subrayar la relación entre el desplazamiento humano, la paz y la seguridad internacionales. Es de vital importancia que la comunidad internacional continúe buscando soluciones duraderas a los problemas del desplazamiento humano. Quienes no presten atención a estos problemas se exponen a un gran riesgo. La historia ha demostrado que el desplazamiento no es sólo una consecuencia de los conflictos; puede ser también la causa. Sin seguridad humana, no puede haber paz y estabilidad.



Sadako Ogata



Introducción

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre la acción humanitaria. También existe una abundante bibliografía especializada sobre los aspectos jurídicos de la protección de los refugiados. Pero son pocos los historiadores que se han ocupado específicamente de la cuestión del desplazamiento humano forzado y del desarrollo de enfoques internacionales para abordar el problema. Como ha indicado el historiador Eric Hobsbawm en su obra *On History*, es un fenómeno inquietante el hecho de que algunas experiencias históricas pasen a formar parte de una memoria histórica general y muchas otras, no.¹ Este libro trata de abordar esta cuestión estudiando la historia de los desplazamientos forzados en la segunda mitad del siglo XX.

Durante el último decenio del siglo XX, los gobiernos, las organizaciones internacionales y la opinión pública se han hecho cada vez más conscientes de los problemas que afrontan los refugiados y los desplazados internos. Ello se ha debido en gran medida a la televisión en directo, que ofreció imágenes dramáticas de personas desesperadas que huían de lugares como Bosnia y Herzegovina, Chechenia, Iraq, Kosovo y Ruanda. También ha sido consecuencia de que, tras la Guerra Fría, se ha ampliado el alcance de la intervención de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos, de las fuerzas militares multinacionales, de los negociadores de paz, de los investigadores de crímenes de guerra, de los periodistas y de diversos actores externos más en las situaciones de desplazamientos masivos. Sin embargo, el problema del desplazamiento forzoso no es nuevo, como tampoco lo son las iniciativas internacionales para aliviar el sufrimiento de los afectados.

Enfoques internacionales de la protección de los refugiados

A lo largo de la historia, las personas han tenido que abandonar sus hogares y buscar seguridad en otro lugar para huir de la persecución, de los conflictos armados y de la violencia política. Esto ha ocurrido en todas las regiones del mundo. Aunque la mayoría de las religiones incorporan conceptos como asilo, refugio, acogida y hospitalidad para quienes se encuentran en peligro, hasta este siglo no han existido unas normas universales destinadas a su protección, y los esfuerzos encaminados a protegerlas y asistirles eran en esencia localizados y se llevaban a cabo a medida que surgían los casos.

Hasta después de la Primera Guerra Mundial, cuando se creó la Sociedad de Naciones, no se empezó a considerar que la cuestión de los refugiados era un

Unos refugiados cruzan desde la zona de ocupación soviética a la zona británica en Alemania en 1949. (GERMIN/BPK/1949)

problema internacional que había que abordar en el ámbito internacional. Incluso entonces, el desarrollo de un sistema internacional para responder y tratar los problemas de los refugiados fue lento e intermitente. La Sociedad de Naciones nombró a varios Altos Comisionados y enviados para que se ocuparan de grupos concretos de refugiados, como los rusos, los armenios y los alemanes, pero ninguna de estas medidas evolucionó para convertirse en un compromiso a largo plazo. De forma similar, tras la Segunda Guerra Mundial, se crearon varios organismos distintos para afrontar la situación de los refugiados europeos, palestinos y coreanos.

En 1950, la comunidad internacional no había creado aún una red de instituciones, sistemas y leyes para abordar el problema de los refugiados desde una perspectiva global. El punto de inflexión llegó en 1950-1951, con el establecimiento de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Ambos proporcionaron, por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados y unas normas para protegerlos en aplicación del Derecho Internacional.

La Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 es significativa en dos aspectos. En primer lugar, aunque inicialmente se circunscribía a los refugiados de Europa, ofrece una definición general de *refugiado*, que es toda persona que se encuentra fuera de su país de origen y que no puede regresar a él como consecuencia de un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión o nacionalidad, por sus opiniones políticas o por su pertenencia a un grupo social. Esto significa que las personas desplazadas dentro de las fronteras de su país de origen no están incluidas en la definición jurídica internacional de *refugiado*. En segundo lugar, la Convención reconoce que las personas incluidas en la definición de refugiado deben beneficiarse de ciertos derechos, y que ayudar a los refugiados no ha de ser una mera cuestión de beneficencia internacional y conveniencia política. La Convención impone unas obligaciones a los Estados partes de ella, la más fundamental de las cuales es el principio de la prohibición de expulsión y de devolución («*refoulement*»), que establece que los países de asilo tienen el deber de no devolver a ninguna persona a una situación en la que tenga un temor fundado de persecución.

La responsabilidad principal de proteger y asistir a los refugiados recae en los Estados, en particular en los países de asilo a donde huyen los refugiados. Pero el ACNUR desempeña también un importante papel en la promoción y supervisión del cumplimiento de la Convención por los Estados y en hacer que éstos ofrezcan una protección adecuada a los refugiados en su territorio.

El ACNUR tiene el mandato de proporcionar protección internacional a los refugiados y de hallar soluciones a sus problemas. La organización divide tradicionalmente estas soluciones en tres categorías: la repatriación voluntaria, la integración local en el país de asilo y el reasentamiento desde el país de asilo en un tercer país. Como ilustran los capítulos del presente libro, con los años, y en diferentes momentos, ha ido variando la importancia relativa de estas soluciones.

Aunque desde 1950 la comunidad internacional viene abordando el problema de los refugiados de una forma más coherente y global, siempre ha habido tensiones entre los diferentes actores que responden al problema del desplazamiento forzado. Esas tensiones son especialmente patentes en la relación del ACNUR con los Estados. Por una parte, los Estados son colaboradores del ACNUR: crearon el marco jurídico internacional sobre los refugiados que sirve de orientación a la labor del ACNUR, están representados en el Comité Ejecutivo del ACNUR, donan los fondos sin los que el ACNUR no podría actuar, y dan autorización al ACNUR para actuar en su territorio. Por otra parte, a menudo una de las funciones del ACNUR es cuestionar la actuación de los Estados por provocar movimientos de refugiados o por no proporcionar una protección y una asistencia adecuadas a los refugiados y a los solicitantes de asilo.

El mandato y las actividades del ACNUR

El mandato central del ACNUR no ha variado desde 1950. La protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones a sus problemas siguen siendo los objetivos centrales de la organización. Pero el entorno en el que trabaja el ACNUR y los tipos de actividad que realiza sí han cambiado de forma significativa en los últimos 50 años.

En primer lugar, la escala de las operaciones del ACNUR ha aumentado considerablemente. Al principio, la organización se dedicó a buscar soluciones para los cerca de 400.000 refugiados que seguían sin hogar tras la Segunda Guerra Mundial. En 1996, daba asistencia a alrededor de 26 millones de personas. El presupuesto y el personal de la organización también han aumentado enormemente. En 1951, el ACNUR tenía un presupuesto de 300.000 dólares de EE UU y 33 trabajadores; en 1999, el presupuesto había superado los 1.000 millones de dólares y la organización tenía más de 5.000 empleados. El ACNUR también amplía constantemente el ámbito geográfico de sus actividades. Inicialmente, actuaba sólo en Europa; en 1999, tenía oficinas en 120 países de todo el mundo.

En segundo lugar, también ha aumentado la gama de actividades que lleva a cabo el ACNUR. En sus comienzos, el ACNUR se dedicó sobre todo a facilitar el reasentamiento de refugiados. Cuando la organización empezó a intervenir en otras partes del mundo, tuvo que realizar una gran diversidad de actividades, como la entrega de ayuda material en forma de alimentos y alojamiento, así como la provisión de asistencia sanitaria, educación y otros servicios sociales. En un intento de no tratar a las poblaciones de refugiados como a una masa sin rostro, el ACNUR también ha desarrollado programas especiales para ayudar a grupos específicos de personas, como las mujeres y los niños, los adolescentes, los ancianos, los que padecen secuelas de traumas y los discapacitados físicos.

En tercer lugar, el ámbito de los beneficiarios del ACNUR ha crecido incesantemente. A lo largo de su historia, el ACNUR ha funcionado sobre todo como una organización para la protección de los refugiados. Pero éstos no son los únicos que se han beneficiado de las actividades de la organización. Con los años, el

ACNUR ha desarrollado programas para ayudar a otras categorías de personas, como los desplazados dentro de sus propios países, los retornados (refugiados o desplazados internos que han regresado a su lugar de origen), los solicitantes de asilo (cuyo estatuto formal no se ha determinado aún), los apátridas, las poblaciones afectadas por la guerra y otros.

La ampliación del papel del ACNUR para abarcar categorías de personas distintas de los refugiados es congruente con el Estatuto de la organización. Su artículo 1 establece que una de las funciones del ACNUR es «buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados», y el artículo 9 dispone que la organización «emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General». Desde entonces, una serie de resoluciones de la Asamblea General han servido de base jurídica para muchas de las actividades que ha realizado el ACNUR destinadas a poblaciones distintas a las de refugiados.

En cuarto lugar, el número de actores internacionales que intervienen en programas dirigidos a proteger y asistir a los refugiados y a otras personas desplazadas ha aumentado considerablemente. A principios de la década de 1950, eran muy pocos los colaboradores del ACNUR. En 1999, entre los organismos colaboradores en la ejecución de sus actividades había más de 500 organizaciones no gubernamentales (ONG). Además, el Secretario General de la ONU pide al ACNUR cada vez con mayor frecuencia que actúe como organismo humanitario principal en situaciones de emergencia. Por otro lado, el ACNUR trabaja hombro con hombro con otros organismos de la ONU, con las fuerzas para el mantenimiento de la paz de la ONU y otras fuerzas militares multinacionales, así como con organizaciones regionales, organizaciones de derechos humanos y otros actores internacionales y locales.

En quinto lugar, la organización interviene cada vez más en situaciones imprevisibles e inestables, así como en situaciones donde se está desarrollando un conflicto armado. Inicialmente, el ACNUR sólo trabajaba en países de asilo donde no había riesgos y que no estaban afectados por el conflicto armado. En la actualidad, el personal del ACNUR está presente en medio de la guerra, algo que lo expone a nuevos peligros y que ha planteado a la organización toda una serie de nuevos retos.

A veces se dice que, en sus comienzos, las actividades del ACNUR eran reactivas, orientadas al exilio y destinadas específicamente a los refugiados.² Reactivas porque el ACNUR se ocupaba de los problemas de los refugiados sobre todo en el país de asilo. Orientadas al exilio porque los esfuerzos se concentraban en actividades que se desarrollaban en el país de asilo, y se consideraba que la responsabilidad de resolver los problemas de los refugiados recaía sobre los países que acogían a los refugiados y no sobre los que los generaban. Destinadas específicamente a los refugiados porque el ACNUR no se ocupaba normalmente de otras formas de desplazamiento forzado.

Por el contrario, se dice que las actividades del ACNUR en los últimos años —especialmente tras el fin de la Guerra Fría— son proactivas, orientadas al país de origen y holísticas. Proactivas porque la organización está mucho más dispuesta

a participar en actividades encaminadas a prevenir los abusos contra los derechos humanos y las situaciones que dan lugar a desplazamientos de población. Orientadas al país de origen porque la estrategia del ACNUR hace cada vez más hincapié no sólo en los deberes de los países de acogida, sino también en las obligaciones de los países de donde huyen los refugiados. Y holísticas porque la organización trata de promover un enfoque más completo al problema del desplazamiento forzado. Este enfoque es a más largo plazo y tiene en cuenta no sólo las necesidades de los refugiados, sino también las de los desplazados internos, los retornados, los solicitantes de asilo, los apátridas y otras personas.

Una historia del desplazamiento forzado

Este libro no pretende exponer una historia institucional del ACNUR, sino más bien una historia general del desplazamiento forzado en los 50 años transcurridos desde que se creó el ACNUR. Gran parte de la obra se ocupa de las crisis en las que el ACNUR ha desempeñado un papel fundamental al responder a las necesidades de los refugiados y de otros desplazados. No obstante, también examina la situación de otros grupos, como los palestinos (la mayoría de los cuales están incluidos en el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente) y los refugiados tibetanos en la India, donde la función del ACNUR de protección y asistencia ha sido marginal. A lo largo de toda la obra se intenta exponer no sólo la difícil situación que viven quienes se ven obligados a huir de su hogar, sino también el contexto político que desembocó en su desplazamiento, las medidas de respuesta internacional y la evolución de las políticas y prácticas de los gobiernos, de las organizaciones humanitarias y de otros actores.

La obra no pretende hacer una relación exhaustiva de todos los movimientos de refugiados y desplazados producidos en los últimos 50 años, sino que está integrada por una serie de estudios monográficos. Cada uno de ellos pone de relieve ciertos aspectos del desplazamiento forzado y muestra cómo diferentes experiencias han influido en el desarrollo de organizaciones como el ACNUR. La ventaja de este método es que permite analizar con cierta profundidad situaciones concretas de desplazamiento forzado. Su desventaja es que algunos casos importantes y ciertas cuestiones temáticas sólo se abordan de forma sucinta o no llegan a abordarse.

El libro abarca los acontecimientos ocurridos antes del 31 de diciembre de 1999. Salvo que se afirme lo contrario, no se trata ni se hace referencia a ningún hecho producido después de esta fecha. La estructura del libro es fundamentalmente cronológica, aunque ciertos capítulos están dedicados a regiones o temas concretos. La obra se basa en informes de primera mano de personal del ACNUR, en un abundante uso de los archivos de la organización, en una serie de entrevistas con personas ajenas a la organización y en una extensa lista de obras de consulta, gran parte de las cuales se cita en las notas y en la bibliografía complementaria.

Para los primeros años de existencia de la organización, el libro ha recurrido básicamente a la importante obra en dos volúmenes de Louise Holborn, *Refugees: A Problem of our time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*.³

Los orígenes: Europa como centro

El capítulo 1 comienza con una breve exposición de los antecedentes del ACNUR, como el primer Alto Comisionado para los Refugiados nombrado durante el período de la Sociedad de Naciones, Fridtjof Nansen; la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA, 1943-1947) y la Organización Internacional de los Refugiados (IRO, 1947-1952). Después se ocupa de la creación del ACNUR, de las opiniones divergentes sobre los fines de la organización, así como de la Conferencia de Plenipotenciarios que desembocó en la adopción de la Convención de la ONU sobre los Refugiados.

Durante toda la década de 1950, el ACNUR se dedicó a los refugiados en Europa. Dado que el establecimiento de la organización coincidió con el inicio de la Guerra Fría, la solución prevista en general para los problemas de los refugiados en aquella época era su reasentamiento. Evidentemente, los gobiernos occidentales crearon el ACNUR y redactaron la Convención de la ONU sobre los Refugiados pensando en los refugiados que huían de los regímenes comunistas. Dadas las tensas relaciones Este-Oeste de la época, los primeros pasos que dio el ACNUR fueron cautelosos y se limitaron sobre todo a Europa occidental y a labores jurídicas, cómo ayudar a los gobiernos europeos a adoptar leyes y procedimientos para aplicar la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951.

El primer desafío que afrontó el ACNUR fue el éxodo de alrededor de 200.000 refugiados de Hungría en 1956, tras la represión soviética del levantamiento húngaro. Esta crisis de refugiados se resolvió con el reasentamiento de la mayoría de los refugiados en países occidentales. En aquel momento, el ACNUR era sobre todo una organización eurocéntrica que poco hizo, por ejemplo, por los miles de refugiados chinos que llegaban a Hong Kong, o por los refugiados tibetanos que huyeron a la India en esa misma década. En sus primeros años, el ACNUR apenas se ocupó del mundo fuera de Europa, con la excepción de la asistencia que proporcionó a los refugiados europeos que quedaron atrapados en Shanghai por la revolución china.

Las décadas de 1960 y 1970

El capítulo 2 aborda el proceso de descolonización en África, que cobró impulso en los años sesenta. Este proceso fue el prelude de una nueva era para el ACNUR, en la que el centro se desplazó fuera de Europa. En concreto, la organización intervino facilitando ayuda a los refugiados de la guerra de independencia de Argelia que huyeron a Marruecos y a Túnez. Cuando Argelia obtuvo la independencia de Francia en 1962, cerca de 250.000 refugiados regresaron a su país. Ésta fue

la primera operación de repatriación masiva en la que participó el ACNUR. El capítulo prosigue examinando otros casos de desplazamiento forzado en el África subsahariana, centrándose en concreto en el papel que desempeñó ACNUR en la ayuda a los refugiados ruandeses en el Congo y otros países.

Estos refugiados eran diferentes en muchos aspectos de los previstos en la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951. En la mayoría de los casos, eran personas que habían huido de su hogar no por miedo a la persecución, sino por la guerra y la violencia asociadas al proceso de descolonización. La mayor parte no quería integrarse en el país de asilo, sino regresar a su país cuando éste lograra la independencia o cuando el entorno fuera más seguro. En lugar de ocuparse de los refugiados individuales caso por caso, el ACNUR trataba ahora con flujos masivos de refugiados.

En este capítulo se estudia cómo en 1967 un nuevo Protocolo suprimió los límites geográficos y temporales de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 y la hizo aplicable universalmente. En 1969, la Organización de la Unidad Africana adoptó una convención regional sobre los refugiados, en la que amplía la definición de refugiado para abarcar no sólo a quienes huyen de la persecución, sino también a quienes huyen de la guerra y de la violencia en sus comunidades.

El capítulo 3, dedicado al Asia meridional, examina la crisis de refugiados de Bangladesh que propició la primera intervención del ACNUR en el subcontinente indio. En 1971, la guerra que desembocó en la independencia de Bangladesh provocó la huida de aproximadamente 10 millones de refugiados bangladeshíes a la India, en lo que constituyó el mayor desplazamiento de refugiados de la segunda mitad del siglo XX e hizo que el ACNUR interviniera en la mayor operación de emergencia humanitaria que había realizado hasta entonces. Durante la crisis, el Secretario General de la ONU pidió al ACNUR que actuase como «punto de convergencia» para coordinar la asistencia humanitaria de la ONU y de otras organizaciones internacionales. Esto fue un antecedente del concepto de «organismo principal» que se utilizaría en años posteriores. Tras el fin de las hostilidades, el ACNUR ayudó a organizar la repatriación masiva de refugiados a Bangladesh. La mayoría de los refugiados retornó antes del final de febrero de 1972. En 1973, el ACNUR desempeñó también un papel decisivo en la organización del movimiento de un gran número de personas entre Bangladesh y Pakistán, uno de los mayores intercambios de población de la historia.

Aunque el capítulo está dedicado sobre todo a la crisis de refugiados de Bangladesh, también hace una breve descripción de la situación de los refugiados tibetanos en la India, de la intervención del ACNUR a favor de los rohingyas de Birmania que huyeron a Bangladesh, y del papel que desempeñó el ACNUR en la asistencia a los asiáticos expulsados de Uganda por el presidente Idi Amin en 1972.

La ampliación de la protección de los refugiados

El capítulo 4 aborda la huida de refugiados de Camboya, Laos y Vietnam que se produjo tras las convulsiones políticas que afectaron a esos países a mediados de la década de 1970. El éxodo de Indochina se prolongó más de veinte años, durante los cuales más de tres millones de personas huyeron de sus países. A diferencia de las crisis de refugiados de Argelia y Bangladesh —que habían ido seguidas de operaciones de repatriación a gran escala—, se consideró que la opción preferente para la mayoría de los refugiados indochinos era el reasentamiento, como lo había sido para los de Europa en los años cincuenta. En total, con la asistencia del ACNUR, fueron reasentados en otros países cerca de 2 millones de indochinos, de los cuales alrededor de 1,3 millones lo fueron en los Estados Unidos.

El ACNUR desempeñó un destacado papel en la ayuda que recibieron los refugiados durante esta crisis masiva y prolongada. La organización amplió enormemente el ámbito de sus actividades durante este período: intervino en la construcción y administración de campamentos de refugiados para camboyanos, laosianos y vietnamitas, y contribuyó a la imposición de innovadoras medidas antipiratería y de rescate marítimo, destinadas a proteger a los «refugiados del mar» vietnamitas. Entre 1975 y 1980, el presupuesto del ACNUR se incrementó pasando de 76 millones de dólares de EE UU a 510 millones; su personal también aumentó más del doble.

Durante los años ochenta, a los gobiernos occidentales les comenzó a preocupar el gran número de indochinos que llegaban a sus países, a los que, con el tiempo, llegaron a considerar inmigrantes económicos más que refugiados. Bajo la presión de estos gobiernos, los Estados de la región adoptaron finalmente varias medidas para controlar las salidas y facilitar la repatriación. El éxodo indochino puso a prueba los límites de la disposición de los Estados occidentales a dar asilo, incluso a personas que huían de regímenes comunistas.

El capítulo 5 está dedicado a la década de 1980, cuando la Guerra Fría se intensificó y la implicación de las superpotencias en las guerras civiles de diferentes partes del mundo las convirtió en guerras por poderes de difícil resolución. Estos conflictos provocaron nuevas oleadas de refugiados y desplazados, especialmente en el Cuerno de África, Asia y Centroamérica. El país que produjo el mayor número de refugiados durante este período fue Afganistán. Tras la invasión soviética del país en 1979, la guerra hizo que, en última instancia, más de seis millones de afganos buscaran refugio en Irán y en Pakistán.

Ésta fue la década de los grandes campamentos de refugiados. Los Estados tenían evidentes intereses estratégicos para conceder asilo, pero mostraron poco interés por encontrar soluciones a largo plazo y duraderas para los refugiados. Por el contrario, éstos fueron utilizados como peones en los juegos geopolíticos destinados a desestabilizar a ciertos regímenes y a fomentar la rebelión en sus países de origen. Éste fue el caso de los muyahidín afganos en Pakistán, el Jemer Rojo camboyano en Tailandia, los movimientos de oposición de Eritrea y Etiopía con bases en Sudán y los rebeldes en Centroamérica. Fue en esta década cuando se generalizó el uso del término «combatiente refugiado».

El ACNUR siguió creciendo con rapidez durante esta década, al mismo tiempo que respondía por primera vez a emergencias importantes en tres continentes al mismo tiempo. En la tensa atmósfera de la Guerra Fría, el ACNUR tuvo que trabajar en situaciones muy politizadas. Durante este período, también comenzó a intervenir más en la asistencia a la población autóctona de las zonas afectadas por los refugiados.

Este capítulo también analiza la primera intervención significativa del ACNUR en América del Sur. El derrocamiento en Chile en 1973 del gobierno de Salvador Allende, elegido democráticamente, y la instauración de una junta militar en Argentina en 1974 produjeron miles de refugiados. En ambos casos, un número importante de ellos fue reasentado en Europa, América del Norte y otros lugares del mundo.

El capítulo 6 da cuenta del optimismo que suscitó el final de la Guerra Fría. Se llevaron a cabo varias grandes operaciones de repatriación y se abrigó la esperanza de que se pudieran hallar soluciones duraderas para muchos de los problemas de los refugiados del mundo. A partir de 1989, se establecieron una serie de operaciones de la ONU para la consolidación de la paz en Namibia, Camboya, El Salvador, Guatemala y Mozambique. En todos estos países, el ACNUR desempeñó un importante papel en la repatriación voluntaria de refugiados. A diferencia de las operaciones anteriores de repatriación, en las que la intervención del ACNUR finalizó poco después de que los refugiados regresaron a sus países, este capítulo expone cómo en Camboya, Mozambique y El Salvador, el ACNUR amplió su papel e intervino en diversas actividades de protección y asistencia para ayudar a los retornados y a otras personas a reintegrarse y reconstruir sus vidas.

El asilo cuestionado

El capítulo 7 examina la evolución de las políticas de asilo en el mundo industrializado, sobre todo en los países de Europa y de América del Norte. En las décadas de 1980 y 1990, comenzó a llegar a estos países un gran número de solicitantes de asilo, y las suspicacias acerca de los motivos de muchas de estas personas hicieron que los gobiernos adoptasen medidas cada vez más restrictivas para impedir su entrada. Gran parte de este capítulo está dedicado a analizar la repercusión que han tenido sobre los solicitantes de asilo las medidas adoptadas por los países de Europa para armonizar sus políticas y procedimientos de asilo. El capítulo prosigue examinando el desarrollo de las políticas de asilo en países como Australia, Nueva Zelanda y Japón.

Los cambios legislativos introducidos en algunos países industrializados han afectado negativamente a las posibilidades de los solicitantes de asilo de obtener el acceso a los procedimientos para la concesión de asilo y a la seguridad. En este capítulo se abordan varias cuestiones, como el tráfico ilegal y el contrabando de personas, el hecho de que los solicitantes de asilo —incluidos los menores no acompañados y los grupos familiares— permanecen confinados largos períodos en centros de detención y las dificultades que afrontan muchos refugiados para

conseguir la reunificación familiar. Las medidas destinadas a impedir la entrada de inmigrantes en situación irregular en los países industrializados han hecho que en muchos casos se difumine la distinción, ya problemática, entre refugiados e inmigrantes económicos. Además, estas medidas han contribuido a menudo a la estigmatización de los refugiados como personas que tratan de eludir la ley.

Al mismo tiempo que se reconoce que los Estados tienen intereses legítimos para controlar el acceso a su territorio, en este capítulo se pone de relieve que los Estados tienen también la obligación internacional de proporcionar protección a quienes huyen de la persecución en sus países de origen y se insiste en que hay que preservar el derecho fundamental a buscar asilo, consagrado en la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951.

Después de la Guerra Fría

El capítulo 8 examina los movimientos masivos de población que se produjeron tras la disolución de la Unión Soviética en 1991 y algunas de las complejas interrelaciones entre migración y desplazamiento forzado. En la década de 1990 había en todo el mundo no menos de nueve millones de personas fuera de su hogar. Estos movimientos incluían la repatriación de personas que se encontraron fuera de sus «países de origen» tras el trazado de las nuevas fronteras nacionales, y el retorno de miles de personas que habían sido deportadas por Josef Stalin en la década de 1940.

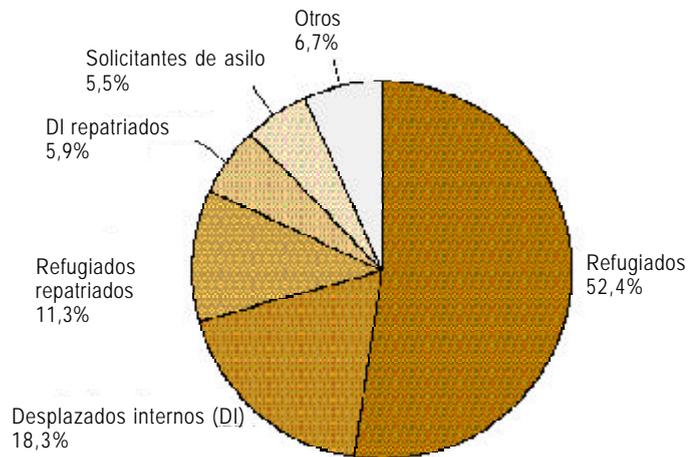
Los conflictos interétnicos y separatistas en el sur del Cáucaso y en el Asia central también generaron oleadas de desplazados y refugiados en la primera mitad de la década que hicieron que el ACNUR pusiera en marcha grandes operaciones de ayuda de emergencia. El capítulo expone el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán a causa de Nagorno-Karabaj, los conflictos en los territorios autónomos de Abjazia y Osetia del Sur, en Georgia, y la guerra civil en Tayikistán. También se ocupa del desplazamiento causado por el conflicto en Chechenia en la segunda mitad de la década, que ocasionó que el ACNUR interviniera en peligrosas y complejas operaciones de ayuda de emergencia en el Cáucaso septentrional.

La agitación de los años noventa dio lugar a una rápida expansión de las funciones y operaciones del ACNUR, ya que la comunidad internacional recurrió a menudo a esta organización para tratar de resolver algunos de los dilemas más agudos. El ACNUR intervino en situaciones de conflicto armado y comenzó a trabajar hombro con hombro y en mayor medida con las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU y con otras fuerzas militares multinacionales. También participó cada vez más en la asistencia a los desplazados internos y a otras poblaciones afectadas por la guerra.

El capítulo 9 está dedicado a dos importantes situaciones de emergencia de refugiados de la década de 1990 en las que el ACNUR coordinó operaciones de ayuda de emergencia a gran escala al tiempo que trabajaba en estrecha colaboración con fuerzas militares multinacionales. La primera fue la huida masiva de kurdos

Población total de la incumbencia del ACNUR,
a 31 de diciembre 1999* (Total = 22,3 millones)

Gráfico 0.1



* Para datos y explicaciones, véase anexo 2.

del norte de Iraq en 1991, tras la represión desatada por el gobierno iraquí contra la rebelión que estalló al final de la guerra del golfo Pérsico. La negativa del gobierno de Turquía a conceder asilo a los kurdos iraquíes hizo que las fuerzas de una coalición encabezada por los Estados Unidos organizaran una enorme operación de ayuda de emergencia para las personas que quedaron atrapadas en los pasos de montaña de la frontera entre Iraq y Turquía. Posteriormente, las fuerzas de la coalición crearon un «refugio provisional» para ellas en el norte de Iraq. La operación de ayuda de emergencia, que después asumió el ACNUR, fue decisiva para la organización, pues supuso el comienzo de una tendencia a intervenir cada vez más en los «países de origen», frente a los «países de asilo».

La otra emergencia significativa fue la de los Balcanes. La desintegración violenta de Yugoslavia, que comenzó en 1991, provocó la mayor crisis de refugiados habida en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. En este capítulo se exponen los dilemas que la «limpieza étnica», las dificultades para proteger a los civiles vulnerables en una zona de guerra abierta y la decisión de la comunidad internacional de crear «zonas seguras» en Bosnia y Herzegovina que tuvo un final trágico con la caída de Srebrenica y Zepa en 1995, plantearon al ACNUR y a otras organizaciones humanitarias.

Durante toda la guerra de Bosnia, el ACNUR coordinó una gigantesca operación de ayuda de emergencia. Las organizaciones humanitarias tuvieron numerosos obstáculos para acceder a las poblaciones vulnerables. Sus trabajadores se vieron expuestos a peligros extremos y muchos de ellos resultaron heridos o perdieron la vida. En gran medida, la operación humanitaria coordinada por el ACNUR

se convirtió en un sustituto de otras formas de acción política y militar. El capítulo expone después la situación durante los primeros cuatro años transcurridos tras la firma del Acuerdo de Paz de Dayton en diciembre de 1995, en los que la repatriación sirvió de muy poco para invertir el proceso de separación étnica.

También se explica en el capítulo 9 la crisis de refugiados que estalló en el sur de los Balcanes en 1999, cuando cerca de 800.000 albanokosovares huyeron a Albania y a la República ex Yugoslava de Macedonia. Examina los intentos del ACNUR de coordinar la ayuda internacional a los refugiados, la tendencia a aumentar la asistencia bilateral, el papel de la fuerza militar dirigida por la OTAN en la construcción de campamentos de refugiados y en la provisión de otros apoyos a la operación humanitaria, y el «programa de evacuación humanitaria» que se creó para llevar a los refugiados desde Macedonia a terceros países. Después evalúa la situación en Kosovo desde junio de 1999, cuando la República Federativa de Yugoslavia aceptó formalmente un plan de paz en virtud del cual retiró de la provincia todo su ejército, su policía y sus fuerzas paramilitares, y se desplegó en ésta una fuerza dirigida por la OTAN. En tres meses, alrededor de 200.000 serbios y miembros de otras minorías huyeron de Kosovo en un proceso que se conoció con el nombre de «limpieza étnica inversa».

En cuanto a las emergencias de refugiados en África durante la década de 1990, el capítulo 10 narra el éxodo de más de dos millones de ruandeses al Zaire, Tanzania, Burundi y Uganda tras el genocidio de Ruanda de 1994. Centrándose en la situación en el Zaire (que más tarde se convirtió en la República Democrática del Congo) y Tanzania, expone los numerosos dilemas que tuvieron que afrontar el ACNUR y otras organizaciones humanitarias cuando trataban de ayudar a los refugiados alojados en campamentos controlados en gran medida por miembros del antiguo gobierno ruandés y su ejército, que habían sido los responsables del genocidio. El capítulo explica cómo muchos refugiados de los campamentos permanecieron retenidos como rehenes políticos de hecho y cómo fueron utilizados como «escudos humanos» por los autores del genocidio. El ACNUR hizo varios intentos para mejorar la seguridad de los refugiados y garantizar la naturaleza civil y humanitaria de los campamentos. El capítulo ilustra cómo la politización y militarización de los campamentos y asentamientos de refugiados puede traducirse en ataques e incursiones en países vecinos que pueden desestabilizar regiones enteras.

Los capítulos 9 y 10 también exponen de forma sucinta otras situaciones de emergencia importantes producidas en los años noventa, como el conflicto en Somalia que provocó un desplazamiento masivo de población y una gran diáspora, la crisis de refugiados de Timor Oriental de 1999 y las emergencias de refugiados en el África occidental. Estos capítulos examinan también las medidas políticas adoptadas en relación con los desplazados internos, la cuestión de la justicia penal internacional, el problema de la militarización de los campamentos de refugiados y la relación entre los refugiados y la pandemia del SIDA.

Por último, el capítulo 11 mira hacia el futuro, a algunos de los retos del siglo XXI. Analiza el proceso de la globalización, la naturaleza cambiante de los con-

flictos, la creciente complejidad de los movimientos de población y las nuevas formas de acción humanitaria. En concreto, estudia la evolución del papel del ACNUR en las respuestas a las necesidades de los refugiados, de los desplazados internos y de otras personas. El capítulo destaca el hecho de que sigue siendo necesario encontrar soluciones duraderas a los problemas del desplazamiento forzado, poniendo de relieve que la paz y la estabilidad internacionales dependen de la seguridad humana.



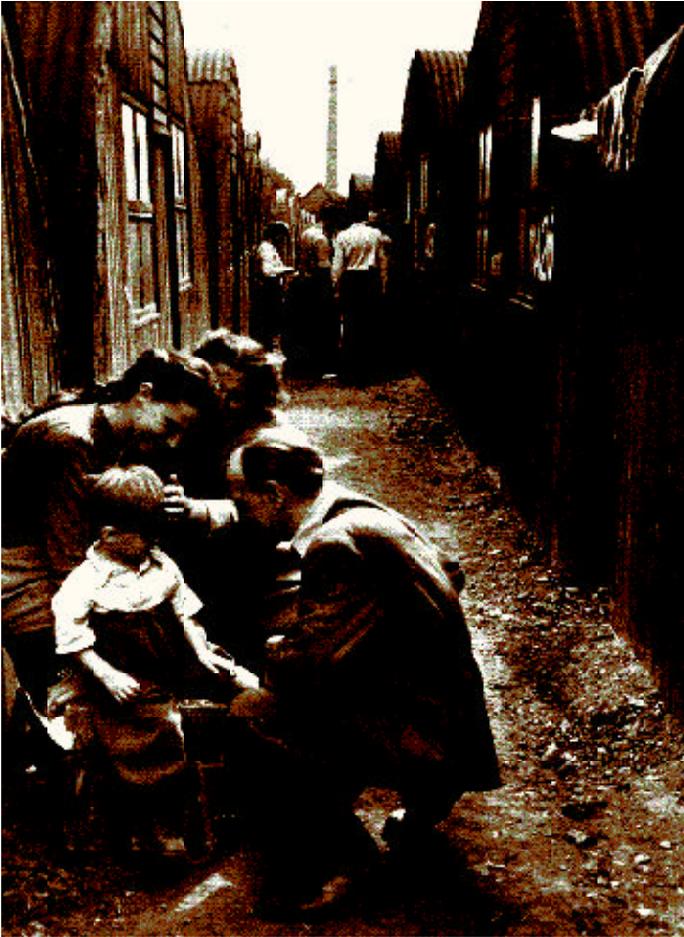
1 Los orígenes

La Segunda Guerra Mundial y el período inmediatamente posterior provocaron el mayor desplazamiento de población de la historia moderna. En mayo de 1945, se calculaba que en Europa había más de 40 millones de personas desplazadas, sin contar a los alemanes que habían huido del avance de los ejércitos soviéticos en el Este y los trabajadores forzosos extranjeros que estaban en la propia Alemania. Por otra parte, en los meses siguientes fueron expulsadas de la Unión Soviética, Polonia, Checoslovaquia y de otros países de Europa oriental alrededor de 13 millones de personas de etnia alemana (*Volksdeutsche*), a las que se conocía con el nombre de expulsados (*Vertriebene*). Además, los aliados encontraron a otros 11,3 millones de trabajadores forzosos y desplazados trabajando en el territorio del antiguo Reich alemán.¹

A todos ellos había que sumar al más de un millón de rusos, ucranianos, bielorrusos, polacos, estonios, letones, lituanos y personas de otras nacionalidades que huyeron del dominio comunista cuando se hizo patente que el líder soviético Josef Stalin estaba imponiendo un nuevo totalitarismo. Mientras tanto, tras la retirada nazi se desencadenaron la guerra civil en Grecia y otros conflictos en el sudeste de Europa que comenzaron a generar decenas de miles de refugiados. Durante la guerra también se habían producido desplazamientos masivos de población fuera de Europa que afectaron, entre otros, a millones de chinos que fueron desplazados en las zonas de China controladas por las fuerzas japonesas.²

Los movimientos de personas en todo el continente europeo, que había quedado devastado por la guerra, fueron los que más preocupación suscitaron a las potencias aliadas, que mucho antes de que finalizase la guerra reconocieron que la liberación de Europa conllevaría la necesidad de abordar este trastorno masivo. Por tanto, en 1943 se creó la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, UNRRA), que en 1947 fue sustituida por la Organización Internacional de Refugiados. El presente capítulo expone la labor de estas organizaciones, que fueron las antecesoras directas del ACNUR, así como los procesos que desembocaron en la creación, en 1950, del ACNUR, y en la adopción por la ONU, en 1951, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, piedra angular de la protección internacional de los refugiados desde entonces. Por último, se analizará la respuesta del ACNUR a su primer reto de envergadura: la huida de 200.000 personas de Hungría, a causa de la represión desatada por las fuerzas soviéticas tras el levantamiento de 1956.

Esta mujer alemana fue una de los millones de personas que hubieron de buscar un nuevo hogar al término de la Segunda Guerra Mundial. (ASSOCIATED PRESS-SANDERS/1945)



Millones de personas se quedaron sin hogar al terminar la Segunda Guerra Mundial, como estos refugiados de Europa oriental alojados en un campamento de Alemania. (ACNUR/1953)

La Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción

En noviembre de 1943, antes incluso del final de la Segunda Guerra Mundial y de la constitución formal de la propia organización de las Naciones Unidas en junio de 1945, las fuerzas aliadas (incluida la Unión Soviética) crearon la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA). Con el amplio mandato de asistir en el socorro y la reconstrucción de las zonas devastadas, la UNRRA no se estableció como organismo específico para los refugiados, sino que prestaba asistencia a todas las personas desplazadas por la guerra y no sólo a las que habían huido de sus países de origen. Entre 1944 y 1945, la UNRRA proporcionó ayuda de emergencia a miles de refugiados y desplazados en las zonas que estaban bajo control de los aliados, aunque la Unión Soviética no permitió que actuara en la zona soviética. Hasta el término de la guerra en Europa, en mayo de 1945, el UNRRA trabajó en estrecha colaboración con las fuerzas aliadas, que facilitaron apoyo logístico y material. A mediados de 1945, la UNRRA tenía más de 300 equipos sobre el terreno.

Una vez finalizada la guerra, la UNRRA se dedicó sobre todo a las labores de repatriación. La mayoría de las personas desarraigadas deseaba regresar a sus hogares. Por su parte, los países que habían dado asilo a un gran número de refugiados, como Alemania, Austria e Italia, querían repatriar con prontitud a estas personas. Además, los acuerdos adoptados en las conferencias de Yalta y Potsdam en 1945 dispusieron la repatriación rápida de ciudadanos soviéticos a la Unión Soviética.

Entre mayo y septiembre de 1945, la UNRRA prestó asistencia para la repatriación de alrededor de siete millones de personas.³ Sin embargo, como señaló un historiador, se vio constantemente frustrada debido a su subordinación a las fuerzas aliadas:

La UNRRA vio cómo se agotaba su prestigio y se le despojaba de su capacidad para actuar de forma independiente [...]. En el vacío que abrió prematuramente la manifiesta falta de preparación de la UNRRA para realizar una ingente tarea, los militares se hicieron cargo de una parte sustancial de la actividad relativa a los refugiados. Pero los soldados parecían

igual de mal preparados para tratar a los desplazados, especialmente a aquéllos que no podían o no querían ser repatriados, cuyo número aumentaba sin cesar. Ásperos e impacientes con sus cometidos, los administradores militares consideraban a menudo a los refugiados un escollo que había que salvar.⁴

La operación de repatriación fue haciéndose cada vez más polémica, especialmente a medida que fue aumentando la oposición a la repatriación. Entre las personas repatriadas con rapidez durante este período hubo alrededor de dos millones de ciudadanos soviéticos, muchos de los cuales, especialmente los ucranianos y los procedentes de los Estados bálticos, no querían retornar. Buena parte de estas personas terminaron en los campos de trabajo de Stalin. Los europeos del Este fueron repatriados con menos celeridad. Pese a que muchos de ellos tampoco querían regresar a países que ahora estaban bajo el régimen comunista, fueron devueltos sin prestar mucha atención a sus deseos. Aunque los países occidentales no se dieron cuenta inicialmente de lo que les estaba ocurriendo a muchos de los que fueron devueltos forzosamente, el gobierno de los Estados Unidos en concreto fue mostrando una actitud cada vez más crítica hacia estas devoluciones.

En 1946 surgió un enconado debate sobre si la UNRRA debía o no proporcionar asistencia a las personas que no querían ser repatriadas. Los países del bloque oriental afirmaban que sólo se debía prestar ayuda a los desplazados que retornaban a sus hogares. Los países del bloque occidental insistían en que cada persona debía tener libertad para decidir si quería regresar o no, y que esta elección no debía afectar negativamente a su derecho a recibir asistencia. Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos denunció las políticas de repatriación de la UNRRA y sus programas de reconstrucción en los países del bloque oriental, afirmando que sólo servían para reforzar el control político soviético sobre Europa oriental.⁵

La reticencia que mostraban los refugiados a retornar a sus países de origen siguió siendo un problema importante que dominaría los años de la posguerra. Dentro de las propias Naciones Unidas, el tema de la repatriación se convirtió en una cuestión política de envergadura y fue uno de los asuntos más polémicos que se debatieron en el Consejo de Seguridad de la organización durante sus primeros años de existencia. El debate afectaba al centro de los conflictos ideológicos fundamentales que dividían Este y Oeste en aquella época, que giraba en torno a la cuestión de si las personas debían o no tener derecho a elegir su país de residencia, a huir de la opresión y a expresar sus opiniones.

Finalmente, el gobierno de los Estados Unidos, que aportaba el 70 por ciento de los fondos de la UNRRA y ejercía en gran parte el liderazgo de la organización, se negó a ampliar el mandato de ésta a partir de 1947 y a darle más apoyo económico y, con la firme oposición de los países del bloque oriental, presionó con fuerza para que se crease una nueva organización para los refugiados con una orientación diferente.

1.1 Nansen y McDonald: pioneros de la protección de los refugiados

El ACNUR inició su labor después de la Segunda Guerra Mundial, pero los esfuerzos concertados internacionales para ayudar a los refugiados comenzaron realmente en el período de entreguerras. Entre 1919 y 1939, los conflictos violentos y la agitación política desarraigaron a más de cinco millones de personas sólo en Europa, entre las que había rusos, griegos, turcos, armenios, judíos y republicanos españoles.

Dos de los pioneros más importantes de la labor internacional a favor de los refugiados en el período de entreguerras fueron los dos primeros Altos Comisionados para los Refugiados nombrados por la Sociedad de Naciones, Fridtjof Nansen, de Noruega (1921-1930) y James McDonald, de los Estados Unidos (1933-1935). Aunque sostenían opiniones diferentes sobre el enfoque que había que dar a los problemas de los refugiados, ambos dejaron su impronta en los esfuerzos que se hicieron posteriormente en el ámbito de su protección internacional.

Fridtjof Nansen

Los primeros esfuerzos internacionales formales de asistencia a los refugiados comenzaron en agosto de 1921, cuando el Comité

Internacional de la Cruz Roja pidió a la Sociedad de Naciones que prestara asistencia al más de un millón de refugiados rusos desplazados durante la guerra civil rusa, muchos de los cuales eran víctimas de la hambruna. La Sociedad de Naciones respondió nombrando a Fridtjof Nansen, un famoso explorador polar, «Alto Comisionado de la Sociedad [de Naciones] en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa». Más tarde se amplió su mandato a los griegos, los búlgaros, los armenios y a otros grupos de refugiados.

Nansen asumió la ingente tarea de definir el estatuto legal de los refugiados rusos y de organizar que se les diera empleo en los países de acogida o su repatriación. La Sociedad de Naciones le concedió 4.000 libras esterlinas para acometer esta gigantesca labor y Nansen contrató personal de inmediato, y estableció lo que más tarde sería la estructura básica del ACNUR: una oficina del Alto Comisionado en Ginebra, y representantes locales en los países de acogida. Para encontrar empleos adecuados para los refugiados, Nansen trabajó en estrecha colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, y ayudó a que unos 60.000 refugiados obtuvieran trabajo.

Nansen prestó especial atención a la protección legal de los refugiados. Organizó una conferencia internacional que desembocó en la creación de documentos de viaje y de identidad para los refugiados, conocidos generalmente con el nombre de «pasaportes Nansen». Cuando fracasaron las negociaciones con la Unión Soviética sobre la repatriación de los refugiados rusos, Nansen fue el primero en propugnar la adopción de medidas adicionales para que los refugiados tuvieran un estatuto legal seguro en sus países de acogida. Estos primeros acuerdos se convirtieron después en la base de las Convenciones para los Refugiados de 1933 y de 1951.

En 1922, Nansen tuvo que ocuparse de otra crisis de refugiados: la huida de casi dos millones de personas de la guerra greco-turca. Se desplazó de inmediato a la región para ayudar a coordinar los esfuerzos de ayuda de emergencia internacionales. Mientras estaba en Grecia, Nansen subrayó que el Alto Comisionado debía permanecer neutral en las disputas políticas. Aunque a título personal culpó a Turquía de la crisis, envió ayuda tanto a los refugiados griegos como a los turcos y se entrevistó con autoridades de ambos países. La Sociedad de Naciones le asignó finalmente la responsabilidad de asentar a los

refugiados de origen griego procedentes de Turquía en Tracia occidental. Nansen dedicó gran parte del resto de su vida a tratar de gestionar un crédito para reasentar refugiados amenios en la Unión Soviética. Sin embargo, la enérgica oposición anticomunista le impidió alcanzar este objetivo.

En 1922, Nansen fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz por su labor. Tras su muerte en 1930, ésta fue asumida por la Oficina Internacional Nansen. A partir de 1954, el ACNUR concede todos los años la medalla Nansen a personas o grupos de personas que prestan un servicio excepcional a los refugiados.

James McDonald

En los años treinta, la comunidad internacional afrontó el reto que supuso la huida de refugiados de la Alemania nazi. Aunque la Sociedad de Naciones se negó a financiar ayuda para los refugiados de forma directa, nombró al profesor universitario y periodista estadounidense James McDonald «Alto Comisionado para los Refugiados (judíos y otros) procedentes de Alemania» independiente. Desde 1933 hasta 1935, McDonald luchó contra las restricciones impuestas a la inmigración en todo el mundo para

gestionar el reasentamiento de refugiados judíos. Su labor fue especialmente útil en la coordinación del trabajo de las organizaciones de voluntarios, que facilitaron la mayor parte de los fondos destinados a la asistencia de los refugiados. En los dos años que ocupó el cargo de Alto Comisionado, McDonald ayudó al reasentamiento de 80.000 refugiados en Palestina y en otros países del mundo.

En septiembre de 1935, cuando los nazis promulgaron las leyes de Nuremberg que privaban a los judíos de la ciudadanía y del derecho a voto, McDonald afrontó su mayor reto. Los nazis también alentaron a los alemanes a que despidieran a los judíos de sus puestos de trabajo y boicoteasen sus negocios. Al aumentar la persecución, salió de Alemania un aluvión de refugiados. Frustrado ante la actitud de la Sociedad de Naciones, que no estaba dispuesta a tomar medidas más enérgicas, McDonald dimitió de su cargo el 27 de diciembre de 1935. En una carta ampliamente difundida en aquellas fechas por la prensa internacional, advirtió:

«Cuando las políticas nacionales amenazan con la desmoralización de seres humanos, las consideraciones sobre la corrección diplomática deben

ceder ante las de la humanidad común. Sería desleal si no llamara la atención sobre la situación actual, y ruego a la opinión pública que, actuando por medio de la Sociedad y de sus Estados miembros y de otros países, actúe para impedir las tragedias existentes y por venir.¹

Pese a los esfuerzos de McDonald, su llamamiento a favor de una intervención directa en Alemania fue desoído. La Sociedad de Naciones siguió considerando que el trato que daba Alemania a los judíos era una mera cuestión interna. Aunque fracasaron los esfuerzos de McDonald, éste destaca como uno de los primeros defensores de la necesidad de una acción política resuelta para abordar las causas fundamentales de los movimientos de refugiados.

La Organización Internacional de Refugiados



Personas desplazadas en Alemania esperan su turno en las oficinas de la Organización Internacional de los Refugiados en 1950, con la esperanza de ser reasentados en un nuevo país. (OIR/1950)

La Organización Internacional de Refugiados (OIR) fue creada en julio de 1947 como organismo especializado no permanente de las Naciones Unidas. En la fecha en que se estableció, se preveía que el 30 de junio de 1950 habría completado su programa de tres años.

Aunque la labor de la OIR se circunscribía a ayudar a los refugiados europeos, fue el primer organismo internacional que abordó de forma exhaustiva todos los aspectos relativos a la cuestión de los refugiados, pues sus funciones abarcaban su repatriación, su identificación, su registro y clasificación, su atención y asistencia, su protección legal y política, su transporte, su reasentamiento y su reinserción. Sin embargo, estas múltiples funciones ocultaban un cambio evidente de prioridades, que dejaron de ser las que determinaba la política de repatriación de la UNRRA para pasar a ser las derivadas de una política de reasentamiento desde los países de asilo a terceros países.

La Constitución de la OIR incluía la afirmación de que el principal objetivo de la organización era «alentar y favorecer, de todas las maneras posibles, el pron-

to regreso [de los refugiados] a su país de nacionalidad o a su anterior residencia habitual».⁶ No obstante, la resolución de la Asamblea General por la que se creó la OIR situaba dicho objetivo en su perspectiva adecuada, al declarar que «no será obligado a regresar a su país de origen ningún refugiado o persona desplazada [que exprese razones válidas en contra de dicho regreso]».⁷

Este cambio de énfasis de la repatriación al reasentamiento suscitó las críticas de los países del bloque oriental, que alegaron que el reasentamiento era un medio para conseguir una fuente fácil de mano de obra, y una forma de dar cobijo a grupos subversivos que podrían poner en peligro la paz internacional. Finalmente, la OIR ayudó a repatriar a sólo 73.000 personas, frente al más de un millón de personas a cuyo reasentamiento contribuyó. La mayoría de ellas se dirigieron a los Estados Unidos, que recibió a más del 30 por ciento del total; otros países de acogida fueron Australia, Israel, Canadá y diversos países latinoamericanos.

Quedó patente que en los años cincuenta había dado comienzo una nueva era para la emigración. Uno de los motivos por los que fueron acogidos los refugiados fue el beneficio económico que podrían aportar al alimentar la economía de los países como mano de obra dispuesta. Los gobiernos occidentales alegaron que la dispersión de los refugiados en todo el mundo fomentaría una distribución más favorable de la población al descongestionar a Europa en beneficio de las «democracias de ultramar» menos pobladas y desarrolladas.⁸

Sin embargo, la OIR no pudo poner fin al problema de los refugiados. A finales de 1951 quedaban alrededor de 400.000 personas desplazadas en Europa y la organización se clausuró oficialmente en febrero de 1952.⁹ Existía una coincidencia general en la necesidad de que continuase la cooperación internacional para abordar el problema de los refugiados, pero un desacuerdo básico respecto de los objetivos que debía tratar de alcanzar dicha cooperación. Los países del bloque oriental estaban llenos de reproches por la forma en que, en su opinión, habían utilizado a la OIR los países del bloque occidental. Los Estados Unidos, por su parte, estaban cada vez más decepcionados, pues contribuían con más de dos terceras partes a la financiación de una organización que les estaba costando más que el presupuesto de funcionamiento de todo el resto de las Naciones Unidas.

El establecimiento del ACNUR

Al final de los años cuarenta se produjo un endurecimiento del enfrentamiento de la Guerra Fría que dominaría las relaciones internacionales en los siguientes cuarenta años. El bloqueo de Berlín de 1948-1949 fue seguido, en rápida sucesión, de la explosión de la primera bomba atómica soviética, la formación de dos Estados alemanes, la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la victoria de Mao Zedong en China y el inicio de la guerra de Corea en 1950. Cada vez era más evidente que la cuestión de los refugiados no era un fenómeno temporal de la posguerra. Las nuevas crisis estaban generando nuevos flujos de refugiados, como había sucedido tras la toma del poder de los comunistas en varios países, desde



Personas desplazadas procedentes de campamentos de Austria, Alemania e Italia embarcan en un buque fletado por la Organización Internacional para los Refugiados para comenzar una nueva vida en los Estados Unidos. (ACNUR/1951)

Checoslovaquia hasta China. Al mismo tiempo, el Telón de Acero entre la Europa oriental y la occidental limitaba la circulación entre ambos bloques.

Las tensiones ideológicas de la Guerra Fría impregnaron las negociaciones en el seno de las Naciones Unidas sobre la creación de un nuevo órgano de la ONU para los refugiados. La creación de dicho órgano había sido aplazada por diversas partes interesadas, incluido el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). La Unión Soviética boicoteó totalmente, junto con sus Estados satélites, muchas de las negociaciones. También surgieron grandes divergencias entre las propias potencias occidentales. Los Estados Unidos querían un organismo estrictamente definido y de carácter temporal, que requiriese poca financiación y tuviese unos objetivos limitados, principalmente la protección de los refugiados dependientes de la OIR que aún no tenían resuelta su situación, hasta que fueran reasentados de forma permanente. En concreto, querían que el nuevo órgano no desempeñara función alguna en las operaciones de ayuda de emergencia, privándolo de la asistencia de la Asamblea General para las operaciones y negándole el derecho a pedir contribuciones voluntarias. Por el contrario, los Estados de Europa occidental más afectados por la presencia de

los refugiados, junto con Pakistán y la India, cada uno de los cuales había recibido a millones de refugiados tras la partición de la India en 1947, eran partidarios de un organismo para los refugiados fuerte, permanente y con múltiples fines, y propugnaron la creación de un Alto Comisionado independiente con capacidad para recaudar fondos y repartirlo entre los refugiados.

El resultado de este debate fue un acuerdo aceptable para todas las partes. En diciembre de 1949, la Asamblea General de la ONU decidió, por 36 votos a favor y 11 abstenciones, crear la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) durante un período inicial de tres años, a partir del 1 de enero de 1951,¹⁰ como órgano dependiente de la Asamblea General en virtud del artículo 22 de la Carta de la ONU. El Estatuto del ACNUR, adoptado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950, reflejaba tanto el consenso de los Estados Unidos y de otros Estados occidentales en relación con sus homólogos en el bloque oriental, como las diferencias entre los Estados Unidos y los Estados de Europa occidental respecto de sus prioridades inmediatas. Según un analista: «Las severas limitaciones del ámbito funcional y de la autoridad del ACNUR fueron resultado sobre todo del deseo de los Estados Unidos y de sus aliados occidentales de crear un organismo internacional para los refugiados que no constituyera una amenaza para la soberanía nacional de las potencias occidentales ni les impusiera ninguna nueva obligación económica».¹¹

El artículo 2 del Estatuto del ACNUR establece que la labor del Alto Comisionado «tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.» La distinción que aquí se hacía entre carácter político y carácter humanitario era crucial. Muchos funcionarios del ACNUR sostienen que el énfasis en ese carácter apolítico de la labor del Alto Comisionado es lo que, en buena medida, ha permitido que la organización haya actuado tanto en medio de la tensión de la Guerra Fría como en las situaciones posteriores a un de conflicto armado. Otros observadores afirman en cambio que, aunque la distinción iba a resultar útil en muchos aspectos, de hecho pudo inducir en cierto modo a error desde el principio, al haberse concebido sobre todo para mitigar las graves consecuencias de la polarización existente a principios de los años cincuenta e impedir que las Naciones Unidas llegasen a la parálisis total en cuanto a la cuestión de los refugiados en aquella época.¹² Ciertos analistas han afirmado también que, dado que el ACNUR es un órgano subsidiario de la ONU, sometido al control formal de la Asamblea General, nunca puede ser del todo independiente de los órganos políticos de las Naciones Unidas.¹³ El debate permanente sobre esta cuestión gira en gran medida en torno al hecho de que no se ha definido con claridad qué constituye la «acción humanitaria» y qué la «acción política».

El debate sobre hasta qué punto una organización puede proteger y ayudar a los refugiados y seguir siendo apolítica no era nuevo, pues ya se había suscitado incluso durante el período de la Sociedad de Naciones, cuando Fridtjof Nansen y James McDonald, dos Altos Comisionados con responsabilidades sobre grupos concretos de refugiados, adoptaron enfoques diferentes (véase recuadro 1.1).

1.2 La asistencia de las Naciones Unidas a los refugiados palestinos

En noviembre de 1947, la Asamblea General de la ONU aprobó la partición de Palestina en un Estado judío y otro árabe. Cinco meses y medio después se produjo la retirada del Reino Unido, que tuvo el mandato de administrar el territorio durante el período de la Sociedad de Naciones. La población árabe de Palestina y de los Estados árabes rechazaron el plan de partición que concedía a la población judía más de la mitad del territorio, pese a que la población árabe era en aquel momento más numerosa. En el conflicto que estalló a continuación entre judíos y palestinos, los primeros tomaron más territorios. El 14 de mayo de 1948 se declaró un Estado israelí y, cuando se acordó el armisticio en 1949, Israel controlaba tres cuartas partes del territorio del antiguo protectorado británico.

En el período anterior a la declaración del Estado de Israel e inmediatamente después de los nuevos enfrentamientos entre árabes y judíos, alrededor de 750.000 palestinos fueron expulsados o se vieron obligados a huir de las zonas bajo control judío. La ONU trató de negociar su retorno, iniciativa que Israel bloqueó. Se establecieron nuevos asentamientos judíos con rapidez en grandes extensiones de tierras pertenecientes a los palestinos y se asignaron casas palestinas a los inmigrantes judíos recién llegados. La mayoría de los refugiados palestinos se instaló en zonas urbanas de países árabes o fueron repatriados, pero aproximadamente una tercera parte permaneció en campos de la región. Desde entonces, estos campos son un símbolo de la situación de los refugiados palestinos.

La creación del OOPS

La asistencia a los refugiados palestinos corrió al principio a cargo de las organizaciones no gubernamentales aglutinadas en

torno al Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRPR). Más tarde, en diciembre de 1949, la Asamblea General de la ONU decidió establecer el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

La decisión de crear el OOPS fue fundamentalmente una iniciativa del gobierno de los Estados Unidos, que presidía la Comisión de Conciliación de la ONU para Palestina, y se adoptó cuando quedó patente que no era probable que el gobierno del nuevo Estado de Israel accediese a permitir un retorno sustancial de refugiados a su territorio. El gobierno de los Estados Unidos propuso que la Asamblea General crease un organismo especial que continuase facilitando ayuda de emergencia a los refugiados, pero que se ocuparía sobre todo de iniciar proyectos de desarrollo a gran escala; de ahí las «obras» del nombre. Los Estados árabes no aceptaron esta propuesta hasta que se les garantizó que el establecimiento del OOPS no pondría en peligro el derecho de los refugiados a regresar a sus casas, tal como se estipulaba en la resolución 194(III) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1949, lo que quedó claramente establecido en el mandato de la fundación del OOPS, contenido en la resolución 302(IV) de la Asamblea General de la ONU, de 8 de diciembre de 1949.

Mientras tanto, se desarrollaban negociaciones en las Naciones Unidas sobre la creación de lo que se convertiría en el ACNUR. Sin embargo, una vez establecido el OOPS, los Estados árabes insistieron en que los refugiados palestinos que recibían asistencia de este organismo debían ser excluidos del mandato del ACNUR y de la Convención sobre los Refugiados de 1951. A los Estados árabes les preocupaba que la definición de refugiado que se debatía en el borrador de convención

debilitase la posición de los palestinos, cuyos derechos a regresar como grupo habían sido reconocidos en resoluciones de la Asamblea General. Otras partes tenían también que el carácter apolítico de la labor prevista para el incipiente ACNUR fuera incompatible con la enorme politización de la cuestión palestina.

Por estas razones, tanto el Estatuto del ACNUR de 1950 como la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 excluyen a las «las personas que reciban actualmente protección o asistencia» de un órgano u organismo de la ONU. El ámbito geográfico de operaciones del OOPS quedó circunscrito al Líbano, Siria, Jordania, Cisjordania y la franja de Gaza. Sólo si un palestino sale del campo de operaciones del OOPS entrará en el mandato del ACNUR y le será aplicable la Convención de 1951.

A diferencia del ACNUR, el OOPS no tenía un estatuto detallado y desarrolló con el tiempo su propia definición operativa de refugiado, incluida en sus *Instrucciones Consolidadas para el Registro de Refugiados*, que definen como refugiados palestinos a todas aquellas personas cuyo lugar de residencia habitual fuera Palestina durante un mínimo de dos años antes del conflicto de 1948 y que, como consecuencia de este conflicto, perdieron su hogar y sus medios de vida y buscaron refugio en 1948 en las zonas donde actúa el OOPS. También tenían derecho a recibir su ayuda los descendientes de estos refugiados.

A diferencia de lo que ocurre con el ACNUR, el ámbito del trabajo del OOPS no incluye la búsqueda de soluciones permanentes para los refugiados que tiene a su cargo. Además, el mandato del OOPS consiste principalmente en prestar servicios esenciales y no en

proporcionar protección internacional, que es lo que, por el contrario, constituye el núcleo del trabajo del ACNUR.

Los primeros años de existencia del OOPS

El OOPS fue creado como un organismo temporal con un mandato renovable periódicamente. A principios de los años cincuenta, los Estados Unidos, que se negaban aún a financiar al ACNUR, eran el principal donante del OOPS. Desde entonces, sigue siendo el principal país donante de dicho organismo.

En 1950, el OOPS era responsable de casi un millón de refugiados en Jordania, el Líbano, Siria, Cisjordania y la franja de Gaza. La primera tarea de este organismo fue proseguir facilitando la ayuda de emergencia que habían comenzado a enviar sus antecesores, y ayudar en el traslado de los refugiados desde las tiendas de campaña donde vivían a albergues más permanentes. Desde 1950 hasta 1957, el OOPS respaldó planes regionales de desarrollo económico destinados a ampliar la agricultura, fomentar la cooperación internacional y absorber así a los palestinos en la economía de la región. A mediados de los años cincuenta, el OOPS intentó poner en práctica dos importantes planes de reasentamiento. En ambos casos, fueron los países de acogida y los propios refugiados quienes los rechazaron e insistieron en hacer valer su derecho a retornar.

El fracaso de estas iniciativas produjo una reevaluación del propósito del OOPS. Desde 1957 hasta 1967, este organismo abandonó los grandes planes de desarrollo regional y se centró en los programas de ayuda de emergencia, educación y salud en los campos de refugiados.

La «guerra de los seis días» árabe-israelí de 1967, hizo huir o provocó la expulsión de un gran número de palestinos, surgiendo así un nuevo grupo de refugiados. Algunos de ellos huyeron desde Cisjordania hasta Jordania y Siria, y otros, desde la franja de Gaza hasta Egipto o Jordania. Al igual que en 1948, una vez que huyeron, el gobierno israelí les impidió regresar a lo que llegó a conocerse como los Territorios Ocupados.

De los 350.000 palestinos que huyeron de la guerra de 1967, alrededor de la mitad fueron considerados «desplazados internos». Al no haber sido desplazados en 1948, no estaban incluidos en el mandato del OOPS, lo que los hacía aún más vulnerables. Aunque no se hizo ningún ajuste formal al mandato del OOPS para incluir a esta nueva categoría de personas, la organización prestó algunos servicios de emergencia a estos palestinos con el apoyo de la Asamblea General de la ONU. El resto huía por segunda vez en veinte años. En Cisjordania y la franja de Gaza, la ocupación israelí creó una nueva y delicada relación entre el OOPS, los refugiados palestinos y el gobierno israelí.

Últimos acontecimientos

Todo ello ocurrió veinte años antes de que los palestinos tomaran las calles de los Territorios Ocupados, en una rebelión abierta y espontánea, en diciembre de 1987. Un mes después del estallido de lo que llegó a conocerse con el nombre de *intifada* (sublevación), el Secretario General de la ONU propuso una ampliación limitada de la labor del OOPS para que asumiera funciones de «protección pasiva» en los Territorios Ocupados israelíes de Cisjordania y la franja de Gaza. Las resoluciones de la Asamblea General respaldaron este enfoque y, como consecuencia de ello, se creó un plan de asesoramiento jurídico gratuito, se contrató a más personal

local e internacional y se desplegaron observadores de derechos humanos.

La Declaración de Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional Palestino en los Territorios Ocupados, de septiembre de 1993, firmada por el líder palestino Yasir Arafat y el primer ministro israelí Isaac Rabin, se concibió para llevar a cabo una transferencia de poderes gradual a la Autoridad Nacional Palestina. Un mes después, para apoyar el proceso de paz, el UNRWA lanzó un «programa de aplicación de la paz» que incluía proyectos para mejorar los servicios educativos y de salud, construir viviendas de emergencia y otras infraestructuras, y facilitar créditos a pequeñas empresas.

Los refugiados han llegado ya a su tercera generación e incluso a la cuarta. En 1999, había en la región alrededor de 3,6 millones, de un total de aproximadamente 6 millones de palestinos en todo el mundo. Cerca de 1,5 millones de esos refugiados están en Jordania y 1,3 millones viven en Cisjordania y en la franja de Gaza. Alrededor de la tercera parte de los refugiados vive en 59 campos de refugiados y el resto, en aldeas, pueblos y ciudades de la zona de operación del OOPS. Pese a las dificultades económicas, el OOPS ha creado en estos años cerca de 650 escuelas que hoy cuentan con más de 450.000 alumnos, ocho centros de formación profesional, 122 centros de salud y muchos otros proyectos que sirven a diferentes necesidades comunitarias. Pero las necesidades de los refugiados siguen siendo grandes, y hasta que no se encuentre e implante una solución política global a largo plazo al problema palestino, el estatuto y el futuro de la mayoría de los refugiados palestinos seguirá siendo incierto.

Las principales funciones del ACNUR quedaron establecidas en dos aspectos: en primer lugar, proporcionar protección internacional a los refugiados; y, en segundo lugar, buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados ayudando a los gobiernos a facilitar su repatriación voluntaria o su asimilación dentro de unas nuevas comunidades nacionales. Aunque a la nueva organización se le dio el derecho a pedir contribuciones voluntarias, los Estados Unidos lograron que la aprobación de la Asamblea General fuera un requisito previo para formular dichos llamamientos. Como consecuencia, el ACNUR quedó bajo la dependencia de un pequeño presupuesto administrativo de la Asamblea General y de un reducido «fondo de emergencia».

El gobierno de los Estados Unidos se negó inicialmente a hacer contribuciones a este fondo, al considerar que el ACNUR no era, bajo ningún concepto, el organismo más apropiado para encauzar fondos. En su lugar, decidió financiar su propio programa, el *United States Escapee Program*, y el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas. Éste se creó en 1952 para ayudar a trasladar a emigrantes y refugiados procedentes de Europa a países de inmigración de ultramar; y posteriormente se convirtió en la Organización Internacional para las Migraciones. Dentro del sistema de la ONU, los Estados Unidos financiaban también al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) (véase recuadro 1.2) y al Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea (UNKRA), que prestaba asistencia a los millones de personas desplazadas por la guerra de Corea.

El ACNUR sufrió las limitaciones impuestas por la escasez de fondos desde el principio. Cada proyecto de ayuda a los refugiados tenía que ser financiado por medio de contribuciones voluntarias, en su mayor parte de los Estados. No recibió los recursos necesarios para implantar un programa de repatriación como el que había llevado a cabo la UNRRA o un programa de reasentamiento como el realizado por la OIR. Por el contrario, debía facilitar protección internacional y promover soluciones para los problemas de los refugiados con un presupuesto reducido. Como expresó el primer Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Gerrit Jan van Heuven Goedhart, existía el peligro real de que su oficina se limitara a «administrar miseria».¹⁴

Con un presupuesto anual de no más de 300.000 dólares de EE UU, se vio que la esperanza de que el ACNUR pudiera resolver definitivamente el problema de los refugiados europeos en unos años era infundada. Pese a los esfuerzos del Alto Comisionado van Heuven Goedhart por persuadir a los gobiernos del alcance del problema de los refugiados, aquéllos sólo facilitaron una financiación mínima. Sin embargo, el ACNUR desarrolló una asociación cada vez más eficaz con organizaciones de voluntarios. La primera suma de dinero importante puesta a disposición del ACNUR no procedió de los gobiernos, sino de la Fundación Ford, de los Estados Unidos, que en 1951 entregó a la organización 3,1 millones de dólares. Esta cantidad se empleó para un proyecto piloto, que por primera vez hizo hincapié en la integración local en países europeos como solución a los problemas de los refugiados. Finalmente, en 1954 se creó un nuevo Fondo de las Naciones Uni-

1.3 La Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 fue adoptada por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), celebrada en Ginebra del día 2 al 25 de julio de 1951. Se abrió a la firma el 28 de julio y entró en vigor el 22 de abril de 1954.

La Convención establece las obligaciones y los derechos de los refugiados, así como las obligaciones de los Estados respecto a los refugiados. También fija normas internacionales para el trato de los refugiados. Consagra principios que promueven y salvaguardan los derechos de los refugiados en los ámbitos del empleo, la educación, la residencia, la libertad de circulación, el acceso a los tribunales, la naturalización y, sobre todo, la seguridad frente a la devolución a un país donde podrían ser víctimas de persecución. Dos de sus disposiciones más importantes son las contenidas en los artículos 1 y 33.

Artículo 1. Definición del término «refugiado»

A(2) [toda persona] Que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Artículo 33. -Prohibición de expulsión y de devolución (*refoulement*)

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

La definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 se limitaba a las personas que se habían convertido en refugiados «como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951». Sin embargo, esta limitación temporal quedó eliminada en virtud del artículo I(2) del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (véase recuadro 2.2). Los Estados que se convirtieron en partes de la Convención de 1951 tenían también la posibilidad de formular una declaración que limitaba las obligaciones que asumían en virtud de la Convención hacia los refugiados que se habían convertido en tales debido a acontecimientos ocurridos en Europa.

La Convención sobre los Refugiados de 1951 –junto con su Protocolo de 1967– sigue siendo el instrumento más importante del Derecho Internacional sobre refugiados, y el único que tiene carácter universal. A 31 de diciembre de 1999, 131 Estados se habían adherido a la Convención de 1951 y a su Protocolo de 1967, y 138 Estados habían ratificado uno de los dos instrumentos o ambos.

das para los Refugiados (FNUR) para llevar a cabo proyectos en países como Austria, la República Federal de Alemania, Grecia e Italia. Los Estados Unidos contribuyeron a este fondo tras haberse negado a financiar al ACNUR debido a la decisión adoptada por el Congreso estadounidense en 1950 de vetar el uso de dinero estadounidense para cualquier organización internacional que trabajase en países situados al otro lado del Telón de Acero.

La rígida oposición que mostró inicialmente la Unión Soviética al ACNUR también comenzó a cambiar a mediados de los años cincuenta. Para entonces, la Guerra Fría se había extendido allende las fronteras de Europa, y nuevos países influían en la labor de las Naciones Unidas. La Unión Soviética había contribuido a facilitar la admisión en la ONU de varios países en vías de desarrollo, y estos países reconocían ahora la posible utilidad del ACNUR para resolver sus propios problemas de refugiados.

La Convención sobre los Refugiados de 1951

Los derechos y obligaciones establecidos en la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 constituyen el núcleo de la labor del ACNUR. Las negociaciones en torno la Convención se desarrollaron paralelamente a las relativas a la creación del ACNUR. La Convención fue adoptada por una conferencia internacional unos siete meses después, el 28 de julio de 1951.

La definición del término «refugiado» provocó especial polémica. Habida cuenta de que la Convención creaba nuevas obligaciones que serían vinculantes en virtud del Derecho Internacional, los Estados que participaban en su proceso de elaboración se propusieron limitar la definición a las categorías de refugiados respecto de los cuales estaban dispuestos a asumir obligaciones legales. Los Estados Unidos eran partidarios de una definición restringida, a la vista de las obligaciones legales que impondría una definición más general. Los Estados de Europa occidental, por otra parte, propugnaban una definición amplia, aunque también había divisiones entre ellos sobre cuál debía ser esa definición.

Al final se encontró una fórmula que satisfizo a todas las partes. Los gobiernos acordaron una definición general, aplicable universalmente, del término «refugiado», centrado en los «fundados temores de ser perseguida» de una persona. Al mismo tiempo, aplicaron dos importantes limitaciones al alcance de la Convención. En primer lugar, los beneficios de ésta no se aplicarían a las personas que se convirtieran en refugiados como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad al 1 de enero de 1951, aun cuando reunieran los demás requisitos de la definición. En segundo lugar, al convertirse en parte de la Convención, los Estados tenían la posibilidad de formular una declaración en la que limitasen sus obligaciones asumidas en virtud de la Convención a los refugiados europeos.

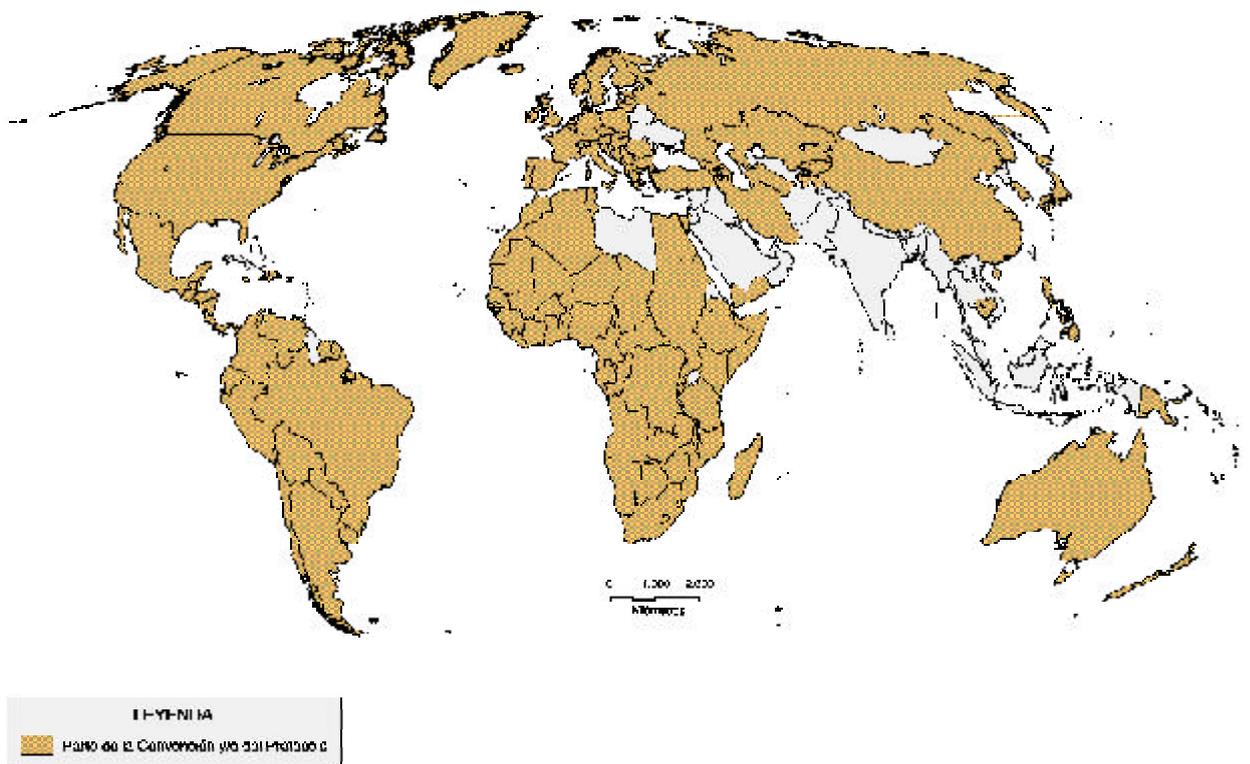
La adopción de esta definición del término «refugiado» constituyó un cambio significativo de política, dado que, a partir de entonces, los refugiados serían identificados no sólo como grupo, como en los años anteriores, sino también de forma

individual. Además, la definición era general y no se circunscribía a grupos nacionales específicos, como los rusos procedentes de la Unión Soviética o los griegos de Turquía, como había ocurrido en el período de entreguerras.

Aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 había consagrado el derecho de toda persona a buscar asilo y a disfrutar de él, la importancia que los Estados conferían a la preservación de su derecho soberano a autorizar la entrada en su territorio hizo que los Estados que redactaron la Convención de la ONU sobre los Refugiados no estuvieran dispuestos a reconocer un derecho de asilo incondicional en esta nueva Convención jurídicamente vinculante. Por tanto, la nueva Convención no contiene ninguna mención al «derecho de asilo». Sin embargo, una de las disposiciones claves de la Convención es la obligación de los Estados partes de no expulsar ni devolver a un refugiado a otro Estado donde

Estados partes de la Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o del Protocolo de 1967, a 30 de junio de 2000

Mapa 1.1



Nota:
 Las fronteras que aparecen en este mapa son las utilizadas por la Sección de Cartografía de la ONU, Nueva York.
 Las fronteras y los nombres que aparecen y las designaciones que se usan en los mapas de esta obra no implican su aprobación o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

pueda sufrir persecución, lo que se conoce como el principio de la no devolución o prohibición de expulsión y de devolución (*refoulement*), definido en el artículo 33 de la Convención. Otras disposiciones contenidas en ésta resumen los derechos de los refugiados en relación con cuestiones como el empleo, la vivienda, la educación, la seguridad social, la documentación y la libertad de circulación (véase recuadro 1.3).

La Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados de 1933, que fue el primer instrumento internacional en el que se hizo referencia al principio de que los refugiados no debían ser devueltos a su país de origen,¹⁵ había establecido derechos similares. Sin embargo, esta Convención sólo fue ratificada por ocho Estados. Otro instrumento internacional pertinente fue la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados procedentes de Alemania, de 1938, superada por el estallido de la Segunda Guerra Mundial y que sólo recibió tres ratificaciones. Por contraste, la fuerza de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 radica en el gran número de ratificaciones que ha obtenido en todo el mundo (véase mapa 1.1).

La crisis húngara de 1956

La primera prueba importante que tuvo que superar el ACNUR fue el éxodo de refugiados procedentes de Hungría producido tras la represión de la Unión Soviética del levantamiento de 1956. Muchos de estos refugiados siguieron la misma ruta a Austria que habían tomado los húngaros que huyeron del Ejército Rojo en 1944 y 1945. Aunque la inmensa mayoría de los refugiados —alrededor de 180.000— huyó a Austria, alrededor de 20.000 escaparon a la Yugoslavia socialista, que había roto sus relaciones con la Unión Soviética en 1948. Este éxodo proporcionó al ACNUR su primera experiencia de trabajo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (en Hungría) y con la Liga de Sociedades de la Cruz Roja (en Austria).

Durante 1956 y 1957, el ACNUR llevó a cabo una operación de ayuda de emergencia de gran envergadura, en la que atendió a los refugiados húngaros en Austria y Yugoslavia, y ayudó a su reasentamiento en 35 países de todo el mundo, así como a la repatriación voluntaria de algunos a Hungría. La crisis fue tratada por Auguste Lindt, que había sustituido a van Heuven Goedhart como Alto Comisionado el 10 de diciembre de 1956. Esta operación supuso el comienzo de la transformación del ACNUR, que pasó a ser un pequeño órgano de la ONU que se ocupaba de un pequeño número residual de casos de refugiados de la Segunda Guerra Mundial a ser una organización mucho más grande con responsabilidades más amplias. El ACNUR saldría de la crisis, que se convirtió en uno de los hitos importantes de la Guerra Fría, muy reforzado y con un prestigio internacional considerablemente mayor.

Las crisis húngara tiene sus raíces en el deshielo que se produjo en Europa oriental y en la Unión Soviética tras la muerte de Stalin en marzo de 1953. El régimen comunista que había tomado el poder en Hungría entre 1947 y 1948 había sido dirigido por uno de los seguidores más próximos de Stalin a Europa



Ciudadanos húngaros cruzan la frontera de Austria huyendo de la represión soviética del levantamiento de 1956. (RDZ/1956)

oriental. En 1949, este régimen había iniciado una serie de juicios para demostrar su poderío, reflejo de los celebrados en Moscú en 1936, y que desembocaron en la ejecución de muchos destacados comunistas. Después, en 1954, al año siguiente de la muerte de Stalin, fueron detenidos el jefe de la policía de seguridad y el primer secretario del partido comunista gobernante y juzgados bajo la acusación de abuso de autoridad y de practicar detenciones injustificadas.

El famoso discurso pronunciado por Nikita Jruschov ante el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, en febrero de 1956, en el que reconoció que Stalin había cometido graves errores, no sólo conmocionó a la Unión Soviética, sino a todo el mundo comunista. Su compromiso específico de reevaluar las relaciones de la Unión Soviética con sus países satélites vecinos tuvo consecuencias espectaculares en Europa oriental, especialmente en Polonia y Hungría. En Polonia, las manifestaciones y huelgas de junio desembocaron en un cambio de gobierno y en una liberalización del régimen cuidadosamente calibrada que Moscú aceptó a su pesar.

En Hungría, en cambio, el intento de reforma tuvo un resultado trágico. Al principio, el régimen pareció reconocer la necesidad de la reforma. Respaldó concesiones al campesinado y una relajación del terror, al mismo tiempo que nombró con reticencias primer ministro a Imre Nagy, un crítico de la colectivización y de

1.4 El plan de indemnizaciones para los refugiados de Alemania de la posguerra

Poco después de la fundación de la República Federal de Alemania, en 1949, comenzó el debate sobre la indemnización a las víctimas de la persecución nazi. Rara vez se empleó la palabra «reparación» o *Wiedergutmachung*, en alemán (literalmente, «hacer el bien de nuevo»), puesto que había una coincidencia general en que ninguna cantidad económica podría compensar los horrores del Holocausto.

Las primeras leyes de la República Federal definieron como «perseguidos», a los fines de indemnización y compensación, a aquellas personas que hubieran sufrido a causa de su raza, religión u opinión política. El resto, aun cuando hubieran estado en un campo de concentración o trabajado como mano de obra esclava, no estaba incluido en esta definición, sino en la de personas «lesionadas por motivos de nacionalidad» (*Nationalgeschädigte*, en alemán, o *national persecutees*, en inglés: «perseguidos nacionales»).

Había decenas de miles de «perseguidos nacionales»: polacos, ucranianos, bielorrusos, serbios, checos, eslovacos y personas de otros países que habían sido internados o deportados para

trabajar como mano de obra esclava en fábricas alemanas. La vida de la mayoría de estos supervivientes había quedado hecha añicos: tenían la salud rota, sus familias habían sido desarraigadas y dispersadas, y sus casas habían resultado dañadas o destruidas. Tras la guerra, muchos se dirigieron a América del Norte o del Sur, a Sudáfrica y a Australia. Sin embargo, sus nuevos países de residencia no aceptaron sus demandas porque no eran ciudadanos de esos países cuando se produjo la persecución.

Las primeras negociaciones sobre indemnizaciones se centraron en los perseguidos por motivos religiosos. La Conferencia sobre Reclamaciones Materiales Judías contra Alemania (la «Conferencia de Reclamaciones»), fundada en 1951, agrupó a numerosas organizaciones judías y, en el siguiente medio siglo, intervino con energía a favor de las víctimas judías del nazismo. Los demás grupos de víctimas, como los roma (gitanos) o los comunistas, carecieron de una organización similar, que tampoco tuvieron los «perseguidos nacionales».

La primera Ley de Indemnizaciones de la República Federal de

Alemania, promulgada en 1953, dispuso el pago de cantidades limitadas a determinados «perseguidos nacionales» cuya salud resultó gravemente deteriorada y que se habían convertido en refugiados antes de determinadas fechas. Las leyes posteriores, de 1956, no proporcionaron a este grupo ninguna ayuda adicional.

En 1957, los gobiernos occidentales comenzaron a negociar con el gobierno alemán de Bonn las indemnizaciones de sus respectivos ciudadanos. Aunque se habló de un fondo mundial que incluiría a los «perseguidos nacionales», finalmente se decidió que la cuestión de la compensación debería esperar a que hubiera un tratado de paz formal. Mientras tanto, Alemania mantendría conversaciones con el ACNUR sobre los refugiados que habían sufrido a causa de su nacionalidad.

El fondo de solidaridad

En 1960, Alemania y el ACNUR concluyeron un primer acuerdo, en virtud del cual el Alto Comisionado administraría un «fondo de solidaridad» de 45 millones de marcos alemanes aportados por el gobierno alemán para los «perseguidos nacionales» que se convirtieron en refugiados antes del

la industrialización forzosa. No obstante, las manifestaciones populares de octubre de 1956 revelaron una desaprobación generalizada del propio régimen y el odio a su policía secreta. El movimiento culminó en una rebelión total el 23 de octubre, fecha en que alrededor de 300.000 personas salieron a las calles a protestar y se enfrentaron a las tropas húngaras y soviéticas. En respuesta a las peticiones populares, Nagy formó el 27 de octubre un gobierno de coalición que excluyó a los comunistas de la línea dura, y prometió la celebración de elecciones libres. El 1 de noviembre hizo la fatídica propuesta de retirar a Hungría del Pacto de Varsovia y declarar la neutralidad del país.

1 de octubre de 1953. En los cinco años siguientes, el ACNUR pagó cantidades de entre 3.000 y 8.000 marcos a alrededor de 10.000 personas.

Mientras tanto, otros posibles beneficiarios huyeron a Occidente, y en 1965, el fondo se había agotado. Al año siguiente, el ACNUR y Alemania firmaron un acuerdo adicional en el que se ampliaba el plazo al 31 de diciembre de 1965 y se añadían al fondo otros 3,5 millones de marcos. Sin embargo, las indemnizaciones reclamadas siguieron siendo superiores al dinero disponible, y esta cantidad se agotó enseguida.

Fue una difícil tarea decidir quién debía recibir las modestas cantidades puestas a disposición del ACNUR. El personal del Alto Comisionado seleccionó solicitudes de supervivientes de todo el mundo. Muchos adjuntaban fotografías tomadas antes de la deportación y de comenzar a trabajar como mano de obra esclava en Alemania. Otros incluían certificados médicos, presupuestos familiares escritos a mano o facturas no pagadas. Las cantidades relativamente pequeñas

disponibles para la distribución no eran en modo alguno proporcionales a la persecución que habían sufrido estas personas. Sin embargo, se consideró que era muy importante demostrar a las víctimas que no habían sido olvidadas.

En 1980, la Conferencia de Reclamaciones comenzó a negociar con la República Federal de Alemania la creación de un nuevo fondo para los perseguidos judíos que no huyeron a Occidente hasta después de 1965. El ACNUR solicitó a su vez nuevos fondos para los «perseguidos nacionales» que se convirtieron en refugiados con posterioridad a 1965.

Las negociaciones iniciadas por la Conferencia de Reclamaciones desembocaron en la creación de tres nuevos fondos por un valor total de 500 millones de marcos alemanes destinados a las víctimas definidas en la legislación alemana, con exclusión de los «perseguidos nacionales». Para éstos, se estableció un nuevo fondo de 5 millones de marcos administrado por el ACNUR. No obstante, se constató enseguida que no sería suficiente. La emigración procedente de Europa oriental, especialmen-

te de Polonia, aumentaba, y en la nueva oleada de refugiados había muchas personas con derecho a recibir indemnización. En 1984, Alemania entregó al fondo administrado por el ACNUR otros 3,5 millones de marcos. En mayo de aquel año, se habían recibido más de 1.100 nuevas solicitudes y se esperaba que llegasen más, todas ellas de supervivientes que se habían convertido en refugiados después de 1965.

Las cartas que llegaron al ACNUR demostraban que los solicitantes seguían sufriendo los efectos de la persecución. Muchos tenían la salud tan deteriorada que no podían trabajar. Ninguna cantidad de dinero podría reparar el daño infligido, pero las víctimas querían que se reconociera su sufrimiento, aun cuando hubieran superado ya la edad de jubilación.

La asistencia del ACNUR a los refugiados por medio del fondo de solidaridad finalizó en 1993. Para entonces, el gobierno de la República Federal había pagado, a través del fondo administrado por el ACNUR, 59 millones de marcos a refugiados y ex refugiados que habían sido víctimas de la persecución nazi.

El Ejército Rojo, que había retirado inicialmente sus tropas de la capital húngara, Budapest, atacó la ciudad el 4 de noviembre. En los combates callejeros generalizados que siguieron, la resistencia al Ejército Rojo —que contaba con 200.000 hombres y más de 2.000 tanques— fue aplastada contundentemente. Miles de húngaros fueron deportados o, como Nagy, ejecutados. Más de 3.000 personas murieron en las calles de Budapest en 10 días de lo que resultó ser el enfrentamiento más violento habido en Europa entre la Segunda Guerra Mundial y las guerras de Yugoslavia de los años noventa.

El éxodo de refugiados

Ya habían comenzado a llegar refugiados a Austria antes incluso de la represión del levantamiento. El 5 de noviembre, esta afluencia fue lo bastante seria como para que el gobierno austriaco pidiera ayuda al ACNUR. Pronto llegaron ofrecimientos de asilo permanente o temporal desde Canadá, Chile, Francia, Dinamarca, Noruega, Suecia y el Reino Unido. El 8 de noviembre, el presidente Dwight D. Eisenhower anunció que los Estados Unidos estaban dispuestos a acoger inmediatamente a 5.000 refugiados. La cifra se elevó posteriormente a 6.000 y, en diciembre, el gobierno estadounidense anunció que podían tramitarse en Austria las solicitudes de entrada en los Estados Unidos de otros 16.500 húngaros.¹⁶

Finalmente, cerca de 200.000 refugiados húngaros huyeron de su país. A finales de noviembre, se había registrado la entrada en Austria de 115.851. Hombres, mujeres y niños huían, asustados y desesperados, arrastrando tras de sí maletas y carretillas. Siguieron la misma carretera hacia la ciudad fronteriza de Hegyeshalom que habían recorrido 12 años antes decenas de miles de judíos húngaros deportados por los nazis. Un refugiado explicó: «Lo hemos dejado todo atrás, como habría hecho usted si se hubiera quemado su casa».¹⁷ Entre diciembre de 1956 y enero de 1957, llegaron a Austria otros 56.800. Después, la afluencia de refugiados húngaros a este país disminuyó de forma drástica, principalmente como consecuencia de la imposición por el régimen que instalaron los soviéticos en Budapest bajo la dirección de János Kádár de controles más estrictos en la frontera.

Ante esta afluencia, el gobierno austriaco pidió con carácter urgente al ACNUR ayuda económica y el reasentamiento del mayor número posible de refugiados en terceros países. Austria se estaba recuperando aún de las penalidades de la Segunda Guerra Mundial, en cuyas últimas fases había sido escenario de enconados combates entre los nazis y las fuerzas soviéticas que avanzaban. La ocupación aliada de Austria, que al igual que Alemania había sido dividida en cuatro zonas, había finalizado formalmente en mayo de 1955. Las fuerzas ocupantes se habían marchado hacia cuatro meses y, a principios de 1956, las autoridades húngaras habían retirado muchas de las barreras de alambre de espino situadas entre ambos países. Por tanto, Austria acababa de recuperar su soberanía y durante la crisis puso de relieve su posición neutral entre los dos bloques de la Guerra Fría.

La operación de ayuda de emergencia destinada a los refugiados fue dirigida por la Cruz Roja, que trabajó en estrecha colaboración con el ACNUR en la que fue la primera de las numerosas operaciones de emergencia en que ambas organizaciones trabajarían codo con codo sobre el terreno. La intervención del ACNUR se basó en la resolución 1006 de la Asamblea General de la ONU, de 9 de noviembre de 1956. En diciembre, pocos días después de ser elegido Alto Comisionado, Auguste Lindt se desplazó hasta la capital austriaca, Viena, para evaluar por sí mismo las necesidades urgentes de los refugiados húngaros que estaban llegando en aquellos momentos a un ritmo de 3.000 por noche desde la frontera con Austria.¹⁸

Algunos refugiados encontraron también una alternativa al asilo en Austria huyendo a Yugoslavia, que era también un Estado comunista, pero cuyo dirigente, Josip Broz Tito, había roto relaciones con Stalin en 1948. Tras la muerte de Stalin,

las relaciones habían mejorado y sus sucesores, Nikita Jruschov y Nikolai Bulganin, habían visitado Belgrado en mayo de 1955, como una señal de la aceptación soviética del camino independiente emprendido por Yugoslavia. En este contexto, la admisión por Tito de los refugiados húngaros fue un acto de valentía.¹⁹

Yugoslavia había sido el único país comunista que participó en la conferencia internacional de Ginebra en la que se redactó la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951. El primer Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, van Heuven Goedhart, había visitado Yugoslavia en abril de 1953 para presentar la labor del ACNUR al gobierno yugoslavo, en lo que constituyó la primera visita de un Alto Comisionado a un país comunista.²⁰ Este esfuerzo para propiciar un acercamiento entre el ACNUR y Yugoslavia iba a ser de suma utilidad durante la crisis húngara. En diciembre de 1956, Tito pidió ayuda directamente al ACNUR para abordar la afluencia de refugiados.

Al principio, el gobierno yugoslavo insistió en que todos los refugiados debían ser reasentados y en que el gobierno debía recibir una compensación por todos sus gastos. Sin embargo, finalmente retiró estas condiciones. Entre noviembre y diciembre de 1956, llegaron a Yugoslavia alrededor de 1.500 húngaros. En contraste, en enero de 1957, entraron más de 13.000.²¹ Decenas de miles de personas de etnia húngara que ya vivían en Yugoslavia, sobre todo en la región de la Vojvodina, facilitaron la aceptación de los refugiados. Irónicamente, en los años noventa, con la desintegración de Yugoslavia, muchas personas de origen húngaro hicieron el viaje en la otra dirección.

En Yugoslavia, el 21 de febrero de 1957 se creó un comité de coordinación para abordar la emergencia, formado por representantes del gobierno yugoslavo, del ACNUR, de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, Acción Cooperativa para el Socorro Estadounidense en Todo el Mundo (CARE), el Servicio Mundial de Iglesias y la Sociedad Británica de Voluntarios para la Ayuda a los Húngaros. En marzo de 1957, cuando el Alto Comisionado Lindt visitó Belgrado y elogió al gobierno por el tratamiento que estaba dando a los refugiados húngaros, el ACNUR había entregado 50.000 dólares a la Cruz Roja yugoslava y asignado otros 124.000 dólares a la oficina del ACNUR en Belgrado.²²

La aplicabilidad de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951

Aunque en general los gobiernos de los países occidentales consideraron «refugiados» a los húngaros que salieron de su país en 1956, no quedó claro en seguida que los derechos y responsabilidades establecidos en la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 eran aplicables a la crisis húngara, dado que la Convención establecía expresamente que sólo se aplicaba a los «acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951». Sin embargo, y con independencia de su condición jurídica, en la práctica, el ACNUR y los gobiernos occidentales consideraron refugiados a todas las personas que salieron de su país después del 23 de octubre de 1956, fecha del levantamiento general en Budapest, siempre que en la revisión individual de los casos no se hallaran indicios que permitieran excluirlas

de esta categoría. A tal respecto, hubo un paralelismo con la práctica seguida durante el período de la Sociedad de Naciones, cuando el estatuto de una persona se determinaba sobre la base de su identificación como miembro de un grupo concreto de refugiados.

La justificación legal de este aspecto, como de tantas otras cuestiones suscitadas en las primeras dos décadas de existencia del ACNUR, corrió a cargo de una voz tan autorizada como la de Paul Weis, refugiado de Viena y asesor jurídico del Alto Comisionado en aquel entonces. A petición del Alto Comisionado, Weis definió la postura del ACNUR en un memorándum clave en enero de 1957.²³ Y lo hizo no sólo por la necesidad de que se aclarase el asunto, sino también porque habían surgido ciertos recelos incluso entre los países amigos, como Suecia, sobre la ampliación del papel del ACNUR para abarcar los acontecimientos contemporáneos.

Obviamente, el punto de partida de Weis fue la definición del término refugiado contenida en el artículo 1.A(2) de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951, y especialmente su problemático vínculo con la definición de «acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951». Weis señaló que el Comité Ad Hoc sobre Apatridia y Problemas Similares, que elaboró el borrador de la Convención, afirmaba en el informe sobre su primer período de sesiones, celebrado el 17 de febrero de 1950, que esta expresión «tenía por objetivo aplicarse a los sucesos de mayor importancia que implicaran cambios territoriales o políticos profundos, así como programas sistemáticos de persecución». Weis declaró que esta interpretación y los debates que se realizaron en los diversos órganos que elaboraron la definición en la Convención dejaban claro que la fecha en la que una persona se convertía en refugiado era irrelevante. Weis también alegó que en Hungría era evidente que se habían producido «cambios políticos profundos», a saber, el establecimiento entre 1947 y 1948 de una república popular dominada por el Partido Comunista. El levantamiento de octubre de 1956 y el consiguiente éxodo de refugiados eran, en tal sentido, «una secuela de este cambio político previo». Por tanto, siempre que reunieran las condiciones del artículo 1A(2), eran sin duda refugiados.

En lo que respecta al propio Estatuto del ACNUR, Weis afirmó que era evidente que debía considerarse que los refugiados procedentes de Hungría que reunían las condiciones establecidas en el artículo 6B entraban en el mandato del ACNUR. Este artículo amplía la competencia del ACNUR a «Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad [...] por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda [...] regresar al país donde antes tenía su residencia habitual». Weis reconocía que parecía «desconcertante» que el Estatuto del ACNUR contuviera dos definiciones de refugiados cuya protección era competencia del ACNUR en los artículos 6A(ii) y 6B, que eran casi idénticos salvo por el hecho de que el primero incluía la fecha del 1 de enero de 1951. Él lo atribuía a que, en los órganos de deliberación que fijaron el marco de la Convención y del Estatuto, hubo dos opiniones opuestas sobre la definición del término «refugia-

do», a saber, la universalista, que propugnaba una definición general amplia, y la más conservadora, que defendía una definición mediante la enumeración de categorías de refugiados. Al final, la definición a la que se llegó fue un término medio redactado por un grupo de trabajo informal.

Por último, para Weis, la historia de estas deliberaciones dejaba patente que, aunque quienes se convertían en refugiados como consecuencia de acontecimientos ocurridos después del 1 de enero de 1951 también entraban en el mandato del ACNUR, el Alto Comisionado podía, además, consultar a su Comité Asesor (que posteriormente se convirtió en el Comité Ejecutivo) o plantear la cuestión ante la Asamblea General. Esto era lo que se podía inferir de los artículos 1 y 3 del Estatuto. En el caso de Hungría, la Asamblea General de la ONU había establecido claramente la competencia del Alto Comisionado respecto de los refugiados húngaros.²⁴

El reasentamiento de los refugiados húngaros

Los recursos procedentes del Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados, que se había creado en 1954, hicieron posible la operación de emergencia del ACNUR destinada los refugiados que huyeron de la represión del levantamiento húngaro. El Alto Comisionado también pidió contribuciones especiales y la respuesta fue generosa. En noviembre de 1956, se creó un comité conjunto integrado por el ACNUR, el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, el gobierno austriaco, el *Escapee Program* de los Estados Unidos y organizaciones de voluntarios. En el invierno de 1956 y a lo largo de 1957, las organizaciones de voluntarios desempeñaron un papel clave en la asistencia de ayuda de emergencia y al reasentamiento de los refugiados húngaros.

Desde el comienzo, se hizo hincapié en reasentar a los refugiados en terceros países como principal solución al problema. Austria, que había soportado inicialmente una carga abrumadora, necesitaba ayuda de emergencia inmediata. Además, todo el mundo occidental sentía repugnancia hacia el giro que habían dado los acontecimientos en Hungría y albergaba, al mismo tiempo, un gran sentimiento de culpa por no haber hecho más para ayudar al pueblo húngaro en su lucha por la democracia.

En un grado que tal vez no sea fácil de imaginar al final del siglo XX, los gobiernos occidentales recibieron una gran presión popular para que concedieran acceso inmediato a los refugiados. No se creó ningún organismo central para inscribir a los refugiados que llegaban a Austria debido a la percepción de la necesidad de reasentarlos lo antes posible. En un memorándum de 20 de noviembre de 1956, por ejemplo, la oficina del ACNUR en Viena informó al Alto Comisionado de que sencillamente no se podía llevar a cabo el proceso de revisión ni aplicar los procedimientos habituales para determinar si reunían los requisitos necesarios.²⁵ Por tanto, se acordó con las autoridades austriacas que la revisión detallada se realizaría en el país de reasentamiento.

La velocidad con que fueron reasentados los refugiados se ve claramente en las cifras relativas a las entradas en los Estados Unidos. El primer grupo de 60 refugia-

dos húngaros llegó por avión el 21 de noviembre de 1956.²⁶ Se acondicionó una gran base militar, Camp Kilmer, en Nueva Jersey, para alojar temporalmente a los refugiados. A finales de febrero de 1957, habían cruzado el Atlántico en aviones de la Fuerza Aérea estadounidense otros 9.000 refugiados, y 7.000 más llegaron en barcos de la Marina estadounidense. A mediados de 1958, los Estados Unidos habían reasentado a alrededor de 38.000 refugiados húngaros. Otros países de reasentamiento destacados fueron Canadá (35.000), el Reino Unido (16.000), la República Federal de Alemania (15.000), Australia (13.000), Suiza (11.500) y Francia (10.000). Un número más reducido se reasentó en países tan diversos como Chile, la República Dominicana, Islandia, Irlanda, Nueva Caledonia, Paraguay y Sudáfrica.

La repatriación a Hungría

Incluso en el contexto del enfrentamiento de la Guerra Fría, el reasentamiento no fue la única solución de que disponían los refugiados. Varios de ellos, incluidos especialmente los que quedaron separados de sus familias inmediatas, optaron por la repatriación. Esta repatriación fue alentada por el gobierno húngaro. El régimen de Kádár, instalado con el respaldo de la intervención militar soviética, comenzó a mostrar cautelosas señales de moderada independencia a partir de 1957, con la tolerancia tácita de la Unión Soviética. En este sentido, hubo una considerable diferencia entre la Hungría de después de 1956 y la Checoslovaquia de después de 1968, que fue objeto de una intervención militar soviética aún más represiva.

Ya a finales de noviembre de 1956, el nuevo gobierno húngaro había ofrecido una amnistía limitada a quienes habían huido como consecuencia del alzamiento.²⁷ A pesar de las enormes tensiones políticas, el Alto Comisionado Lindt entabló contacto con el nuevo gobierno. Como observó posteriormente un asesor jurídico del Alto Comisionado: «La humanidad y el coraje de este acto hizo mucho para romper el aislamiento casi total de su Oficina respecto de los países socialistas y para facilitar la reunificación familiar y el gran movimiento de retorno que tuvo lugar en los meses y años siguientes».²⁸

Lindt hizo todo lo posible para que el ACNUR desempeñara un papel positivo en la repatriación voluntaria de refugiados, y se establecieron a tal fin procedimientos concretos tanto en Austria como en Yugoslavia. Las misiones de repatriación de húngaros fueron siempre acompañadas de miembros del personal de habla húngara, y los refugiados que deseaban volver iban acompañados hasta la frontera por personal del ACNUR. En enero de 1958, cuando Lindt visitó Budapest a invitación del gobierno húngaro, se entrevistó con varios de los refugiados que habían regresado a sus casas.²⁹ En total, retornaron a Hungría alrededor de 18.200 refugiados, lo que representaba más del nueve por ciento del total.

El problema de los menores no acompañados

Una cuestión especialmente desconcertante fue la suscitada por el problema de los «menores no acompañados», a los que ahora se suele denominar «niños sepa-

1.5 Los refugiados chinos en Hong Kong

Hong Kong, ciudad de la costa meridional de China bajo la administración colonial británica desde 1842, se convirtió en un refugio durante los períodos de agitación en la China continental. Su población aumentó con quienes buscaron cobijo de la rebelión Taiping de la década de 1850, de la rebelión de los boxers de 1900 y de la guerra chino-japonesa de 1937-1945. Tras la derrota de las fuerzas británicas ante Japón, en diciembre de 1941, la población de Hong Kong disminuyó, y pasó de tener más de un millón de habitantes a tener 650.000, aunque la mayoría de quienes huyeron durante la ocupación japonesa regresó cuando se restableció el control británico en 1945.

Entre 1949 y 1950, se sumaron a estos retornados cientos de miles de recién llegados que huían del triunfo de las fuerzas comunistas en China. Muchos de ellos regresaron posteriormente a sus hogares en el continente en cuanto se restableció la paz. La población de Hong Kong comenzó a estabilizarse en alrededor de 2,25 millones de habitantes entre 1953 y 1954. Este aumento cercano al 300 por cien en sólo ocho años creó una fuerte presión sobre las infraestructuras locales.

El representante de China ante la ONU planteó la cuestión de estas nuevas llegadas ante la Asamblea General de la organización en 1951 y 1952. En respuesta, en 1954, el Alto Comisionado van Heuven Goedhart envió una «misión de estudio» financiada por la Fundación Ford para investigar el caso de los refugiados chinos en Hong Kong. Según el informe de la misión, presentado en 1954, no todos los recién llegados podían considerarse refugiados con un «temor fundado de persecución».¹¹ En él se identificaba a alrededor de 285.000 personas que habían llegado a Hong Kong por «motivos políticos», que equivalían al 53 por ciento de los inmigrantes que habían entrado en el territorio entre 1945 y 1952. Esta cifra alcanzaba las 385.000 personas si se incluía

a los «refugiados *sur place*» (personas que habían llegado inicialmente por otros motivos, pero que no deseaban volver por razones políticas). La cifra aumentaba aún más si se tenía en cuenta a todos los miembros de las familias refugiadas, como los cónyuges y los hijos nacidos en Hong Kong. Incluyendo todas estas categorías, casi el 30 por ciento de la población total que tenía Hong Kong en las fechas en que la misión realizó su estudio podían clasificarse como «refugiados», lo que parecía confirmar la suposición habitual en aquel entonces en Europa y América del Norte de que casi todas las personas que salían de un país comunista eran refugiados.

Este panorama relativamente sencillo se complicó debido a dos factores principales. En primer lugar, los británicos no reconocían la existencia de una situación de refugiados como tal en Hong Kong. La inmensa mayoría de los recién llegados, con independencia de sus motivos para entrar en la colonia, se habían integrado y podían circular en ella con total libertad. Menos de una tercera parte de los cabezas de familia llegados recientemente se inscribía en el registro de una organización de ayuda a los refugiados. Los británicos consideraban que aunque había problemas de hacinamiento y cierta escasez de servicios básicos, la población china no sufría discriminaciones. La única excepción entre los recién llegados que se integraban en la comunidad en general era el asentamiento de Rennie's Mill, habitado sobre todo por simpatizantes del Kuomintang procedentes del norte de China, que se mantenían separados de la mayoría cantonesa de Hong Kong.

El segundo factor era la curiosa condición jurídica de los recién llegados en Hong Kong. Aunque cientos de miles de personas salieron de China por motivos políticos, teóricamente no había nada que les impidiera regresar sin

riesgos a China, en el sentido de que podían ir a Taiwán, donde tenía su sede el gobierno de la República de China (reconocido por la ONU hasta 1971). Por tanto, estrictamente, cabía alegar que los recién llegados a Hong Kong no eran refugiados, pues tenían la protección de su Estado de origen y podían regresar a él. En la práctica, sin embargo, pese a que la misión de estudio había mostrado que mucho más de la mitad de los recién llegados a Hong Kong había expresado el deseo de reasentarse en Taiwán, el número de recién llegados procedentes de la China continental que aceptó el gobierno taiwanés fue relativamente pequeño, quizá debido a su temor a que dichas personas pudieran intentar subvertir al gobierno nacionalista. Al final, entre 1949 y 1954, el régimen nacionalista de Taiwán admitió a más de 150.000 refugiados procedentes de Hong Kong y Macao.

Mientras tanto, el Reino Unido reconoció al gobierno de la República Popular de China de Pekín y negoció directamente con él para intentar controlar el movimiento de personas que llegaban a Hong Kong desde la China continental. Así pues, la actitud del gobierno colonial y la curiosa situación de las personas de Hong Kong que pertenecían a las dos Chinas al mismo tiempo impidieron una intervención más enérgica del ACNUR. Sin embargo, en 1957, la Asamblea General de la ONU pidió al ACNUR que utilizara sus «buenos oficios» para pedir contribuciones destinadas a ayudar a los refugiados chinos de Hong Kong, lo que constituyó un primer paso hacia la implicación del ACNUR en la ayuda a refugiados de fuera de Europa.¹¹¹ Los fondos recaudados por el ACNUR durante el Año Internacional de los Refugiados, en 1959-1960, fueron encauzados en particular a proyectos de construcción de viviendas que realizaban las organizaciones de voluntarios en Hong Kong.

rados». Cuando los niños refugiados huyen solos o son separados de sus familias durante la huída, son sumamente vulnerables. La determinación de la condición de refugiado para estos niños es difícil pero importante, dado que el menor quedará bajo el mandato del ACNUR sólo en tanto en cuanto pueda ser considerado refugiado.

En noviembre de 1956, las autoridades húngaras pidieron que el gobierno austriaco devolviera a los niños no acompañados menores de 18 años. El asunto se debatió en una reunión de urgencia que mantuvieron el ACNUR y el CICR en Ginebra el 13 de diciembre. Finalmente se acordó repatriar a los menores de 14 años si los dos padres estaban en Hungría y pedían su retorno. Más tarde se suprimió la distinción de edades. Las solicitudes debían formularse por escrito ante el CICR que, a diferencia del ACNUR, tenía representantes tanto en Austria como en Hungría.

Desde el comienzo se vio la posibilidad de que surgieran problemas si no se podía localizar a los padres, si sólo uno de ellos vivía o si el niño era huérfano. En estos casos, había que tener en cuenta el interés superior del niño, y se consideraba que la competencia para juzgarlo recaía en la autoridad legal del país afectado.³⁰ Sin embargo, seguía existiendo el problema de fondo que se planteaba si ambos padres pedían la devolución del niño a Hungría pero el niño se oponía al regreso. El ACNUR afrontaría problemas similares en relación con los menores no acompañados en muchas otras ocasiones en los años venideros.

Un puente entre el Este y el Oeste

En abril de 1961, Lindt informó al Comité Ejecutivo del ACNUR de que los avances logrados hacia una solución de la crisis de los refugiados húngaros hacían que «ya no era necesario tratar a estos refugiados como un grupo especial».³¹ El relieve internacional del ACNUR había aumentado de forma sustancial como consecuencia de su operación de emergencia para ayudar a los refugiados húngaros. Si hubo un momento definitorio para el ACNUR en los años cincuenta, fue la crisis de los refugiados húngaros.

En concreto, la actitud del gobierno de los Estados Unidos hacia el ACNUR cambió para mejor a partir de 1956. De hecho, lo más notable de la crisis fue la pasiva aquiescencia de los Estados occidentales ante lo que consideraban un hecho consumado soviético. En tal sentido, como ocurriría con muchas de las crisis más destacadas en las que intervendría el ACNUR en los años siguientes, los gobiernos de Londres, París, Washington y de otros países se sintieron aliviados porque «se estaba haciendo algo».

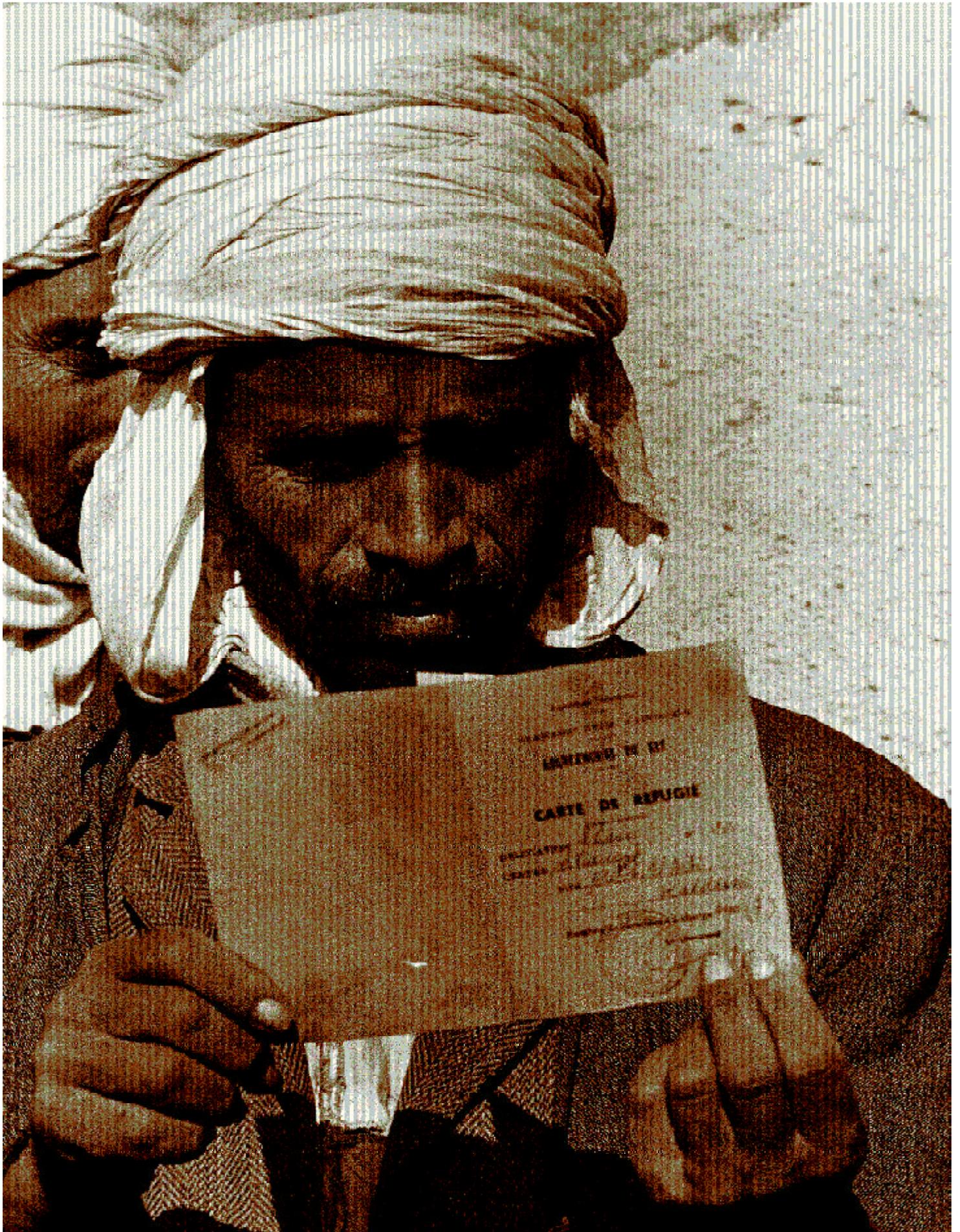
La crisis de los refugiados húngaros fue importante para el ACNUR porque, por primera vez, abrió las puertas del mundo comunista a la organización, tanto en Yugoslavia como en la propia Hungría. Esto se produjo en gran medida como consecuencia de la gestión política y diplomática que hizo el Alto Comisionado Lindt de la crisis. Uno de los principales logros de Lindt fue el de ampliar el apoyo a países del mundo comunista, al mismo tiempo que obtenía el del mundo

occidental en general y el de los Estados Unidos en particular. El escepticismo que habían mostrado los Estados Unidos hacia el ACNUR dio paso a un reconocimiento de la necesidad de un órgano internacional que tuviera responsabilidades específicas en relación con los refugiados.

La crisis de los refugiados húngaros fue la primera emergencia de envergadura en la que intervino el ACNUR. Puso de relieve la necesidad de mantener un sistema internacional que manejara las situaciones de emergencia que afectaban a los refugiados a medida que fueran surgiendo. Durante la crisis, el ACNUR había desempeñado un papel fundamental como órgano de coordinación que no sólo actuó de enlace con los gobiernos, sino también con organizaciones no gubernamentales y organismos intergubernamentales. La crisis también había demostrado de una forma muy clara la estrecha relación que guardaban las diversas funciones del ACNUR, que no sólo proporcionaba protección internacional y ayuda material, sino que también buscaba soluciones permanentes para los problemas de los refugiados.

La gestión del ACNUR de la emergencia húngara influyó enormemente en que la Asamblea General de la ONU aprobara, al año siguiente, una resolución en la que reconocía que el problema de los refugiados era global.³² Esta resolución dispuso la creación de un fondo de emergencia. Y también estableció el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (EXCOM), con el cometido de aprobar el programa anual de ayuda material del Alto Comisionado y de asesorar a éste, cuando fuera requerido para ello, en asuntos relativos a las funciones de protección y asistencia de la Oficina. Ambos cambios organizativos significaban que había una mayor aceptación de la función permanente del ACNUR, que se consolidó más aún con el Año Internacional del Refugiado en 1959-1960, que entre otras cosas, no sólo difundió la labor del ACNUR en Europa, sino también su trabajo a favor de los refugiados chinos que habían huido a Hong Kong (véase recuadro 1.5) y de los refugiados argelinos en Marruecos y Túnez.

La intervención del ACNUR a favor de los refugiados chinos en Hong Kong representó un importante avance en la evolución de la labor de la organización. Fue para este grupo concreto de refugiados para el que, en noviembre de 1957, la Asamblea General de la ONU pidió por primera vez al ACNUR que hiciera uso de sus «buenos oficios» para recaudar fondos destinados a asistir a un grupo de refugiados que estaban fuera de Europa.³³ Aunque en última instancia se necesitó un apoyo relativamente pequeño, ya que los refugiados fueron absorbidos con rapidez por la economía en expansión de Hong Kong, la petición sentó un importante precedente de la intervención del ACNUR en el mundo en desarrollo. Por primera vez se estaba equipando a la organización para gestionar crisis importantes de refugiados no sólo en Europa, sino también fuera de este continente.



2 La descolonización de África

Durante los años sesenta, la atención del ACNUR fue alejándose cada vez más de Europa. Desde el término de la Segunda Guerra Mundial, las reivindicaciones de independencia de los países del mundo colonizado habían aumentado de forma espectacular. En 1960, era evidente la inminencia del final del dominio colonial europeo sobre el continente africano. En muchos casos, se produjeron traspasos de poder relativamente pacíficos; en otros, la negativa a ceder de las potencias coloniales se tradujo en guerras importantes que, a su vez, provocaron crisis de refugiados.

La precursora de todas las guerras que estallaron en África en los años sesenta y setenta fue la guerra de Argelia de 1954-1962 que fue una de las «guerras de liberación nacional» más sangrientas. La participación del ACNUR en la asistencia a los refugiados argelinos en Marruecos y Túnez y en la ayuda a repatriarlos al final de la guerra marcó el comienzo de una actividad mucho más amplia de este organismo en África.

Las experiencias del ACNUR en África transformarían a la organización. A principios de los años sesenta, el ACNUR afrontó muchos desafíos y peligros nuevos, cuando intentó ofrecer protección y asistencia a los refugiados ruandeses en la región de los Grandes Lagos del África central. El problema de los refugiados ruandeses resultó ser muy diferente de las dos primeras crisis de envergadura en las que había intervenido el ACNUR, la de Hungría y la de Argelia, pues en estos casos se habían encontrado soluciones duraderas: el reasentamiento para la inmensa mayoría de los húngaros y la repatriación para la gran mayoría de los argelinos. En cambio, fue mucho más difícil abordar los problemas de los refugiados ruandeses. Las soluciones duraderas habían sido eficaces para los refugiados húngaros y argelinos en no pequeña medida porque los países de primer asilo, Austria y Yugoslavia en el primer caso, y Marruecos y Túnez en el segundo, eran políticamente estables. En cambio, en la región de los Grandes Lagos, los países de primer asilo para los refugiados ruandeses sufrían una gran inestabilidad política, con la única excepción de Tanzania.

A finales de los años sesenta, el ACNUR asistía a varios Estados del África subsahariana que padecían problemas relacionados con los refugiados. En 1969, alrededor de dos terceras partes de los fondos del programa mundial del ACNUR estaban destinados a países africanos, lo que ilustraba el enorme cambio que se había producido en el enfoque de la labor de la organización en el plazo de un decenio. Como reflejo de la creciente conciencia de la comunidad internacional acerca de la naturaleza global de los problemas que afectaban a los refugiados, en 1967 se redactó un nuevo Protocolo que amplió el ámbito de la Convención de la

Un argelino refugiado en Túnez. Durante la guerra de independencia de Argelia (1954-1962) huyeron a Túnez o Marruecos unos 250.000 refugiados. (ACNUR/S. WRIGHT/1961)

La situación de los refugiados en el mundo

ONU sobre los Refugiados de 1951. Otro paso significativo se dio en 1969, cuando la Organización de la Unidad Africana, previa consulta con el ACNUR, elaboró su propia convención regional sobre refugiados.

La guerra de independencia de Argelia

La guerra de independencia de Argelia fue una feroz guerra colonial en la que se calcula que perdieron la vida 300.000 argelinos y se vieron obligados a huir del país más de un millón de colonos europeos. El ejército francés sufrió más de 24.000 bajas; además, murieron alrededor de 6.000 colonos franceses. La guerra provocó, directa o indirectamente, la caída de seis primeros ministros franceses y el final de la IV República; también estuvo a punto de causar la caída del presidente Charles de Gaulle y de sumergir a Francia en la guerra civil. Fue una guerra de guerrillas, en la que una fuerza armada indígena, precariamente armada, se enfrentó contra una fuerza de intervención en su mayor parte extranjera. Resultó aún más enconada porque más de un millón de colonos franceses, los *pies negros*, cuyas familias llevaban más de un siglo viviendo en Argelia, consideraban que este país era su hogar y se oponían visceralmente a la independencia.

Francia había invadido Argelia en 1830 y en 1948 la había declarado parte de la metrópolis francesa. A comienzos del siglo XX, los vecinos Marruecos y Túnez también estaban bajo dominio francés, pero, a diferencia de Argelia, en calidad de protectorados.

La guerra de independencia de Argelia comenzó en noviembre de 1954 en los montes Aurès, a 400 kilómetros al sudeste de la capital, Argel. En unos años, Francia desplegó alrededor de 500.000 soldados, aproximadamente el mismo número que enviarían los Estados Unidos a Vietnam en los años sesenta. El ejército francés estaba atrapado entre la comunidad de colonos y unos rebeldes cada vez más combativos, dirigidos por el Frente de Liberación Nacional (*Front de libération nationale*, FLN). El gobierno francés se centró en las operaciones contra la insurgencia, pero pese a algunos éxitos militares temporales, la rebelión armada continuó. Aun cuando en 1958 el general de Gaulle regresó al poder, y al año siguiente se proclamó la V República, iban a transcurrir todavía muchos años antes de que se hallara una solución política al conflicto.

El uso generalizado de la tortura por las fuerzas francesas provocó la huida del país de muchos argelinos.¹ Esta situación suscitó honda preocupación en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que, tras algunas dudas de las autoridades francesas, recibió autorización para visitar las prisiones en 1955. En un informe filtrado que publicó *Le Monde* el 5 de enero de 1960, el CICR citó pruebas abrumadoras de tortura. La publicación del informe provocó una gran controversia política en Francia y las visitas del CICR se suspendieron durante un año. Cuando se reanudaron, la situación había mejorado en cierta medida.

Las estrategias francesas de guerra contrarrevolucionaria, que posteriormente se convirtieron en modelos que se utilizarían en otras guerras en Indochina,

Latinoamérica y África, conllevaron de forma creciente la reubicación forzada de decenas de miles de campesinos considerados simpatizantes de los rebeldes. El reagrupamiento (*regroupement*) aisló a las comunidades del FLN y privó a éste de refugio y de suministros. Más de un millón de campesinos fueron reasentados en campos rodeados de alambradas de espino donde las privaciones eran a menudo excesivas. No cabe duda de que el reagrupamiento dificultó mucho la vida de los combatientes del brazo armado del FLN, el Ejército de Liberación Nacional (*Armée de libération nationale*, ALN), pero aunque esta forma de actuar de los franceses tuvo éxito en el aspecto militar, políticamente fue desastrosa. En marzo de 1960, había más de 1,2 millones de desplazados que vivían en campos en Argelia. Un representante del ACNUR que viajó hasta la región oriental de este país tras el final de la guerra describió así las condiciones en estos campos:

Fuimos lejos, hacia las montañas, escoltados por una patrulla del ALN, a visitar dos campos de *regroupés*. Ambos campos eran muy similares en el sentido de que en cada uno de ellos vivían varios centenares de personas cuyas casas habían sido destruidas por la acción militar, y que llevaban varios años concentradas en la ladera de una colina; habían construido chozas para alojarse, y todo el campo estaba rodeado de alambre de espino y sometido a estrecha vigilancia desde una fortaleza. Hasta que se declaró el alto el fuego no se les había permitido salir del campo más que una vez al día, bajo escolta armada, a proveerse de agua. Habían estado confinados en el área inmediatamente colindante al campo, rodeada de alambre de espino, y no se les permitía acceder a tierras de labor. El reparto de alimentos se había hecho de forma irregular y en cantidades insuficientes.²

La huida a Túnez y a Marruecos

Para evitar estos sombríos campos franceses, miles de argelinos huyeron a través de la frontera a Túnez y a Marruecos. A medida que se desarrollaba el programa de *regroupement* en 1957, el número de argelinos que salían del país fue aumentando. En agosto de 1957, el asesor jurídico del ACNUR, Paul Weis, señaló que, en dos años, habían huido del país alrededor de 30.000 personas, todas las cuales parecían necesitar asistencia con carácter urgente. Además, Weis argumentó que muchos eran refugiados a primera vista (refugiados *prima facie*) a quienes el ACNUR tenía la obligación de proteger y asistir en virtud del artículo 6B del Estatuto, puesto que «habían estado expuestos a medidas adoptadas por las autoridades francesas contra los civiles a causa de su raza o de sus simpatías nacionales y políticas o tenían motivos para creer que se les podían aplicar estas medidas en el curso de las llamadas operaciones de peinado (*ratissage*)».³

Los gobiernos de Túnez y Marruecos, que no obtuvieron la independencia de Francia hasta marzo de 1956, no podían proporcionar la asistencia adecuada. En mayo de 1957, el presidente tunecino Habib Burguiba pidió ayuda al Alto Comisionado, Auguste Lindt,⁴ que respondió enviando a Túnez a uno de sus funcionarios con más experiencia, Arnold Rørholt. Tras establecer que el gobierno francés no ponía ninguna objeción a una operación de ayuda de emergencia del ACNUR que se limitara a facilitar asistencia material, Lindt pidió fondos iniciales al gobierno suizo.



Muchos argelinos refugiados en Marruecos y Túnez en torno a 1960 vivían en condiciones de extrema pobreza. (ACNUR/1961)

Era inevitable actuar con gran delicadeza respecto de la postura de Francia. No sólo había que tener en cuenta que este país era miembro del Consejo de Seguridad de la ONU y respaldaba al ACNUR desde el principio, sino también que el gobierno francés consideraba que Argelia formaba parte de su metrópolis y aborrecía reconocer como «refugiados» a quienes habían huido a Túnez. Como observó el Alto Comisionado Adjunto a la sazón, James Read, «declarar refugiados a los argelinos que estaban en Túnez supondría que tenían un temor fundado a la persecución de las autoridades francesas en Argelia y constituiría una bofetada para el gobierno francés».⁵

En las Naciones Unidas, Francia había luchado arduamente para mantener que el conflicto de Argelia era un asunto interno y que, por tanto, la ONU no tenía competencia para ocuparse de él. El propio Lindt acudió a París para entrevistarse con el ministro de Exteriores e intentar disipar la desconfianza francesa hacia la operación de ayuda de emergencia del ACNUR. Sin embargo, el Alto Comisionado era consciente de que la política de los Estados Unidos respecto de Argelia estaba empezando a sufrir presiones. En septiembre, Lindt escribió a John Foster Dulles, secretario de Estado estadounidense, para informarle de sus intenciones en relación con los refugiados en Túnez y pedir apoyo político y económico a Washington. A lo largo de toda la operación argelina, Lindt y su sucesor, Félix Schnyder, hicieron todo lo posible para asegurarse de que el gobierno de los Estados Unidos continuara prestando su apoyo.⁶

En 1958, se habían levantado en Marruecos y Túnez varias ciudades campamento entre las dunas que albergaron a miles de refugiados que recibían asistencia de la

Liga de Sociedades de la Cruz Roja (a través de las sociedades locales de la Media Luna Roja) y del ACNUR. Con los fondos del gobierno suizo y la asistencia material de Estados Unidos, la Liga y el ACNUR iniciaron la ingente tarea de facilitar alimentos, ropa y asistencia médica a los refugiados. La situación en Túnez fue deteriorándose y, en el primer semestre de 1958, la creación por el ejército francés de una extensa «tierra de nadie», la «Línea Morice», provocó la huida de más argelinos.

Los primeros tres años de la experiencia del ACNUR con la crisis argelina se invirtieron en ayudar a la Liga de Sociedades de la Cruz Roja a llevar a cabo su propia operación de ayuda de emergencia. El 5 de diciembre de 1958, la Asamblea General de la ONU había aprobado la resolución 1286 (XIII), en la que pedía al Alto Comisionado «que continúe su labor en una forma importante a favor de los refugiados en Túnez y que emprenda una labor análoga en Marruecos». Era la segunda vez, después de Hong Kong en 1958, que la Asamblea General pedía al ACNUR que hiciera de «mediador» a favor de unos refugiados fuera de Europa.

La Liga de Sociedades de la Cruz Roja se convirtió en el socio operativo formal del ACNUR en febrero de 1959, y entre 1959 y 1962, el ACNUR recaudó dos millones de dólares al año en contribuciones en efectivo para la operación de ayuda de emergencia. En septiembre de 1959, el ACNUR nombró representantes en Túnez y en Rabat para que actuaran de enlaces con los gobiernos tunecino y marroquí, respectivamente, y coordinasen los esfuerzos internacionales de ayuda a los refugiados. En diciembre de 1959, había 110.245 refugiados en Marruecos y 151.903 en Túnez.⁷

Sin embargo, entre los refugiados había también combatientes del brazo armado del FLN⁸ y eran habituales los tiroteos a lo largo de la frontera entre Túnez y Argelia. En febrero de 1958, en respuesta a un ataque de la artillería del FLN contra territorio argelino, la aviación francesa bombardeó Sakiet, en Túnez. El incidente, que recibió una amplia condena internacional, provocó la muerte de 75 civiles, en su mayoría refugiados.⁹ Estos incidentes contribuyeron a crear un clima permanente de inseguridad en los campos e hicieron que los refugiados se mostrasen aún más favorables al FLN. También provocaron un problema que perseguiría durante mucho tiempo al ACNUR: el de distinguir a los auténticos refugiados de los grupos armados infiltrados entre ellos.

En Marruecos y en Túnez, el problema de los combatientes dentro de los campos de refugiados aumentó a medida que fue intensificándose la guerra. En febrero de 1961, el Representante del ACNUR para Marruecos escribió que muchos de los que vivían en los campos eran guerrilleros del ALN o estaban siendo reclutados por éste.¹⁰ En un memorándum posterior, señaló:

La movilización se desarrolla de forma abierta y parece que lleva varias semanas en marcha. Con los que se muestran reticentes se utiliza el método de la leva. Un pequeño camión verde conocido como la «ensaladera» circula por las calles de la ciudad de Oujda y los varones jóvenes reciben un golpe en la cabeza y son subidos al autobús. En algunos casos de reticencia se han empleado medidas extremas y he sido informado de que se ha encontrado a tres personas degolladas. Me es casi imposible juzgar el alcance de la movilización en números reales, pero estoy convencido de que los nuevos reclutas deben de ser miles.¹¹

El alto el fuego y la repatriación

Tras la apertura de la primera ronda de conversaciones de paz entre Francia y el FLN en Evian, Francia, en mayo de 1961, el Alto Comisionado, Félix Schnyder, viajó a Marruecos y a Túnez para mantener conversaciones con los gobiernos de ambos países sobre la repatriación y asuntos similares. El hecho de que fue recibido tanto por el rey Hasán II de Marruecos como por el presidente Bourguiba de Túnez es una muestra significativa de la confianza de la que ya gozaba el ACNUR.

Sin embargo, transcurrió aún un año hasta que Francia y las autoridades provisionales argelinas firmaron un acuerdo de alto el fuego, el 18 de marzo de 1962. Entre las medidas contempladas en el acuerdo figuraban las relativas a la repatriación de los refugiados desde Marruecos y Túnez a tiempo para que participasen en el referéndum sobre la independencia que iba a celebrarse el 1 de julio de 1962. En lo que respecta al ACNUR, la base formal de su intervención fue una resolución de la Asamblea General de diciembre de 1961, en la que ésta pidió al Alto Comisionado que «utilice los medios de que disponga a fin de contribuir a que dichos refugiados regresen a sus hogares de una manera ordenada y, en caso necesario, estudie la posibilidad de facilitar su reasentamiento en su patria tan pronto como lo permitan las circunstancias».¹²

En abril de 1962, una misión conjunta del ACNUR y del CICR llegó a la sede de la administración francesa de Rocher Noir, en las afueras de Argel, para iniciar los preparativos para la repatriación de los refugiados. Al mismo tiempo, el Alto Comisionado Adjunto Sadruddin Aga Khan visitó Marruecos, donde se entrevistó con dos miembros del Comité Ejecutivo del gobierno popular revolucionario de Argelia, así como con las autoridades marroquíes. Le preocupaba el hecho de que ni los franceses ni los argelinos hubieran nombrado aún representantes para las comisiones tripartitas de repatriación, y de que los acontecimientos no se estaban desarrollando con la debida rapidez.¹³ Para las autoridades argelinas era importante que fueran repatriados el mayor número posible de refugiados a tiempo para que participasen en el referéndum sobre la autodeterminación del 1 de julio de 1962.

El ACNUR hizo una petición urgente de fondos a los donantes. La repatriación se desarrolló relativamente sin contratiempos, aunque en algunas zonas los refugiados se mostraron reacios a retornar al medio rural, pues la guerra y el desplazamiento había acelerado un proceso de cambio social y urbanización. En la zona oriental del país, la repatriación discurrió con más lentitud y fue más problemática que en la occidental, debido al grado de destrucción provocada por la guerra, así como a la repentina retirada de la administración francesa. Un problema concreto, que se convertiría en una característica recurrente de los conflictos de los últimos años del siglo, lo constituyeron los peligros de las minas terrestres. Sin embargo, se fijó el 20 de julio como fecha para la repatriación de todos los refugiados en Túnez, y la del 25 de julio para los que estaban en Marruecos. La operación conjunta de ayuda de emergencia del ACNUR y el CICR en los dos países finalizaría el 31 de julio de 1962. La ayuda de emergencia destinada a los refugiados repatriados en Argelia fue organizada y entregada por la Liga de Sociedades de la Cruz Roja con el respaldo económico del ACNUR.

Entre el 4 de mayo y el 25 de julio fueron repatriados desde Marruecos más de 61.400 refugiados.¹⁴ En Túnez fueron repatriados, entre el 30 de mayo y el 20 de julio, 120.000 refugiados. El transporte se hizo desde centros marroquíes y tunecinos y 12 equipos médicos reconocieron a los refugiados antes de su regreso. Se distribuyeron alrededor de 15.000 tiendas de campaña para los que carecían de alojamiento. El número fue muy inferior al de refugiados inscritos en los registros del ACNUR. En algunos casos, los refugiados habían retornado espontáneamente y sin asistencia, y otros se habían integrado en la sociedad marroquí o tunecina. Además, no cabe duda de que las cifras son algo exageradas debido a la inscripción por duplicado de algunos refugiados, fenómeno con el que se encontraría a menudo el ACNUR en posteriores operaciones de ayuda de emergencia. El coste total de la operación de repatriación fue de 1.241.000 dólares de EE UU.

El referéndum sobre la independencia se celebró en la fecha prevista, el 1 de julio de 1962. El 99,7 por ciento de los votantes (que representaban al 91,2 por ciento de las personas inscritas en el censo electoral) votó a favor de la independencia. Los votantes franceses residentes en la metrópolis francesa habían dado su aprobación al acuerdo alcanzado en Evian en un referéndum celebrado el 8 de abril del mismo año. En consecuencia, el general de Gaulle declaró la independencia de Argelia el 3 de julio de 1962.

La integración de los retornados en Argelia y la llegada de nuevos refugiados a Francia

En seis meses, más de un millón de colonos salieron de Argelia en dirección a Francia. Muchos se marcharon tras el estallido de combates entre varias facciones del ALN, ocurrido a finales de agosto de 1962, y que contribuyó a una nueva huida de la población europea y al agravamiento de los problemas económicos. Esta fue la mayor migración hacia Europa que hubo entre los movimientos del final de la Segunda Guerra Mundial y los que tuvieron lugar como consecuencia de la disolución de la Unión Soviética y de Yugoslavia en los años noventa. Además de quienes fueron a Francia, alrededor de 50.000 *pies negros* se dirigieron a España, 12.000 fueron a Canadá y 10.000 a Israel.

Entre los que fueron a Francia había argelinos que habían combatido en la guerra con las fuerzas francesas o que habían trabajado para las autoridades coloniales francesas, a quienes se conocía con el nombre de *harkis*. Entre 1962 y 1967, las fuerzas armadas francesas reubicaron a más de 160.000 en Francia. Aunque recibieron la ciudadanía francesa, muchos sufrieron y siguen sufriendo problemas de integración y de discriminación. En Argelia, los *harkis* eran considerados unos traidores y padecieron persecución y muerte. Se estima que más de 10.000 perdieron la vida tras la guerra.¹⁵

Los retornados tuvieron problemas importantes de inserción en Argelia, exacerbados por la destrucción general causada por la guerra. Además, la salida repentina y abrupta de toda la comunidad europea, los *pies negros*, había dejado huérfana a la infraestructura de la sociedad argelina. Para el ACNUR, iba a ser la

primera de sus numerosas intervenciones en situaciones de posconflicto. La paz había llegado a Argelia, pero, como sucedería con tanta frecuencia en los años posteriores, el compromiso de la comunidad internacional con la consolidación de esa paz mediante la reconstrucción económica e institucional era limitado. En octubre, el Alto Comisionado Schnyder escribió al secretario general de la ONU U Thant para pedir la cooperación internacional general con el nuevo gobierno de Argelia y ofrecer los servicios del ACNUR a las nuevas autoridades. Schnyder señaló, en términos que han repetido a menudo quienes han ocupado el mismo cargo en los años posteriores: «no se puede seguir disociando la suerte de los ex refugiados repatriados de la del conjunto de la población argelina sin poner en grave peligro la estabilidad social del país».¹⁶

La intervención del ACNUR en la crisis argelina no había sido en modo alguno axiomática. La decisión de implicarse adoptada por Lindt en 1957 había sido polémica, pues algunos altos cargos del ACNUR opinaban que la iniciativa atraería las iras del gobierno francés. Sin embargo, Lindt había expuesto con toda claridad que el mandato de la organización era de aplicación universal, y que el ACNUR no podía ocuparse únicamente de los refugiados que huían del comunismo.¹⁷ Las actividades del ACNUR en la crisis argelina pusieron de relieve no sólo la naturaleza global del problema de los refugiados, sino también las posibilidades de una acción internacional coordinada y eficaz para proteger y asistir a los refugiados. A partir de su intervención en Argelia durante los años sesenta, la labor del ACNUR comenzó a adoptar un carácter mucho más global. En los años sucesivos, cuando África subsahariana atravesó tipos de conflicto y perturbaciones similares, se volvería a invocar una y otra vez la función de «mediador» que la Asamblea General confirió al ACNUR por primera vez en 1957.

La descolonización de África subsahariana

Cuando estalló la guerra en Argelia en 1954, los únicos Estados africanos independientes eran Egipto, Etiopía, Liberia y Sudáfrica. Cuando la guerra terminó, en 1962, casi todas las colonias británicas, francesas y belgas habían obtenido la independencia o iban a obtenerla en los próximos años. A partir de 1965, toda África era independiente con la excepción de los territorios gobernados por Portugal y lo que entonces se conocía con el nombre del Sáhara Español. Los regímenes de las minorías blancas de Rhodesia (más tarde Zimbabue), la República de Sudáfrica y África del Sudoeste (más tarde Namibia) representaban una forma de colonización local que desaparecería con mucha más lentitud, pues Sudáfrica no logró tener un gobierno elegido por mayoría hasta 1994. Durante el proceso de descolonización se formaron decenas de nuevos Estados, y con el aumento del número de Estados miembros, comenzó a cambiar el equilibrio en el seno de las Naciones Unidas.

Aunque la independencia se alcanzó de forma pacífica en algunos países, en otros los nuevos gobiernos tuvieron que afrontar conflictos armados que expulsaron de sus hogares a muchas personas, a menudo más allá de las fronteras. Tam-

2.1 La huida de Rhodesia, el retorno a Zimbabue

A mediados de los años sesenta, casi todas las antiguas colonias africanas del Reino Unido eran independientes. La única excepción era Rhodesia, donde el gobierno de la minoría blanca se había negado a extender el derecho de voto a la mayoría de sus ciudadanos. En noviembre de 1965, el primer ministro de Rhodesia, Ian Smith, promulgó una Declaración Unilateral de Independencia. La ausencia de una respuesta militar del Reino Unido, la ineficacia de los acuerdos negociados externamente y la brutal represión de las actividades políticas africanas empujaron al movimiento nacionalista negro a recurrir a la lucha armada.

Los dos partidos de la oposición, la Unión Nacional Africana de Zimbabue (ZANU) y la Unión Popular Africana de Zimbabue (ZAPU) crearon sendos brazos militares e iniciaron una guerra de guerrillas. La policía y el ejército de Rhodesia respondieron sin piedad. Esa misma década habían llegado al país refugiados blancos del Congo; ahora los blancos de Rhodesia estaban decididos a no convertirse también en refugiados.

Al principio, las perspectivas de alcanzar un acuerdo negociado eran escasas. Las fuerzas de seguridad de Rhodesia pudieron contener la rebelión, mientras que el pequeño número de habitantes que huyó a los países vecinos eran sobre todo personas que deseaban incorporarse a la lucha por la liberación nacional. Pero a finales de los años sesenta, las personas huían de Rhodesia debido a la brutalidad sancionada por el gobierno. A partir de 1973, las leyes de Rhodesia cayeron con toda dureza sobre los negros acusados de apoyar la guerra de guerrillas. Miles de campesinos fueron obligados a trasladarse a «pueblos protegidos» cercados y sometidos a la vigilancia de las fuerzas especiales de seguridad. La violencia y los abusos de las fuerzas de seguridad de Rhodesia eran generalizados. En 1975, Rhodesia promulgó una Ley de Indemnizaciones y Compensaciones aplicable con efectos retroactivos desde diciembre de 1972, para proteger a las fuerzas de seguridad de la responsabilidad legal en que hubieran podido incurrir al matar y torturar a personas o al destruir propiedades durante la guerra. En respuesta, la sublevación se intensificó y muchas personas se unieron a la guerrilla. Durante la década de 1970, ésta mejoró su

entrenamiento y sus equipos y comenzó a actuar desde bases situadas en Mozambique y en Zambia.

La huida a Mozambique, Botsuana y Zambia

Los principales flujos de refugiados comenzaron a mediados de los años setenta, cuando se intensificaron los combates. A finales de 1975, el ACNUR calculaba que había alrededor de 14.500 refugiados de Rhodesia en Mozambique. Este número aumentó con rapidez en los siguientes años, y en 1979 se calculaba que había más de 210.000 refugiados de Rhodesia en Mozambique, Botsuana y Zambia.

A lo largo de la frontera oriental con Mozambique, muchos refugiados huyeron sólo a corta distancia, pues cruzaron la frontera pero se quedaron a vivir con sus parientes. Muchos otros se dirigieron a grandes campos situados en el interior de Mozambique, en lugares como Chimoio y Nyadzonia, que administraba la ZANU. Estos campos albergaban no sólo a un gran número de refugiados, sino también a guerrilleros en fase de instrucción, y como consecuencia, se hicieron vulnerables a los ataques de las fuerzas armadas de Rhodesia. Por ejemplo, el 9 de agosto de 1976, murieron cientos de refugiados en un ataque contra el campo de Nyadzonia. Los campos de Zambia albergaban también tanto a refugiados como a guerrilleros, y en Botsuana había campos de tránsito para acoger a quienes se dirigían a Zambia. En la propia Rhodesia, miles de personas huyeron de sus hogares en el medio rural para vivir en campamentos improvisados situados alrededor de los pueblos y ciudades más grandes.

La militarización tan ostensible de los campos de los países vecinos hizo que las organizaciones de ayuda de emergencia y los gobiernos tuvieran dificultades para prestar asistencia a los refugiados sin ayudar al mismo tiempo a los combatientes. La ayuda médica y alimentaria enviada a Mozambique para los refugiados inevitablemente encontraba también la forma de llegar a la guerrilla. Los grupos eclesiales que trataban de localizar a los niños secuestrados descubrieron que muchos de ellos se habían convertido en combatientes bien entrenados. El ACNUR proporcionó asistencia a los refugiados y actuó en algunos de los campos, pero tenía cada vez más dificultades para

distinguir a los refugiados de los guerrilleros. En 1978, el ACNUR dejó de prestar asistencia a los campos afiliados a la ZAPU, aunque sí proporcionaba ayuda de emergencia. A causa de los numerosos problemas políticos y de seguridad asociados a estos campos, la asistencia internacional a los refugiados en los tres países que acogían a refugiados fue mínima. Muchos de los campos padecieron una escasez crónica de alimentos.

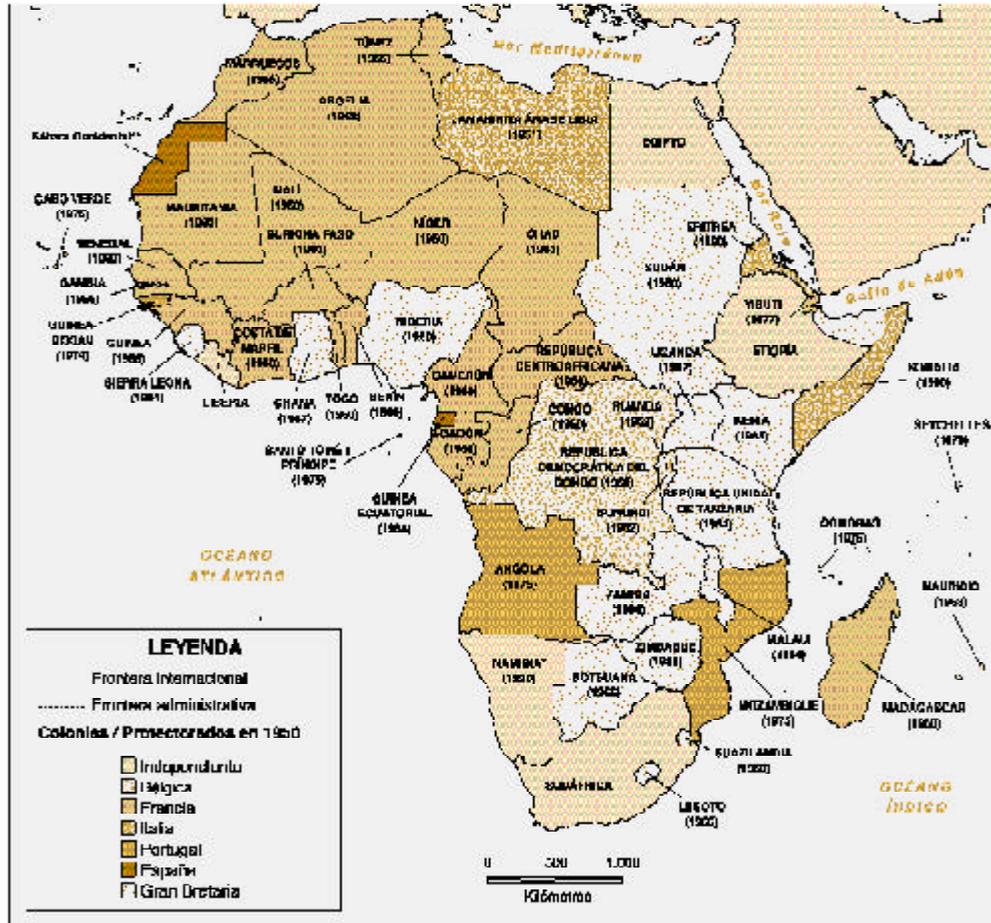
Repatriación y reconstrucción

En 1976, la ZANU y la ZAPU se fusionaron, formando la alianza del Frente Patriótico y aumentando la presión sobre las fuerzas de seguridad de Rhodesia. El debilitamiento de la determinación de las autoridades de este país llevó a las partes a la mesa de negociaciones en 1978, y en las conversaciones de Lancaster House de Londres, celebradas entre septiembre y diciembre de 1979, se alcanzó un acuerdo que incluía medidas para la repatriación rápida de refugiados a fin de que participasen en las elecciones. El ACNUR intervino en el programa de repatriación, que costó 140 millones de dólares, con la condición de que dicha repatriación fuera voluntaria, de que existiera un acuerdo entre el país de origen y los países de asilo sobre las modalidades de movimiento y recepción, y de que los refugiados pudieran retornar a sus casas y sus pueblos.

El alto el fuego entró en vigor a finales de 1979, y las primeras elecciones se celebraron en febrero de 1980. La República de Zimbabue declaró formalmente su independencia en abril de aquel año. A principios de los años ochenta, habían retornado tres cuartas partes de los refugiados zimbabuenses. Dado que el país ya no estaba gobernado por la minoría blanca, los retornados estaban impacientes no sólo por rehacer sus vidas, sino por participar en la construcción de una nueva nación. La reconstrucción de las comunidades se hizo con rapidez, y el ACNUR y otras organizaciones internacionales de ayuda de emergencia prestaron asistencia para la reinserción. Después, a partir de principios de los años ochenta, la propia Zimbabue se convirtió en país de acogida para un número creciente de refugiados que huían de la guerra civil de Mozambique. En 1992, había en el país más de 230.000 refugiados mozambiqueños.

Dominio colonial e independencia en África

Mapa 2.1



Notas:
 Las cifras indican el año de independencia de cada país cuando es posterior a 1950.
 La potencia colonial indicada es la potencia que gobernaba en 1950.
 Los nombres de los países y las fronteras son los existentes a 31 de diciembre de 1999.
 * Namibia, antes África del Sudoeste, fue administrada por Sudáfrica entre 1920 y 1990, año en que obtuvo la independencia.
 ** España renunció al dominio del Sáhara Español en 1975. Desde ese año, el estatuto de lo que se suele llamar Sáhara Occidental está en litigio y ha de celebrarse todavía un referéndum sobre la cuestión auspiciado por la ONU.
 Fuentes: ACNUR, Global Insight Digital Mapping, Europa Technologies Ltd, 1998; J. Scott, *The World Since 1914*, Heineman Educational, Oxford, 1989; *The Europa World Yearbook 1999*, Europa Publications, Londres, 1999.

bién provocaron la huida de refugiados el dominio político de un grupo étnico sobre otro y la agitación que siguió a los golpes de Estado y a las tentativas de golpes de Estado que sufrieron los nuevos Estados africanos.

A principios de los años sesenta, la violencia que se desató tras la independencia del Congo, Ruanda y Burundi, en la región de los Grandes Lagos del África central provocó matanzas generalizadas y un desplazamiento masivo de la población. Durante esa misma década, miles de refugiados huyeron de Angola, Mozambique y Guinea-Bissau, administrados por Portugal, y un número más reducido salió de la República de Sudáfrica, el África del Sudoeste y Rhodesia, gobernados

por regímenes controlados por minorías. El grupo más numeroso fue el integrado por quienes huyeron de los territorios portugueses a los países vecinos para escapar de las repercusiones de las luchas armadas por la independencia. Los habitantes del norte de Angola se trasladaron a la República del Congo, donde la mayoría se estableció de forma permanente.¹⁸ Los procedentes del este y del sur de Angola huyeron a Zambia y a Botsuana. Los refugiados de Guinea-Bissau entraron en Senegal, donde se integraron con la etnia kin del sur del país. Los refugiados de Mozambique se dirigieron al sur de Tanzania y de Zambia. El pequeño número de personas que huyó de la República de Sudáfrica fueron a Botsuana, Zambia y Tanzania. Algunos marcharon más lejos y llegaron a otros Estados africanos, a Europa y a los Estados Unidos.

Durante los años sesenta hubo otros numerosos movimientos de refugiados importantes derivados de conflictos armados internos. Los refugiados ewes de Ghana entraron en Togo tras la derrota de sus esfuerzos por reunir a los ewes de ambos países. En los años siguientes a la independencia, la República del Congo sufrió una prolongada guerra civil que obligó a muchas personas a huir en busca de seguridad a los nueve países vecinos, sobre todo a la República Centroafricana, Sudán, Uganda, Burundi y Tanzania. La guerra civil de Sudán provocó sucesivas oleadas de refugiados que llegaron desde el sur a Uganda, el Congo, la República Centroafricana y Etiopía. El conflicto armado que enfrentó a las fuerzas etíopes con los separatistas de la provincia de Eritrea se tradujo en la entrada de refugiados en Sudán. Tras la reafirmación armada de su separatismo religioso, los miembros de la secta Lumpa huyeron de Zambia y se convirtieron en refugiados en el Congo.

Quizá el conflicto más devastador fue la guerra de Biafra, iniciada en 1967. La guerra estalló cuando, en junio de ese año, esta región del oeste de Nigeria, de población mayoritaria ibo, se autoproclamó república independiente de Biafra. Al mes siguiente comenzó la guerra civil, cuando el gobierno federal trató de mantener la unidad de Nigeria. Dos años y medio después, las fuerzas federales se habían impuesto, pero la guerra costó la vida de al menos 600.000 personas, que en su mayoría murieron como consecuencia de la hambruna, y desarraigó de sus hogares a dos millones de personas. La hambruna de Biafra tuvo una repercusión sin precedentes en la televisión y los líderes biafreños utilizaron las dramáticas imágenes de niños escuálidos para galvanizar la acción de la comunidad internacional. El CICR, el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y un pequeño número de organizaciones internacionales no gubernamentales, en su mayoría de carácter religioso, trabajaron directamente con los biafreños y establecieron un puente aéreo hasta el sitiado territorio rebelde. En su momento de máxima actividad, este puente aéreo transportó cada noche 500 toneladas de ayuda humanitaria en 40 vuelos. Es interesante señalar que la persona designada por el CICR como su «Alto Comisionado para Nigeria» durante la crisis fue Auguste Lindt, que había sido Alto Comisionado para los Refugiados entre 1957 y 1960.¹⁹

Durante la guerra de Biafra, más de 50.000 nigerianos huyeron a los países vecinos. El ACNUR no intervino en la prestación de asistencia a los desplazados en el interior de Nigeria, aunque sí se prestó a alrededor de 40.000 refugiados

La situación de los refugiados en el mundo

ibos en Guinea Ecuatorial después de que este país pidió su ayuda, en marzo de 1969. Una vez finalizada la guerra, en enero de 1970, el ACNUR asistió también en las repatriaciones de refugiados realizadas desde varios países, incluida la de más de 5.000 niños desde Gabón y Costa de Marfil.

Ruanda y la región de los Grandes Lagos

El desplazamiento de población que se produjo en la región de los Grandes Lagos durante los años sesenta y el papel desempeñado por el ACNUR en ese período es especialmente significativo ante la crisis que se desencadenó allí unos 30 años después (véase capítulo 10). La independencia de la colonia belga del Congo en 1960 y, dos años después, la del territorio de Ruanda-Urundi, administrado en fideicomiso por Bélgica (que más tarde se dividió en los dos Estados de Ruanda y de Burundi), fueron acompañadas de derramamientos de sangre generalizados y de una auténtica crisis internacional. En los años sesenta, al igual que en los noventa, el epicentro de la violencia política que generó movimientos de refugiados en toda la región fue Ruanda.²⁰

Al igual que Burundi, su vecino del sur, Ruanda había sido colonia alemana hasta 1918. Tras la Primera Guerra Mundial, Bélgica administró los dos países como territorios en régimen de fideicomiso, primero en nombre de la Sociedad de Naciones y después, de las Naciones Unidas. Las causas fundamentales de la violencia étnica tanto en Ruanda como en Burundi pueden hallarse en el alcance con que los actores internacionales y locales activaron, mitificaron y manipularon, para su propio provecho político, las identidades comunitarias.

Los orígenes del genocidio de aproximadamente 800.000 tutsis ruandeses de 1994 se remontan a muchos años atrás. El régimen colonial había esclerotizado y polarizado en muchas formas a las dos principales comunidades. Las autoridades belgas habían simplificado el complejo sistema local de jefes dando a los tutsis un control casi total sobre los campesinos hutus. Ya en 1930 habían introducido el uso de las tarjetas de identidad, que incluían una clasificación en función de la etnia. Además, la Iglesia católica había destruido muchas costumbres religiosas precoloniales que habían servido de vínculo entre ambos grupos étnicos. Cuando, en los años cincuenta, aumentó la presión de la ONU para que se acelerase el proceso hacia la independencia, las autoridades belgas retiraron repentinamente su apoyo a la minoría tutsi y la desplazaron a la mayoría hutu, lo que provocó motines en noviembre de 1959 y el derrocamiento de la monarquía tutsi. En enero de 1961, tras un golpe de Estado respaldado por los belgas, se proclamó lo que constituía una república hutu de hecho. Los tutsis fueron expulsados de los cargos políticos que ocupaban y, como consecuencia, se produjo el primer gran desplazamiento de alrededor de 120.000 tutsis a los países vecinos. Algunos refugiados, que habían regresado para participar en las elecciones de septiembre de 1961, fueron víctimas de las represalias generalizadas y muchos huyeron de nuevo. Sin embargo, los refugiados esperaban poder retornar en masa en julio de 1962, cuando Ruanda obtuvo la independencia y



Unos 150.000 ruandeses huyeron a países vecinos a principios del decenio de 1960, como estas personas acogidas en el centro de refugiados de Kalonge, provincia de Kivu, Congo. (ACNUR/S. WRIGHT/1961)

se retiraron los belgas, aunque muchos de ellos sólo veían viable el regreso si se reinstauraban la hegemonía política y la monarquía tutsis. El hecho de que no se abordasen los problemas de los refugiados ruandeses en los años sesenta contribuyó de forma sustancial a la violencia castastrófica que se desató en los años noventa.

De hecho, la resolución 1743 (XVI) de la Asamblea General de la ONU, de 27 de febrero de 1962, en la que se preveía la independencia en unos meses, había pedido el retorno y el reasentamiento de los refugiados. Los funcionarios de la ONU trataron de presionar al gobierno en Kigali, la capital de Ruanda, para que

permitiera el regreso de los refugiados, aunque con escasos resultados. Un informe de la ONU de ese período llegaba a una conclusión pesimista:

Los acontecimientos de estos últimos dieciocho meses han desembocado en la dictadura racial de una de las partes. [...] Un sistema opresor ha sido sustituido por otro. [...] Es muy posible que algún día presenciemos reacciones violentas por parte de los tutsis.²¹

En la vecina Burundi, un representante del ACNUR observó una «psicosis de miedo por parte de los refugiados en lo relativo a un retorno sin riesgos a Ruanda».²² Actuando a petición de los gobiernos de Bélgica y Ruanda, el Alto Comisionado puso todo el afán en ver si se podía hacer algo antes de la independencia. En junio, el Director de Operaciones, Thomas Jamieson, visitó Burundi y los países vecinos para evaluar el problema de los refugiados ruandeses. Las autoridades de Burundi accedieron a acoger a sólo 15.000 de los aproximadamente 40.000 refugiados ruandeses que había en su territorio y pidieron que el resto fuera absorbido por Tanganika, que en octubre de 1964 se convirtió en la República Unida de Tanzania, y la República del Congo. Desde el principio, el jefe de Estado, presidente Julius Nyerere, mostró un interés personal por el asunto.²³ Para entonces, unos 150.000 refugiados ruandeses habían sido acogidos en los países vecinos. Además de los 40.000 que estaban en Burundi, había alrededor de 60.000 en la región de Kivu, en el este del Congo; 35.000 en Uganda y 15.000 en Tanganika.²⁴

A corto plazo, fueron los refugiados en Burundi quienes tuvieron una influencia política más señalada. Como consecuencia de la llegada de refugiados tutsis ruandeses, los tutsis de Burundi endurecieron su postura de mantener el control del sistema político; sobre todo, mantuvieron un estricto control sobre el ejército. Los refugiados ruandeses querían la reinstauración del régimen anterior en su país. Algunos elementos armados que había entre ellos, residentes en su mayoría en dos campos próximos a la frontera con Ruanda, lanzaron ataques contra territorio ruandés. Estos grupos armados, conocidos como los *inyenzi* (cucarachas), provocaron la radicalización del sentimiento antitutsi en Ruanda y la reafirmación de la mitología étnica hutu. Muchos tutsis que quedaban en Ruanda fueron asesinados.²⁵ Estos incidentes aumentaron cuando los *inyenzi* organizaron una tentativa de invasión de Ruanda en diciembre de 1963, que fracasó al cabo de unos días. Tras esta acción, fueron asesinados al menos 10.000 tutsis y se produjo un nuevo éxodo de refugiados de esta etnia: alrededor de 7.500 se dirigieron a Uganda, y otros 10.000 a Burundi.

Burundi tampoco fue inmune a la agitación política. Tras el asesinato del primer ministro hutu Pierre Ngendandumwe, en enero de 1965, una rebelión fallida hutu desembocó en un golpe de Estado y en la abolición de la monarquía. El nuevo régimen militar de línea dura encabezado por extremistas tutsis organizó una matanza de más de 100.000 hutus en 1972 que provocó la huida de varios centenares de miles de supervivientes a Tanzania.²⁶

En respuesta a la crisis de Ruanda, el ACNUR lanzó un programa de envergadura para los refugiados ruandeses en todos los Estados centroafricanos a donde

se habían dirigido. Estos programas llevaban a cabo repartos de alimentos durante al menos un período inicial, para que los refugiados tuvieran tiempo de desbrozar y cultivar las tierras puestas a su disposición y ser finalmente autosuficientes. Sin embargo, los asentamientos rurales no tuvieron éxito siempre, ya que exigían un grado de estabilidad social y política en el país de acogida que no podía darse por supuesto. Otro problema recurrente fue la explotación de los refugiados en algunos campos a manos de los líderes políticos que querían obligarlos a regresar a Ruanda. En los años sesenta, la mayoría de los refugiados ruandeses se establecieron en Tanzania, uno de los países más estables de la región. Sin embargo, en muchos otros países a los que se habían dirigido estos refugiados, el asentamiento fue mucho más difícil. Incluso Uganda, que en aquella época disfrutaba de una considerable estabilidad, se sumió en el caos interno después de que el primer ministro Obote derrocó al presidente Mutesa en 1966.

Los refugiados en las provincias de Kivu del Congo

En los años sesenta, el gobierno de Leopoldville luchó para mantener unido el país frente a las fuertes tendencias separatistas, sobre todo en la provincia de Katanga (más tarde Shaba), en el sur. También tuvo que ocuparse de un gran número de desplazados internos.²⁷ La mayoría de los refugiados ruandeses que habían huido de su país vivía en las provincias de Kivu Septentrional y Kivu Meridional, en el este del Congo. A principios de 1962, ya había 60.000 refugiados ruandeses en la zona de Kivu, concentrados principalmente en torno a Goma, Bukavu, Nyangezi y Luvungi.²⁸ Inicialmente bien recibidos por el gobierno provincial, en 1963 las divisiones políticas internas dentro del Congo se tradujeron en una creciente inseguridad para los refugiados. La violencia se hizo habitual y estaba dirigida cada vez más hacia los refugiados. Un funcionario del ACNUR que trabajaba en los campos de refugiados ruandeses del Congo, François Preziosi, escribió al Alto Comisionado en octubre de 1963 en términos que encontraron un escalofriante eco 30 años después:

Me he encontrado con que las autoridades de Kivu Septentrional utilizan este término [tutsi] como un ardid propagandístico. Todo lo malo en la zona está provocado por «tutsis». Esta palabra parece contener una mezcla de miedo subjetivo, odio y frustración, de un modo muy similar a lo que ocurría con el término «judío» en la Alemania de Hitler. Por tanto, cualquiera que parezca tutsi puede ser víctima de una paliza, ser asesinado o encarcelado, así como todo el que le ayude. He visto en Sake un telegrama procedente del gobierno de Kivu Septentrional dirigido al gobierno central de Leopoldville, en el que se atribuían a los tutsis todos los desórdenes y atrocidades en Kivu Septentrional.²⁹

En noviembre de 1963, el Alto Comisionado Schnyder telegrafió al primer ministro Cyrille Adoula a Leopoldville, pidiendo la intervención del gobierno central para proteger a los refugiados. A sugerencia de Ralph Bunche, consejero del Secretario General de la ONU U Thant, se creó una comisión conjunta de la ONU y del gobierno congolés para investigar la situación y tratar de reducir las

tensiones políticas. Pero la rebelión encabezada por Pierre Mulele en el este de Congo añadió una nueva dimensión al problema. El gobierno provincial, con el apoyo en esta ocasión de las autoridades centrales de Leopoldville, utilizó la amenaza de los rebeldes para tratar de expulsar a los refugiados, alegando que algunos de ellos habían ayudado a los primeros.³⁰ En agosto de 1964, cuando intentaba prestar asistencia a los refugiados que sufrían la intimidación de los insurgentes en un campo próximo a Kalonge, François Preziosi y un funcionario que trabajaba para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fueron asesinados brutalmente (véase recuadro 8.3) y, como consecuencia de ello, el ACNUR y la OIT suspendieron con carácter temporal todas las operaciones en la zona de Kivu.

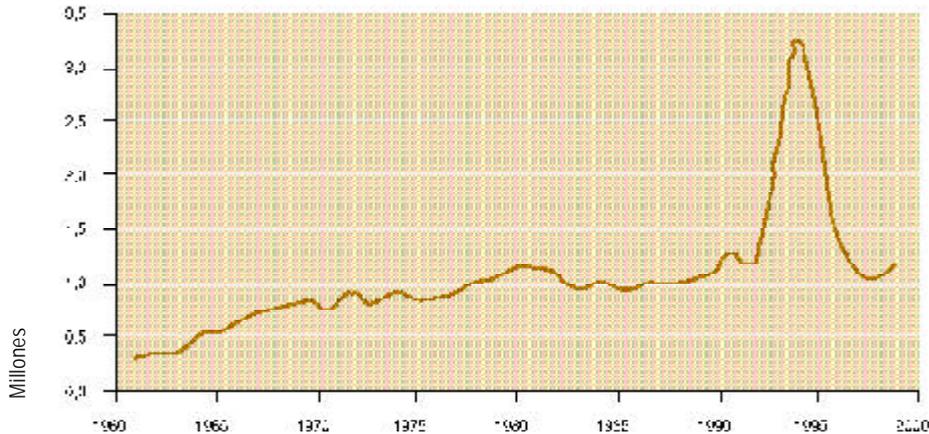
Casi de forma simultánea, el gobierno de Leopoldville ordenó la expulsión de todos los refugiados. Aunque el decreto nunca se aplicó de forma sistemática, fue utilizado desde entonces por las autoridades locales para acosar a los refugiados ruandeses.³¹ El gobierno central quería ahora que los refugiados fueran expulsados a Uganda o a Tanzania. En noviembre de 1964, los refugiados ruandeses comenzaron a realizar el difícil trayecto que separa Goma de Tanzania. Finalmente, con la asistencia del ACNUR, alrededor de 5.000 refugiados fueron trasladados en barco desde Bukavu hasta Goma, desde donde se fletaron aviones para llevarlos a Tabora, en Tanzania. Allí fueron alojados por el ACNUR en un centro de tránsito, desde donde viajaron en tren hasta Mpanda, a unas 20 horas de distancia. Desde Mpanda, fueron llevados en camiones a las montañas Mwezi, donde se establecieron. Otros refugiados, más de 10.000, huyeron por sus propios medios hasta Uganda, y 10.000 más hasta Burundi. Aunque el puente aéreo fue financiado casi exclusivamente por dos organizaciones religiosas alemanas, el ACNUR decidió prestar su asistencia a esta operación porque consideró que ya no se podía proteger a los refugiados en el Congo, al menos en Kivu.³² En 1996, el ACNUR tomó una decisión similar en la misma región.

Los refugiados que se quedaron en el Congo siguieron recibiendo la asistencia del ACNUR. Estos refugiados, de habla kinyarwanda, fueron asimilados en la comunidad de lengua kinyarwanda congoleña, aunque no se les concedió la ciudadanía de este país. Dicha comunidad era objeto de una considerable hostilidad, especialmente desde que en 1965 llegó al poder el presidente Mobutu Sese Seko, que mantenía una relación conflictiva con sus miembros. Los refugiados tuvieron dificultades para distanciarse del resto de esta comunidad y, como consecuencia de la situación, se vieron involucrados en la política local. Preziosi señaló en aquel momento:

Los refugiados no pueden permanecer neutrales. Tienen que tomar partido. Si no toman partido se granjean la enemistad de los jefes y de las poblaciones donde viven. Si toman partido, sus adversarios los acusan de meterse en política. Pueden salir perdiendo en ambos casos.³³

Es inevitable preguntarse qué rumbo habrían tomado los acontecimientos posteriores si se hubiera encontrado una solución duradera para los refugiados

Número de refugiados en la región de los Grandes Lagos, 1960-2000* Gráfico 2.1



* Comprende Burundi, Ruanda, Tanzania, Uganda y Zaire/República Democrática del Congo.

ruandeses en los años sesenta. No cabe duda de que la inmensa mayoría de ellos quería regresar. Un estudio realizado sobre la situación en Kivu en 1964 concluyó que la abrumadora mayoría de los refugiados deseaba retornar a su país si el ACNUR les podía garantizar «a toda prueba» su bienestar en Ruanda.³⁴ Si se hubiera llevado a cabo la repatriación en aquel momento, se habría podido alcanzar un nuevo acuerdo entre tutsis y hutus, evitándose por tanto el genocidio que se produjo 30 años después. O, cabe alegrar, si la comunidad internacional hubiera sido más generosa al proporcionar los fondos necesarios, podría haber funcionado el asentamiento local en un entorno políticamente estable, como Tanzania. Además, es indudable que podía haberse hecho más por encontrar soluciones regionales.

En aquel momento, sin embargo, la atención de la comunidad internacional se había desviado hacia la guerra separatista que se desarrollaba en la provincia meridional, rica en minerales, de Katanga, en el mismo Congo. Mientras las fuerzas belgas apoyaban a los separatistas, las Naciones Unidas se habían implicado a petición del gobierno congolés y habían desplegado tropas en la Operación de las Naciones Unidas para el Congo (*Opération des Nations Unies pour le Congo*, ONUC) desde 1960 hasta 1964, en una compleja operación de imposición de la paz que pasó por muchos problemas. Las tensiones de la Guerra Fría y la preocupación de los Estados ante otros acontecimientos —especialmente la crisis de los misiles de Cuba de 1962— también contribuyó a situar en su contexto su falta de disposición en aquellos momentos para abordar la crisis de los refugiados ruandeses de una forma más integral y exhaustiva.

La situación de los refugiados en el mundo

La ampliación del régimen internacional de los refugiados

En 1965 había alrededor de 850.000 refugiados en África. Aunque muchos de los que huyeron durante las luchas por la independencia pudieron regresar en un plazo de tiempo relativamente breve, los nuevos conflictos generaron más huidas y, al final de la década, el número de refugiados en África era de aproximadamente un millón. Tanto por su tamaño como por su carácter y sus necesidades, estos sucesivos grupos de refugiados eran muy diferentes de los europeos y exigían un nuevo enfoque hacia la cuestión de cómo determinar la condición de refugiado.

El ACNUR tenía que actuar con flexibilidad para asistir a estos nuevos refugiados. El gran número de afectados hacía que fuera imposible llevar a cabo un examen individual para determinar si una persona tenía o no un temor fundado de persecución. Por tanto, el ACNUR recurrió a una determinación de la condición de refugiado a primera vista y por grupos mediante la que, a la luz de las circunstancias que provocaron su salida del país de origen, pudieran identificarse grupos de refugiados. Estos refugiados fueron recibidos con generosidad en los países vecinos, pero necesitaban a menudo asistencia material urgente. El ACNUR facilitó ayuda de emergencia a un gran número de refugiados basándose en el papel de «mediador» que le asignaba la Asamblea General en función de cada caso.

Sin embargo, los refugiados de África no se beneficiaron del marco de la protección jurídica internacional aplicable a los refugiados a los que había ayudado el ACNUR en Europa. El ámbito de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 quedaba limitado a las personas que se habían convertido en refugiados como consecuencia de hechos acaecidos antes del 1 de enero de 1951, y los Estados firmantes tenían además la opción de limitar su aplicación geográfica a Europa. Por contraste, el ACNUR recibió la competencia general, en virtud de su Estatuto, de ocuparse de los problemas de los refugiados con independencia del lugar donde surgieran. En África, las limitaciones de la Convención, y sobre todo su fecha límite, fueron un obstáculo cada vez mayor. A mediados de los años sesenta, la Convención sobre los Refugiados no se aplicaba a la mayoría de los refugiados a los que el ACNUR prestaba asistencia.

Por su parte, los gobiernos africanos, preocupados por los problemas de seguridad que podían crear los movimientos de refugiados, tenían particular interés en elaborar una convención regional sobre los refugiados. Estos gobiernos temían que los refugiados utilizaran los países de asilo como base para tratar de derrocar los regímenes de los que habían huido. El ACNUR y los Estados africanos vieron, por tanto, la necesidad de elaborar unos nuevos instrumentos jurídicos internacionales para el tratamiento de los refugiados.

La elaboración del Protocolo de 1967 de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951

Cuando se adoptó la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, sus redactores fueron conscientes de sus limitaciones y expresaron la es-

2.2 El Protocolo de 1967 de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951

El Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados suprimió la limitación temporal de los «acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951» incluido en la definición de refugiado de la Convención de 1951 (véase recuadro 1.3). El Protocolo entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

El Protocolo de 1967 es un instrumento jurídico independiente, aunque está íntegramente relacionado con la Convención de 1951. Los Estados que se adhieren al Protocolo acuerdan aplicar los artículos 2 a 34 de la Convención de 1951 a todas las personas incluidas en la definición de refugiado sin referencia a limitación temporal ni geográfica alguna. La adhesión de un Estado al Protocolo es suficiente para que sean aplicables a dicho Estado la mayor parte de las disposiciones de la Convención. Sin embargo, la mayoría de los Estados han preferido ratificar tanto la Convención como el Protocolo, reforzando así la autoridad de ambos instrumentos como fundamento del Derecho Internacional sobre los refugiados.

El 31 de diciembre de 1999 se habían adherido al Protocolo de 1967 134 Estados. En dicha fecha, los únicos Estados que se habían adherido a la Convención de 1951 y no al Protocolo de 1967 eran Madagascar, Mónaco, Namibia y San Vicente y las Granadinas. Los únicos Estados que se habían adherido al Protocolo de 1967 y no a la Convención de 1951 eran Cabo Verde, Suazilandia, los EE UU y Venezuela.

peranza de que las naciones ampliaran el tratamiento previsto en la Convención a «quienes no estuvieran cubiertos por los términos de la Convención».³⁵ En 1964, esta esperanza se materializó cuando el Comité Ejecutivo del ACNUR preguntó al Alto Comisionado qué pasos podían darse para ampliar el marco temporal de aplicación de la Convención de 1951. El Alto Comisionado propuso diversas formas para reducir la limitación temporal en lugar de suprimirla. Sin embargo, los juristas de África, Europa y de América del Norte y del Sur que se habían reunido para debatir estas propuestas recomendaron que había llegado el momento de eliminarla por completo, y además, pidieron que se llevara a cabo por medio de un nuevo acuerdo internacional que en lugar de limitarse a modificar la Convención suprimiendo la limitación temporal, la replantease en términos más amplios para que los Estados partes quedaran vinculados efectivamente a la Convención.

Los expertos juristas sugirieron diversas formas para hacer que el Protocolo fuese más aceptable para los Estados que dudaban en aceptar la responsabilidad respecto de futuros refugiados. Se mantendría la restricción geográfica opcional de la Convención, pero sólo para aquellos Estados que la hubieran declarado al firmar la Convención de 1951. Por otro lado, los Estados partes del Protocolo podrían formular una reserva para no aceptar la jurisdicción preceptiva de la Corte Internacional de Justicia para resolver las disputas relativas a la interpretación o aplicación del Protocolo. Aunque no se abrió para la adhesión hasta enero de



En el decenio de 1960, el ACNUR colaboró en la integración de refugiados africanos en países de asilo, como en el caso de estos mozambiqueños en Rutamba, Tanzania. (ACNUR/J. MOHR 1968)

1967, en septiembre ya habían aceptado el Protocolo los seis Estados necesarios para que entrase en vigor, lo que se produjo el 4 de octubre de 1967.

El procedimiento seguido para convertir con tanta rapidez en realidad el Protocolo de 1967 implicó la introducción de varias novedades en el Derecho Internacional y una enérgica dirección personal del Alto Comisionado Sadruddin Aga Khan, que lograron evitar el tradicional y largo proceso de enmiendas que habría exigido la convocatoria de una conferencia internacional de representantes de todos los Estados partes de la Convención. El Protocolo de 1967 de la Convención sobre los Refugiados de 1951 era conciso y directo, y como instrumento internacional independiente entró en vigor tras la adhesión de sólo un pequeño número de Estados. Sin embargo, la novedad más importante fue que se abrió para la adhesión de los Estados que no habían ratificado la Convención, medida que se tradujo en la adhesión de los EE UU, que no habían firmado ni ratificado la Convención de 1951.

La aceptación creciente y a un ritmo constante del Protocolo de 1967 ha tenido gran importancia para el ACNUR, pues el Protocolo amplía el ámbito de las obligaciones que asumen los Estados y reafirma su deber de cooperar con el ACNUR (véase recuadro 2.2).

La elaboración de la Convención de la OUA sobre los Refugiados de 1969

El interés del Alto Comisionado para que se adoptase rápidamente el Protocolo se vio estimulado en parte por los esfuerzos de los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana (OUA) para elaborar su propia convención regional sobre los refugiados.³⁶ Ya en 1963, la OUA había decidido que hacía falta un tratado regional que tuviera en cuenta las características especiales de la situación de los refugiados en África. Aunque los Estados miembros de la OUA dieron una

2.3 La Convención de la OUA sobre los Refugiados de 1969

En 1969, la Organización de la Unidad Africana (OUA) adoptó la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África. Al mismo tiempo que reconoce la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como «el instrumento básico y universal relativo al Estatuto de los Refugiados», y reitera la definición de refugiado contenida en la misma, la Convención de la OUA la amplía y contiene otras disposiciones importantes que no se explicitan en la Convención de la ONU. Entre ellas figuran las relativas al no rechazo en la frontera, al asilo, a la ubicación de los asentamientos de refugiados, a la prohibición de que los refugiados realicen actividades subversivas y a la repatriación voluntaria.

Artículo I – Definición del término «refugiado»

1. [La definición contenida en el artículo 1 A(2) de la Convención de 1951]
2. El término «refugiado» se aplicará asimismo a todas las personas que, debido a una agresión u ocupación externa, al dominio extranjero o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público en cualquier parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se vean obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad. [...]

Artículo II – Asilo

1. Los Estados Miembros de la OUA se esforzarán al máximo en consonancia con sus respectivas legislaciones para recibir refugiados y asegurar el asentamiento de los refugiados que, por motivos fundados, no puedan o no deseen regresar a su país de origen o nacionalidad.
2. La concesión de asilo a los refugiados es un acto pacífico y humanitario y no será considerado un acto hostil por ningún Estado Miembro.
3. Nadie será sometido por un Estado Miembro a medidas como el rechazo en la frontera, el retorno o la expulsión, que lo obliguen a regresar o a permanecer en un territorio donde corra peligro su vida, su integridad física o su libertad por los motivos establecidos en el artículo I, párrafos 1 y 2.
4. Cuando un Estado Miembro tenga dificultades para continuar concediendo asilo a refugiados, dicho Estado Miembro podrá hacer un llamamiento a otros Estados Miembros directamente y por medio de la OUA, y dichos otros Estados Miembros tomarán, en el espíritu de la solidaridad africana y de la cooperación internacional, las medidas adecuadas para aligerar la carga que pesa sobre el Estado Miembro que concede asilo. [...]
5. Por motivos de seguridad, los países de asilo asentarán a los refugiados, en lo posible, a una distancia razonable de la frontera de su país de origen.

Artículo III – Prohibición de actividades subversivas

1. Todos los refugiados [...] se abstendrán asimismo de realizar actividades subversivas contra cualquier Estado Miembro de la OUA.
2. Los Estados signatarios se comprometen a prohibir a los refugiados que residan en sus respectivos territorios que ataquen a cualquier Estado Miembro de la OUA, mediante cualquier actividad que pueda causar tensión entre dos Estados Miembros, y en concreto mediante el uso de armas, por medio de la prensa o de la radio.

Artículo V – Repatriación voluntaria

1. Se respetará el carácter esencialmente voluntario de la repatriación en todos los casos y ningún refugiado será repatriado en contra de su voluntad.

La Convención de la OUA sobre los refugiados entró en vigor el 20 de junio de 1974. El 31 de diciembre de 1999, eran partes de la Convención 45 de los 53 Estados africanos.

rápida y calurosa acogida al Protocolo de 1967, siguieron pensando que era necesaria una convención regional. La decisión de la OUA de redactar otro instrumento planteó inicialmente un problema al ACNUR, pues la aparición de un instrumento que compitiera en cualquier sentido con la Convención de 1951 afectaría al carácter universal de la Convención por la que luchaba el ACNUR desde su creación. Por otra parte, si la convención de la OUA sobre los refugiados no contenía los elevados estándares de la Convención de 1951, los refugiados de África no recibirían los mismos niveles de protección.

Estas preocupaciones se disiparon cuando el ACNUR fue invitado a participar en el proceso de elaboración. El Secretariado de la OUA acordó con el ACNUR que el instrumento africano sería un complemento regional de la Convención de 1951. Así, el Preámbulo de la Convención de la OUA que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África reconoce que la Convención de 1951 constituye «el instrumento básico y universal relativo al estatuto de los refugiados». Por tanto, la Convención de la OUA sobre los refugiados, al igual que la Convención de la ONU, define al refugiado como toda persona que tiene un «temor fundado de la persecución». La definición incluye también a quienes han huido como consecuencia de una agresión exterior, de la ocupación o la dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben el orden público en su país de origen. Así pues, las personas que huían de los disturbios civiles, de la violencia y de la guerra tenían ahora derecho a pedir el estatuto de refugiado en los Estados partes de la Convención de la OUA sobre los refugiados, con independencia de si podían probar o no un temor fundado a la persecución.

Se hicieron otras adiciones importantes. En primer lugar, aunque ninguna convención internacional había reconocido el derecho individual al asilo, la Convención de la OUA sobre los refugiados afirma que los Estados «se esforzarán al máximo [...] para recibir a los refugiados y asentarlos». En segundo lugar, amplía la garantía de la no devolución contenida en la Convención de 1951, al establecer como requisito con carácter absoluto e incondicional que ningún refugiado será sometido «a medidas como el rechazo en la frontera, el retorno o la expulsión, que lo obliguen a regresar o a permanecer en un territorio donde corran peligro su vida, su integridad física o su libertad». En tercer lugar, confiere por primera vez una expresión incondicional al principio de la repatriación voluntaria en un contexto jurídico internacional. En cuarto lugar, define las obligaciones de los países de asilo y de origen, estipulando que los refugiados no serán penalizados por haber huido y que recibirán toda la asistencia posible que facilite su retorno. En quinto lugar, cuando se produzca un gran número de refugiados, se anima a los Estados a que adopten un sistema para repartir la carga.

Los gobiernos africanos estaban también resueltos a garantizar que se tuvieran en cuenta las preocupaciones relativas a la seguridad, tanto de los países de asilo como de los de origen. La Convención de la OUA sobre los refugiados establece que «la concesión de asilo [...] no será considerado un acto hostil por ningún Estado Miembro». El Preámbulo de la Convención habla de la necesidad de «distinguir entre el refugiado que busca una vida pacífica y normal y la persona que

huye de su país con el único propósito de fomentar la subversión desde el exterior». Contiene asimismo un compromiso de los Estados partes de «prohibir a los refugiados que residan en sus respectivos territorios que ataquen a cualquier Estado Miembro de la OUA». Otra disposición exige que los refugiados sean asentados «a una distancia razonable de la frontera con su país de origen» y que se «abstengan de realizar actividades subversivas contra cualquier Estado Miembro de la OUA» (véase recuadro 2.3).

La Convención de la OUA sobre los Refugiados entró en vigor en junio de 1974. Desde entonces, proporciona, junto con la Convención de la ONU de 1951 y su Protocolo de 1967, un importante marco jurídico para todas las actividades del ACNUR en el continente africano. Aunque se inspiró en los acontecimientos ocurridos en África, las normas y los principios contenidos en la Convención de la OUA establecen criterios importantes para la protección de los refugiados en general y se han aplicado a menudo en otras partes del mundo. Con sólo algunas excepciones, y en marcado contraste con otras regiones del mundo, los países africanos han sido sumamente generosos al recibir y dar cobijo a grandes poblaciones de refugiados durante la segunda mitad del siglo XX.



3 Ruptura en el sur de Asia

Mientras en la década de 1950 el ACNUR se había preocupado de los acontecimientos que tenían lugar en Europa y en los años sesenta de los hechos que siguieron a la descolonización de África, en la década de 1970 las actividades de la organización volvieron a ampliarse a medida que surgían problemas de refugiados en Estados que habían accedido recientemente a la independencia. Aunque había participado brevemente en la asistencia a refugiados chinos en Hong Kong en la década de 1950, no fue hasta la de 1970 cuando el ACNUR se vio involucrado en una operación de ayuda de emergencia a gran escala en Asia.

En el cuarto de siglo transcurrido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y el año 1970, prácticamente todos los países colonizados de Asia accedieron a la independencia. En algunos Estados la transición fue pacífica, pero en otros (como Indonesia y, en menor grado, Malasia y Filipinas) la lucha por la independencia implicó violencia. La convulsión más dramática, sin embargo, tuvo lugar en el subcontinente indio, donde la violencia entre grupos culminó en la partición del territorio y la creación de dos Estados independientes (India y Pakistán) en 1947. Se calcula que el desplazamiento afectó a 14 millones de personas en aquellos momentos, al huir los musulmanes de la India a Pakistán y los hindúes de Pakistán a la India. Movimientos de parecida índole se produjeron a escala menor en años posteriores. Inevitablemente, un proceso de tal trascendencia generó tensiones y presiones en los Estados recién descolonizados. Muchos países que habían obtenido la independencia en fechas recientes tuvieron dificultades para mantener sistemas políticos democráticos, habida cuenta de los problemas económicos a los que debían hacer frente, los desafíos políticos de izquierda y de derecha y las presiones generalizadas de la Guerra Fría.

En varios países de Asia, el ejército tomó el poder político en una serie de golpes de Estado que comenzaron unos diez años después de que obtuvieran la independencia. Primero en Pakistán en 1958, después en Birmania en 1962 y en Indonesia en 1965, los regímenes militares sustituyeron a los gobiernos democráticos. Los nuevos regímenes, con escasas excepciones, suprimieron los partidos políticos democráticos. En muchos casos, trataron con dureza a las minorías étnicas. En algunas ocasiones, la toma del poder político por los militares fue acompañada de un considerable derramamiento de sangre, como en Indonesia en 1965-1966, cuando se calcula que más de 500.000 personas perdieron la vida. En este caso, muchas de las víctimas del golpe de Estado pertenecían a la minoría étnica china. Asimismo, en Birmania grupos minoritarios fueron sometidos a una severa represión militar.

En Pakistán, el giro hacia el militarismo tuvo efectos desastrosos y desembocó en guerra civil, desmembramiento de Pakistán como Estado, guerra entre la India

Llegada de refugiados bengalíes a la India en 1971. Unos 10 millones de bengalíes huyeron a la India desde Pakistán Oriental durante la crisis que culminó en la independencia de Bangladesh. (USIS/1971)

y Pakistán y éxodo masivo de refugiados, cuyo equivalente el mundo no había visto desde la partición de la India en 1947. Unos diez millones de personas abandonaron lo que entonces era Pakistán Oriental en dirección a la India entre abril y diciembre de 1971, en lo que fue el mayor desplazamiento de refugiados de la segunda mitad del siglo XX. Sorprendentemente, por traumáticos que fueran estos hechos, la inmensa mayoría de estas personas regresaron en el plazo de un año a lo que se había convertido en el Estado independiente de Bangladesh, en la mayor operación de repatriación de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. En una nueva repatriación a gran escala en 1973-1974, el ACNUR desempeñó un papel decisivo en la organización de un puente aéreo para transportar entre Bangladesh y Pakistán a un gran número de personas desplazadas.

El nacimiento del Estado de Bangladesh

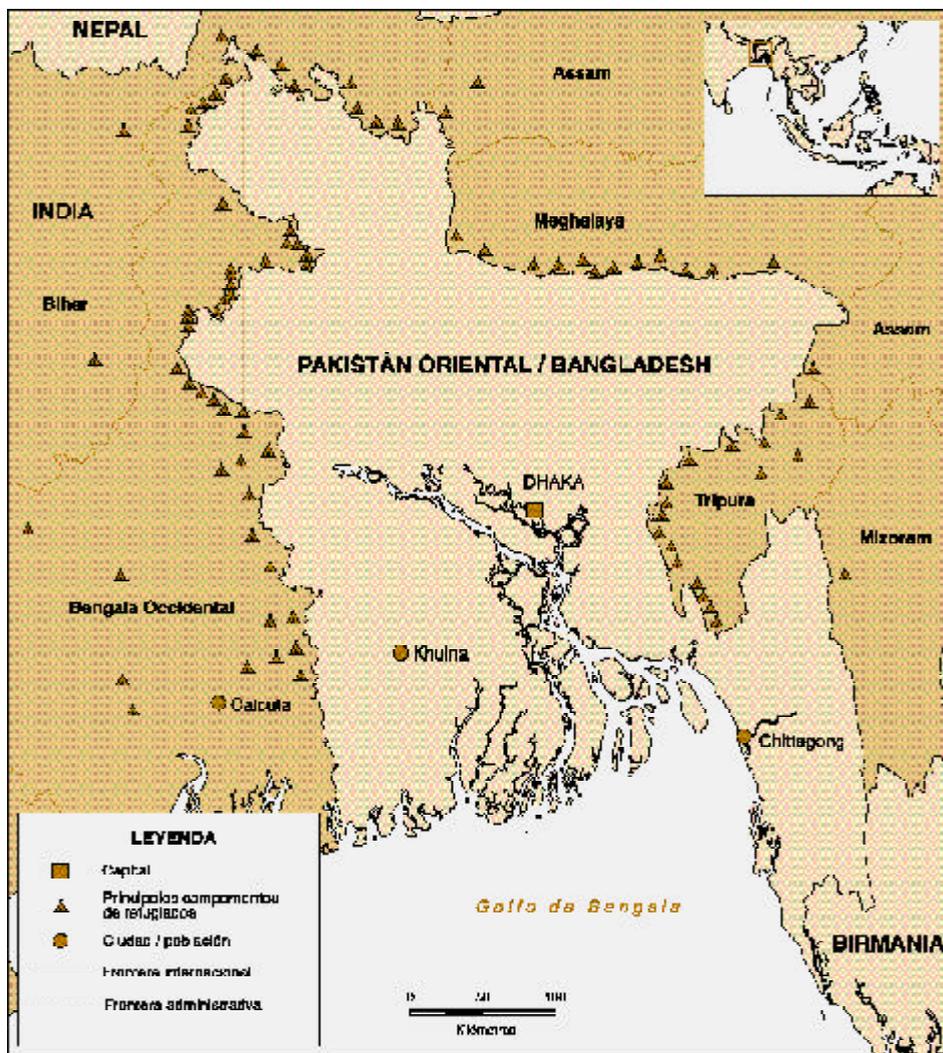
Cuando Pakistán obtuvo la independencia en 1947, no sólo era un país étnicamente diverso (aunque con predominio musulmán), sino que estaba separado físicamente por la India en dos partes distantes, la oriental y la occidental. En el aspecto político, el nuevo país estaba dominado por Pakistán Occidental, lo que era causa de resentimiento en el este bengalí. A partir de la toma del poder por el régimen militar del general Ayub Khan en 1958, las relaciones entre las dos mitades del país no dejaron de deteriorarse, y Pakistán Oriental tenía una representación política limitada en la política paquistaní, a pesar de albergar a la mayoría de la población. En la administración pública, los bengalíes ocupaban una pequeña fracción de los puestos, y parece ser que la representación de los bengalíes en el ejército era inferior al 10%. Además, los intereses económicos de Pakistán Oriental estaban subordinados a los de Pakistán Occidental.

Las demandas de autonomía bengalíes se intensificaron en la década de 1960 y coincidieron con los disturbios registrados en Pakistán Occidental que culminaron en las manifestaciones y huelgas que propiciaron la caída del gobierno del general Ayub Khan en 1969. La posterior administración militar, encabezada por el general Yahya Khan, no tardó en anunciar que el suyo sería un gobierno de transición que intentaría por todos los medios transferir el poder a una autoridad civil. En enero de 1970 se levantó la prohibición que pesaba sobre los partidos y la actividad política. El 7 de diciembre de ese año se celebraron elecciones, como estaba previsto, a una nueva Asamblea Nacional. Para sorpresa de prácticamente todos los observadores, la Liga Awami, de implantación regional y dirigida por el jeque Mujibur Rahman, obtuvo la mayoría absoluta de escaños a nivel nacional, todos ellos en representación de Pakistán Oriental. En Pakistán Occidental, la mayoría de los escaños fueron ganados por el Partido del Pueblo de Pakistán, encabezado por Zulfikar Ali Bhutto. Al principio, la Liga Awami pidió la autonomía para el este, dentro de una unión sin estructuras rígidas con el oeste. Resultó imposible, sin embargo, alcanzar un consenso político entre la Liga Awami, el Partido del Pueblo de Pakistán y el ejército.¹

Mientras el descontento se extendía en el este, las negociaciones acerca de un compromiso constitucional fracasaron. El presidente Yahya Khan aplazó indefinidamente la sesión de apertura de la Asamblea Nacional, prevista para el 3 de marzo de 1971, lo que dio lugar a violentas protestas en Pakistán Oriental. El 26 de marzo, tras una campaña militar de las fuerzas armadas paquistaníes y la imposición del gobierno militar, se declaró la independencia de la República Popular de Bangladesh. La Liga Awami fue prohibida y el ejército paquistaní lanzó una masiva operación de contrainsurgencia. Los ataques sistemáticos contra las personas

Principales campamentos de refugiados en la India, noviembre de 1971

Mapa 3.1



Fuentes: ACNUR; Global Insight Digital Mapping ©1998, Europa Technologies Ltd; ACNUR, *A Story of Anguish and Actions*, Ginebra, 1972, p. 43.



Los millones de refugiados bengalíes que huyeron a la India en 1971 fueron alojados en unos 800 campamentos. El hacinamiento favoreció la aparición de graves brotes de cólera en algunas de estas instalaciones. (WFP/T. PAGE/1971)

sospechosas de apoyar a la Liga Awami y la represión generalizada, acompañada de graves violaciones de derechos humanos, causaron la muerte de miles de civiles y pronto llevaron a un éxodo de refugiados de proporciones colosales.²

El éxodo de 10 millones de refugiados

El 29 de marzo de 1971, el representante del ACNUR en la India, F. L. Pijnacker Hordijk, advirtió al Alto Comisionado de la inminencia de una entrada de refugiados en la India.³ Sin embargo, como ha sucedido en tantas otras crisis de refugiados, se subestimó la magnitud del éxodo. En el plazo de un mes, casi un millón de refugiados entraron en la India, huyendo de la represión militar en Pakistán Oriental. A finales de mayo, más de 100.000 personas entraban diariamente en la India, por término medio, hasta sumar un total de casi cuatro millones. Al término de 1971, las cifras facilitadas por el gobierno de la India a las Naciones Unidas indicaban que este total había llegado a diez millones.

Semejante éxodo de refugiados ocasionó inevitablemente extraordinarios problemas al país de acogida, la India. Desde el principio, el gobierno indio afirmó con claridad que bajo ningún concepto permitiría el asentamiento de los refugiados en la India. El gobierno comprendió gradualmente que necesitaría ayuda internacional para afrontar la masiva afluencia de refugiados. El 23 de abril de 1971, el representante permanente de la India ante las Naciones Unidas, Samar Sen, en

una reunión con el Secretario General de la ONU, U Thant, solicitó ayuda internacional.⁴ Ante las crecientes demandas internacionales de asistencia para los refugiados, el Alto Comisionado, Sadruddin Aga Khan, se entrevistó con el Secretario General, U Thant, en la capital de Suiza, Berna, los días 26 y 27 de abril para debatir la situación. Dos días después, el Secretario General decidió que el ACNUR debía actuar como «punto de convergencia» de la coordinación de toda la asistencia de la ONU. Por primera vez en una crisis humanitaria, se encomendó al ACNUR el papel de coordinador general.

El concepto de «punto de convergencia» era innovador. Era distinto de las responsabilidades tradicionales de la Oficina del Alto Comisionado. Implicaba la movilización de apoyo y fondos internacionales, la obtención y entrega de suministros de ayuda de emergencia a la India y la coordinación con el gobierno de la India, que organizó la distribución de esos suministros. A principios de mayo, el Alto Comisionado, Sadruddin Aga Khan, envió una misión de alto nivel del ACNUR a la India, integrada por el Alto Comisionado Adjunto, Charles Mace, el director de Operaciones, Thomas Jamieson, y el asesor jurídico, Paul Weis. La misión tenía el cometido de hacer una evaluación directa de la situación, lograr cierto grado de coordinación entre los organismos de la ONU que intentaban ayudar a los refugiados y debatir con las autoridades indias los métodos para suministrar la asistencia internacional.⁵

Entre el 6 y el 19 de mayo, la misión del ACNUR visitó numerosos campamentos de refugiados en Bengala Occidental, Tripura y Assam, los estados indios más afectados por la afluencia de refugiados, y mantuvo conversaciones con funcionarios indios de alto nivel, organismos de la ONU y organizaciones no gubernamentales (ONG). En un cablegrama al Alto Comisionado, la misión se declaró «abatida por la situación y el reino del terror que es evidente en los rostros de las personas, de expresión atónita y en algunos casos casi inexpresivos. [...] Vimos muchos hombres, mujeres y niños heridos de bala. [...] El incendio provocado, la violación y la dispersión es el tema habitual [de conversación]». Mace decía: «Me faltan palabras para describir el difícil trance humano que acabamos de ver.»⁷

La misión del ACNUR coincidió con una visita de la primera ministra de la India, Indira Gandhi, a los mismos estados de Bengala Occidental, Tripura y Assam. En algunos distritos de esos estados, los refugiados superaban ya en número a la población local. A mediados de mayo, Indira Gandhi señalaba en la *Lok Sabha*, la cámara baja del parlamento indio, que se habían establecido unos 330 campamentos para albergar a los refugiados, que en aquellas fechas eran 4 millones. Al terminar ese mes había 900.000 refugiados sólo en el estado montañoso de Tripura, frente a una población autóctona de 1,5 millones.⁸ Como han señalado dos estudiosos de la guerra de 1971, el «problema de la India no era sólo la ‘existencia’ de refugiados, sino dónde existían».

Cólera en los campamentos

La sensación general de crisis creada por tan enorme afluencia de refugiados se acentuó debido a los graves problemas sanitarios de los campamentos. El Fondo

3.1 La comunidad de refugiados tibetanos en la India

Es frecuente pasar por alto la situación de los refugiados tibetanos que viven en la India desde finales de la década de 1950. Esto se debe en gran medida a que han sobrevivido con una asistencia internacional relativamente escasa. Los refugiados comenzaron a llegar a la India en gran número en marzo de 1959, tras la represión de un levantamiento por parte de China y la huida del dalai lama, el líder espiritual y político del pueblo tibetano. La mayoría de las decenas de miles de tibetanos que han huido de la dominación de China desde esas fechas han escapado a pie en un peligroso viaje de semanas de duración, cruzando el Himalaya. Aunque el lado chino de la frontera se cerró a cal y canto en 1996, los tibetanos han continuado huyendo. La mayoría llegan a través de Nepal, en cuya capital, Katmandú, existe un centro de recepción. Más de 40 años después del comienzo del éxodo tibetano, la comunidad de refugiados en la India está integrada actualmente por unas 100.000 personas.

Cuando los refugiados comenzaron a llegar a la India, fueron alojados en campamentos de tránsito en Missamari (Assam) y Buxa (Bengala Occidental). Un «comité central de socorro» de carácter no oficial supervisaba sus asuntos. Este organismo recibía alguna ayuda del extranjero, pero en esta fase no intervinieron las organizaciones internacionales, como tampoco el ACNUR. La guerra fronteriza entre la India y China en 1962 señaló un punto de inflexión. Fue entonces cuando se reconoció que los tibetanos no regresarían pronto a su tierra natal.

Fue también en esta época cuando las autoridades indias solicitaron por primera vez ayuda internacional para los refugiados. El ACNUR comenzó a prestar asistencia a los tibetanos de la India a partir de 1964, aun cuando no estableció formalmente su presencia en la capital india, Nueva Delhi, hasta 1969. Sin embargo, la ayuda internacional oficial siguió siendo limitada. Desde la década de 1960, la mayor parte de la asistencia internacional para los refugiados

tibetanos se ha canalizado a través de la Oficina del Tíbet del dalai lama. Tanto los gobiernos como las organizaciones internacionales se han resistido a prestar ayuda a los tibetanos, conscientes de que para las autoridades chinas esa acción sería una injerencia en sus asuntos internos.

Desde 1962, los programas de asistencia a los refugiados han incluido la creación de asentamientos agrícolas y programas de formación profesional. Los gobiernos de los estados de la India han asignado a cada familia refugiada un promedio de 1,2 hectáreas y las han ayudado en la construcción de sus viviendas. También han prestado ayuda a las comunidades de tibetanos para construir abastecimientos de agua, servicios cívicos, centros artesanales y escuelas. Actualmente hay en la India unas 85 escuelas tibetanas que prestan servicio a unos 25.000 alumnos.

Las autoridades indias han proporcionado también tarjetas de racionamiento, documentos de identidad, permisos de residencia y documen-

de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) informó de que los niños en particular sufrían gravemente, pues muchos de ellos estaban considerablemente desnutridos.¹⁰ Las condiciones sanitarias eran sumamente rudimentarias y la disentería pronto se convirtió en un problema, especialmente entre los niños. A finales de mayo, un corresponsal de *The Hindustan Standard* informaba:

Muchos refugiados sufren enfermedades infecciosas. Unos 626 médicos y 60 médicos refugiados intentan dar abasto con esta situación insostenible, ayudados por unos 800 auxiliares paramédicos. Se han agregado más de 2.700 camas a los 42 hospitales existentes, pero ¿cómo será la situación mañana? En este día han llegado, sólo al distrito de Nadia, otros 100.000 refugiados.¹¹

tos de viaje a los refugiados tibetanos registrados, que a efectos oficiales han llegado a la India en peregrinación. Aunque se los considera extranjeros en virtud de la Ley de Extranjeros de 1946, se les han concedido los derechos básicos de la mayoría de los ciudadanos, pero no se les permite presentarse como candidatos ni votar en las elecciones indias. Aquellos que emigraron a la India antes de marzo de 1959 y que tienen su residencia habitual en la India desde esa fecha son tenidos en cuenta para la ciudadanía india a título individual. Si se casan con ciudadanos indios, pueden solicitar la ciudadanía india.

El gobierno de la India ha promovido deliberadamente una política que permite a la comunidad tibetana mantener su identidad y sus valores culturales distintivos, junto con un sistema político y administrativo propio. Desde el principio se identificaron y establecieron asentamientos independientes en zonas geográficamente adecuadas para dotarles de autonomía económica, social y

religiosa. En Dharamsala (Himachal Pradesh) se han constituido un gobierno tibetano en el exilio independiente.

En un lapso de tiempo relativamente breve, los refugiados tibetanos se asentaron en comunidades de estados indios como Himachal Pradesh, Sikkim, Uttar Pradesh, Orissa, Arunachal Pradesh, Karnakata, Madhya Pradesh, Bengala Occidental y Maharashtra. En ciertas zonas, como Darjeeling, Sikkim y Arunachal Pradesh, donde las prácticas culturales no eran distintas de las del Tíbet, los tibetanos se adaptaron rápidamente. En otros lugares, como Himachal Pradesh y Karnakata, hubo ocasionalmente resistencia local a la visible presencia y al éxito económico de los tibetanos.

Muchos tibetanos experimentaron al principio problemas al pasar de lo que era una sociedad profundamente tradicional y casi cerrada a la culturalmente diversa de la India democrática. En general, sin embargo, han logrado mantener sus prácticas culturales y religio-

sas. Un autor ha escrito que la capacidad de los refugiados tibetanos «para construir y financiar en tierras extranjeras numerosos monasterios de un nivel arquitectónico extraordinariamente elevado y su éxito en el desarrollo de comunidades monásticas viables semejantes a las del Tíbet es uno de los milagros del siglo XX».¹

A pesar de estos logros indudables, la mayoría de los refugiados tibetanos en la India siguen deseando regresar al Tíbet. Aunque las condiciones de vida de muchos de estos refugiados son relativamente satisfactorias, la naturaleza no resuelta del problema de los refugiados se ilustra en el hecho de que cada año refugiados tibetanos, no sólo de la India, sino también de Nepal y Bután, continúan solicitando asilo en países occidentales. Más de cuatro décadas después de la huida inicial de este grupo de refugiados, parecen estar aún muy lejos unas soluciones permanentes para ellos.

En mayo y junio, el cólera comenzó a propagarse por los campamentos. En poco tiempo, las existencias de medicinas de Bengala Occidental se agotaron, lo que motivó un llamamiento urgente a la Organización Mundial de la Salud en demanda de vacunas y fluido contra la deshidratación, que se transportaron desde Ginebra en un puente aéreo de emergencia. A comienzos de junio, el número de casos de cólera se calculaba en 9.500. A finales de septiembre, esta cifra se había elevado a más de 46.000. Un periodista británico describió la escena que presentó en un hospital en el diario londinense *The Observer*:

El cólera es una forma horrible y humillante de morir. El único consuelo es que es relativamente rápida. Las salas del cólera son dos edificios detrás del bloque principal del hos-

Refugiados bangladeshíes en la India a 1 de diciembre de 1971

Gráfico 3.1

Estado	Número de campamentos	Refugiados en campamentos	Refugiados con familias de acogida	Número total de refugiados
Bengala Occidental	492	4.849.786	2.386.130	7.235.916
Tripura	276	834.098	547.551	1.381.649
Meghalaya	17	591.520	76.466	667.986
Assam	28	255.642	91.913	347.555
Bihar	8	36.732	–	36.732
Madhya Pradesh	3	219.298	–	219.298
Uttar Pradesh	1	10.169	–	10.169
Total	825	6.797.245	3.102.060	9.899.305

Fuente: «Informe del Secretario General en relación con la aplicación de la Resolución 2790 (XXVI) de la Asamblea General y la Resolución del Consejo de Seguridad 307(1971)», documento de la ONU A/8662/Add.3, 11 de agosto de 1972.

pital. No hay camas. Los pacientes yacen en planchas metálicas que cubren el suelo de hormigón. La enfermedad produce diarreas y vómitos incontrolables, cuyos resultados están por todas partes. Los que aún pueden abanicarse lo hacen débilmente; los que están demasiado agotados para hacerlo están cubiertos de moscas. Hay hombres y mujeres de todas las edades.

Al propagarse la enfermedad entre los refugiados, las presiones sobre las autoridades indias aumentaron. La crisis sanitaria podría haber sido mucho peor de no haber contado la India con suficientes reservas de alimentos a las que las autoridades pudieron recurrir para atender a los refugiados. La historia de las catástrofes de hambrunas del pasado, como la de 1943, cuando murieron en Bengala más de 1,5 millones de personas, es lo bastante desgarradora para indicar hasta qué punto podía haber sido peor el desastre de 1971.

La operación de ayuda de emergencia

A pesar de las reservas de alimentos de la India, los refugiados impusieron una pesada carga económica al país. El gobierno de Nueva Delhi esperaba que la comunidad internacional reembolsara una parte importante de los gastos en que incurría debido al cuidado de los refugiados. En mayo, una misión del ACNUR que visitó el país hubo de hacer hincapié en que no sería realista pensar que las Naciones Unidas iban a asumir en su integridad la responsabilidad de la carga económica, dado el carácter voluntario de las contribuciones al presupuesto de la ONU. Sin embargo, el 19 de mayo de 1971, el Secretario General de la ONU, U Thant, lanzó un llamamiento mundial solicitando ayuda de emergencia para los refugiados en la India e instó a la comunidad internacional a responder con gene-

rosidad.¹³ El mes siguiente, U Thant emitió otro llamamiento solicitando asistencia humanitaria a la población de Pakistán Oriental. Unas semanas después del llamamiento inicial del Secretario General del 19 de mayo, se había prometido la entrega de unos 17 millones de dólares de EE UU.¹⁴ El 22 de junio, cuando el Alto Comisionado, Sadruddin Aga Khan, viajó a Nueva York para informar al Secretario General sobre una visita de 12 días al subcontinente, el total ascendía a 70 millones de dólares.

Desde el comienzo de la crisis de Pakistán Oriental, Indira Gandhi había afirmado sin rodeos que la India haría todo lo posible por ayudar a los refugiados, pero que éstos no podían quedarse de modo permanente. La firme posición india en cuanto a que los refugiados debían regresar a su país de origen repercutió en toda la serie de medidas tomadas por Delhi. A mediados de abril de 1971, el ministro de Trabajo y Reintegración de la India, que coordinaba la operación de ayuda de emergencia, decidió establecer 50 campamentos, equipados para albergar a 50.000 refugiados cada uno y dirigidos por funcionarios del gobierno central.

Las autoridades indias registraron a los refugiados a su llegada a la frontera, donde se les entregó un documento de entrada, una ración especial de comida para su viaje por el interior e inyecciones contra el cólera y la viruela. Se dio por supuesto que las personas que no se registraban en la frontera vivían con amigos, familiares u otras familias de acogida. A comienzos de diciembre de 1971, las cifras del gobierno de la India indicaban que 6,8 millones de refugiados vivían en campamentos y otros 3,1 millones vivían con familias de acogida (véase gráfico 3.1).

Las complejidades derivadas de esta afluencia masiva de población exigieron amplias consultas entre el ACNUR y los numerosos sectores del gobierno de la India. En consecuencia, se creó un Comité Central de Coordinación bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo y Reintegración de la India, con representantes de otros ministerios, la Cruz Roja india y el ACNUR. Desde junio de 1971 hasta el fin del monzón, la principal preocupación, además de unas instalaciones sanitarias adecuadas y del alojamiento de los refugiados, era el mantenimiento de las vitales líneas de abastecimiento que unían Calcuta y los alejados estados del nordeste de la India. El monzón creó más problemas operativos para la administración de la ayuda y la incesante lluvia causó más enfermedades.

El ACNUR, que había abierto en fechas recientes una oficina en Nueva Delhi, desempeñó un papel destacado en la recaudación de fondos y en la coordinación con los gobiernos y las ONG. Pero fue el gobierno de la India el que asumió la responsabilidad global del tratamiento de la crisis sobre el terreno. En Ginebra, el Alto Comisionado, Sadruddin Aga Khan, estableció y presidió una Unidad Consultiva Permanente Entre Organismos de la ONU para ayudar en la comunicación entre los componentes del sistema de la ONU afectados más directamente por el problema de los refugiados. Este órgano facilitó la cooperación entre organismos, la formulación de una posición común de la ONU sobre cuestiones de asistencia, y se hizo cargo de los ofrecimientos de ayuda de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.¹⁵

Aumento de las tensiones entre India y Pakistán

Al comienzo de la crisis, la India adoptó la postura de que los refugiados debían regresar a su país en el plazo de seis meses, y se refería a ellos con el término «evacuados» para subrayar su condición temporal. Esta posición constituyó una importante limitación política en la planificación del programa de asistencia, pues significaba que no se habían preparado planes formales en previsión de contingencias para un período más prolongado. Se suponía que el período de seis meses había comenzado al principio de la primera afluencia de refugiados, en marzo de 1971, y por tanto expiraba en septiembre. Aunque la generosidad se extendió a los millones de personas que cruzaron la frontera, el gobierno de la India nunca estuvo dispuesto a aceptar el asentamiento permanente en la India de refugiados procedentes de Pakistán Oriental.

Con el paso del tiempo, se hizo evidente que los refugiados no podrían regresar dentro del marco temporal de seis meses por continuar la persecución que en su momento les había obligado a huir a la India. Las autoridades indias afirmaron que Pakistán intentaba resolver el punto muerto político en Pakistán Oriental mediante la expulsión masiva de una considerable proporción de su población, en su mayoría hindúes bengalíes. La India consideró cada vez más la posibilidad de imponer su propia solución política en Pakistán Oriental. Ya en abril, el gobierno de la India había aprobado efectivamente el funcionamiento de un gobierno en el exilio en territorio indio y el adiestramiento de fuerzas militares bangladeshíes.

Pakistán, por su parte, manifestó en varias ocasiones a partir del 21 de mayo su disposición a aceptar la vuelta de los refugiados. El 28 de junio, el presidente Yahya Khan nombró incluso a un bengalí, A. M. Malik, ayudante especial para las personas desplazadas. Pero la situación de los derechos humanos en Pakistán Oriental no mejoró y el flujo de salida de refugiados a la India continuó. Las autoridades paquistaníes continuaban sin estar dispuestas a levantar la prohibición impuesta a la Liga Awami y estaban decididas a seguir adelante con el juicio por sedición del máximo dirigente de la Liga Awami, jeque Mujibur Rahman.

El gobierno de la India consideró insuficiente la respuesta internacional a la crisis, y sus relaciones con las Naciones Unidas (incluido el ACNUR) se hicieron gradualmente más tensas. Las autoridades indias vieron a veces con escepticismo las iniciativas patrocinadas por la ONU para resolver el litigio e incluso para ofrecer ayuda humanitaria. El gobierno indio se mostró especialmente crítico con el Alto Comisionado, Sadruddin Aga Khan, por hacer una visita al subcontinente en junio a invitación del presidente de Pakistán, Yahya Khan, que permitió al Alto Comisionado viajar ampliamente por el propio Pakistán Oriental. El gobierno de la India consideró la visita un refrendo de los intentos paquistaníes de convencer a los refugiados de que regresaran. También estimó prematura la visita, a tenor de la necesidad de una solución política antes de que los refugiados pudieran regresar sin peligro. Al término del viaje, el Alto Comisionado se dirigió a Nueva Delhi para mantener conversaciones con la primera ministra Indira Gandhi. A juicio de muchos integrantes del gobierno de la India, la prolongación de la visita a Delhi se pareció demasiado a una idea de última hora.¹⁶

Los intentos del ACNUR de establecer su presencia en los campamentos de refugiados de la India fueron rechazados con firmeza por el gobierno indio, que también puso objeciones a los intentos del ACNUR de establecer su presencia en los centros de recepción de Pakistán Oriental. Incluso la presencia de las ONG en los campamentos era cada vez menos admisible, a medida que Nueva Delhi intensificaba su asistencia a los Mukhti Bahini, la fuerza guerrillera bangladeshí a la que toleraba desde el comienzo de la crisis. Por otra parte, a medida que las tensiones entre la India y Pakistán y la probabilidad de la guerra aumentaban, los esfuerzos de mediación de la ONU en el conflicto se vieron cada vez con mayor irritación en Delhi. El Secretario General, U Thant, se ofreció a finales de septiembre para mediar entre la India y Pakistán tras el aumento de la tensión y la movilización de sus respectivas fuerzas militares. Mientras Pakistán respondía favorablemente, la India interpretó la iniciativa como un intento de salvar el régimen militar de Pakistán, al que consideraba responsable del éxodo masivo de refugiados. La India instó al Secretario General a encontrar una solución política que ~~tuviese en cuenta los deseos del pueblo de Pakistán Oriental.~~

La guerra entre la India y Pakistán

Los objetivos fundamentales de la India desde el comienzo de la crisis en marzo de 1971 habían sido, primero, la repatriación de todos los refugiados que habían huido de Pakistán Oriental y, segundo, la transferencia del poder político en Pakistán Oriental a la Liga Awami. Así pues, cualquier solución de la crisis que no incluyera disposiciones relativas al retorno de los refugiados era a todas luces inaceptable.¹⁸ Desde el principio, sin embargo, fue difícil entender cómo podía suceder esto sin la derrota militar de Pakistán y su desplazamiento de Pakistán Oriental.

Los dirigentes de la India contemplaron la posibilidad de la intervención militar directa ya en abril de 1971. Sin embargo, el jefe del Estado Mayor indio, general Manekshaw, desechó esa propuesta por considerarla prematura, ya que el ejército indio no estaba preparado para una operación ofensiva, y serían necesarios de seis a siete meses para prepararse para un conflicto en ambos frentes. Cuando después el gobierno de la India descubrió que tanto los EE UU como China suministraban armas al gobierno de Pakistán para mantener la unidad del país, su posición se endureció. A finales de julio, el gobierno indio había llegado a un consenso sobre la cuestión de Pakistán Oriental, que incluía la supervisión directa del gobierno bangladeshí en el exilio y del adiestramiento de los Mukhti Bahini y otras «fuerzas de liberación» de Bangladesh. En agosto de 1971, la India firmó un Tratado de Paz y Amistad para 20 años con la Unión Soviética, mientras la primera ministra, Indira Gandhi, viajaba a Europa occidental y los EE UU para promover la causa de un Bangladesh independiente.

A pesar de los esfuerzos de mediación del Secretario General de la ONU, U Thant, la situación continuó deteriorándose con las noticias de escaramuzas e incursiones fronterizas a lo largo de la frontera india con Pakistán Oriental. En una visita a la India efectuada del día 6 al 8 de noviembre de 1971, el Alto Comisiona-

do, Sadruddin Aga Khan, expresó su preocupación por las crecientes tensiones y los efectos que esto podía tener sobre la prestación de asistencia a los refugiados. En noviembre la situación se deterioró aún más a lo largo de la frontera india, tanto con Pakistán Oriental como con Pakistán Occidental. El 3 de diciembre, Pakistán lanzó ataques aéreos contra bases indias en el frente occidental. Las fuerzas indias entraron después en gran número en Pakistán Oriental. El Consejo de Seguridad de la ONU debatió detenidamente la cuestión, pero fue paralizado al ejercer el derecho de veto uno u otro de sus miembros permanentes. El 5 de diciembre, Indira Gandhi reconoció la independencia de Bangladesh y el 16 de diciembre Dhaka cayó en poder de las fuerzas indias.¹⁹ El jefe de la oficina del ACNUR en esa ciudad, John Kelly, desempeñó un decisivo papel de mediación en la concertación del alto el fuego entre los ejércitos enemigos.²⁰ Con la rendición del ejército paquistaní, la guerra terminó y se preparó el terreno para la independencia de Bangladesh.

La repatriación y los intercambios de población

El camino estaba expedito para el retorno de los refugiados. La India se apresuró a anunciar que todos los refugiados que habían entrado en el país después del 25 de marzo de 1971 debían regresar a Bangladesh antes del fin de febrero de 1972. Este marco temporal pareció optimista, y la organización del transporte necesario para la mayoría de los diez millones de refugiados planteó enormes dificultades operativas. Sin embargo, unos días después de terminar las hostilidades, los refugiados comenzaron a regresar a sus hogares voluntariamente. De hecho, algunos incluso habían comenzado a retornar mientras aún se libraban los combates. El 6 de enero, el Director de Operaciones del ACNUR, Thomas Jamieson, cablegrafió a la sede central del ACNUR en Ginebra para informar de que un millón de refugiados habían salido ya de la India: «En ambos lados de la frontera se hacen prodigiosos y coordinados esfuerzos. [...] Trenes especiales parten cada día y están previstos más para las semanas venideras.»²¹

A finales de enero, unos 6 millones de refugiados habían retornado a su país. Un informe del ACNUR señalaba:

Visitantes de las zonas de campamentos durante el mismo período se maravillaron de los interminables torrentes de personas en camino, andando, en bicicletas y *rickshaws*, de pie en plataformas de camiones, con el único propósito en mente de llegar lo antes posible a sus lugares de origen en Bengala Oriental. En enero, una media diaria de 210.000 personas cruzó la frontera de Bangladesh.²¹

Durante el retorno, a los refugiados se les entregaron alimentos para el viaje, asistencia médica y raciones básicas para dos semanas. Sorprendentemente, a finales de febrero de 1972 más de nueve millones de refugiados habían vuelto a Bangladesh. El deseo de regresar a su país había pesado más que los problemas prácticos. El 25 de marzo, el gobierno de la India calculaba que sólo 60.000 refugiados permanecían en el país.

3.2 La expulsión de asiáticos meridionales de Uganda

El decreto promulgado en 1972 por el presidente de Uganda, Idi Amin, por el que se ordenaba la salida del país de la población ugandesa de origen asiático meridional, desencadenó un éxodo masivo. Mientras miles de asiáticos ugandeses intentaban encontrar países que los aceptaran, el ACNUR y otras organizaciones desempeñaron un papel importante en la ayuda a los que fueron expulsados.

Los asiáticos meridionales del África oriental se habían establecido en la región mucho tiempo atrás y eran de diversa condición. Había hindúes, musulmanes, sijes y cristianos procedentes de diversas zonas del subcontinente indio. Sus orígenes iban desde los comerciantes de la época precolonial hasta los peones y artesanos llevados por los británicos para construir los ferrocarriles, pequeños comerciantes, personas llevadas para dotar de personal a la administración pública y limpiadores y vendedores de algodón que después pasaron a otras áreas de la economía.

Cuando Uganda obtuvo la independencia en 1962, a los asiáticos que vivían en el país se les ofreció la opción de convertirse en ciudadanos ugandeses. Aunque algunos aceptaron, muchos prefirieron conservar su pasaporte británico y la opción de un asentamiento futuro en el Reino Unido. A comienzos de la década de 1970 había unos 75.000 asiáticos meridionales en Uganda. Más o menos la mitad eran titulares de pasaportes británicos, un tercio eran ciudadanos ugandeses o estaban en espera de que sus solicitudes de ciudadanía fueran aprobadas, y el resto eran ciudadanos indios, paquistaníes o kenianos. Durante el período colonial, los asiáticos habían sido blanco de estallidos de hostilidad, en gran medida porque controlaban sectores importantes de la economía. Después de la independencia, la animadversión cobró impulso a medida que el nacionalismo africano estimulaba las demandas de «indigenización», en un intento de reparar la exclusión de los africanos de las estructuras del poder económico y político. Este tipo de iniciativas se vieron por primera vez en la vecina Kenia, y coincidieron con las restrictivas medidas de admisión introducidas por el Reino Unido en 1968 en el contexto de la creciente preocupación por la inmigración procedente de las antiguas colonias.

En Uganda, los intentos llevados a

cabo en la década de 1960 por el régimen del predecesor de Amin, Milton Obote, para transferir el control del comercio de los asiáticos a los africanos, agudizaron las tensiones entre las distintas comunidades. En parte como reacción a esas iniciativas, la mayoría de los asiáticos acogieron favorablemente el acceso al poder de Amin a comienzos de 1971. Sin embargo, a medida que la situación económica se deterioraba, el descontento entre la población urbana y en el seno de las fuerzas armadas impulsó a Amin a buscar un chivo expiatorio de los males económicos del país. A finales de 1971, Amin convocó una reunión de miembros destacados de la comunidad asiática y les reprochó su dominio de sectores de la economía y su falta de integración.

En agosto de 1972, Amin anunció de improviso que todos los no ciudadanos de origen asiático meridional debían salir del país en el plazo de tres meses. Más adelante ordenó la salida de todos los asiáticos, incluso de los que fueran ciudadanos ugandeses. Posteriormente retiró este edicto, pero muchas de las personas que habían solicitado la ciudadanía vieron rechazada su solicitud y se convirtieron de hecho en apátridas. Se hicieron varias excepciones, en particular para profesionales, pero el clima de inseguridad y hostigamiento que reinaba provocó un éxodo masivo al acercarse la fecha límite.

Más de 50.000 asiáticos salieron de Uganda entre la orden de expulsión y la fecha límite de noviembre. Otros habían huido antes. Después de esa fecha, sólo quedaron en Uganda unas 200 familias asiáticas. Se constituyó la Junta de Custodia de las Propiedades de los Asiáticos Partidos para supervisar la disposición de los bienes de las personas expulsadas. A menos que hubieran logrado transferir el dinero o los bienes al extranjero antes de trasladarse a otros países, los asiáticos que huyeron de Uganda llegaron a sus nuevos países de acogida con poco para volver a empezar.

El papel del ACNUR y de la comunidad internacional

A medida que la crisis se desarrollaba, el Reino Unido accedió de mal grado a no aplicar su cupo anual de inmigración y permitió la entrada de un total aproximado de 29.000 asiáticos ugandeses, en su mayoría titulares de pasaportes británicos. Al mismo tiempo,

el gobierno del Reino Unido pidió a otros países que aceptasen a asiáticos expulsados. Finalmente, unos 6.000 asiáticos ugandeses, muchos de ellos titulares de pasaportes británicos, se asentaron en Canadá, y unos 1.500, incluidos algunos de nacionalidad indeterminada, se establecieron en los Estados Unidos.

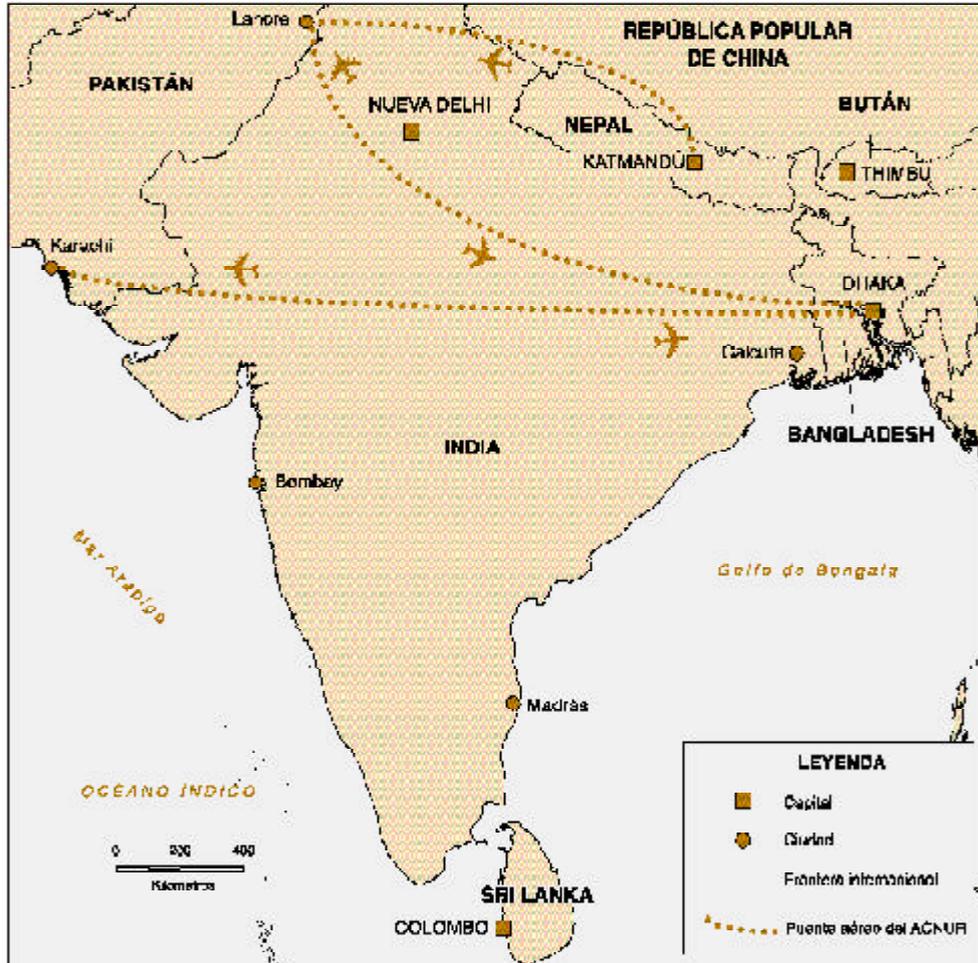
Para salir de Uganda, los asiáticos necesitaban un documento de viaje válido, un país de asilo temporal o permanente y medios para viajar. Para aquellos asiáticos que carecían aún de alguno de estos elementos imprescindibles al acercarse el plazo fijado, una misión de la ONU, de la que formaba parte un representante del ACNUR, voló a la capital ugandesa, Kampala, y negoció una evacuación de emergencia. El Comité Internacional de la Cruz Roja accedió a entregar documentos de viaje a las personas que los necesitaban, y el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (precursor de la Organización Internacional para las Migraciones) organizó el transporte a países de reasentamiento temporales o permanentes.

El ACNUR pidió ayuda a la comunidad internacional en forma de ofrecimientos de reasentamiento permanente y fondos para transportar y prestar asistencia a las personas en tránsito. La respuesta fue positiva y, en menos de dos semanas, unas 3.600 personas fueron trasladadas en avión a alojamientos de tránsito en Austria, Bélgica, España, Italia y Malta. Además del Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos, ofrecieron lugares de reasentamiento permanente Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Suecia y Suiza. La India y Pakistán acogieron a unos 10.000 expulsados, aunque muchos no se establecieron de modo permanente en esos países. Los gobiernos y organizaciones no gubernamentales proporcionaron alojamiento, alimentos y asistencia médica a las personas en tránsito, corriendo el ACNUR con los gastos.

Hasta la década de 1980 no se consiguió cierta reparación en la propia Uganda. El proceso fue lento al principio, pero finalmente varios miles de asiáticos regresaron a corto o a largo plazo para reclamar o vender muchas de las propiedades confiscadas tras la expulsión.

Operación de puente aéreo del ACNUR en el sudeste de Asia, 1973-1973

Mapa 3.2



Fuente: ACNUR, «Airlift: The Sub-Continent Repatriation Operation September 1973-June 1974», Ginebra, 1975.

A finales de mayo de 1972, las contribuciones para la operación de repatriación prometidas al ACNUR, como consecuencia del llamamiento lanzado en enero de ese año, ascendían a 14,2 millones de dólares, de los cuales 6,3 millones se transfirieron al gobierno de Bangladesh para financiar proyectos de ayuda de emergencia y reintegración para los retornados. El ACNUR respaldó un acuerdo entre la Cruz Roja india y la Cruz Roja de Bangladesh en virtud del cual los equipos y suministros de los centros nutricionales que operaban en la India se transferirían a la Cruz Roja de Bangladesh. Ésta, a su vez, podría poner en práctica programas de sanidad preventiva entre los refugiados retornados. El ACNUR accedió también a la propuesta india de transferir a Bangladesh 800 camiones, 300 jeeps y 136 ambulancias que la India había recibido del ACNUR.

La independencia de Bangladesh facilitó las condiciones para el retorno masivo de los refugiados. Aunque no hubo disputas importantes como consecuencia de su regreso, los refugiados carecían de medios inmediatos de ganarse el sustento. Una vez llegados a Bangladesh, los refugiados podían pasar por cualquiera de los 271 campamentos de tránsito que se habían instalado, en los que se proporcionaban servicios médicos, raciones de comida y transporte gratuito. Sin embargo, la inmensa mayoría de los refugiados se dirigieron directamente a sus comunidades, sin pasar por las oficinas de registro de los campamentos indios ni por los campamentos de tránsito bangladeshíes. La oficina de enlace del ACNUR en Dhaka había funcionado durante toda la crisis, trabajando en estrecha colaboración con la Operación de Socorro de las Naciones Unidas para Pakistán Oriental, que había sido creada para coordinar la asistencia internacional tras el catastrófico ciclón de noviembre de 1970.

Aun cuando la operación de repatriación de Bangladesh fue con diferencia la de mayor magnitud, no fue sino una de las muchas repatriaciones que tuvieron lugar en la década de 1970. Como señaló un funcionario del ACNUR varios años después, las predicciones anteriores que decían que la repatriación era «una solución menor, incluso desdeñable» resultaron equivocadas. Por el contrario, «con respecto a las realidades políticas del Tercer Mundo, el énfasis occidental durante la postguerra en la integración en nuevas comunidades como la solución normal no se correspondía ya con las realidades predominantes en otros lugares».²³ Entre las otras repatriaciones en Asia se contaban la de unos 300.000 refugiados que regresaron a Camboya principalmente desde Tailandia en 1979 y la de unos 200.000 rohingyas de Bangladesh que regresaron a Birmania en una operación más controvertida en 1978-1979 (véase recuadro 3.3). En África, grandes repatriaciones voluntarias en las que participaron casi 2 millones de personas en total tuvieron lugar en Nigeria (1970-1971), Sudán (1972), Angola, Mozambique y Guinea-Bissau (1975-1977) y Zaire (1978).

Los intercambios de población de 1973-1974

El desmembramiento de Pakistán, la independencia de Bangladesh y la guerra entre India y Pakistán dejaron a miles de individuos abandonados a su suerte en Estados de los que ya no deseaban formar parte. En marzo de 1973, cuando había transcurrido más de un año desde el fin de la guerra, el jeque Mujibur Rahman, a la sazón primer ministro de Bangladesh, escribió al Secretario General de la ONU, Kurt Waldheim, solicitando la asistencia de las Naciones Unidas para lo que se denominaba operación de «repatriación». Algunos de los repatriados eran personas que habían quedado varadas en una u otra mitad del país durante el conflicto, en tanto que otras habían decidido trasladarse de Bangladesh a Pakistán o viceversa como consecuencia del cambio de circunstancias políticas. En abril, India y Bangladesh hicieron un llamamiento conjunto pidiendo la repatriación simultánea de los prisioneros de guerra y de los presos civiles y sus familias. La declaración pedía también la repatriación de los bengalíes que residían en Pakistán y de

La situación de los refugiados en el mundo



En 1973-1974, unas 230.000 personas fueron repatriadas en el subcontinente indio en un puente aéreo organizado por el ACNUR. (ACNUR/1973)

los paquistaníes que estaban en Bangladesh. Esta declaración resultó ser un importante paso adelante para romper el punto muerto derivado de la continuada negativa de Pakistán a reconocer la independencia de Bangladesh. El mes siguiente, el Alto Comisionado visitó Pakistán y Bangladesh a petición del Secretario General para debatir con los gobiernos la posibilidad de una repatriación masiva.

El 28 de agosto de 1973, los gobiernos de Bangladesh, India y Pakistán firmaron el Acuerdo de Nueva Delhi, que incluía disposiciones sobre la repatriación simultánea de tres grupos fundamentales. Éstos eran los prisioneros de guerra y los civiles paquistaníes presos en la India, todos los bengalíes de Pakistán y «un número sustancial de no bengalíes» presentes en Bangladesh que habían «optado por la repatriación a Pakistán». Los «no bengalíes» recibían por lo general el nombre de biharíes, ya que en su mayoría eran musulmanes indios originarios del estado indio de Bihar que habían llegado a Pakistán Oriental en el momento de la partición de 1947. Se requirió la asistencia de las Naciones Unidas para facilitar la repatriación. Dada su reciente intervención como punto de convergencia, el Secretario General pidió al ACNUR que coordinase todas las actividades relacionadas con el esfuerzo humanitario. En esta tarea, el ACNUR trabajó en estrecha colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja.

En virtud de lo dispuesto en el Acuerdo de Nueva Delhi, el retorno de los prisioneros de guerra y de los presos civiles paquistaníes había de ser organizado bilateralmente por la India y Pakistán. El ACNUR debía asistir a otras categorías de personas en su repatriación. En consecuencia, el Alto Comisionado, Sadruddin Aga Khan, lanzó otro llamamiento humanitario solicitando 14,3 millones de dólares el 13 de septiembre de 1973, en el que subrayaba «el papel que esta operación de repatriación a gran escala puede desempeñar en la creación de las condiciones que conduzcan a la paz y la estabilidad en el subcontinente».²⁴ En noviembre, el Alto Comisionado visitó de nuevo Bangladesh y Pakistán para evaluar personalmente el desarrollo de la operación.

Al terminar octubre de 1973 estaba en marcha una enorme operación de repatriación por vía aérea con aviones prestados por la República Democrática Alemana, la Unión Soviética y el Reino Unido. En noviembre hubo seis aviones asignados a la misión, que transportaron a una media de 1.200 personas al día. A finales de enero de 1974, unas 90.000 personas habían sido transportadas desde Pakistán a Bangladesh, y más de 44.000 desde Bangladesh a Pakistán.²⁵

En ausencia de relaciones diplomáticas y de medios de comunicación entre Bangladesh y Pakistán, la operación aérea estuvo plagada de dificultades. El ACNUR tuvo que negociar las autorizaciones para sobrevolar la India y los acuerdos para poder efectuar escalas técnicas.²⁶ Tuvo que coordinarse constantemente con gobiernos, compañías aéreas y otros asociados para llevar adelante la operación. En realidad, el ACNUR se convirtió en el organismo de ejecución de hecho del Acuerdo de Nueva Delhi de 1973.

A mediados de febrero de 1974, más de 200.000 personas habían sido repatriadas en aplicación del Acuerdo de Nueva Delhi. El éxito en la ejecución del acuerdo desempeñó un papel en modo alguno insignificante en la decisión adop-

tada por Pakistán el 22 de febrero de 1974 de reconocer a Bangladesh. El 1 de julio de 1974, de acuerdo con los gobiernos afectados, el ACNUR abandonó paulatinamente la operación de repatriación que había comenzado en septiembre del año anterior. En esa fecha, unas 9.000 personas habían sido transportadas por mar entre Bangladesh y Pakistán, y unas 231.000 habían sido trasladadas por vía aérea de una parte a otra del subcontinente. Entre esas personas aerotransportadas figuraban unos 116.000 bengalíes que viajaron de Pakistán a Bangladesh y unos 11.000 paquistaníes que fueron trasladados a Pakistán desde Nepal, donde habían huido previamente desde Bangladesh por tierra.²⁷ Fue, en su momento, el mayor puente aéreo de emergencia para civiles que se había organizado hasta entonces.

Los biharíes de Bangladesh

Una de las cuestiones que no se resolvió en esas fechas fue la del estatuto y la ciudadanía de los biharíes, que en muchos casos aún continúa sin resolver. En el momento de la partición de 1947, más o menos un millón de musulmanes del estado indio de Bihar se trasladaron a lo que se convirtió en Pakistán Oriental. La mayoría hablaban urdu, lo que les vinculaba con Pakistán Occidental, pero su situación era relativamente satisfactoria en Pakistán Oriental. Sin embargo, al intensificarse las tensiones entre Pakistán Occidental y Pakistán Oriental se entendió que los biharíes estaban de parte de Pakistán Occidental. En 1971, muchos biharíes se incorporaron a milicias paquistaníes o colaboraron con el ejército paquistaní. En consecuencia, tras la rendición del ejército de Pakistán a mediados de diciembre de 1971, toda la comunidad biharí hubo de hacer frente a la ira del nacionalismo bengalí, y se consideró a los biharíes colaboradores de la administración y las tropas paquistaníes. Muchos biharíes perdieron la vida y gran parte de sus propiedades fueron confiscadas.

Aunque los biharíes estaban entre las personas aceptadas por Pakistán en virtud del acuerdo de repatriación de agosto de 1973, Pakistán tardó en conceder las autorizaciones.²⁸ En una nueva reunión de los ministros de Exteriores de los tres países, celebrada en Nueva Delhi en abril de 1974, se alcanzó un nuevo acuerdo tripartito acerca de una segunda fase de las repatriaciones. Más de 170.000 biharíes se trasladaron a Pakistán en virtud de estos acuerdos.²⁹ Pero Pakistán interpretó de forma restrictiva las categorías de «no bengalíes» consignadas en el acuerdo y no admitió a todos los biharíes. Además de este movimiento anterior, entre 1977 y 1979 casi 9.900 biharíes fueron repatriados a Pakistán, seguidos de otros 4.800 biharíes en 1982. Finalmente, 53 familias biharíes fueron aceptadas por Pakistán en 1993 antes de que las protestas surgidas en el país detuvieran el proceso.

Los observadores atribuyen la resistencia de Pakistán a aceptar a los biharíes, que siempre se han considerado a sí mismos ciudadanos paquistaníes, al temor de que su presencia pueda exacerbar las tensiones étnicas ya existentes en Pakistán. En Bangladesh, los biharíes se han encontrado con problemas para adquirir la nacionalidad, ya que las disposiciones bangladeshíes sobre ciudadanía que datan de 1972 niegan la ciudadanía a todo aquel que «deba, afirme o reconozca, expre-

3.3 La difícil situación de los rohingyas

A finales de la década de 1970, el ACNUR participó en una compleja y controvertida operación de repatriación en la frontera oriental de Bangladesh. Los protagonistas fueron los rohingyas, una minoría musulmana procedente del estado de Arakan, en la mayoritariamente budista Birmania, que se habían refugiado en Bangladesh.

Birmania tenía un largo historial de conflictos y migraciones entre sus diversos pueblos. Casi inmediatamente después de que Birmania obtuviera la independencia del Reino Unido en 1948, la tensión aumentó entre los rohingyas y la población local rakhine en Arakan. El gobierno de Birmania afirmó que los rohingyas eran inmigrantes llegados del subcontinente indio en fechas relativamente recientes y que, por tanto, la constitución birmana no los incluía entre los grupos indígenas con derecho a la nacionalidad. Esta actitud marginó a los rohingyas y dificultó sobremanera su acceso a servicios básicos de carácter social, educativo y sanitario.

En marzo de 1978, las autoridades de inmigración de Birmania lanzaron la operación *Nagamin Sit Sin Yay* (Operación Rey Dragón), cuyo objetivo explícito era examinar sistemáticamente la situación de los individuos que vivían en las zonas fronterizas y «emprender acciones contra los extranjeros» que se habían «filtrado ilegalmente en el país». El resultado fue elegir como blanco a los rohingyas, a quienes no se consideraba ciudadanos. Se llevaron a cabo detenciones y expulsiones generalizadas y en julio de 1978 un gran número de rohingyas habían huido a Bangladesh.

Los cálculos acerca de la cifra real variaban. El gobierno de Bangladesh afirmó que más de 250.000 rohingyas habían solicitado refugio, mientras las autoridades birmanas situaban la cifra en menos de 150.000. La llegada de tantos refugiados ejerció una presión considerable sobre la densamente poblada y empobrecida Bangladesh y generó tensiones en las relaciones entre los dos países. Estas presiones y las preocupaciones de otros países musulmanes por el trato recibido por los rohingyas impulsaron al gobierno

de Bangladesh a solicitar la asistencia de las Naciones Unidas. Muchos de aquellos refugiados vivían en condiciones lamentables, y el gobierno insistió en que el país no podía continuar amparándolos indefinidamente. En consecuencia, se puso en marcha un amplio programa de ayuda de emergencia de la ONU, coordinado por el ACNUR, a partir de mayo de 1978. En total, se crearon 13 campamentos de refugiados. A medida que la crisis se atenuaba, Birmania y Bangladesh buscaron una solución permanente al problema de los refugiados. Ninguno de los dos países era en aquellas fechas (ni lo ha sido después) parte de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

En julio de 1978 se firmó un acuerdo bilateral entre los dos países, del que el ACNUR no fue parte, y que contemplaba la repatriación de los rohingyas. La oposición al regreso fue grande entre los refugiados, y se tuvo noticia de graves enfrentamientos entre los refugiados y funcionarios de Bangladesh que se saldaron con cientos de víctimas mortales. El deterioro de las condiciones de los campamentos, la detención de algunos dirigentes rohingyas y la reducción de las raciones de comida fueron otros factores que impulsaron a los refugiados a regresar. A finales de 1979 habían regresado a Birmania más de 180.000.

En un intento de mejorar la situación de los retornados, el ACNUR dedicó 7 millones de dólares a proyectos para ayudar a su reintegración. Pero al ser su presencia limitada, el ACNUR no pudo supervisar de cerca la situación ni garantizar que los rohingyas que regresaban recibían un trato correcto por parte de las autoridades. La discriminación contra ellos continuó. En 1982, una nueva ley de ciudadanía estableció tres clases de ciudadanía, pero para los rohingyas siguió siendo sumamente difícil obtener la ciudadanía.

En 1991-1992, los rohingyas huyeron una vez más del norte del estado de Rakhine (nuevo nombre de Arakan). Unas 250.000 personas fueron registradas y alojadas en 20 campamentos de Bangladesh. La repatriación

de esos refugiados a Myanmar, nombre adoptado por Birmania en 1989, fue de nuevo controvertida. Los retornos de 1992-1993 se llevaron a cabo al amparo de otro acuerdo bilateral entre Bangladesh y Myanmar, del que el ACNUR volvió a ser excluido. En 1993, el gobierno de Myanmar accedió finalmente a permitir la presencia del ACNUR en el estado de Rakhine. En abril de 1994, una vez consolidada esta presencia, el ACNUR facilitó la repatriación voluntaria de los refugiados desde Bangladesh. En aquel momento, las organizaciones humanitarias criticaron con dureza al ACNUR, poniendo en duda el carácter auténticamente voluntario de la repatriación y alegando que la situación no había mejorado lo suficiente para permitir el retorno seguro de los rohingyas.¹⁴ Al tiempo que reconocía la vulnerabilidad de los rohingyas en ambos lados de la frontera, la evaluación del ACNUR fue que en la mayoría de los casos estaban mejor en sus hogares de Myanmar que en los campamentos de Bangladesh.

Miles de rohingyas huyeron de nuevo a Bangladesh en 1996 y 1997. Al principio, las fuerzas bangladeshíes obligaron a repatriarse a cientos de ellos, pero esta actitud terminó en gran medida tras la intervención del ACNUR. Desde que estableció su presencia en el norte del estado de Rakhine, el ACNUR ha llevado a cabo varios proyectos encaminados a facilitar la reintegración y a mejorar la infraestructura básica. Ha entablado diálogo con todos los niveles del gobierno de Myanmar, presionándoles para que se ocupen de la cuestión de la ciudadanía de los rohingyas y pongan fin a las prácticas de trabajo forzado. De los rohingyas que huyeron a Bangladesh a comienzos de la década de 1990, unos 200.000 habían regresado en diciembre de 1999, y quedaban unos 22.000 en Bangladesh. Pero aun cuando muchas de las causas que motivaron las salidas masivas en años anteriores puedan haberse mitigado, la difícil situación de los rohingyas en Myanmar sigue siendo un asunto de preocupación internacional.

samente o por conducta, lealtad a un Estado extranjero».³⁰ Aunque muchos biharíes han sido aceptados en la práctica en Bangladesh, en 1999 más de 200.000 biharíes vivían aún en 66 campamentos dotados de instalaciones precarias y diseminados por Bangladesh. Su poco clara situación de ciudadanía les ha creado innumerables problemas. Puesto que ninguno de los dos países está dispuesto a aceptar una responsabilidad plena hacia ellos, los biharíes son potencialmente apátridas. Después de tantos años de existencia como refugiados, hay ahora indicios de que algunos biharíes preferirían obtener la nacionalidad bangladeshí.³¹

Ampliación del papel del ACNUR en el sur de Asia

La operación de ayuda de emergencia para los refugiados bangladeshíes expuso al ACNUR a muchos de los problemas a los que la organización habría de hacer frente con creciente asiduidad en las décadas siguientes. Entre ellos figuraban la gestión de afluencias masivas de refugiados protagonizadas por millones de refugiados, el uso de campamentos de refugiados de grandes dimensiones y construidos apresuradamente y las dificultades relacionadas con la obtención y distribución de alimentos y otros suministros básicos de ayuda de emergencia. Asimismo, expuso al ACNUR al devastador impacto que el cólera puede tener en campamentos de refugiados sobrepoblados.

La asunción por el ACNUR del papel de punto de convergencia fue un elemento importante en el tratamiento de la crisis de los refugiados bangladeshíes. Aunque el término «punto de convergencia» no volvió a emplearse, el concepto se consideró útil en situaciones de emergencia, en las que las necesidades globales iban más allá del mandato de cualquier organismo de la ONU. Esta operación sería sólo la primera de muchas crisis de refugiados en las que el ACNUR fue llamado por el Secretario General para actuar como organismo principal de la ONU para la coordinación de la asistencia humanitaria internacional.

Pero el aspecto más notable de esta operación de ayuda de emergencia fue quizá el entorno sumamente politizado en el que se llevó a cabo. La crisis de los refugiados bangladeshíes aumentó la conciencia en el seno de las Naciones Unidas de que los movimientos masivos de refugiados no sólo tienen su origen en los conflictos sino que pueden generar en sí mismos graves amenazas para la paz y la seguridad regionales. Asimismo, el papel desempeñado por el jefe de la oficina del ACNUR en Dhaka en la concertación de un alto el fuego entre los ejércitos de la India y Pakistán en las últimas horas de la guerra ilustra hasta qué punto la organización se implicó sobre el terreno a medida que la crisis se desarrollaba. Tanto el gobierno de la India como el de Pakistán desconfiaban de los motivos del ACNUR y, en consecuencia, las relaciones con ellos fueron a menudo tensas. El Alto Comisionado, Sadruddin Aga Khan, mantuvo un estrecho contacto con el Secretario General de la ONU durante la crisis.

Las soluciones que se aplicaron a las convulsiones que padeció el subcontinente indio en los primeros años de la década de 1970 tenían sus raíces en enfoques

anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Los acuerdos de repatriación suscritos por los gobiernos de Bangladesh, India y Pakistán después de 1973 se basaban en la idea de que los intercambios de población eran una manera eficaz de resolver los problemas relativos a grupos minoritarios dentro de Estados independientes. Dadas las inmensas distancias que median entre Pakistán y Bangladesh, estas repatriaciones se llevaron a cabo en gran medida por vía aérea, pero en realidad eran semejantes a los intercambios de población anteriores, como los que habían tenido lugar en Europa en la década de 1920 entre Grecia y Turquía y entre Grecia y Bulgaria.

La intervención del ACNUR en el sur de Asia continuó una vez concluida la crisis de los bangladeshíes. Al terminar la década de 1970, el ACNUR estaba inmerso en una operación de repatriación de refugiados musulmanes rohingyas de Bangladesh a Birmania. Fuera de la región, el ACNUR intervino también a principios de la década de 1970 en la asistencia a personas del sur de Asia expulsadas de Uganda por el régimen del presidente Idi Amin (véase recuadro 3.2). Otra población de refugiados en el sur de Asia, a la que a menudo se pasa por alto, y con la que el ACNUR sólo ha tenido una intervención mínima, es la población de refugiados tibetanos en la India, que reside en este país desde 1959 (véase recuadro 3.1). Aunque el ACNUR participó en la asistencia a diversos nuevos grupos de refugiados en el sur de Asia en los años que siguieron a la crisis de los refugiados bangladeshíes, a partir de mediados de la década de 1970 el epicentro del trabajo del ACNUR en Asia se trasladó a Indochina.



4 La huida de Indochina

Las convulsiones que siguieron a las victorias comunistas de 1975 en las antiguas colonias francesas de Indochina (Vietnam, Camboya y Laos) provocaron la huida de más de 3 millones de personas de estos países en los 20 años siguientes. El prolongado éxodo masivo de la región y la gran respuesta internacional a la crisis impulsaron al ACNUR a desempeñar un papel destacado en una operación humanitaria compleja, costosa y expuesta al escrutinio de la opinión pública. Cuando los primeros refugiados huyeron de Vietnam, Camboya y Laos en 1975, el gasto anual total del ACNUR en todo el mundo era inferior a 80 millones de dólares de EE UU. En 1980, la cifra había superado los 500 millones de dólares.¹

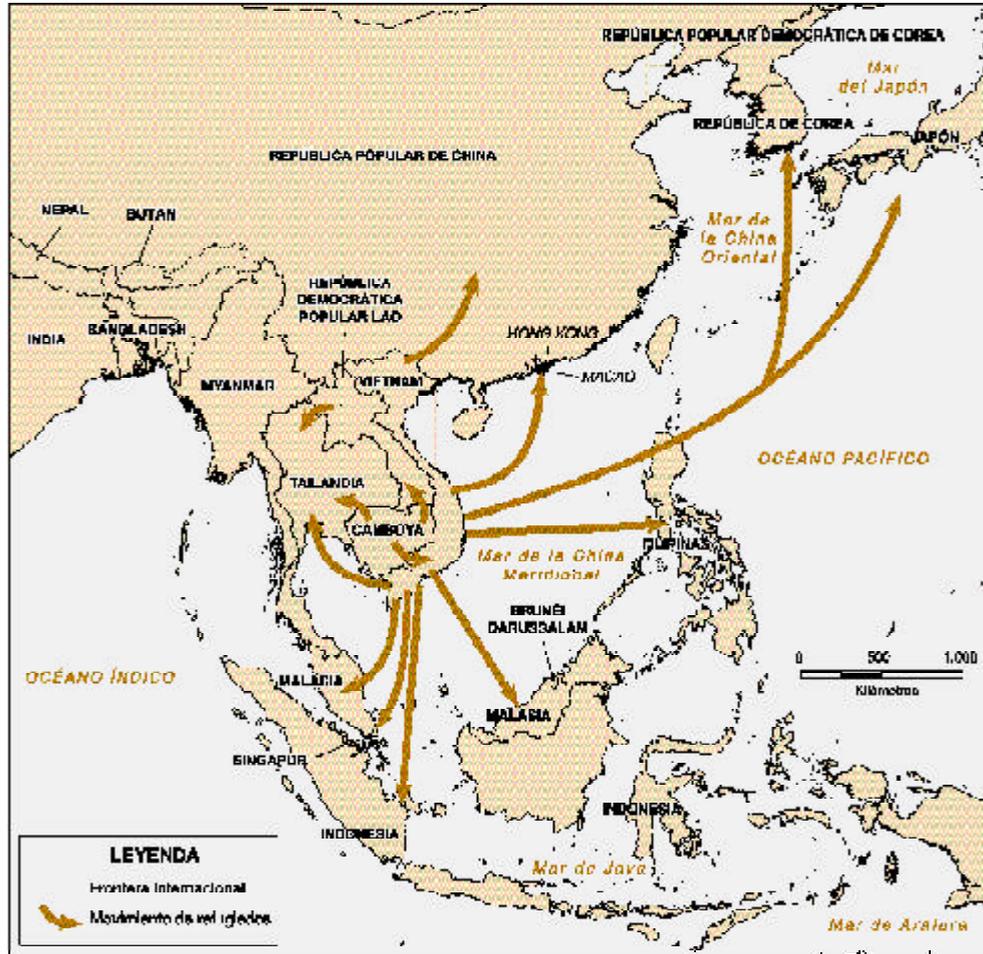
El desplazamiento causado por los conflictos de Indochina, agravados por las rivalidades entre los Estados Unidos y la Unión Soviética además de China, llevaron al límite la capacidad de los Estados de la región para absorber a los refugiados. Por otra parte, puso a prueba el compromiso de los Estados occidentales con el reasentamiento de los refugiados que huían del comunismo. Finalmente, unió a los Estados afectados en la búsqueda de soluciones. En el caso de Vietnam, se elaboró el Programa de Salidas Organizadas, en virtud del cual las autoridades vietnamitas accedieron a permitir la salida ordenada de personas a los países de reasentamiento, para evitar las salidas clandestinas y peligrosas por mar. El programa representó la primera ocasión en que el ACNUR participó en iniciativas para adelantarse a un problema de refugiados en vez de ocuparse sin más de sus repercusiones. Otros programas innovadores fueron las medidas contra la piratería y las de salvamento en el mar para proteger a los «refugiados del mar» vietnamitas.

En los primeros momentos de la crisis, el reasentamiento de los refugiados en países no pertenecientes a la región brindó una solución que redujo la presión sobre los países de primer asilo. Sin embargo, conforme avanzaba la década de 1980 se extendió gradualmente la preocupación entre los gobiernos occidentales por el gran número de refugiados que llegaban a sus respectivos países. Aumentaron asimismo sus recelos acerca de los motivos que les habían impulsado a partir, pues consideraban a muchos de ellos emigrantes económicos y no refugiados. Se afirmó con creciente frecuencia que el reasentamiento de duración indefinida perpetuaba una necesidad de asilo de la misma duración. En consecuencia, a partir de 1989 se tomaron medidas, en virtud del denominado Plan General de Acción, para controlar las salidas y fomentar y facilitar la repatriación de solicitantes de asilo procedentes de la región. Esta iniciativa señaló un punto de inflexión en las actitudes occidentales hacia las cuestiones relativas a los refugiados. Como habían de demostrar palmariamente las crisis de la década de 1990, los países occidentales, aun manteniendo el principio de asilo, no estaban ya dispuestos a contemplar el reasentamiento de poblaciones masivas de refugiados.

Miles de vietnamitas perdieron la vida, víctimas de los ataques de los piratas o ahogados en el mar, durante el éxodo de los «refugiados del mar» que tuvo lugar a partir de 1975. (G. KLUJN/1980)

El éxodo de Indochina

Mapa 4.1



Guerra y éxodo de Vietnam

Los 30 años de guerra prácticamente ininterrumpida que asolaron Vietnam de 1945 a 1975 se caracterizaron por inmensos sufrimientos y por desplazamientos masivos de personas. Tras la derrota francesa en Dien Bien Phu en mayo de 1954, la primera guerra de Indochina concluyó con la constitución de un Estado comunista en el norte (la República Democrática de Vietnam, también llamada Vietnam del Norte) y otro Estado en el sur (la República de Vietnam, o Vietnam del Sur). Tras la constitución de un gobierno comunista en el norte, más de un millón de personas se trasladaron al sur en los años 1954-1956. Entre ellas figuraban casi 800.000 católicos, que representaban aproximadamente dos tercios de la población católica del norte. Se produjo también un movimiento de menor propor-

ción en dirección contraria, al ser transportados al norte unos 130.000 partidarios del movimiento comunista Viet Mihn por buques polacos y soviéticos.²

En 1960 se reanudó el conflicto en Vietnam del Sur. Fuerzas anticomunistas, respaldadas por los Estados Unidos, que finalmente enviarían a más de 500.000 soldados, intentaron detener la propagación del comunismo en el sudeste de Asia apoyado por la Unión Soviética y China. La guerra de Vietnam ocasionó oleadas de desplazamiento cada vez más importantes en los tres países indochinos. La mayor parte del desplazamiento fue interno, pero en algunos casos rebasó las fronteras, como en el de los «jemer del delta», que huyeron a Camboya para escapar de los combates en Vietnam.³ A finales de la década de 1960, cuando la guerra estaba en su apogeo, se calcula que la mitad de los 20 millones de habitantes de Vietnam del Sur habían sido objeto de desplazamiento interno.⁴

El Acuerdo de Paz de París, de 27 de enero de 1973, puso fin temporalmente al conflicto de Vietnam y abrió la puerta a un papel más amplio del ACNUR, que puso en marcha un programa de asistencia a las personas desplazadas en Vietnam y Laos, que incluía la aportación de 12 millones de dólares que se destinaron a proyectos de reconstrucción. Sin embargo, el programa no tardó en ser eclipsado por la reanudación de las hostilidades a comienzos de 1975 y la caída de Saigón ante las fuerzas revolucionarias el 30 de abril. El mismo año, gobiernos comunistas llegaron al poder en los vecinos Laos y Camboya.

A diferencia del ultraradical movimiento del Jemer Rojo, que tomó el control de Camboya en abril de 1975, dirigentes prosoviéticos más convencionales accedieron al poder en Vietnam y Laos. Gracias a su intervención previa en estos dos países antes de abril de 1975, el ACNUR pudo mantener el contacto con los gobiernos de Hanoi y Vientián, respectivamente. De hecho, el Alto Comisionado, Sadruddin Aga Khan, visitó ambos países en septiembre de 1975, inspeccionando proyectos en los que el ACNUR ayudaba a personas desplazadas por la guerra a regresar a sus hogares.

En el norte de Vietnam, el ACNUR prestó asistencia agrícola, sanitaria y de reconstrucción a parte de los 2,7 millones de desplazados. Muchas de estas personas habían huido de los combates en el sur, en tanto que otras habían sido desplazadas por los bombardeos estadounidenses en el norte entre 1965 y 1972. En el sur, el ACNUR facilitó más de 20.000 toneladas de alimentos y otros suministros de ayuda de emergencia para millones de personas desplazadas que intentaban reconstruir sus vidas después de la guerra.

La caída de Saigón

La atención principal del ACNUR pasó gradualmente de ayudar a los desplazados dentro de Vietnam a ayudar a las personas que huían del país. En los días que precedieron a la caída de Saigón, en abril de 1975, unos 140.000 vietnamitas estrechamente vinculados con el anterior gobierno de Vietnam del Sur fueron evacuados del país y reasentados en los Estados Unidos. A la evacuación organizada por los Estados Unidos le siguió un éxodo de menor magnitud de vietnamitas que

salieron por mar a países vecinos del sudeste de Asia. Al término de 1975, unos 5.000 vietnamitas habían llegado a Tailandia, 4.000 a Hong Kong, 1.800 a Singapur y 1.250 a Filipinas.

La reacción inicial del ACNUR fue considerar estos movimientos como las secuelas de la guerra y no como el comienzo de una nueva crisis de refugiados. En una petición de financiación lanzada en noviembre de 1975, el Alto Comisionado, Sadruddin Aga Khan, subrayó que los programas para vietnamitas y laosianos dentro o fuera de su país eran «acciones humanitarias interrelacionadas, concebidas para ayudar a quienes habían sufrido un desarraigo más grave a causa de la guerra y sus consecuencias».⁵

Pero a medida que cundía el descontento con el nuevo régimen comunista, aumentaba también el número de personas que huían del país. En julio de 1976, el gobierno de Hanoi despojó al Gobierno Revolucionario Provisional que había establecido en el sur después de la caída de Saigón de la autonomía que pudiera quedarle y unificó el país con el nombre de República Socialista de Vietnam. Empezó asimismo un programa de reasentamiento de población urbana en el medio rural, en las llamadas «nuevas zonas económicas». Más de un millón de personas fueron conducidas a «campos de reeducación». Muchas murieron, y decenas de miles permanecerían privadas de libertad hasta finales de la década de 1980. Con el paso del tiempo, también se hizo patente que la prominencia de la población de etnia china en el sector económico privado era contraria a la concepción socialista de las nuevas autoridades.

A comienzos de 1978 se adoptaban medidas formales para expropiar los negocios de los empresarios privados, en su mayoría de etnia china. Estas acciones coincidieron con un notable deterioro de las relaciones entre Vietnam y China, que a su vez era un reflejo de la relación cada vez más deteriorada de Vietnam con el aliado de China, Camboya. Las actitudes oficiales vietnamitas hacia las personas de etnia china (o hoa) fueron cada vez más hostiles y, en febrero de 1979, fuerzas chinas atacaron regiones fronterizas vietnamitas y las relaciones no volvieron a la normalidad hasta pasados más de 10 años.

En 1977, unos 15.000 vietnamitas solicitaron asilo en países del sudeste de Asia. Al término de 1978 el número de personas que huían por mar se había cuadruplicado, y el 70% de esos solicitantes de asilo eran vietnamitas de origen chino. Un número muy superior de vietnamitas de etnia china huyeron a China. Procedían sobre todo del norte de Vietnam, donde vivían desde hacía décadas, y eran en su mayoría artesanos, campesinos y pescadores pobres. China puso en marcha posteriormente un proyecto de reasentamiento de los refugiados en explotaciones agrícolas estatales en el sur de China. El ACNUR contribuyó con la donación de 8,5 millones de dólares a las autoridades chinas y la apertura de una oficina en Pekín. Al término de 1979, más de 250.000 personas procedentes de Vietnam se habían refugiado en China.⁶ China fue prácticamente el único país de la región del Asia oriental que concedió no sólo asilo, sino también asentamiento local a los refugiados que huían de Vietnam.





Integrantes de un grupo de 162 refugiados vietnamitas que llegaron a Malasia en un pequeño barco pesquero que se hundió a unos metros de la costa. (ACNUR/K. GAUGLER/1978)

Los refugiados del mar

A finales de 1978 había casi 62.000 «refugiados del mar» vietnamitas en campamentos de todo el sudeste de Asia. A medida que aumentaba su número, se intensificaba también la hostilidad local. La tensión se veía agravada por el hecho de que, en algunos casos, las embarcaciones que arribaban a las costas de los países del sudeste de Asia no eran pequeños barcos pesqueros de madera sino buques de carga de casco de acero, fletados por organizaciones de contrabandistas de la región y que transportaban a más de 2.000 personas cada uno. En noviembre de 1978, por ejemplo, un carguero de 1.500 toneladas, el *Hai Hong*, fondeó en Port Klang, Malasia, y pidió permiso para desembarcar su cargamento humano formado por 2.500 vietnamitas. Cuando las autoridades malasias exigieron que el buque se hiciera de nuevo a la mar, el representante local del ACNUR afirmó que los vietnamitas que estaban a bordo se consideraban «de la incumbencia de la Oficina del ACNUR». ⁷ Esta posición se vio reforzada por un cablegrama de la sede central del ACNUR en el que se indicaba que «en el futuro, a menos que haya claros indicios en contra, los casos de embarcaciones procedentes de Vietnam se considerarán *prima facie* de la incumbencia del ACNUR». ⁸ Durante más de 10 años, a los vietnamitas que llegaban a campamentos administrados por el ACNUR se les concedía el estatuto de refugiado *prima facie* y se les brindaba la oportunidad de reasentamiento final en otros países.

4.1 Conferencias internacionales sobre refugiados indochinos

La conferencia de Ginebra de 1979

A mediados de 1979, de los más de 550.000 indochinos que habían solicitado asilo en el sudeste de Asia desde 1975, unos 200.000 habían sido reasentados y 350.000 permanecían en países de primer asilo en la región. En los seis meses precedentes, por cada individuo que pasaba al reasentamiento, tres más habían llegado a los campamentos. A finales de junio de 1979, los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) anunciaron que no aceptarían nuevas llegadas. Las «expulsiones» de barcos de las aguas territoriales de los países del sudeste asiático estaban en su apogeo y el asilo corría peligro. «Es evidente que el problema ha ido por delante de las soluciones», afirmó el **Alto Comisionado, Poul Hartling**.

Los días 20 y 21 de julio de 1979, 65 gobiernos respondieron a la invitación del Secretario General de la ONU y asistieron a una conferencia internacional sobre los refugiados indochinos. Los compromisos internacionales que contrajeron fueron varios e importantes. Las promesas de reasentamiento en todo el mundo pasaron de 125.000 a 260.000 personas. Vietnam accedió a tratar de poner fin a las salidas ilegales y, en su lugar, a promover salidas ordenadas y directas. Indonesia y Filipinas se comprometieron a establecer centros de procesamiento para acelerar el reasentamiento, y los nuevos compromisos económicos con el ACNUR totalizaron unos 160 millones de dólares en efectivo y en especie, duplicando con creces el total de los cuatro años anteriores.

Aunque no se adquirieron compromisos formales en relación con el asilo, la reunión refrendó los principios generales de asilo y no devolución. Como afirmó el Secretario General en su discurso de apertura, los países de primer asilo esperaban que ningún refugiado permaneciera en ellos durante más tiempo que el período especificado. De este modo se formalizó un *quid pro quo* (asilo temporal o «primer» asilo en la región por reasentamiento permanente en otros países) o, como alguien lo calificó, «una costa abierta por una puerta abierta».

Se puso fin en gran medida a las «expulsiones» de barcos vietnamitas que intentaban huir. Las tasas de llegadas en la región descendieron

espectacularmente al imponer Vietnam fuertes sanciones por las salidas clandestinas, y un pequeño goteo de salidas directas comenzó desde Vietnam. Más de 450.000 refugiados indochinos fueron reasentados desde campamentos del sudeste de Asia en el lapso de 18 meses. De 1980 a 1986, a medida que los reasentamientos superaban en número a las decrecientes llegadas, las autoridades de refugiados comenzaron a hablar con creciente optimismo acerca de la solución de la crisis regional.

En 1987-1988, sin embargo, las llegadas de vietnamitas se dispararon de nuevo y se hizo evidente que el antiguo consenso no se mantendría. Los países occidentales, ante la corriente en aumento de solicitantes de asilo que llamaba a sus puertas, y convencidos de que los indochinos que llegaban no merecían ya automáticamente el estatus de refugiados, redujeron gradualmente el número de personas reasentadas y aplicaron criterios más selectivos. El acuerdo de 1979 (asilo temporal seguido de reasentamiento en un tercer país) había dejado de ser válido. El Alto Comisionado, Jean-Pierre Hocké, señaló a este respecto: «El paso del tiempo ha erosionado progresivamente el consenso en el que se ha basado nuestro enfoque de la cuestión de los refugiados indochinos».⁴⁴

La conferencia de Ginebra de 1989 y el Plan General de Acción

En junio de 1989, diez años después de la primera conferencia sobre los refugiados indochinos, se celebró en Ginebra otra conferencia. En esta ocasión, los 70 gobiernos presentes aprobaron un nuevo enfoque regional al que se daría el nombre de Plan General de Acción (PGA). El PGA representó un importante esfuerzo multilateral para resolver el problema de los refugiados vietnamitas. Fue uno de los primeros ejemplos de una situación en la que el país de origen se convirtió en actor fundamental, junto con otros países y actores de la región y de otras regiones, a la hora de ayudar a resolver una gran crisis de refugiados.

El PGA tenía cinco objetivos principales: primero, reducir las salidas clandestinas mediante medidas oficiales contra los organizadores de salidas en barco y promover el aumento de las oportunidades de

migración legal en virtud del Programa de Salidas Organizadas; segundo, proporcionar asilo temporal a todos los solicitantes de asilo hasta que se determinase su estatuto y se encontrase una solución duradera; tercero, determinar el estatuto de refugiado de todos los solicitantes de asilo de conformidad con las normas y los criterios internacionales; cuarto, reasentar en terceros países a las personas reconocidas como refugiados, así como a todos los vietnamitas que estaban en campamentos antes de las fechas límite regionales; y quinto, asistir en el retorno de quienes no resultaran ser refugiados y reintegrarlos en sus países de origen.⁴⁵

La tarea de ejecutar el PGA le correspondió al ACNUR, en tanto que el respaldo económico provenía de la comunidad donante. Se estableció un Comité Directivo, presidido por el ACNUR y formado por representantes de todos los gobiernos que asumían compromisos en virtud del PGA, ya fuera de asilo, reasentamiento o repatriación.

Allí donde los compromisos de 1979 sobre asilo eran de carácter general, los contraídos diez años después eran más específicos. Por ejemplo, se afirmaba: «Se concederá refugio temporal a todos los solicitantes de asilo, que serán tratados de manera idéntica sin tener en cuenta la forma en que han llegado hasta que concluya el proceso de determinación del estatuto». Estos compromisos se cumplieron en la mayor parte de la región, aunque hubo excepciones. Tailandia, entre otras cosas, puso fin a las «expulsiones» de barcos de sus aguas territoriales, pero Singapur dejó de permitir el desembarco de los casos de salvamento en el mar o de llegada directa. En Malasia, durante gran parte de 1989-1990, las autoridades locales tuvieron órdenes de desviar de nuevo a aguas internacionales los barcos que llegasen.

Mediante el efecto conjunto de la falta de incentivos en los campamentos (incluida la terminación de la asistencia para la repatriación a personas llegadas después de septiembre de 1991) y las campañas del ACNUR en los medios de comunicación dentro de Vietnam, el PGA puso término finalmente al flujo de solicitantes de asilo vietnamitas. En 1989, unos 70.000 vietnamitas solicitaron asilo en el sudeste de Asia. En 1992, sólo lo

hicieron 41, y la cifra ha seguido siendo insignificante desde esa fecha.

Cuando se celebró la conferencia que aprobó el PGA, en 1989, un total de 50.670 refugiados vietnamitas anteriores a la fecha límite residían en campamentos del sudeste de Asia. Casi la cuarta parte de ellos habían sido rechazados ya por al menos un país de reasentamiento, y otro 25% eran casos de baja prioridad de acuerdo con unos criterios de reasentamiento cada vez más restrictivos. A finales de 1991, prácticamente todas estas personas habían sido reasentadas. De los vietnamitas posteriores a la fecha límite, un total aproximado de 32.200 fueron reconocidos como refugiados y reasentados, frente a 83.300 cuyas peticiones fueron rechazadas y que regresaron a sus hogares. En general, durante los ocho años de aplicación del PGA, más de 530.000 vietnamitas y laosianos fueron reasentados en otros países.

Ninguno de los países que acordaron aplicar los procedimientos de determinación del estatus de refugiado era parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, con la excepción de Filipinas, y ninguno tenía experiencia legislativa o administrativa en la determinación del estatus de refugiado. Sin embargo, los cinco lugares principales de primer asilo (Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Malasia y Tailandia) aprobaron procedimientos por los que se concedía a los solicitantes de asilo el acceso al ACNUR, una entrevista completa para la determinación del estatus de refugiado, los servicios de un intérprete y la posibilidad de revisión por una segunda autoridad. Además, en Hong Kong los solicitantes tuvieron acceso a los tribunales para la revisión judicial.

En términos generales, más o menos el 28% de los solicitantes de asilo vietnamitas que reclamaron el estatus de refugiado en virtud de los procedimientos del PGA tuvieron éxito. Hong Kong, que entrevistó al máximo número de solicitantes (60.275), registró también la tasa más baja de aprobación (18,8%). La autoridad del ACNUR para reconocer a los refugiados en virtud de su mandato representó una importante red de seguridad para garantizar que ninguna persona cuya petición fuera válida era rechazada y devuelta a Vietnam.

Para alcanzar un consenso acerca de la repatriación a Vietnam, los gobiernos que eran partes del PGA habían acordado en 1989 que «en primer lugar, se hará todo lo posible para fomentar el retomo voluntario de [aquellas personas cuyas solicitudes sean rechazadas] [...] Si, una vez transcurrido un tiempo razonable, es evidente que la repatriación voluntaria no progresa suficientemente hacia el objetivo deseado, se examinarán alternativas reconocidas como aceptables en virtud de las prácticas internacionales».⁴⁹ Aunque nadie lo dijo abiertamente, para la mayoría esto significó en su momento el retomo involuntario.

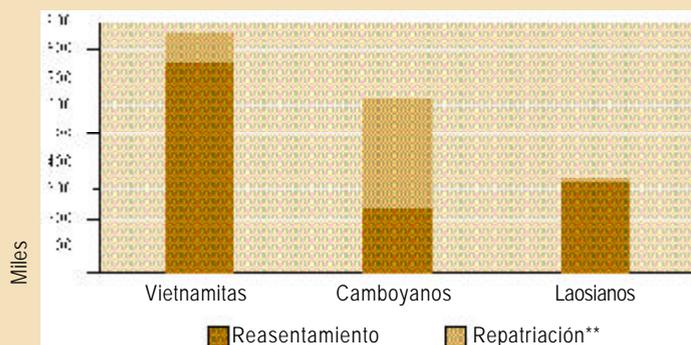
Hong Kong había comenzado el proceso de «selección» de las personas que llegaban un año antes que el resto de la región y, en marzo de 1989, había organizado ya la primera repatriación voluntaria a Vietnam en más de una década. En los meses siguientes, sin embargo, el gobierno decidió que el número de personas que regresaban voluntariamente era insuficiente y recurrió a medidas más extremas. El 12 de diciembre de 1989, al amparo de la oscuridad, más de 100 policías de Hong Kong escoltaron a un grupo de

51 hombres, mujeres y niños vietnamitas hasta un avión que los esperaba y que los trasladó a Hanoi. Las subsiguientes protestas internacionales persuadieron a Hong Kong de aplazar nuevas repatriaciones involuntarias pero, en una nueva iniciativa, el Reino Unido, Hong Kong y Vietnam firmaron un acuerdo en octubre de 1991 para aplicar un «Programa de Retorno Ordenado».

Los países de asilo de la ASEAN firmaron finalmente sus propios acuerdos sobre un Programa de Retorno Ordenado, en virtud de los cuales el ACNUR accedió a sufragar los gastos del transporte y a proporcionar algún apoyo logístico, al tiempo que insistía en que no participaría en movimientos que implicaran el uso de la fuerza. Al final, sin embargo, la distinción entre retomo voluntario e involuntario se difuminó debido al aumento de las tensiones en los campamentos vietnamitas y a los frecuentes estallidos de violencia en los campamentos de Hong Kong. A partir de 1992, el ritmo de la repatriación se aceleró y le correspondió al ACNUR coordinar la asistencia para la reintegración y supervisar a los más de 109.000 vietnamitas que finalmente regresaron a sus hogares en virtud de los acuerdos del PGA.

Indochina: reasentamiento y repatriación, 1975-1997*

Gráfico 4.1



* La tabla indica el reasentamiento o la repatriación desde países o territorios de primer asilo.

** Incluye 367.040 camboyanos que no se contaron como ingresos en los campamentos del ACNUR en Tailandia, pero que regresaron bajo los auspicios del ACNUR en 1992-1993, así como solicitantes de asilo vietnamitas rechazados.

Al comenzar el éxodo de Indochina en 1975, ni un solo país de la región había accedido a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, ni al Protocolo de 1967. Ninguno de los países que recibió a los «refugiados del mar» vietnamitas les autorizó a quedarse de modo permanente, y algunos ni siquiera permitieron el refugio temporal. Singapur se negó a desembarcar a los refugiados que no tuvieran garantías de reasentamiento en el plazo de 90 días. Malasia y Tailandia recurrieron con frecuencia a obligar a los barcos a alejarse de sus costas. Cuando las llegadas de embarcaciones vietnamitas aumentaron de forma espectacular en 1979, con más de 54.000 personas sólo en junio, las «expulsiones» de barcos de aguas territoriales de algunos países del sudeste asiático se convirtieron en un hecho rutinario, y miles de vietnamitas podrían haber perecido en el mar como consecuencia de esa política.

A finales de junio de 1979, los cinco países que integraban la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) advirtieron públicamente de que habían «llegado al límite de su resistencia y [habían] decidido que no aceptarían nuevas llegadas».⁹ Ante esta amenaza directa para el principio de asilo, el Secretario General de la ONU convocó una conferencia internacional sobre «refugiados y personas desplazadas en el sudeste de Asia» en Ginebra en el mes de julio (véase recuadro 4.1).¹⁰ «Existe una grave crisis en el sudeste de Asia», afirmaba el Alto Comisionado, Poul Hartling, en una nota informativa preparada con ocasión de la conferencia, para «cientos de miles de refugiados y personas desplazadas [...] el derecho fundamental a la vida y la seguridad está en peligro».¹¹

Como consecuencia de la conferencia de 1979, se conjuró la crisis inmediata. En lo que equivalió a un acuerdo tripartito entre países de origen, países de primer asilo y países de reasentamiento, los países de la ASEAN prometieron mantener sus compromisos de proporcionar asilo temporal en tanto en cuanto Vietnam tratara por todos los medios de impedir las salidas ilegales y de promover las salidas ordenadas, y en tanto en cuanto terceros países acelerasen la tasa de reasentamiento. Indonesia y Filipinas accedieron a establecer centros regionales de procesamiento para ayudar a reasentar con más rapidez a los refugiados y, con notables excepciones, se puso fin a las «expulsiones» de barcos. El reasentamiento internacional, que tenía lugar a un ritmo de unas 9.000 personas al mes en el primer semestre de 1979, aumentó hasta unas 25.000 al mes en el segundo semestre del año. Entre julio de 1979 y julio de 1982, más de 20 países (encabezados por los Estados Unidos, Australia, Francia y Canadá) reasentaron a un total de 623.800 refugiados indochinos.¹²

Vietnam, por su parte, accedió a hacer todo lo posible para poner fin a las salidas ilegales y a continuar con un Memorandum de Acuerdo firmado con el ACNUR en mayo de 1979 sobre el establecimiento del Programa de Salidas Organizadas.¹³ En virtud de lo dispuesto en ese acuerdo, las autoridades vietnamitas se comprometieron a autorizar la salida de los vietnamitas que desearan abandonar el país para reunirse con su familia o por otras razones humanitarias, mientras el ACNUR se coordinaba con los países de reasentamiento para obtener visados de

entrada. Aunque el programa comenzó con lentitud, cobró impulso gradualmente. En 1984, las salidas anuales en aplicación del programa se habían elevado a 29.000, superando el total regional de llegadas en barco, que fue de 24.865.

Durante gran parte de la década de 1980, aunque las llegadas de personas en la región descendieron y los compromisos de reasentamiento se mantuvieron, el éxodo vietnamita por mar continuó y el coste humano fue inmenso. Un autor ha calculado que más o menos el 10% de los refugiados del mar se perdieron en el océano, cayeron víctimas de ataques de piratas, se ahogaron o murieron de deshidratación.¹⁴ El programa contra la piratería y las iniciativas de salvamento en el mar (véase recuadro 4.2) cosecharon éxitos, pero cada fracaso fue una tragedia. Un barco que llegó a Filipinas en julio de 1984 informó de que, durante 32 días en el mar, unas 40 embarcaciones habían pasado de largo sin prestar ayuda alguna. En noviembre de 1983, el director de la División de Protección Internacional del ACNUR, Michel Moussalli, habló de «escenas que superan lo que puede imaginar una mente normal. [...] Dieciocho personas parten en una pequeña balsa y al cruzar el golfo de Tailandia son atacadas por los piratas, una muchacha que se resiste a ser violada es asesinada y otra joven de 15 años es raptada. Las 16 personas restantes no son de utilidad para los piratas; embisten su embarcación repetidas veces y todas perecen en el mar».¹⁵

Con el paso de los años, creció en los países occidentales el cansancio hacia los refugiados del mar vietnamitas y aumentaron los recelos acerca de los motivos de algunas de estas personas para salir de su país. Al ACNUR le correspondió la tarea de asegurarse de que los gobiernos mantenían sus compromisos de reasentamiento, tanto para preservar el principio de asilo como para garantizar que las personas especialmente vulnerables no se quedaban en los campamentos de todo el sudeste de Asia. Como es lógico, quedaba fuera de las atribuciones del ACNUR conceder o denegar la entrada permanente en otro país. Esa autoridad correspondía a los gobiernos. A finales de la década de 1980, sin embargo, la disposición internacional a reasentar a todos los solicitantes de asilo vietnamitas disminuía, y el número de personas reasentadas apenas se mantenía a la par del número de personas que llegaban a países de primer asilo.

Después, a mediados de 1987, las llegadas de vietnamitas comenzaron a aumentar de nuevo. Animados por la relajación de las restricciones para viajar por el interior del país y por la perspectiva de reasentamiento en países occidentales, miles de survietnamitas habían descubierto una nueva ruta que los llevaba a través de Camboya y después, mediante un breve viaje en barco, a la costa oriental de Tailandia. Al terminar el año, las autoridades tailandesas comenzaron a interceptar barcos y enviarlos de vuelta a alta mar.

Decenas de miles de personas del norte del país eligieron otro nuevo camino, que llevaba a través del sur de China hasta Hong Kong. En 1988 llegaron a Hong Kong más de 18.000 refugiados del mar. Esta cifra era con diferencia la más importante desde la crisis de 1979. La mayoría de los recién llegados procedían del norte de Vietnam, una población que había resultado de escaso interés para la mayor parte de los países de reasentamiento. En consecuencia, el 15 de junio de

4.2 La piratería en el mar de la China meridional

La piratería en el sudeste de Asia es tan antigua como la propia navegación. Para los «refugiados del mar» vietnamitas, representó un terror imprevisto y para quienes intentaban protegerlos fue un problema enojoso. En 1981, año en el que llegaron a Hong Kong 452 barcos transportando a 15.479 refugiados, las estadísticas del ACNUR eran un modelo de horror: 349 barcos habían sido atacados un promedio de tres veces cada uno; 578 mujeres habían sido violadas; 228 mujeres habían sido secuestradas; y 881 personas habían muerto o estaban desaparecidas.

El programa contra la piratería

Respondiendo a la creciente indignación internacional y a la demanda de acción, el ACNUR lanzó una petición de recaudación de fondos a finales de 1981. En junio de 1982 se puso en marcha oficialmente un programa contra la piratería con 3,6 millones de dólares en fondos aportados por 12 países.

En Tailandia, las iniciativas contra la piratería se centraron al principio en patrullas marinas y aéreas que produjeron un descenso gradual del número de ataques. Sin embargo, como señaló en su momento el Alto Comisionado, Poul Hartling: «Aun cuando la cantidad haya descendido, la calidad de los ataques, si se puede decir así, va en aumento. [...] Lo que oímos es más horripilante si cabe que en el pasado.» Los informes «hablan de crueldad, brutalidad e inhumanidad que superan lo imaginable. Los refugiados son atacados con cuchillos y palos. Hay asesinato, robo y violación, todo lo imaginable.»

A partir de 1984, el programa del ACNUR contra la piratería se orientó progresivamente hacia las operaciones en tierra. Unidades policiales y funcionarios de los puertos de Tailandia confeccionaron un registro de barcos de pesca, fotografiaron a los tripulantes y llevaron a cabo campañas de información pública sobre los castigos aplicables a las actividades de piratería. El ACNUR ayudó a poner en contacto a las víctimas de la piratería con policías y fiscales, supervisó las vistas judiciales, organizó los traslados

de testigos desde el extranjero y suministró servicios de interpretación para investigaciones, detenciones y juicios. En 1987, sólo el 8% del total de barcos que llegaron a Tailandia habían sido atacados. Hubo secuestros y violaciones, pero no se tuvo noticia de muertes debidas a actos de piratería.

En 1988, sin embargo, la violencia de los ataques comenzó a aumentar de nuevo de forma alarmante, con más de 500 personas denunciadas como muertas o desaparecidas. En 1989, este número era superior a 750. Las violaciones y los secuestros crecieron en espiral. En agosto de 1989, un funcionario del ACNUR que se entrevistó con los supervivientes de un ataque, relató cómo los piratas sacaron a los hombres uno a uno de la bodega, los apalearon y después los mataron con hachas. Acto seguido, embistieron con sus embarcaciones a los vietnamitas que estaban en el agua, los hundieron y los mataron, dejando 71 personas muertas, entre ellas 15 mujeres y 11 niños. El aumento de la violencia en el mar, indicaron los expertos en medidas contra la piratería, se debió en parte al éxito de las iniciativas llevadas a cabo en tierra. Investigaciones más complejas conducían a tasas más altas de detenciones y condenas. Esto ahuyentaba a los oportunistas ocasionales, pero dejaba un núcleo delincuentes profesionales que, a su vez, deseaban no dejar testigos.

Finalmente, parece ser que incluso ellos se cansaron de la persecución. A partir de mediados de 1990 no se tuvo noticia de ataques de piratas a barcos vietnamitas, y el 1 de diciembre de 1991 el programa del ACNUR contra la piratería se suspendió. «La guerra contra los piratas no ha terminado», decía el informe de evaluación final, «pero ha llegado a la fase en que puede ser gestionada con eficacia» por organismos locales.

Salvamento en el mar

Desde 1975 hasta finales de 1978, 110.000 refugiados del mar vietnamitas llegaron a países de primer asilo. Al principio, los capitanes de los barcos parecieron deseosos de ayudar a los barcos en peligro, y durante estos tres

años naves de 31 países distintos rescataron a refugiados de un total de 186 embarcaciones. En los primeros siete meses de 1979, sin embargo, período en el que las llegadas de vietnamitas ascendieron hasta más de 177.000 en la región y las «expulsiones» de esos barcos estaban en su apogeo, sólo 47 embarcaciones fueron rescatadas. La mitad de los salvamentos, además, fueron obra de barcos de sólo tres países.

En agosto de 1979, el ACNUR convocó una reunión en Ginebra sobre el tema del salvamento en el mar. De aquellos debates surgió el llamado plan DISERO (Ofrecimientos de Reasentamiento para Personas Desembarcadas). En virtud de este programa, ocho Estados occidentales, entre ellos los Estados Unidos, acordaron garantizar conjuntamente el reasentamiento de los vietnamitas rescatados en el mar por buques mercantes con bandera de Estados que no reasentasen a los refugiados. Los nuevos compromisos parecieron surtir un efecto casi inmediato. En los últimos cinco meses de 1979, 81 barcos que transportaban a un total de 4.031 personas fueron rescatados en el mar. En mayo de 1980, el ACNUR donó una lancha motora no equipada con armas al gobierno de Tailandia en un intento simbólico de reforzar la vigilancia en el mar. Mientras tanto, los barcos de ayuda de emergencia internacionales privados, incluidos como más destacados el *Kap Anamur* y el *Île de Lumière*, cambiaron su actividad del reabastecimiento de los campamentos insulares al salvamento de embarcaciones. En total, 67.000 vietnamitas fueron rescatados en el mar entre 1975 y 1990.

El problema que planteaba este plan era que la garantía de que los vietnamitas rescatados en el mar serían reasentados en el plazo de 90 días no se conciliaba con las directrices del Plan General de Acción de 1979, que exigía que todas las personas que llegaban pasaran por un proceso de selección para determinar su estatuto. Finalmente, se puso término tanto al plan DISERO como a un programa gemelo llamado RASRO (Ofrecimientos de Reasentamiento para Personas Rescatadas en el Mar) al comprobarse que los países de la región no estaban dispuestos a desembarcar refugiados rescatados del mar.

1988, la administración de Hong Kong anunció que los vietnamitas que llegaran a partir de esa fecha serían internados en centros de detención en espera de una entrevista de «selección» para determinar su estatuto. En mayo de 1989, las autoridades de Malasia comenzaron de nuevo a desviar los barcos que llegaban hacia Indonesia, como habían hecho diez años antes.

Una nueva fórmula

A finales de la década de 1980, era obvio para prácticamente todos los afectados por la crisis de los refugiados indochinos que el consenso regional e internacional al que se había llegado en 1979 había fracasado. Era necesaria una nueva fórmula, que preservase el asilo pero lo desvinculase de reasentamiento. En consecuencia, en junio de 1989 se celebró en Ginebra una segunda conferencia internacional sobre los refugiados indochinos y se alcanzó un nuevo consenso. El Plan General de Acción, como después se llamaría, reafirmaba algunos elementos del acuerdo de 1979, a saber, los compromisos de preservar el primer asilo, reducir las salidas clandestinas y promover la migración legal, y reasentar a los refugiados en terceros países. El plan incluía también algunos elementos nuevos, como por ejemplo el compromiso de instituir procedimientos regionales para determinar el estatuto de refugiado y repatriar a las personas cuyas solicitudes fueran rechazadas (véase recuadro 4.1).

Los nuevos compromisos sobre el asilo lograron poner fin a las «expulsiones» de barcos de aguas tailandesas, aunque Malasia no cejó en su política de desviar las embarcaciones de sus aguas. Con la excepción de Singapur, todos los países de primer asilo renunciaron a sus demandas de garantías de reasentamiento. Los 50.000 vietnamitas que habían llegado a los campamentos antes de la fecha límite (14 de marzo de 1989 en la mayoría de los países) fueron reasentados en otros países. Los que llegaron después de esa fecha debían pasar por un proceso para determinar su estatuto. Vietnam aplicó sanciones contra las salidas clandestinas y el ACNUR lanzó una campaña en los medios de comunicación con el objetivo de informar a los posibles solicitantes de asilo de las nuevas disposiciones regionales, que ahora incluían la devolución de los solicitantes de asilo cuyas solicitudes fueran rechazadas.

Se ha atribuido al Plan General de Acción el mérito de restablecer el principio de asilo en la región. Algunos analistas, sin embargo, han entendido que tales medidas eran contrarias al derecho a salir del propio país, y se han preguntado si el ACNUR debía haber aprobado efectivamente (incluso tácitamente) tales operaciones por parte de Vietnam.¹⁶ El Plan General de Acción representó también un ejemplo muy temprano de aplicación de una fecha límite. Las personas que huyeron antes de esa fecha fueron aceptadas automáticamente para su reasentamiento en otros países, en tanto que las que llegaron después tuvieron que someterse a un procedimiento para determinar su estatuto.

Si el éxito de la conferencia de 1979 dependía de los compromisos de los países de reasentamiento, el del Plan General de Acción dependía de los compromisos de los países de primer asilo y de los países de origen. En diciembre de

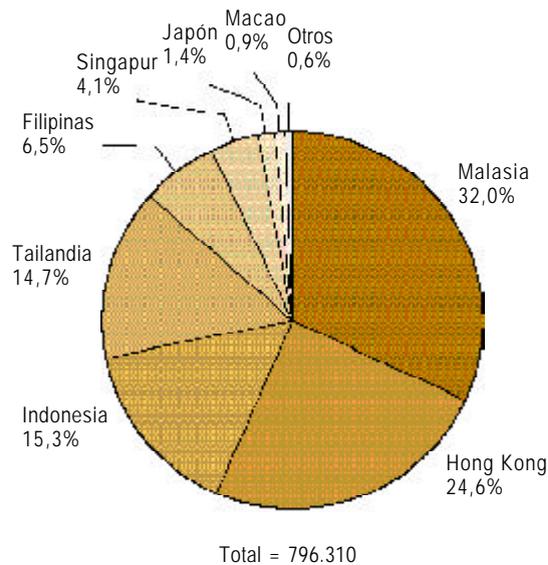
1988, siete meses antes de la conferencia de Ginebra, el ACNUR y Vietnam firmaron un Memorandum de Acuerdo por el que Vietnam permitiría el retorno voluntario de sus ciudadanos sin sancionarlos por haber huido, ampliaría y aceleraría el Programa de Salidas Organizadas y permitiría al ACNUR supervisar a los repatriados y facilitar la reintegración.

Se ha afirmado que el Programa de Salidas Organizadas dio lugar a un «efecto llamada» que de hecho fomentó la salida. Aunque ese pudo ser el caso en muchas ocasiones, permitió sin embargo que quienes intentaban marcharse lo hicieran por medios legales en vez de recurrir a salidas ilegales y peligrosas. Aun cuando esto diese lugar a un «efecto llamada», sólo fue uno de los muchos factores que animaron a la gente a marcharse. De hecho, algunos analistas han afirmado que ya desde 1975 los gobiernos de los Estados Unidos y otros países occidentales mostraron interés por fomentar las salidas, sobre todo para demostrar al mundo que la población de la mitad sur de Vietnam «votaba con sus pies» al marcharse tras la victoria comunista.¹⁷

El 30 de julio de 1989, los gobiernos de los Estados Unidos y Vietnam dieron a conocer una declaración conjunta en la que afirmaban que habían llegado a un acuerdo sobre la emigración de ex presos políticos y sus familias. Con ese acuerdo, las salidas al amparo del Programa de Salidas Organizadas aumentaron espectacularmente, alcanzando un máximo de 86.451 en 1991. En esta cifra se incluían 21.500 ex internos de campos de reeducación y familiares, y casi 18.000 niños asiático-norteamericanos, hijos de soldados estadounidenses que habían servido

Entradas de refugiados del mar vietnamitas por países o territorios de primer asilo, 1975-1995

Gráfico 4.2



4.3 Refugiados vietnamitas en los Estados Unidos

A partir de 1975, los Estados Unidos abrieron sus puertas a más de un millón de vietnamitas. Aunque el mayor número reside ahora en California, estas personas llegaron a todos los estados y prácticamente a todas las ciudades importantes del país.

Los vietnamitas llegaron en varias oleadas. Más de 175.000 refugiados vietnamitas huyeron a los Estados Unidos durante los dos años que siguieron a la caída de Saigón en 1975. Una amplia mayoría llegó en el plazo de unas semanas y fue albergada en cuatro campamentos de refugiados provisionales enclavados en bases militares estadounidenses. Una docena de organizaciones privadas, en su mayoría de carácter religioso, asumió la responsabilidad de reasentar a los vietnamitas en ciudades y poblaciones de los Estados Unidos. Organizaron el alojamiento y clases de lengua inglesa, buscaron escuelas para los niños y ayudaron a los adultos a encontrar trabajo.

Los estadounidenses respondieron positivamente a esta primera oleada de vietnamitas. Muchos tenían un sentimiento de culpa por la intervención de su país en Vietnam y recibieron con agrado la oportunidad de ayudar a los refugiados. Iglesias y grupos comunitarios de todo el país actuaron como patrocinadores locales, ayudando a orientar a los refugiados en sus nuevas comunidades. A este primer grupo de refugiados le fue extraordinariamente bien en los Estados Unidos. La mayoría de ellos pertenecía a la clase media urbana del sur de Vietnam. De los cabezas de familia, más de la cuarta parte tenían educación universitaria y más del 40% había cursado enseñanza secundaria. En términos generales, los integrantes de este grupo eran relativamente cualificados, urbanizados y flexibles.^{vi} Pese a haber llegado a los Estados Unidos en un período de grave recesión económica, en 1982 su tasa de empleo era más alta que la de la población estadounidense en

general. Surgieron comunidades vietnamitas en California, Texas y Washington, DC., y pronto negocios vietnamitas abastecieron a las nuevas comunidades.

Una segunda oleada de refugiados vietnamitas comenzó a llegar a los Estados Unidos en 1978. Eran los «refugiados del mar», que huían de la creciente represión política en Vietnam, especialmente contra los vietnamitas de etnia china. Aunque es difícil calcular las cifras exactas, el número total de refugiados del mar vietnamitas que entraron entre 1978 y 1997 se estima en más de 400.000.^{vii} Los refugiados del mar estaban peor preparados para la vida en los Estados Unidos. En general, su educación académica era inferior y sus orígenes eran más rurales que los de los refugiados que habían llegado en 1975; muchos menos hablaban inglés. Muchos habían sufrido persecución en Vietnam, trauma en alta mar y duras condiciones en campamentos de refugiados de países del sudeste de Asia que sólo de mala gana aceptaron su presencia temporal. Asimismo, a diferencia de la primera oleada de vietnamitas, muchos de los cuales huyeron en grupos familiares, un gran número de los refugiados del mar eran hombres solos.

Cuando llegó este grupo de vietnamitas, muchos estadounidenses comenzaban a estar cansados de los refugiados. El sentimiento contrario a los inmigrantes, avivado por una economía en declive, llevó a ataques a vietnamitas en varias comunidades. El gobierno de los Estados Unidos redujo el período de ayuda a los refugiados recién llegados y, pese a que la situación de la economía era peor aún que en 1975, adoptó algunas medidas que tenían como objetivo incorporar a los refugiados a la población activa lo antes posible. Muchos de los refugiados del mar terminaron ejerciendo empleos mal pagados, a menudo sin tener la oportunidad de aprender inglés ni de aclimatarse a su nuevo entorno. Sin embargo, según un estudio sobre

autosuficiencia entre los refugiados del sudeste de Asia, efectuado en 1985 por encargo del gobierno de los Estados Unidos, en el plazo de tres años a partir de su llegada su situación económica era comparable a la de otros grupos minoritarios estadounidenses.

El Programa de Salidas Organizadas, creado en 1979, hizo posible la emigración directa de los vietnamitas desde Vietnam a los Estados Unidos. Más adelante, con la intención de beneficiar a los familiares de los refugiados vietnamitas que ya se encontraban en los Estados Unidos y a los survietnamitas vinculados con el gobierno estadounidense, éste amplió el Programa de Salidas Organizadas a los asiático-americanos (vietnamitas hijos de militares estadounidenses) y a los ex presos políticos y los ex internos en campos de reeducación. Entre 1979 y 1999, más de 500.000 vietnamitas entraron en los Estados Unidos en aplicación de este programa.

Muchas de estas personas tuvieron que comenzar de nuevo en los Estados Unidos en condiciones especialmente difíciles. Los ex presos políticos y los ex reclusos en campos de reeducación llegaban traumatizados por sus experiencias en Vietnam. También tenían más edad que la mayoría de los refugiados del mar o que los que habían llegado en 1975. Les resultaba más difícil encontrar trabajo, y a menudo los empleos que podían encontrar no eran acordes con su anterior posición social. En conjunto, estos factores han dificultado su adaptación económica y psicológica. En general, sin embargo, la mayoría de los vietnamitas que en número superior al millón se reasentaron en los Estados Unidos (y de modo más especial los estadounidenses vietnamitas de segunda generación) se han adaptado bien y hoy son parte integrante de la sociedad estadounidense.

en Vietnam. Los Estados Unidos reasentaron finalmente a un total de más de un millón de vietnamitas (véase recuadro 4.3).

En los ocho años de vigencia del Plan General de Acción, más de 109.000 vietnamitas regresaron a su país. Para contribuir a su reintegración, el ACNUR asignó a cada repatriado una subvención en efectivo de entre 240 y 360 dólares, que fue abonada en cuotas por el Ministerio de Trabajo, Inválidos de Guerra y Asuntos Sociales vietnamita. El ACNUR destinó también más de seis millones de dólares a 300 microproyectos en todo el país, centrados en infraestructuras hídricas, educativas y comunitarias. En el área del empleo y el desarrollo de puestos de trabajo, el ACNUR recurrió al Programa Internacional de la Comunidad Europea, que hizo más de 56.000 préstamos de entre 300 y 20.000 dólares a repatriados y residentes locales por igual. Los préstamos facilitaron sobremanera el desarrollo de pequeños negocios y el 88% fueron devueltos.

Aunque el 80% de los repatriados se dirigieron principalmente a ocho provincias costeras, regresaron a las 53 provincias de Vietnam, desde el norte hasta el sur. Para que las responsabilidades de supervisión del ACNUR fueran más comprometidas si cabe, se calcula que el 25% de los repatriados cambiaron de domicilio al menos una vez después de regresar de los campamentos, trasladándose en su mayoría a ciudades y poblaciones en busca de trabajo. Los funcionarios del ACNUR que supervisaban la reintegración de los repatriados informaron de que la gran mayoría de las peticiones de los repatriados guardaban relación con cuestiones de ayuda económica y que «la supervisión no ha revelado indicio alguno de que los repatriados hayan sido perseguidos».¹⁸

Los refugiados camboyanos en Tailandia

De los países de asilo del sudeste de Asia, Tailandia fue el único que soportó la carga de las tres poblaciones de refugiados indochinos, la más numerosa de las cuales fue la camboyana. Tailandia no había suscrito la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada por la ONU en 1951, pero estuvo dispuesta a firmar un acuerdo con el ACNUR en julio de 1975 por el que se comprometía a cooperar en la prestación de ayuda humanitaria temporal a las personas desplazadas por la fuerza y a buscar soluciones duraderas, incluidos la repatriación voluntaria o el asentamiento en terceros países. Un mes antes, el gabinete tailandés había decidido que los recién llegados fuesen alojados en campamentos regentados por el Ministerio del Interior. Esta decisión captaba la actitud ambivalente, y aun contradictoria, que se reflejaría en gran parte de las políticas y prácticas posteriores del país para con la población desplazada que se hallaba en territorio tailandés. Se afirmaba: «Si una persona desplazada intenta entrar en el Reino, se adoptarán medidas para hacerla salir del Reino tan rápido como sea posible. Si es imposible expulsarla, esa persona será detenida en campos.»¹⁹

El 17 de abril de 1975, revolucionarios comunistas que libraban su propia lucha armada en Camboya desde hacía años entraron en la capital, Phnom Pehn, y

procedieron a vaciarla sistemáticamente de sus habitantes. Aunque el nuevo régimen del Jemer Rojo de lo que se rebautizó como Kampuchea Democrática nunca se hizo plenamente visible al mundo, ni aun al pueblo de Camboya, su enigmático líder, Pol Pot, dirigió una brutal campaña para librar al país de influencias extranjeras y establecer una autarquía agraria.²⁰ Durante los cuatro años de gobierno de los jemes rojos en Camboya, el régimen evacuó importantes ciudades y poblaciones, abolió los mercados y el dinero, impidió a los monjes budistas practicar su religión, expulsó a los residentes extranjeros y estableció campos de trabajo colectivizados en todo el país.²¹ En el momento de la invasión vietnamita de comienzos de 1979, más de un millón de camboyanos habían sido ejecutados o habían muerto de inanición, enfermedades o extenuación por trabajo, mientras cientos de miles habían sido objeto de desplazamiento interno.

Aunque un número considerable de camboyanos lograron huir del país, la cifra fue pequeña en comparación con el desplazamiento interno que tuvo lugar bajo el régimen brutal de los jemes rojos. El ACNUR calcula que sólo 34.000 camboyanos lograron huir a Tailandia de 1975 a 1978, otros 20.000 llegaron a Laos y 170.000 a Vietnam.²² Cuando el éxodo de los refugiados indochinos se disparó a comienzos de 1979, Tailandia recibió un flujo relativamente escaso de refugiados vietnamitas, pero a mediados de ese año acogía, aun con reticencias, a 164.000 refugiados camboyanos y laosianos en campamentos gestionados por el ACNUR. Como consecuencia de la invasión vietnamita que acabó con el régimen de los jemes rojos, decenas de miles de camboyanos más huyeron a la frontera oriental de Tailandia. Esta invasión instaló en el poder a otro régimen comunista en lo que entonces se rebautizó como República Popular de Kampuchea.

En junio de 1979, soldados tailandeses reunieron a más de 42.000 refugiados camboyanos que se hallaban en campamentos fronterizos y los obligaron a descender por las escarpadas laderas de Preah Vihear hasta Camboya. Al menos varios cientos de personas, y posiblemente varios miles, perdieron la vida en los campos minados del valle. Un día después de comenzar las expulsiones, el representante del Comité Internacional de la Cruz Roja lanzó un llamamiento público urgente para que cesaran; se le ordenó salir de Tailandia. Temiendo una reacción adversa de los tailandeses, el ACNUR guardó efectivamente silencio, pese a ser este el caso más importante de retorno forzado con el que la organización se había encontrado desde su fundación. Un alto funcionario de protección comentaría más tarde: «La sorprendente ausencia de protestas formales o públicas del ACNUR ante las expulsiones masivas de camboyanos de Tailandia durante 1979 debe considerarse uno de los puntos bajos de su historia de protección».²³

En este marco, la conferencia celebrada en Ginebra en julio de 1979 intentó alcanzar compromisos de reasentamiento de terceros países para atenuar las presiones sobre Tailandia. De los 452.000 indochinos reasentados en 1979-1980, casi 195.000 procedían de los campamentos de Tailandia. En octubre de 1979, Tailandia anunció una política de «puertas abiertas» hacia los camboyanos que habían continuado congregándose en la frontera en busca de alimentos y seguridad. El ACNUR fue invitado a establecer «centros de espera» para estos recién llegados, que no

serían supervisados por el Ministerio del Interior sino por las fuerzas armadas. La razón, según el gobierno de Tailandia, era que «entre los kampucheanos que huyen a Tailandia, algunos son combatientes. Por eso, para tenerlos bajo control en zonas de seguridad, ha de intervenir el ejército tailandés».²⁴

El ACNUR comprometió casi 60 millones de dólares para satisfacer las necesidades de hasta 300.000 refugiados camboyanos y creó una Unidad de Kampuchea, de carácter especial, en su oficina regional de Bangkok para coordinar la construcción y administración de los centros de espera. Nunca hasta entonces el ACNUR había participado de tal modo en la construcción y el mantenimiento reales de los campamentos de refugiados. Entre los muchos resultados de su papel operativo en la frontera de Camboya estuvo la creación dentro del ACNUR de una Unidad de Emergencias que ha desempeñado un papel fundamental en todas las emergencias importantes de refugiados desde aquella época.

A principios de 1980, el principal centro de espera, Khao-I-Dang, albergaba a más de 100.000 camboyanos. Entre estos refugiados había muchos menores no acompañados de adultos que eran objeto de especial preocupación para el ACNUR y otros organismos (véase recuadro 4.4). Disfrutando de la a veces dudosa ventaja de una extraordinaria exposición a los medios de comunicación, Kao-I-Dang se convirtió, durante algún tiempo al menos, en lo que un observador llamó «probablemente [...] el campamento de refugiados mejor atendido del mundo».²⁵ En aquellas fechas, tenía una población más numerosa que la de cualquier ciudad de Camboya. En marzo de 1980, cuando la población del campamento alcanzó un máximo de 140.000 personas, 37 ONG trabajaban en Khao-I-Dang. Este hecho era un reflejo de la proliferación de la actividad de las ONG en todo el mundo que tenía lugar por aquellas fechas.

La puerta de Tailandia no permanecería abierta durante mucho tiempo para los camboyanos. En enero de 1980, sólo tres meses después de anunciar su política de «puertas abiertas», el gobierno de Tailandia dio marcha atrás y decretó el cierre de los centros de espera para nuevas llegadas. En lo sucesivo, según la declaración del gobierno, los camboyanos que llegasen permanecerían en campamentos fronterizos, sin acceso a reasentamiento en terceros países.

Los campamentos fronterizos

De 1979 a 1981, la ayuda material a los campamentos fronterizos camboyanos fue coordinada por una Misión Conjunta, encabezada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Comité Internacional de la Cruz Roja. A finales de 1981, el UNICEF se retiró oficialmente como organismo principal de la ONU para el programa de ayuda en la frontera, en parte para centrar su atención en la ayuda al desarrollo dentro de Camboya y en parte como protesta por la creciente militarización de los campamentos fronterizos, sobre todo de las renacientes fuerzas de los jemeres rojos.

Desde 1979, el ACNUR había sido responsable de Khao-I-Dang y otros «centros de espera» para refugiados camboyanos, pero había evitado buscar un papel

4.4 Los menores no acompañados de Indochina

Cuando los refugiados camboyanos comenzaron a cruzar la frontera tailandesa en 1979, había entre ellos una gran proporción de niños y adolescentes menores de 18 años de edad, que parecían no tener familiares. A esos niños se les dieron los nombres de «menores no acompañados» o «niños separados». Desde el principio, se realizaron llamamientos internacionales urgentes para su reasentamiento en otros países. Pero su situación era compleja y la búsqueda de soluciones para ellos se convirtió en una cuestión sumamente controvertida.

Muchos de aquellos niños habían sido reclutados por la fuerza años atrás para servir en las brigadas juveniles del Jemer Rojo. Algunos habían perdido a su familia; otros habían sido separados de ella por los trastornos que siguieron a la invasión vietnamita de Camboya en 1978. Otros eran auténticos huérfanos, que habían perdido a ambos progenitores. Pero, tras una investigación más detenida, resultó que un número significativo de niños tenían familiares cercanos en Camboya, en algún lugar a lo largo de la frontera o incluso en el mismo campamento. Este era el núcleo de la controversia. En consecuencia, en diciembre de 1979 el ACNUR advirtió contra cualquier paso precipitado tendente al reasentamiento en terceros países y a la adopción permanente hasta que se hubieran hecho esfuerzos exhaustivos para reunir a los niños no acompañados o separados con sus familiares supervivientes en Camboya o en los campamentos fronterizos.

Un estudio realizado el año siguiente por la organización noruega Redd Barna y otras organizaciones no gubernamentales (ONG) encontró pruebas de que los padres de muchos de aquellos niños estaban vivos. Después de examinar más de 2.000 expedientes, Redd Barna llegó a la conclusión de que más de la mitad de los niños de los campamentos habían sido separados de sus padres por las circunstancias, no por la muerte. Algunos niños suponían que sus padres habían muerto basándose en la larga separación o en rumores infundados. Otros afirmaban falsamente que sus padres habían muerto, convencidos de que su condición de «no acompañados» facilitaría su reasentamiento en terceros países. El informe de Redd Barna llegaba a esta

conclusión: «Los datos indican que la mayoría de los padres de los menores no acompañados continúan vivos en el interior de Kampuchea, por lo que las posibilidades de reunificación son considerables.»⁴¹

El informe resultó acertado en relación con el primer punto, pero estaba equivocado en relación con el segundo. Durante la década siguiente, la política de la Guerra Fría frustró todos los intentos de reunificación familiar en el interior de Camboya. Aunque cientos de niños camboyanos no acompañados o separados se reunieron finalmente con miembros de su familia en campamentos fronterizos, la gran mayoría fueron reasentados efectivamente en terceros países, tanto si tenían familiares en ellos como si no.

El interés superior del niño

El marco del derecho sobre bienestar familiar e infantil en el que se basan las políticas sobre niños no acompañados o separados concede a los padres el presunto derecho y obligación de cuidar de sus hijos hasta que lleguen a la mayoría de edad. En el caso de un niño cuyos padres hayan muerto o no estén disponibles, el principio internacional unificador es promover «el interés superior del niño» proporcionando seguridad y cuidados temporales mientras se intenta la reunificación con un miembro de la familia o el acogimiento familiar por otro adulto responsable.

La pregunta es: ¿qué sucede cuando el principio de «unidad familiar» choca con el «interés superior del niño», como sucedía con harta frecuencia en Indochina? Aproximadamente el 7% de los vietnamitas que llegaron a países de primer asilo eran menores no acompañados. Algunos habían sido separados de los miembros de la familia durante los caóticos años de guerra o habían perdido a sus padres en el mar en el viaje de salida. Pero para muchos de los niños, la separación de los padres fue un acto deliberado. Nada menos que un tercio de ellos no huían tanto de la opresión política como de familias disfuncionales. En otros casos, los padres enviaban fuera a sus hijos con la esperanza de que se asegurasen una educación y una vida mejor en Occidente.

En los decenios de 1970 y 1980, cuando el estatuto de refugiado *prima*

facie se aplicaba a prácticamente todos los refugiados del mar vietnamitas, el debate acerca de los menores no acompañados se centró en cómo se los podría proteger mejor en los campamentos de primer asilo y en cómo reasentarlos con éxito después. Pero con el establecimiento de procedimientos regionales para determinar su estatuto en aplicación del Plan General de Acción del ACNUR, la cuestión de la repatriación y la devolución de los menores a sus familias en Vietnam pasó a ser una cuestión fundamental.

En 1989, el ACNUR creó comités especiales en cada país de primer asilo para decidir caso por caso qué solución redundaría en el interés superior de cada menor no acompañado. Como integrantes de esos comités figuraban representantes del gobierno del país de acogida, del ACNUR y de otros organismos con experiencia en bienestar infantil. El ACNUR insistió en que la celeridad era esencial, pues la residencia prolongada en campamentos era perjudicial en potencia para los menores no acompañados, más aún que para los adultos o los niños acompañados por otros miembros de la familia. En noviembre de 1990 había 5.000 menores no acompañados en la región en espera de una decisión, y los procedimientos especiales suscitaban intensas críticas. Más de una ONG acusó al ACNUR de parcialidad en favor de la repatriación y de causar retrasos injustificados como medio para alcanzar ese objetivo.

Los menores no acompañados que fueron recomendados para el reasentamiento en el proceso de determinación de su estatuto (casi un tercio de los afectados) pasaron a comenzar una nueva vida. Los recomendados para la repatriación permanecieron en su mayoría en los campamentos. En realidad, los procedimientos especiales significaron que muchos menores estuvieron esperando más tiempo que cualquier otra persona. A finales de 1993, más de 2.600 menores que habían llegado a los campamentos cuando tenían menos de 16 años habían «superado la edad», lo que los incluía en los procedimientos normales para la determinación del estatuto establecidos para los adultos.

en los campamentos fronterizos. En cierto momento de finales de 1979, el ACNUR se había ofrecido para ser el organismo principal de la ONU en la frontera. Sin embargo, las condiciones que puso (incluida la retirada de todos los soldados y armas de los campamentos y el traslado de los campamentos lejos de la frontera) se consideraron poco realistas en aquel entonces. Por otra parte, al menos algunos donantes internacionales pensaron que el ACNUR no estaba preparado para manejar una situación de emergencia de tal envergadura y complejidad.

En enero de 1982, la recientemente designada Operación de las Naciones Unidas de Socorro en la Frontera (UNBRO) se hizo cargo de la coordinación de la operación de ayuda de emergencia. A la UNBRO se le asignó una misión clara (prestar ayuda humanitaria a las personas que habían huido a la «tierra de nadie» situada a lo largo de la frontera entre Tailandia y Camboya), pero no tenía un mandato de protección explícito, ni el mandato de buscar soluciones duraderas para la población a su cuidado.

En junio de 1982, las dos facciones de la resistencia no comunista camboyana que luchaban contra la ocupación vietnamita de su país se unieron con las fuerzas del Jemer Rojo que también estaban refugiadas en los campos fronterizos para formar el tripartito Gobierno de Coalición de Kampuchea Democrática (GCKD). Conservando un puesto en la Asamblea General de la ONU y una cadena de campamentos base a lo largo de la frontera tailandesa, el GCKD aplicó una constante presión política y militar sobre Phnom Penh durante toda la década, y la subsiguiente guerra civil llevó nuevas oleadas de violencia a los campamentos.

Entre 1982 y 1985, personal de la UNBRO ayudó en más de 95 evacuaciones de campamentos de la zona fronteriza, 65 de ellas bajo fuego de artillería.²⁶ Una ofensiva vietnamita durante la estación seca de 1984-1985 logró trasladar la mayoría de los campamentos provisionales desde la zona fronteriza hasta territorio tailandés, aunque continuaron bajo el cuidado de la UNBRO, administrados por el GCKD y cerrados al reasentamiento. Tras el cierre oficial de la frontera y de los centros de espera a nuevas llegadas en 1980, Khao-I-Dang se convirtió en una suerte de «tierra prometida» para muchos camboyanos fronterizos, un refugio libre de bombardeos y de reclutamiento forzoso, que seguía ofreciendo la posibilidad, por remota que fuera, de huir. Pero Khao-I-Dang tenía sus propios problemas especiales de protección. Los candidatos a residir en el campamento debían hacer frente a sobornos y abusos de traficantes y de guardias de seguridad sólo para entrar en el recinto y, una vez dentro, los «ilegales» se enfrentaban a menudo a años de intimidación, explotación y riesgo de ser descubiertos antes de ser registrados y de que se les diera la oportunidad de ser entrevistados con vistas a su reasentamiento.

Aun cuando el ACNUR siguió administrando Khao-I-Dang, también continuó con sus intentos, en gran medida infructuosos, de negociar la repatriación organizada y voluntaria a Camboya. A medida que los grupos de resistencia crecían y el conflicto se intensificaba, el traslado desde la zona fronteriza hasta Camboya se hizo cada vez más difícil. Un observador explicó:

No sólo los vietnamitas y el gobierno de la RPK [República Popular de Kampuchea] minaron el lado camboyano de la frontera, sino que, desde la perspectiva de la RPK, las personas procedentes de los campamentos se asociaban inevitablemente con los grupos de resistencia. Los habitantes de los campamentos temían, pues, que se los considerase traidores y que estuvieran en peligro de persecución si regresaban. Esto cambia su estatuto de personas desplazadas a refugiados *sur place*. [...] En consecuencia, los grupos político-militares han obtenido un creciente control sobre las poblaciones del campamento y los puestos fronterizos de entrada a Kampuchea, haciendo muy difícil el regreso de la gente a Kampuchea si así lo desea.²⁷

En septiembre de 1980, el ACNUR había abierto una pequeña oficina con dos personas en Phnom Penh y había anunciado la puesta en marcha de un programa de asistencia humanitaria para los repatriados camboyanos, cuyo número se calculaba en 300.000 (incluidos 175.000 que regresaban de Tailandia). El programa debía proporcionar ayuda alimentaria básica, semillas, herramientas y artículos domésticos a los repatriados en cinco provincias fronterizas. Esta iniciativa resultó ser prematura en más o menos 10 años. Aun cuando las conversaciones continuaron durante muchos años, el ACNUR fue incapaz de encontrar puntos de coincidencia entre Bangkok y Phnom Penh, y los retornos organizados desde los campamentos de la frontera tailandesa no tuvieron lugar. Entre 1981 y 1988, sólo un refugiado camboyano regresó oficialmente desde un campamento del ACNUR.²⁸

Reunidas en París en agosto de 1989, las cuatro facciones rivales de lo que por entonces había sido rebautizado como Estado de Camboya no lograron grandes avances en la búsqueda de un acuerdo global.²⁹ Sin embargo, consiguieron ponerse de acuerdo en un punto: en que debía permitirse el retorno seguro y voluntario de los refugiados camboyanos que estaban en Tailandia y el de los camboyanos que estaban en la frontera tailandesa, unas 306.000 personas, en el caso de que se alcanzase un acuerdo de paz. Sin embargo, el fracaso de la reunión de París dejó esa perspectiva en una auténtica duda, mientras la retirada de los 26.000 soldados vietnamitas que quedaban en septiembre de 1989 sumió de nuevo a Camboya en la guerra civil. En las regiones fronterizas estalló otra oleada de desplazamiento.

En octubre de 1991 se firmó finalmente en París un acuerdo patrocinado por la ONU, en virtud del cual, las Naciones Unidas dispondrían organizar una administración provisional. Este acuerdo ponía Camboya bajo el control de las Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) en espera de que se celebraran elecciones generales (véase capítulo 6). El plan exigía también a las facciones el desarme y la desmovilización del 70% de sus tropas, la liberación de sus presos políticos, la apertura de sus «zonas» a la inspección internacional y al registro electoral, y el permiso para que todos los refugiados camboyanos desplazados en Tailandia regresaran a tiempo para inscribirse y votar. Cuando se firmó este acuerdo, los campamentos fronterizos de la UNBRO en Tailandia albergaban a más de 353.000 refugiados, y otros 180.000 camboyanos estaban desplazados en el interior de su propio país. En el contexto del acuerdo de paz, el ACNUR asumió las responsabilidades de los campamentos fronterizos de la UNBRO a partir de noviembre de 1991 y puso en marcha planes de repatriación.



Desde marzo de 1992 hasta mayo de 1993, el ACNUR coordinó una iniciativa de repatriación que logró cerrar los campamentos fronterizos y trasladar sin percances a más de 360.000 personas de regreso a Camboya a tiempo para votar en las elecciones. El 3 de marzo de 1993 salió de Khao-I-Dang el último convoy de 199 repatriados, y el campamento, abierto el 21 de noviembre de 1979, fue cerrado oficialmente. En el discurso pronunciado con ocasión de la ceremonia de clausura, el enviado especial del ACNUR, Sergio Vieira de Mello, afirmó que Khao-I-Dang era un «símbolo poderoso y trágico» del éxodo camboyano y de la respuesta humanitaria internacional. Según sus palabras, el «objetivo primordial y el logro final» del ACNUR fue «crear un campamento neutral, donde personas de todas las afiliaciones políticas pudieran buscar refugio». Al mismo tiempo, Vieira de Mello comentó: «Khao-I-Dang se convirtió también en una puerta para el reasentamiento en terceros países.»³⁰ De 1975 a 1992, más de 235.000 refugiados camboyanos en Tailandia fueron reasentados en otros países, de ellos 150.000 en los Estados Unidos. La mayoría pasaron por las puertas de Khao-I-Dang.

Como estas niñas fotografiadas en un campamento de Aranyaprathet, Tailandia, decenas de miles de personas huyeron de Camboya mientras los soldados del Jemer Rojo vaciaban ciudades y poblaciones apuntando con sus armas. (ACNUR/Y. HARDY/1978)

Los refugiados laosianos en Tailandia

En mayo de 1975, cuando la victoria comunista era prácticamente segura en Laos, aviones de transporte estadounidenses trasladaron a unos 2.500 hmong desde su baluarte en las montañas de Laos hasta Tailandia. Los hmong, una minoría de montañeses que había ayudado a los Estados Unidos en sus operaciones bélicas en Laos, habían perdido 20.000 soldados en combate, 50.000 no combatientes habían muerto o habían resultado heridos y 120.000 habían sido desplazados de sus hogares.³¹ Muchos decidieron no esperar un nuevo régimen político sino que huyeron cruzando el río Mekong. En diciembre de 1975, cuando se constituyó oficialmente la República Democrática Popular

Laos, el número de refugiados laosianos en Tailandia ascendía a 54.000, todos los cuales a excepción de 10.000 eran hmong.

Un funcionario del ACNUR en Laos y Tailandia hizo este análisis de la huida de los hmong de Laos: «No se pone en duda que la gran mayoría de los refugiados hmong huyeron debido a un miedo sincero a represalias o persecución por parte del nuevo régimen [...] pero había razones económicas adicionales para que los hmong salieran de Laos y salieran cuando lo hicieron.» No sólo la guerra había causado la pérdida de extensas zonas de cultivo debido a los bombardeos y la defoliación química, sino que, como explicaba este funcionario:

Muchísimas familias hmong llegaron a depender cada vez más de los alimentos lanzados desde aviones, de limosnas en los centros de población, o de las soldadas percibidas por los varones adultos. [...] Cuando, en 1975, este medio de vida alternativo tocó bruscamente a su fin, decenas de miles de hmong se hallaron repentinamente cara a cara no sólo con el temor a la venganza del enemigo sino también con una situación de escasez de recursos acumulada. [...] De haber permanecido en Laos, es difícil entender cómo podrían haber evitado el hambre a gran escala.³²

Durante una visita a Laos en septiembre de 1975, el Alto Comisionado, Sadruddin Aga Khan, había firmado un acuerdo con el gobierno laosiano «para cooperar en el apoyo a los refugiados laosianos que deseen regresar a su país natal lo antes posible».³³ El año siguiente, Laos alcanzó un acuerdo con el gobierno de Tailandia por el que aceptaba el retorno de los refugiados, pero a pesar de los compromisos del ACNUR de prestar ayuda para el transporte y la reintegración, no hubo repatriaciones hasta 1980, cuando 193 laosianos de las tierras bajas regresaron a sus hogares.

El ACNUR había abierto una delegación en la capital de Laos, Vientián, en octubre de 1974. A finales de 1977, la oficina había ayudado a miles de personas a regresar a sus hogares y les había proporcionado ayuda alimentaria y aperos agrícolas.³⁴ Sin embargo, tras la visita del Alto Comisionado, Poul Hartling, en septiembre de 1978, el ACNUR puso fin a toda actividad adicional para las personas desplazadas en el interior de Laos. En su lugar, anunció una «reorientación de las actividades del ACNUR hacia las provincias fronterizas con Tailandia, sobre todo en la parte meridional del país [...] con vistas a impedir el éxodo de personas que pudieran desear salir de Laos debido a dificultades económicas y a la escasez de alimentos crónica en algunas zonas».³⁵

Aunque el éxodo de laosianos de las tierras bajas había comenzado con lentitud, en 1978 los registros de los campamentos de refugiados reflejaban la llegada de más de 48.000 a Tailandia. Algunos laosianos habían huido debido al temor a ser encarcelados en campos de reeducación. Otros habían huido a causa de la pérdida de libertades políticas, económicas y religiosas. El ACNUR, por su parte, sentía preocupación (compartida por las autoridades tailandesas) por que una parte significativa de las salidas de laosianos de las tierras bajas fueran estimuladas por problemas económicos en Laos y por la perspectiva de un pronto reasentamiento desde los campamentos que estaba en la otra orilla del río Mekong.

En enero de 1981, Tailandia abrió un nuevo campamento para laosianos de las tierras bajas, Na Pho, y alojó allí a todos los recién llegados; el campamento sólo ofrecía servicios limitados, raciones de supervivencia y no permitía el acceso al reasentamiento.³⁶ La política a la que Tailandia calificaba de «disuasión humanitaria» (mantener las fronteras abiertas al tiempo que se cerraban las puertas al reasentamiento y se limitaban los servicios de los campos) pareció surtir efectos sobre el éxodo de los laosianos de las tierras bajas. El reasentamiento de laosianos descendió desde más de 75.000 en 1980 a unos 9.000 en 1982. Durante este mismo período, el número de refugiados laosianos de las tierras bajas pasó de 29.000 a 3.200.

Cuando el número de laosianos que llegaban al país volvió a aumentar en 1983 y 1984, Tailandia decidió probar con otro enfoque. El 1 de julio de 1985, el gobierno tailandés anunció la institución de un proceso de selección en la frontera. Los laosianos que llegasen deberían presentarse en las oficinas del comité de selección de cualquiera de las nueve provincias fronterizas para ser entrevistados por funcionarios de inmigración. Funcionarios jurídicos del ACNUR podrían asis-

Entradas de indochinos por países o territorios de primer asilo, 1975-1995

Gráfico 4.3

País/territorio de primer asilo	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1995	Acumulado 1975-1995
<i>Refugiados del mar vietnamitas</i>					
Corea, República de	409	318	621	0	1.348
Hong Kong	79.906	28.975	59.518	27.434	195.833
Indonesia	51.156	36.208	19.070	15.274	121.708
Filipinas	12.299	20.201	17.829	1.393	51.722
Japón	3.073	4.635	1.834	1.529	11.071
Macao	4.333	2.777	17	1	7.128
Malasia	124.103	76.205	52.860	1.327	254.495
Singapur	7.858	19.868	4.578	153	32.457
Tailandia	25.723	52.468	29.850	9.280	117.321
Otros	2.566	340	321	0	3.227
Subtotal (refugiados del mar)	311.426	241.995	186.498	56.391	796.310
Tailandia (por tierra)					
<i>Camboyanos</i>	171.933	47.984	12.811	4.670	237.398
<i>Laosianos</i>	211.344	96.224	42.795	9.567	359.930
<i>Vietnamitas</i>	14.666	11.117	10.467	6.668	42.918
Total (mar y tierra)	709.369	397.320	252.571	77.296	1.436.556*

* Otros 2.163 camboyanos llegaron a Indonesia, Malasia y Filipinas después de 1975.

tir libremente a esas entrevistas en calidad de observadores. Las personas a las que se consideraba refugiadas eran enviadas a Ban Vinai, el campamento hmong, o a Na Pho, el campamento para laosianos de las tierras bajas. Cuando la solicitud era denegada, se brindaba al ACNUR la oportunidad de apelar antes de que los solicitantes fueran recluidos en espera de ser devueltos a Laos.

A finales de 1986, el ACNUR informó de que de unos 7.000 laosianos a los que había entrevistado, más o menos el 66% habían sido aprobados como refugiados. Aunque esta proporción superaba muchas de las expectativas iniciales, las cifras mostraban que apenas había solicitantes hmong. Informes procedentes de la frontera indicaban que, de hecho, varios cientos de hmong habían sido obligados a retroceder a Laos en 1986. A comienzos de 1988, la posición del gobierno de Tailandia hacia los hmong se suavizó un poco, influido quizá por el compromiso de los Estados Unidos de elevar el número de reasentamientos para los hmong. De 1985 a 1989, los funcionarios tailandeses entrevistaron a unos 31.000 laosianos, al 90% de los cuales se les concedió el estatuto de refugiado.

Reasentamiento de refugiados indochinos por destinos, 1975-1995

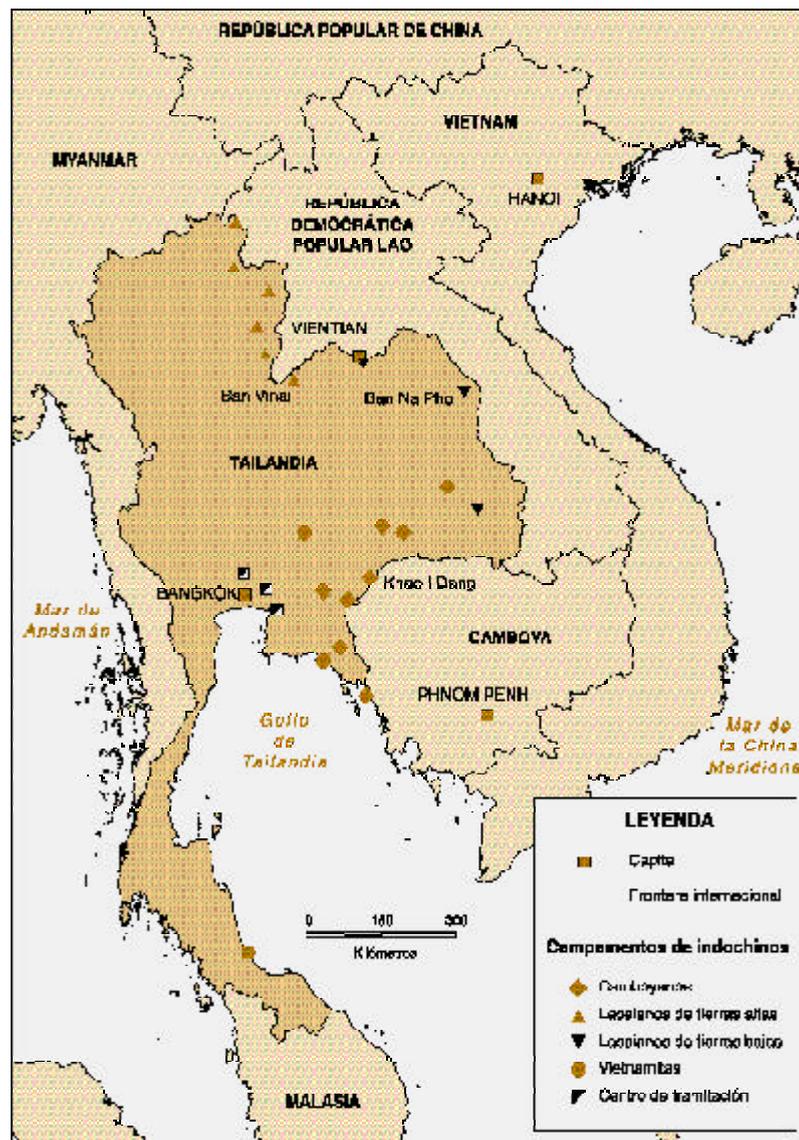
Gráfico 4.4

Pais de reasentamiento	Camboyanos	Laosianos	Vietnamitas	Total 1975-1995
Alemania, RF	874	1.706	16.848	19.428
Australia	16.308	10.239	110.996	137.543
Bélgica	745	989	2.051	3.785
Canadá	16.818	17.274	103.053	137.145
Dinamarca	31	12	4.682	4.725
Estados Unidos*	150.240	248.147	424.590	822.977
Finlandia	37	6	1.859	1.902
Francia	34.364	34.236	27.071	95.671
Japón	1.061	1.273	6.469	8.803
Noruega	128	2	6.064	6.194
Nueva Zelanda	4.421	1.286	4.921	10.628
Países Bajos	465	33	7.565	8.063
Reino Unido	273	346	19.355	19.974
Suecia	19	26	6.009	6.054
Suiza	1.638	593	6.239	8.470
Otros	8.063	4.688	7.070	19.821
Total	235.485	320.856	754.842	1.311.183

* Excluye las entradas en virtud del Programa de Salidas Organizadas (PSA).

Campamentos de refugiados camboyanos, laosianos y vietnamitas con ayuda del ACNUR en Tailandia, decenios de 1980 y 1990

Mapa 4.2



El Plan General de Acción invitaba a los gobiernos de Tailandia y Laos, junto con el ACNUR, a acelerar las negociaciones encaminadas a «mantener la llegada segura y el acceso al proceso de selección laosiano; y a acelerar y simplificar el proceso tanto para el regreso de los rechazados como para la repatriación voluntaria [...] en condiciones seguras, humanas y bajo la supervisión del ACNUR».³⁷

A finales de 1990, el ACNUR y el Ministerio del Interior de Tailandia habían elaborado nuevos procedimientos acordes con los aplicados en la región a los solicitantes de asilo vietnamitas. Se permitió al ACNUR asistir en calidad de observador a las entrevistas, hacer preguntas a los solicitantes y apelar las decisiones del comité tailandés responsable de la evaluación de las peticiones. En total, desde octubre de 1989 hasta el fin de 1996 se entrevistó a un total de 10.005 laosianos, al 49% de los cuales se les concedió el estatuto de refugiado, el 45% de los casos fueron rechazados y los restantes quedaron pendientes de resolución o se cerraron por algún otro motivo. Una de las razones que explican la disminución del porcentaje de aprobaciones fue el hecho de que, en general, los funcionarios de inmigración tailandeses dejaron de considerar la presencia de familiares cercanos en un país de reasentamiento como motivo suficiente para la aprobación.

A finales de 1993, todos los campamentos de refugiados laosianos se habían cerrado con la excepción de Na Pho. La principal tarea del ACNUR en el lado tailandés de la frontera fue convencer a la gente de que regresara a sus hogares y, en el lado laosiano, ayudarla a reintegrarse una vez consumado el retorno. Aunque el énfasis principal se hizo sobre el retorno voluntario, a mediados de 1991 los gobiernos de Laos y Tailandia habían acordado que «los rechazados en el proceso de selección serían repatriados sin el uso de la fuerza, con seguridad y dignidad».³⁸

Al terminar 1995, el número de personas que habían regresado a Laos desde Tailandia superaba ligeramente las 24.000. De ellas, a más del 80% se les había concedido el estatuto de refugiado en Tailandia y, por tanto, no estaban obligadas a regresar si no era voluntariamente. Unos 4.400 repatriados (en su mayoría hmong) eran solicitantes de asilo rechazados. Desde 1980, se calcula que entre 12.000 y 20.000 laosianos podrían haber regresado también espontáneamente desde los campamentos de Tailandia.

Todos los repatriados recibieron el mismo paquete de asistencia estándar, consistente en una subvención en efectivo equivalente a 120 dólares y una ración de arroz para 18 meses. Otra ayuda habitual que se entregó antes de salir de Tailandia incluía herramientas agrícolas y de carpintería, semillas de hortalizas y mosquiteros. Además, cada familia retornada que se dirigía a un lugar de asentamiento rural recibió una parcela de tierra para construirse una casa, entre una y dos hectáreas de tierra de cultivo y materiales de construcción. La mayoría de los lugares de asentamiento rural financiados por el ACNUR estaban provistos también de sistemas de abastecimiento de agua, carreteras y escuelas primarias. En 1996, supervisores del ACNUR informaron de que «la seguridad física de los repatriados no está en entredicho en Laos. Con más frecuencia, a los repatriados les preocupa rehacer su vida y alimentar a su familia».³⁹

Indochina, punto de inflexión

En casi un cuarto de siglo de desplazamiento dentro de Indochina y fuera de la región, más de tres millones de personas huyeron de su país, de las cuales 2,5 millo-

nes encontraron nuevos hogares en otras tierras y medio millón regresaron a sus países de origen. En el curso de este desplazamiento se aprendieron muchas lecciones en relación con los intentos internacionales de resolver los problemas de los refugiados. En el lado positivo, es posible señalar los extraordinarios compromisos de los países de reasentamiento en todo el mundo y el hecho de que Camboya, Laos y Vietnam aceptaran finalmente programas de repatriación y reintegración. Respuestas innovadoras se encontraron también en el Programa de Salidas Organizadas y en las medidas contra la piratería y de salvamento en el mar. Antes de la crisis, la mayoría de los países de la región no eran partes de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, pero después Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Japón y Papúa-Nueva Guinea se han convertido en partes de la Convención.

En el lado negativo figuran las innumerables personas que se ahogaron en el mar o que perdieron la vida o sufrieron de otro modo los ataques de los piratas, violaciones, bombardeos, «expulsiones» de barcos y detenciones durante largos períodos en condiciones inhumanas. Con harta frecuencia, como señaló en 1989 el Alto Comisionado, Jean-Pierre Hocké, la vigilancia no fue constante y la solidaridad internacional flaqueó o fracasó:

Todos éramos plenamente conscientes de que lo que se había logrado con este espíritu de solidaridad internacional había exigido una vigilancia constante y esfuerzos siempre renovados ante las terribles tragedias y el menos espectacular sufrimiento humano que han acompañado al éxodo de los refugiados de Indochina. Ha habido ocasiones en que la voluntad política de proporcionar asilo y soluciones duraderas ha titubeado e incluso fallado, con el resultado[...] de la denegación total de asilo, incluidos las trágicas «expulsiones» de barcos de refugiados, la restricción del acceso de mi Oficina a los solicitantes de asilo o el internamiento prolongado de personas de nuestra incumbencia en condiciones difíciles que estaban por debajo de los niveles mínimos aceptados.⁴⁰

La conferencia de 1979 sobre los refugiados indochinos fue testigo de una profusión de preocupación y de compromiso internacionales con la protección de los refugiados, pero también dio lugar al concepto de «primer asilo», en virtud del cual la promesa de protección de un país se paga con el ofrecimiento de reasentamiento de otro país. Como señaló un ex funcionario del ACNUR, dos conceptos que ha dejado la experiencia de Indochina (la distribución internacional de la carga y el asilo temporal) «resultaron un legado farragoso, ambos susceptibles de ser aplicados para gran ventaja humanitaria o como fácil excusa para eludir la responsabilidad y evitar la culpa».⁴¹

Se ha apuntado que el refrendo del Plan General de Acción por la conferencia de 1989 representó no sólo un cambio importante de política hacia los solicitantes de asilo vietnamitas, sino también un punto de inflexión en las actitudes occidentales hacia las cuestiones de refugiados. Las crisis de la década de 1990 demostrarían con claridad meridiana que los países occidentales ya no estaban dispuestos a adquirir compromisos de reasentamiento indefinido como solución duradera. Incluso en el seno del ACNUR, una evaluación de 1994 señalaba que

«el desencanto con el reasentamiento» causado por la crisis indochina «ha tenido un efecto negativo sobre la capacidad del ACNUR para desempeñar efectivamente funciones de reasentamiento».⁴²

Desde la perspectiva de un nuevo siglo, tal vez sea posible volver la vista hacia la experiencia del ACNUR con los refugiados de Indochina y comprobar que el reasentamiento no era el problema. Por sí solo, sin embargo, tampoco era la solución. El legado del programa de los refugiados indochinos es que la comunidad internacional y el ACNUR permanecieron implicados durante un largo y exigente período para encontrar una combinación de soluciones que llevase finalmente la crisis a un fin relativamente humanitario.



5 Guerras por poderes en África, Asia y América Central

La década de 1980 se caracterizó por la agudización de las tensiones de la Guerra Fría y por las guerras por poderes en países en desarrollo de todo el mundo. Durante esos diez años, las superpotencias intervinieron en conflictos locales que podrían haber sido menores y fugaces, pero que, por el contrario, se intensificaron y provocaron desplazamientos a gran escala. El presente capítulo está dedicado a tres regiones donde se produjeron crisis de refugiados de envergadura: el Cuerno de África, Afganistán y Centroamérica. El ACNUR desempeñó un importante papel en las respuestas que se dieron a todas ellas.

Aunque algunos de los conflictos que aquí se exponen se iniciaron en los años setenta o antes, en este capítulo se centra en la década de 1980. En el Cuerno de África, una serie de guerras, exacerbadas por el hambre, provocó que millones de personas huyeran de sus hogares en diferentes momentos. En Afganistán, un nuevo conflicto de envergadura en una región de importancia estratégica empujó a más de seis millones de personas a buscar refugio en los países vecinos. En Centroamérica, tres guerras distintas desembocaron en el desplazamiento de más de dos millones de personas.

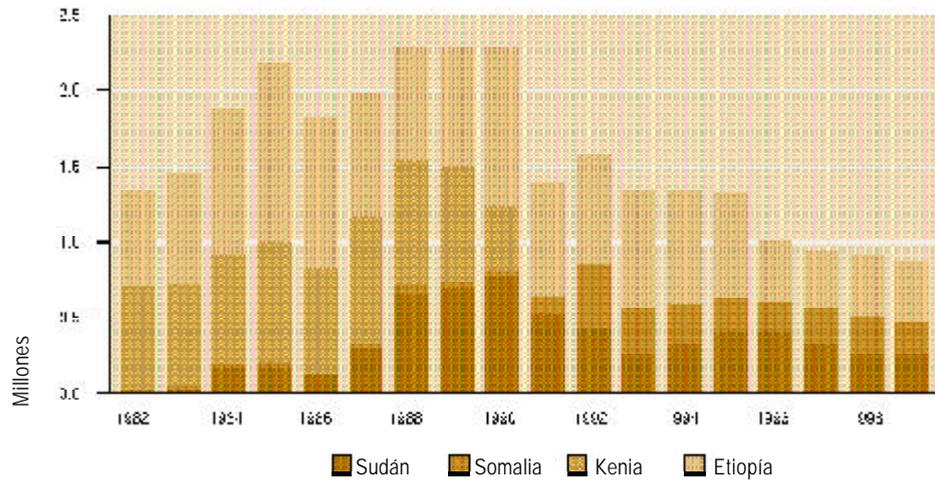
Estas crisis de refugiados plantearon retos complejos tanto a los países de acogida como a la comunidad internacional. Por primera vez, el ACNUR tuvo que responder simultáneamente a múltiples emergencias de refugiados a gran escala y en tres continentes distintos. Además, tuvo que trabajar bajo las particulares presiones derivadas de la implicación de las superpotencias. Casi toda la financiación de la organización, y gran parte de su personal, procedía de países occidentales. Dado que muchas de las grandes poblaciones de refugiados de los años ochenta, incluidos los afganos, los etíopes y los nicaragüenses, huían de gobiernos comunistas o socialistas, estos países occidentales también tenían un interés geopolítico en financiar los programas del ACNUR. Mientras tanto, el bloque soviético, que consideraba a las Naciones Unidas una organización esencialmente prooccidental, ni respaldaba ni financiaba al ACNUR.

Con el estallido de crisis de refugiados en todo el planeta durante los años ochenta, el presupuesto del ACNUR aumentó de forma espectacular. En 1975, había 2,8 millones de refugiados en todo el mundo, y el presupuesto del ACNUR seguía siendo de alrededor de 76 millones de dólares de EE UU. Al final de la década, la población de refugiados había aumentado hasta alcanzar casi 15 millones de personas, y el presupuesto del ACNUR se había incrementado a más de 580 millones de dólares. Durante estos años, el ACNUR proporcionó asistencia en una escala mucho mayor que nunca. Uno de sus principales desafíos fue el de administrar grandes campamentos de refugiados. Tal como había ocurrido en

*Refugiados afganos en la provincia de la frontera del noroeste, Pakistán, a comienzos de la década de 1980.
(M. KOBAYASHI/1983)*

Poblaciones de refugiados en Etiopía, Kenia, Somalia y Sudán, 1982-1999

Gráfico 5.1



Indochina, la presencia de personas armadas en estos campamentos constituyó un importante motivo de preocupación para la organización.

Los movimientos de refugiados que se exponen en este capítulo no fueron en modo alguno los únicos que se produjeron durante la década. También hubo desplazamientos masivos en otros varios lugares del mundo, como por ejemplo, los de los ceilandeses que huyeron a la India, los ugandeses que huyeron al sur de Sudán, angoleños que huyeron a Zambia y Zaire, y los mozambiqueños que huyeron a seis países vecinos (véase recuadro 5.2). El ACNUR proporcionó protección y asistencia a los refugiados en todos y cada uno de estos casos.

Guerra y hambre en el Cuerno de África

A finales de la década de 1970 y principios de la siguiente, el Cuerno de África fue escenario de numerosos movimientos de refugiados a gran escala. La guerra, el hambre y los desplazamientos masivos captaron la atención de la opinión pública mundial cuando la implicación de las superpotencias exacerbó los conflictos y amplió sus consecuencias. Muchos etíopes, algunos de los cuales procedían de Eritrea —que entonces era parte de Etiopía— buscaron refugio en Sudán, Somalia y Yibuti, y un gran número de sudaneses y somalíes buscaron refugio en Etiopía.

A finales de los años setenta se produjo un cambio espectacular en las alianzas con las superpotencias por parte de Etiopía y Somalia. En Etiopía, la consolidación del poder del teniente coronel Mengistu Haile Mariam en 1977 hizo que el país buscara el apoyo de la Unión Soviética y rompiera sus relaciones con su alia-

do tradicional, los Estados Unidos. Como consecuencia, éstos aumentaron su respaldo a los gobiernos de Sudán y Somalia, lo que tuvo una repercusión significativa en los conflictos de la región.

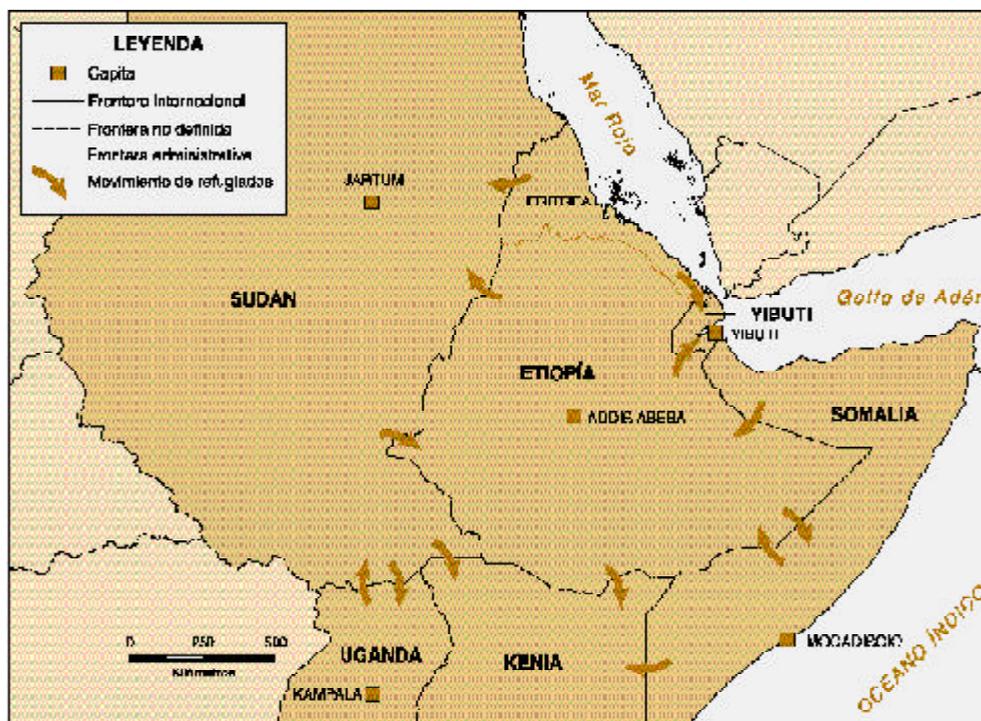
Refugiados etíopes en Somalia

A finales de los años setenta comenzaron los movimientos de refugiados a gran escala desde Etiopía hacia Somalia. Aprovechando la agitación interna en Etiopía, el presidente de Somalia, Siad Barre, invadió la región etíope de Ogaden en 1977. Pese a su éxito inicial, cuando la Unión Soviética decidió apoyar al régimen marxista del presidente Mengistu, las fuerzas etíopes lograron rechazar la invasión y a principios de 1978, las tropas somalíes se vieron obligadas a cruzar la frontera y regresar a su país. Cientos de miles de personas de etnia somalí que vivían en el Ogaden etíope, temiendo sufrir represalias por su participación en el recrudecimiento de violencia que había precedido a la invasión somalí, huyeron a Somalia. Otras 45.000 se dirigieron al vecino Yibuti.

En 1979, el gobierno de Somalia pidió asistencia al ACNUR, que ayudó a las autoridades a establecer y administrar grandes campamentos de refugiados. A corto plazo, estos campamentos contribuyeron a mejorar las condiciones de los refu-

Principales movimientos de refugiados en el nordeste de África, década de 1980

Mapa 5.1



5.1 Campamentos y asentamientos de refugiados

Los enormes flujos de refugiados de la década de 1980 se tradujeron en el establecimiento de grandes campamentos y de otros tipos de asentamientos organizados en los países de acogida. En África concretamente, la creación de campamentos comenzó a sustituir la práctica anterior de permitir que los refugiados se establecieran entre la población local.

Los campamentos reciben críticas generalizadas desde hace varios años, en particular por quienes consideran que el ACNUR es responsable tanto de la política de establecer tales campamentos como de los problemas que éstos sufren. Las voces críticas alegan que los campamentos son perjudiciales e innecesarios y que hay que buscar alternativas, como el asentamiento espontáneo (por medio del cual los refugiados se integran en la comunidad de acogida).⁴

La naturaleza de los campamentos
No existe una definición clara de qué constituye exactamente un «campamento de refugiados», pues este término se utiliza para describir unos asentamientos humanos que varían considerablemente en tamaño y carácter. En general, los campamentos de refugiados son zonas cerradas y limitadas para los refugiados y las personas que los asisten, donde se proporciona protección y asistencia hasta que los refugiados pueden retornar sin riesgos a sus países de origen o ser reubicados en otro lugar. A diferencia de otros tipos de asentamientos, como los asentamientos agrícolas o los «pueblos de refugiados» que hubo en Pakistán en las décadas de 1980 y 1990, los campamentos de refugiados no suelen ser económicamente independientes.

Normalmente, los campamentos tienen un carácter temporal, y se construyen en consecuencia. Sin embargo, en muchos casos, permanecen 10 años o más, lo que crea nuevos problemas. Muchas veces el suministro de agua y el sistema de alcantarillado no están preparados para soportar un uso prolongado, y los terrenos destinados a vivienda se quedan pequeños a medida que las familias aumentan de tamaño. En numerosos campamentos, la leña es insuficiente y los refugiados deben salir a buscarla afuera,

provocando la deforestación y otros problemas medioambientales. Cuando los problemas salen de los propios campamentos y afectan a las comunidades de acogida de alrededor, los gobiernos suelen imponer restricciones a los refugiados, limitando su libertad para circular y trabajar fuera de los campamentos.

Uno de los problemas más serios asociados a muchos campamentos es el que provocan las autoridades locales al no proporcionar plena protección a los refugiados, especialmente si se tiene en cuenta que los campamentos están ubicados a menudo en zonas de conflicto o en sus proximidades. A largo plazo, pueden convertirse en lugares peligrosos llenos de delincuentes, acosados por el contrabando de armas y de drogas y por la presencia de bandas organizadas de delincuentes. Los refugiados que residen en ellos suelen sufrir malos tratos domésticos y actos de intimidación. A veces los grupos armados toman el control de los campamentos o los utilizan como bases, como en el caso de los muyahidín en Pakistán, los «contras» en Honduras y, más recientemente, los Interahamwe en la región oriental del Zaire (véase recuadro 10.1). Cuando los campamentos pierden su carácter civil y pasan a ser refugio de grupos armados, se convierten en blanco de los ataques de fuerzas enemigas. Hay campamentos que han sido objeto de atentados con explosivos y de bombardeos, de asaltos destinados a tomar rehenes, vehículos y suministros, y escenario de peligrosas persecuciones a manos de grupos armados. En estas circunstancias, los gobiernos de acogida los consideran una creciente amenaza para la seguridad e imponen mayores restricciones a los refugiados.

¿Es preferible el asentamiento espontáneo?

Los críticos acusan al ACNUR de favorecer los campamentos de refugiados frente al asentamiento espontáneo porque los primeros ofrecen los mejores medios para controlar a los refugiados y facilitan la repatriación. Estas voces sostienen que los campamentos son perjudiciales e innecesarios y que siempre pueden encontrarse alternativas viables. Una

de ellas es el «asentamiento espontáneo asistido», mediante el cual se ayuda a los refugiados a establecerse entre la población local. Alegan en su favor que los refugiados así asentados gozan de una vida mejor, corren menos peligro, son más libres y viven en circunstancias más viables que los que residen en los campamentos o en otros asentamientos organizados. El supuesto implícito del que se parte es que, si se les diera a elegir, los refugiados nunca escogerían establecerse en un campamento.

En un principio, podría parecer obvio que nadie elegiría vivir en un campamento de refugiados si tuviera la posibilidad de hacerlo en otro lugar. Sin embargo, la realidad es a menudo más compleja. La investigación empírica no ha probado suficientemente las suposiciones generales de que fuera de los campamentos las condiciones son mejores para los refugiados. No es cierto, ni mucho menos, que los refugiados asentados espontáneamente corran en general menos peligros o vivan mejor que los que residen en los campamentos. Dependiendo de las circunstancias, los refugiados que viven fuera de los campamentos pueden verse expuestos a diversos problemas de seguridad y económicos, que van desde las amenazas por parte de residentes locales rencorosos, hasta los ataques de grupos rebeldes y el reclutamiento forzado por parte de estos grupos. Los refugiados que se establecen por su cuenta pueden correr el riesgo de ser detenidos por las autoridades del país de acogida y de ser trasladados por la fuerza a un campamento, como ocurrió en Karachi y en Peshawar, en Pakistán, a mediados de la década de 1980.

Desde el punto de vista de los refugiados, un campamento podría ser una opción menos arriesgada y más segura materialmente que el asentamiento autónomo. De hecho, muchas veces los propios refugiados y sus dirigentes se organizan en asentamientos similares a los campamentos antes de que el ACNUR u otras organizaciones humanitarias establezcan un programa de asistencia. Tampoco se debe partir del supuesto de que los campamentos son siempre sitios lóbregos y deprimentes llenos de víctimas dependientes y

pasivas. Por el contrario, con gran frecuencia son lugares llenos de una vibrante actividad social y económica.

La mayoría de los campamentos grandes se convierten en zonas de actividad económica en la región de acogida, que cuentan con mercados, restaurantes y otros servicios dinámicos que gestionan los refugiados y que atraen a la población local de varios kilómetros a la redonda.⁴¹ Por ejemplo, Khao I Dang, un campamento para refugiados camboyanos situado en la frontera con Tailandia, fue muy conocido durante toda la década de 1980 por sus restaurantes y su próspero servicio de ciclotaxis. En el centro del campamento de refugiados ruandés de Goma, en la región oriental del Zaire, hubo un concurrido mercado entre 1994 y 1997. El grado de actividad económica de este campamento queda ilustrado por el hecho de que, a finales de 1995, había días en que se sacrificaban hasta 20 reses en él en la misma jornada.

Aunque las enfermedades como el cólera pueden propagarse con facilidad en campamentos construidos apresuradamente y superpoblados, en muchos casos —especialmente después de la fase inicial de emergencia— los refugiados de los campamentos tienen acceso a una atención médica, una educación y otros servicios significativamente mejores que los que reciben las personas que viven en las zonas circundantes. Como consecuencia, las organizaciones humanitarias que trabajan en los campamentos proporcionan cada vez con más frecuencia servicios de salud, agrícolas y educativos no sólo a los refugiados, sino también a las comunidades locales de estas zonas. Esto no quiere decir que los campamentos sean siempre beneficiosos para la región de acogida. Las ventajas económicas pueden verse contrarrestadas por otros problemas, pero hay que considerar éstos en su justa perspectiva. El debate sobre las ventajas y desventajas de los campamentos de refugiados debe realizarse en el contexto de una clara comprensión de cómo funcionan los campamentos y de la naturaleza de su repercusión sobre la región.

La política oficial del ACNUR es evitar

el establecimiento de campos si se dispone de alternativas viables, como se expresa claramente en el *Manual de Emergencias* del ACNUR, y es una de las primeras normas para los Equipos de Respuesta a las Emergencias de la organización. En muchas situaciones, es el gobierno de acogida el que insiste en que se establezcan campamentos, o los propios refugiados que se reúnen en grandes grupos, creando asentamientos que, en último término, cuando entra en escena la asistencia internacional, adoptan la forma de campamentos.

La preferencia de muchos gobiernos de acogida por los campamentos frente al asentamiento espontáneo se basa normalmente en tres factores: en primer lugar, las necesidades de seguridad que perciben; en segundo lugar, la capacidad para organizar la repatriación; y en tercer lugar, la capacidad para atraer la asistencia internacional mediante la creación de asentamientos visibles de refugiados. En este sentido, es legítimo y necesario cuestionarse las motivaciones de los responsables políticos que insisten en el establecimiento de campamentos, especialmente cuando existen oportunidades para el asentamiento autónomo. Al mismo tiempo, y no obstante el artículo 26 de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 sobre el derecho de los refugiados a elegir su lugar de residencia y a la libertad de circulación, algunos juristas han reconocido que los Estados de acogida tienen a su vez derecho a alojar a los refugiados en campamentos especiales o en zonas designadas específicamente para ellos siempre que se respeten unas normas mínimas de tratamiento. Habida cuenta de las consideraciones de carácter político, económico y jurídico sobre las que se sustenta el establecimiento de los campamentos de refugiados, no resulta probable que los argumentos de tipo general a favor del asentamiento espontáneo tengan una repercusión significativa sobre las políticas de muchos países que acogen a refugiados.

Una distinción poco clara

Aunque el debate sobre los campamentos de refugiados ha planteado varias cuestiones importantes, en la práctica, rara vez los campamentos de

refugiados y los refugiados que han optado por el asentamiento espontáneo constituyen dos categorías claramente diferenciadas. Aparte de excepciones como los campos de detención de Hong Kong en la década de 1980 y principios de la de 1990, la mayoría de los campamentos establecidos no confinan a los refugiados dentro de sus perímetros. Por el contrario, en muchas situaciones, los refugiados pueden circular libremente dentro y fuera de los campamentos, aprovechar las oportunidades para ganar un salario, comerciar o labrar la tierra en el país de acogida, o visitar su país natal, como muchos hacen antes de la repatriación. Una vez desplazados de sus hogares, los refugiados evalúan sus perspectivas y dividen sus opciones entre los campamentos y la comunidad circundante. A veces, parte de la misma familia vive en campamentos, y otra parte aprovecha las oportunidades que existen fuera de ellos. Esto significa que a menudo no es manifiesta la delimitación entre las comunidades que viven en campamentos y las que residen en las zonas circundantes.

En muchos aspectos, ni los defensores ni los detractores de los campamentos han comprendido el fondo del debate. Ni los campamentos de refugiados son inherentemente lugares peligrosos o desestabilizadores, ni el asentamiento espontáneo es siempre la mejor opción para los refugiados. El auténtico reto para los Estados de acogida, las organizaciones humanitarias y los responsables políticos es garantizar que los refugiados puedan gozar de unas condiciones de vida exentas de riesgos, seguras y dignas, residan en un campamento o fuera de él. Los campamentos pueden servir perfectamente a sus fines cuando se impide que sean militarizados, se mantiene el imperio de la ley, se proporcionan servicios de salud, educación y otros servicios esenciales adecuados, y cuando los refugiados tienen oportunidades para ser autosuficientes. Es a estos fines a los que han de dirigirse los esfuerzos humanitarios.

giados, muchos de los cuales sufrían desnutrición y enfermedades, pero los problemas inherentes a unos campamentos grandes y superpoblados fueron haciéndose cada vez más patentes (véase recuadro 10.3). Los campamentos crecieron tanto que eran más grandes que la mayoría de las ciudades de Somalia. Por otro lado, los refugiados, en su mayoría nómadas, tenían dificultades para adaptarse a la vida sedentaria. Para tratar de reducir la dependencia de la ayuda de los refugiados, el ACNUR inició varios proyectos agrarios cuyo éxito fue, sin embargo, limitado, en gran parte debido a la escasez de tierras cultivables y de agua.

Las relaciones del ACNUR con el gobierno de Somalia sufrieron las tensiones de una «guerra de cifras». Inicialmente, el gobierno afirmó que había 500.000 refugiados en el país, mientras que el ACNUR calculaba que sólo había 80.000. Después de la llegada de una segunda oleada de refugiados en 1981, el gobierno aumentó la cifra a dos millones, mientras que el ACNUR, otros organismos de la ONU y las ONG calculaban que había entre 450.000 y 620.000 refugiados.¹ Previamente se había calculado que la región de Ogaden tenía una población total bastante inferior al millón de habitantes.

Tras los infructuosos intentos del ACNUR de realizar un censo fiable, en 1982 los organismos de la ONU acordaron con el gobierno de Somalia establecer la «cifra de planificación» de 700.000 refugiados, que siguió siendo el número oficial de refugiados en aquel país hasta 1985, y la cifra en que se basó toda la asistencia que proporcionó el ACNUR. Ello a pesar de que, en 1984, el ACNUR calculaba que más de 300.000 refugiados habían sido ya repatriados a Etiopía. La presión de los Estados Unidos, que en aquella época tenía un particular interés geopolítico en apoyar a Somalia, fue uno de los factores que contribuyeron a que los demás donantes occidentales siguieran aceptando las infladas cifras del gobierno somalí.

Éste se benefició en muchas formas de la asistencia internacional que durante estos años recibió el país. La asistencia que proporcionaban organizaciones como el ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para satisfacer las necesidades de los refugiados no era más que una parte de toda la asistencia que recibió Somalia, y que tuvo un significativo impacto sobre el conjunto de su economía. Según una evaluación, a mediados de la década de 1980, esta asistencia representaba al menos una cuarta parte del producto interior bruto del país.²

Entre 1984 y 1986, se produjeron nuevas llegadas de refugiados a Somalia. Al mismo tiempo, durante ese mismo período, un gran número de refugiados regresó desde Somalia a Etiopía. Sin embargo, a finales de los años ochenta, las crecientes denuncias de abusos generalizados contra los derechos humanos a manos del gobierno de Somalia provocaron una espectacular reducción de la asistencia militar estadounidense, que en 1989 cesó por completo. En agosto de aquel año, el ACNUR y el PMA tomaron la decisión sin precedentes de suspender la asistencia en el noroeste de Somalia, tras los reiterados e infructuosos intentos de garantizar que no iba a desviarse para fines distintos de los previstos. Dos años después, el presidente Barre fue derrocado y el país se sumió en un grado de violencia, hambre y desplazamiento de población mayor que nunca (véase recuadro 10.3).





Cientos de miles de etíopes huyeron de la guerra y la hambruna de su país a mediados de la década de 1980, como estos refugiados en Sudán. (ACNUR/M. VANAPPELGHEM/1985)

Refugiados etíopes en Sudán

Los primeros refugiados reconocidos oficialmente procedentes de Eritrea, que había estado federada a Etiopía, pero que en 1962 había quedado reducida a la categoría de una provincia del norte de este país, llegaron a Sudán en 1967,³ huyendo de las consecuencias de la lucha armada por el derecho a la autodeterminación que se había iniciado a principios de la década de 1960. El ACNUR proporcionó asistencia para establecer el primer campamento para estos refugiados en Sudán en 1970.

En los años setenta llegaron también a Sudán un gran número de refugiados procedentes de otras regiones de Etiopía. La prolongada y sangrienta revolución que siguió al derrocamiento del emperador autocrático Haile Selassie en 1974 fue conocida, en su punto álgido, como el «terror rojo». La facción militar izquierdista que tomó el poder, conocida como el «Derg», mató o encarceló a miles de opositores políticos, activistas sindicales y estudiantes, y provocó un éxodo continuo de refugiados que huían del país.

5.2 Los refugiados mozambiqueños: el impacto sobre los países de acogida

Durante gran parte de la década de 1980, los mozambiqueños, que huyeron de su país en el curso de una guerra devastadora que comenzó en 1976 y que no finalizó hasta 1992, representaron la tercera población de refugiados del mundo, detrás de palestinos y afganos. Las consecuencias para los países vecinos que recibieron a la inmensa mayoría de estos refugiados fueron mucho más allá de las derivadas de proporcionarles protección.

El conflicto mozambiqueño se inició poco después de que el país obtuvo la independencia en 1975. Cuando Portugal abandonó apresuradamente sus colonias africanas tras la caída del régimen militar de Lisboa, en Mozambique se hizo cargo del poder el Frente de Liberación de Mozambique (*Frente de Libertação de Moçambique*, Frelimo), que libraba una guerra de guerrillas de baja intensidad contra los portugueses desde 1964. El conflicto enfrentaba a este gobierno del Frelimo con la Resistencia Nacional de Mozambique (*Resistência Nacional Moçambicana*, Renamo), grupo rebelde creado y apoyado por los gobiernos minoritarios blancos de Rhodesia y Sudáfrica.

Durante esta guerra, las fuerzas de la Renamo recurrieron cada vez más a tácticas despiadadas para controlar a la población en las zonas donde actuaban. A donde quiera que iban, aterrorizaban a la gente con homicidios, mutilaciones, violaciones y saqueos sistemáticos. A medida que ampliaban las zonas que controlaban, fue aumentando el número de mozambiqueños que huían. Por su parte, las fuerzas del Frelimo también recurrieron a medidas cada vez más brutales, lo

que permitió que la Renamo obtuviera cierto apoyo popular.

La crisis de los refugiados alcanzó su punto culminante en 1992, cuando cerca de 1,7 millones de mozambiqueños se habían refugiado en los países vecinos, y al menos el doble en desplazados internos. Algunas de las zonas abandonadas por quienes se convirtieron en refugiados quedaban prácticamente vacías. Por ejemplo, en varios distritos de la provincia mozambiqueña de Tete, hoy hasta el 90 por ciento de los habitantes. El conflicto, además, forzó el éxodo a nivel de 5,7 millones de personas en total, se cobró entre 1976 y 1992, la vida de más de un millón de mozambiqueños y dejó huérfanos a cientos de miles de niños.

Pero los mozambiqueños no fueron los únicos que sufrieron las consecuencias del conflicto. Los habitantes de los países limítrofes, que tuvieron que compartir con los refugiados sus escasos recursos, servicios sociales, y a veces hasta sus tierras, también se vieron afectados. Estos países de acogida fueron Malawi, Sudáfrica, Sudafrica, la República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabue.

Malawi abre sus puertas

El más afectado de estos países fue, con diferencia, Malawi, un país pequeño, empobrecido y densamente poblado que acogió a la mayor parte de quienes huyeron de Mozambique. En el punto álgido del éxodo tenía a no menos de 1,1 millones de refugiados, lo que equivalía al 10 por ciento de la población de Malawi.

Malawi no estaba preparado para hacer frente a una afluencia

importante de refugiados. A mediados de la década de 1980, era el sexto país más pobre del mundo y uno de los menos desarrollados de África. El 50 por ciento de su población infantil sufría desnutrición y su tasa de mortalidad infantil era la más elevada del mundo. Aunque en algunas zonas los refugiados llegaron a alcanzar incluso una proporción de tres a dos respecto de los habitantes locales, rara vez flaqueó la acogida que les dispensaron. Muchos de los primeros refugiados, que eran étnicamente similares a los malauís, se establecieron junto con la población local. Algunos pudieron obtener tierras para labrar, aunque otros dependieron de la ayuda internacional.

Durante los primeros diez años del conflicto de Mozambique, el gobierno de Malawi, que proporcionaba apoyo encubierto a la Renamo, se opuso a que los refugiados recibieran ayuda internacional e intentó atender a sus necesidades con las estructuras y servicios existentes, proporcionándoles acceso a las clínicas y a los hospitales locales, así como a sus limitados servicios sociales. Después, en 1986, el mismo año en que cedió a la presión de los gobiernos de los países vecinos para que pusiera fin a su apoyo a la Renamo, Malawi reconoció su incapacidad para hacer frente a la afluencia de refugiados y pidió ayuda al ACNUR.

Inicialmente, el ACNUR trató de potenciar los esfuerzos del gobierno por facilitar ayuda a los refugiados por medio de los mecanismos existentes. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la ONU facilitó ayuda alimentaria. Sin embargo, ni siquiera con esta contribución pudieron las instituciones locales comenzar a satisfacer adecuadamente las necesidades tanto de los

En 1977, había alrededor de 200.000 refugiados eritreos en Sudán. Este número aumentó rápidamente en 1978, cuando el gobierno de Etiopía, que ya recibía una ingente ayuda soviética y se sentía fortalecido por su reciente victoria sobre Somalia, lanzó una importante ofensiva contra las fuerzas de la oposición en Eritrea. El éxodo masivo hizo que, al final de aquel año, el número total de refu-

habitantes locales como de los refugiados. Cuando el número de éstos se multiplicó en 1987, Malaui pidió al ACNUR que estableciera campamentos para los refugiados y ordenó a todos los refugiados que llegaron a partir de entonces que se trasladaran a ellos. El gobierno también prohibió a sus ciudadanos que proporcionaran tierras de cultivo a los refugiados. Finalmente, más de dos tercios de los 1,1 millones de refugiados que huyeron a Malaui se establecieron en los campamentos.

Aunque el alojamiento de los refugiados en campamentos facilitó la asistencia que les prestaban el ACNUR, el PMA y otras organizaciones, proporcionarles siquiera la atención y el mantenimiento básicos siguió siendo una tarea de enormes proporciones. Malaui, sin salida al mar, tenía un precario sistema de carreteras, y los camiones escaseaban. Muchos de los campamentos estaban situados en zonas a las que sólo se podía acceder por caminos de tierra en los que no podían circular vehículos pesados. El tráfico de éstos causó enormes daños en carreteras y puentes. Las organizaciones de ayuda de emergencia alquilaban muchos de los camiones disponibles en Malaui para el reparto de alimentos, lo que dificultó el transporte de sus productos a los agricultores y comerciantes locales. El ACNUR y el PMA tuvieron problemas para mantener reservas temporales debido a la precariedad del sistema de transporte y a la ausencia de lugares de almacenamiento suficientes. Como resultado, se produjeron interrupciones en el suministro de alimentos y un alarmante aumento de los índices de desnutrición entre los refugiados.

Aunque la mayoría de éstos no tenía acceso a la tierra, encontraron medios para generar ingresos. Más del 90 por ciento de los refugiados participaba en actividades económicas como la fabricación y venta de vasijas, el molido de maíz, la cría y venta de animales domésticos y la fabricación de cerveza. Muchos vendían o intercambiaban además sus raciones para obtener otros artículos de primera necesidad, como carne, verduras frescas y jabón. Los refugiados más pobres, algunos de los cuales ni siquiera tenían cartillas de racionamiento, sobrevivían cortando leña. La tala de árboles a gran escala en Malaui provocó una deforestación tan grande que el medio ambiente de este país sigue sufriendo sus consecuencias negativas.

La ausencia de conflictos abiertos entre los habitantes locales y los refugiados fue notable, teniendo en cuenta todo el tiempo que los segundos permanecieron en el país y su gran número. Sin embargo, en 1992, la larga estancia de los refugiados en Malaui había comenzado a tensar las relaciones con la población local. Los problemas se debían, principalmente, a la repercusión de su presencia sobre la economía, a consecuencias medioambientales como la deforestación, a la delincuencia y a otros problemas sociales. La sequía que sufrió la región en 1992 y principios de 1993 agravó la situación. Aunque la ayuda humanitaria destinada a los refugiados se distribuyó también entre los habitantes locales afectados por la sequía, aumentaron los robos en los almacenes y centros de distribución de alimentos. En algunos campamen-

tos de refugiados se secaron los pozos, lo que provocó problemas sanitarios y un brote de cólera que se propagó entre la población local.

El precio oculto

Estas consecuencias representan el precio oculto que pagan los países que acogen a grandes poblaciones de refugiados, especialmente cuando estos países se encuentran entre los más pobres del mundo. Los refugiados pueden tener un impacto positivo en los países de acogida, pero en algunos casos su presencia tiene también consecuencias negativas de gran alcance que pueden afectar a la economía y al medio ambiente locales, así como al equilibrio social y político. También pueden tener repercusiones graves sobre la paz y la seguridad nacional, regional o internacional.

Por otro lado, los esfuerzos de desarrollo en los países de acogida pueden verse minados y distorsionados, pues la presencia de refugiados ejerce una gran presión sobre los suministros y servicios locales. A menudo las autoridades del país de acogida se ven obligadas a desviar fondos de proyectos generales de desarrollo para satisfacer las necesidades inmediatas de los refugiados en cuanto a alimentos, alojamiento y seguridad. En Malaui, un estudio patrocinado por el Banco Mundial concluyó que, incluso teniendo en cuenta la ayuda internacional facilitada por medio del ACNUR, entre 1988 y 1990 se habían dedicado alrededor de 25 millones de dólares de EE UU a asistencia para los refugiados, cantidad que se había desviado de otros proyectos.

giados etíopes en Sudán fuera superior a 400.000, la mayoría de los cuales procedía de Eritrea.

Inicialmente, el gobierno de Sudán y los habitantes de la zona oriental del país acogieron a los refugiados con los brazos abiertos. Sin embargo, cuando su número aumentó, creció también el resentimiento de los habitantes de la región

hacia ellos, a los que empezaron a percibir como una amenaza para la estabilidad de la zona. Se habían producido muchos combates en el interior de Eritrea, cerca de la frontera con Sudán e incluso en el propio suelo sudanés.⁴ La creciente crisis económica, agravada por una serie de cosechas malogradas en la región oriental, hizo que el gobierno solicitara la asistencia del ACNUR.

El ACNUR trabajó en estrecha colaboración con las autoridades de Sudán en la creación de asentamientos para los refugiados. En 1984, el número de refugiados etíopes había aumentado hasta llegar a alrededor de 500.000, de los que aproximadamente 128.000 vivían en 23 asentamientos para refugiados. El resto se había establecido espontáneamente en ciudades y pueblos y en la zona fronteriza. El ACNUR confió inicialmente en que las actividades agrícolas y las oportunidades de empleo en grandes explotaciones agrarias mecanizadas permitirían que los refugiados fueran autosuficientes. Sin embargo, pronto quedaron en evidencia las dificultades. Un informe del ACNUR de aquella época señalaba: «Sólo un puñado de asentamientos tiene acceso a tierras y agua suficientes como para que el concepto de autosuficiencia sea realista».⁵

Los combates entre las fuerzas del gobierno de Etiopía y los grupos armados de la oposición de Eritrea, así como entre facciones eritreas rivales, siguieron provocando la llegada a Sudán de refugiados procedentes de Eritrea. Pero se avecinaba otra crisis de envergadura, esta vez en la región etíope de Tigré, que produciría una afluencia aún mayor de etíopes a Sudán, aumentó la presión sobre este país y planteó al ACNUR uno de los mayores retos a los que había hecho frente hasta entonces.

La hambruna en Etiopía y los nuevos flujos de refugiados

En 1984 hubo una hambruna en Etiopía que se convirtió en una de las crisis humanitarias más difundidas de los últimos tiempos. Como dijo un escritor, «la hambruna del norte de Etiopía, que se convirtió en noticia mundial en 1984, fue un terremoto en el mundo humanitario».⁷ Aunque la mayoría de la gente pensaba que la situación había sido provocada por la sequía, la realidad era mucho más compleja. Un analista la describió en los siguientes términos:

La sequía y las cosechas malogradas contribuyeron a la hambruna, pero no la provocaron. Las políticas económicas y agrarias del gobierno [de Etiopía] también contribuyeron a ella, pero no fueron fundamentales. La principal causa de la hambruna fue la campaña de contrainsurgencia que llevaron a cabo el ejército y la fuerza aérea etíopes en Tigré y Wollo durante 1980-1985 [...] [que incluyó] tácticas de tierra quemada, la requisita de alimentos por los ejércitos, bloqueos de alimentos y de personas en asedios [...] y la imposición del racionamiento de alimentos.⁸

El gobierno de Etiopía permitió que los gobiernos donantes y las organizaciones internacionales enviaran suministros de ayuda de emergencia al país, pero les impidieron que asistieran a las víctimas de la hambruna que vivían en las zonas que estaban bajo el control de los grupos armados de oposición de Eritrea y Tigré.

Como consecuencia de ello, las organizaciones humanitarias que trabajaban en Etiopía no pudieron proporcionar asistencia directa a los habitantes de las principales zonas afectadas por la hambruna. Desde principios de la década de 1980, un consorcio de ONG que trabajaba desde Sudán había comenzado a intentar alimentar a los habitantes de las zonas controladas por los grupos armados de la oposición en Eritrea y Tigré enviando suministros de ayuda de emergencia a estas zonas en operaciones nocturnas clandestinas en las que cruzaban la frontera desde Sudán. En aquel momento, esto se consideró una forma de acción humanitaria muy radical.

Sin embargo, la operación que se llevaba a cabo desde Sudán no pudo cubrir las necesidades de los habitantes de las zonas afectadas por la hambruna y cientos de miles de personas desesperadas se encontraron con que su única opción era trasladarse a las zonas controladas por el gobierno. Otras se resistieron a hacerlo, en gran medida por miedo a ser detenidas u obligadas por el gobierno de Etiopía a establecerse forzosamente. El resultado fue un éxodo masivo de etíopes, que se dirigieron sobre todo a Sudán, pero también a Somalia y a Yibuti.

Entre octubre de 1984 y marzo de 1985, llegaron a Sudán alrededor de 300.000 refugiados etíopes. La mayoría procedía de Tigré, y salieron de Etiopía en un movimiento cuidadosamente organizado por la Sociedad de Socorro de Tigré (SST), que era básicamente el brazo civil del Frente de Liberación Popular de Tigré (FLPT). La SST había anunciado que salvo que se proporcionara más asistencia alimentaria dentro del propio Tigré, no podría retener a su población allí.

Aunque algunos observadores afirmaron que los recién llegados huían de la hambruna y no del conflicto, el ACNUR los consideró refugiados. Ya se había tenido en cuenta la posibilidad de que se produjera una afluencia significativa —y había sonado la alarma— a finales de 1983. Cuando ocurrió finalmente, un año después, la escala y la velocidad de la entrada de refugiados en Sudán fueron muy superiores a lo previsto. Muchos llegaron en un estado físico tan deteriorado que la ayuda les vino demasiado tarde. Las condiciones en los campamentos de refugiados que se crearon apresuradamente eran inicialmente deficientes, y la tasa de mortandad fue elevada. Muchos refugiados murieron de enfermedades relacionadas con la desnutrición, y numerosos niños fallecieron debido a severos brotes de sarampión.

Al mismo tiempo que entraban en Sudán etíopes procedentes de la región de Tigré, la hambruna —agravada por el conflicto— en la región eritrea de Etiopía provocó una nueva oleada de refugiados, que llegaban a los campamentos en los que ya se había instalado a los eritreos. Wad Sherife, un campamento construido para albergar a 5.000 refugiados, vio aumentar rápidamente su población hasta 128.000, convirtiéndose así en uno de los mayores campamentos de refugiados del mundo.⁹ El ACNUR y las ONG que trabajaban en asociación con él trabajaron arduamente para alojar a los recién llegados en el campamento y para construir almacenes, dispensarios y centros de alimentación adicionales.

El ACNUR y otras organizaciones humanitarias internacionales, así como varios gobiernos y otros donantes, organizaron puentes aéreos de alimentos y suministros y enviaron equipos médicos y voluntarios. En Occidente, varios músicos y

otros artistas liderados por Bob Geldof llevaron a cabo destacadas campañas de recaudación de fondos, como Live Aid y Band Aid, en las que se recogieron millones de dólares para las víctimas de la hambruna, no sólo en Etiopía y Sudán, sino en todo el África subsahariana. En 1985, los donantes entregaron al ACNUR 76 millones de dólares sólo para su programa en Sudán, cantidad equivalente a todo el presupuesto global de la organización apenas 10 años antes.¹⁰

A principios de 1986, el ACNUR informaba: «La movilización internacional ha producido resultados, y la situación [en Sudán] ha mejorado considerablemente [...] Las insoportables fotos de niños escuálidos y hombres y mujeres de expresión desamparada [...] ya pertenecen al pasado».¹¹ En mayo de 1985, las lluvias habían vuelto a Etiopía y el FLPT alentó a su pueblo a que regresara a sus hogares. A mediados de 1987, habían retornado más de 170.000 personas. Sin embargo, a diferencia de los habitantes de Tigré, la mayoría de los eritreos que habían llegado a Sudán en 1984 y 1985 no volvieron. Por el contrario, los combates y la hambruna, que no había acabado en Eritrea, provocaron la llegada de nuevos refugiados eritreos a Sudán.

Durante la década de 1980, Etiopía no sólo produjo refugiados, sino que también acogió a un gran número de ellos procedentes de otros países. Desde 1983, cuando volvió a estallar la guerra en el sur de Sudán entre el Ejército de Liberación Popular de Sudán (ELPS) y las fuerzas gubernamentales, numerosas personas fueron desplazadas y al final de la década, más de 350.000 habitantes de la región meridional de Sudán habían huido a la región etíope de Gambela. El ACNUR proporcionó asistencia al gobierno de Etiopía para satisfacer las necesidades de estos refugiados, pese a que con frecuencia su acceso a estos campamentos, que proporcionaban apoyo al ELPS, fue restringido. En 1987 y 1988, alrededor de otros 365.000 somalíes habían huido a Etiopía para escapar de los combates entre las fuerzas del gobierno de Somalia y los rebeldes que querían la independencia para el noroeste de ese país. Estos refugiados fueron alojados en grandes campamentos situados en la zona de Hartisheikh, la asistencia internacional para los cuales fue coordinada por el ACNUR.

La desintegración de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría también supusieron el fin del régimen marxista del presidente Mengistu en Etiopía. En mayo de 1991, el FLPE tomó Asmara, la principal ciudad de Eritrea, poniendo término a la guerra civil más larga de África y preparando el terreno para la independencia de Eritrea en 1993. Menos de una semana después de la captura de Asmara, las fuerzas del FLPT entraron en la capital etíope, Addis Abeba, el ejército etíope se derrumbó y el presidente Mengistu fue derrocado.

Refugiados afganos en Pakistán e Irán

Afganistán —otro de los países más pobres y menos desarrollados del mundo— también produjo movimientos masivos de refugiados durante la década de 1980. Aunque los conflictos que provocaron estos movimientos tenían raíces locales, la

enorme escala de estos movimientos tuvo su causa sobre todo en la sustancial implicación de las superpotencias en la región, debido a su importancia estratégica.

La crisis comenzó en abril de 1978, cuando un grupo de intelectuales urbanos encabezado por Nur Mohammad Taraki tomó el poder e intentó instaurar un Estado comunista. Introdujeron reformas sociales de gran alcance que contrariaron a las poblaciones rurales, profundamente tradicionales, a las que iban destinadas sus beneficios. La oposición, tanto política como militar, se extendió con rapidez. El régimen, que recibía una importante ayuda militar de la Unión Soviética, respondió con dureza. Como escribió un autor:

Las elites religiosas, políticas e intelectuales fueron encarceladas o ejecutadas; los ataques terrestres y los bombardeos aéreos destruyeron pueblos y mataron a innumerables habitantes del medio rural. Se calcula que desaparecieron o fueron eliminadas entre 50.000 y 100.000 personas [...] desde abril de 1978 hasta diciembre de 1979.¹²

En unos meses, los afganos empezaron a huir a los vecinos Pakistán e Irán. Pese a la presión que ejercieron los gobiernos de Afganistán y de la Unión Soviética sobre Pakistán para que expulsara a los refugiados, el gobierno de este país los acogió.¹³ En agosto de 1978, alrededor de 3.000 personas habían buscado refugio en Pakistán; a principios de 1979, la cifra había aumentado hasta superar las 20.000.

Cuando los refugiados comenzaron a llegar a Pakistán, el ACNUR no tenía ninguna oficina en el país. Por tanto, los refugiados recabaron la ayuda del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que pidió a su vez fondos al ACNUR para proporcionar asistencia temporal a los casos más urgentes.¹⁴ En abril de 1979, el gobierno de Pakistán solicitó formalmente la asistencia del ACNUR.¹⁵ Tras el envío de dos misiones de evaluación a este país, el ACNUR recaudó más de 15 millones de dólares para asistir a los refugiados, y en octubre de 1979 abrió una oficina en Islamabad.¹⁶

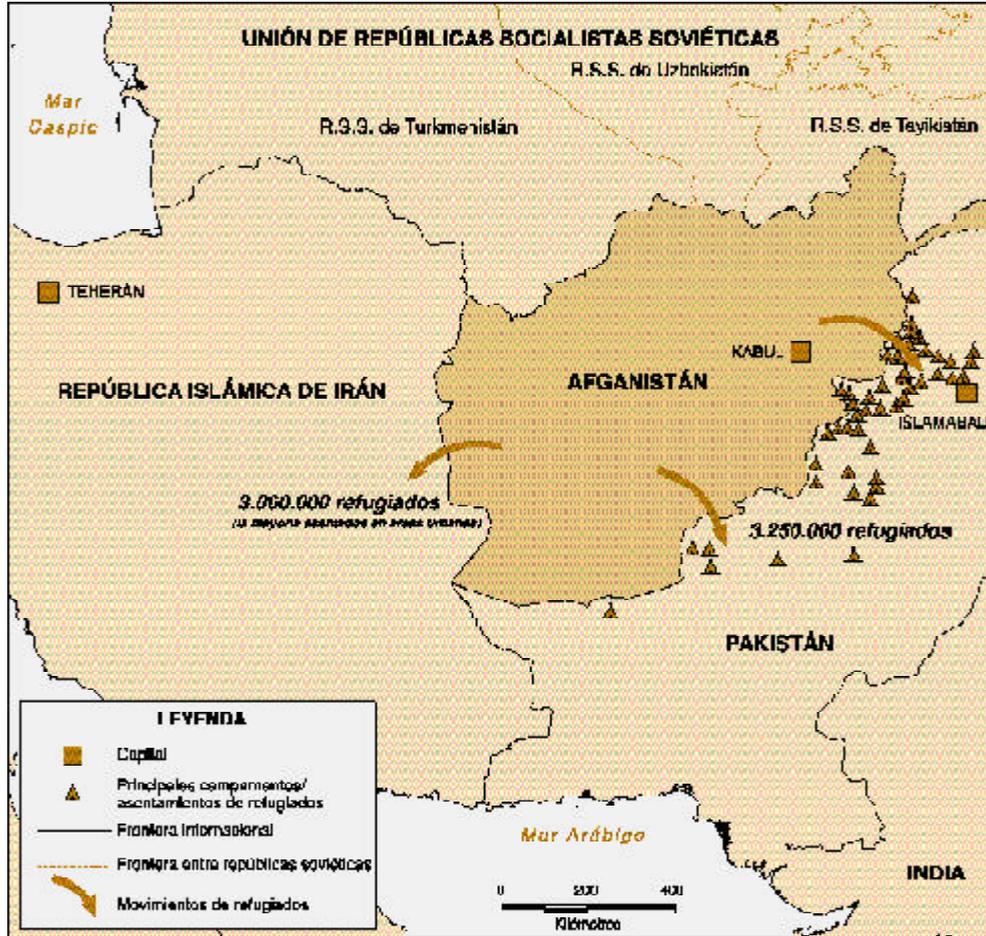
Mientras tanto, en Afganistán, la oposición armada iba ganando terreno al gobierno comunista. A finales de diciembre de 1979, la Unión Soviética, temiendo perder un aliado importante en su frontera meridional, invadió el país, lo que provocó un éxodo masivo de refugiados. En unas semanas, 600.000 afganos huyeron a Pakistán y a Irán. Los refugiados siguieron huyendo de Afganistán durante el resto de la década. En diciembre de 1990, el ACNUR calculaba que había más de 6,3 millones de refugiados afganos en los países vecinos, de los cuales 3,3 millones estaban en Pakistán y 3 millones en Irán. Para entonces, los afganos se habían convertido en la mayor población de refugiados del mundo.

Disparidades en la asistencia a los refugiados en Pakistán e Irán

La situación de los refugiados afganos en Pakistán contrastaba en gran medida con la de los que estaban en Irán. En el primer país, los refugiados eran en su mayoría de etnia pashta y buscaron refugio sobre todo en las zonas de Pakistán donde predominaban los pashtos. El ACNUR estableció más de 300 «pueblos de refugiados»,

Principales movimientos de refugiados afganos, 1979-1990

Mapa 5.2



donde vivía la mayoría de éstos. En cambio, en Irán, la mayor parte de los refugiados afganos eran de etnia tayika, uzbeka y hazara, y había muy pocos pashtos. Sólo un número relativamente pequeño de estos refugiados fueron alojados en campamentos. La mayoría se dispersó en pueblos y ciudades de todo el país, donde se establecieron entre las comunidades locales. Muchos pudieron encontrar trabajo, entre otras causas, debido a que muchos hombres iraníes fueron llamados a filas para combatir en la guerra contra Irak que había comenzado en septiembre de 1980.

El grado de asistencia internacional que recibieron los refugiados en Pakistán e Irán fue también muy diferente. Mientras que los donantes aportaron grandes cantidades de dinero para asistir a los refugiados afganos en Pakistán durante la década de 1980, proporcionaron pocos fondos para los afganos en Irán, pese a que los refugiados afganos en este país constituían una de las mayores poblaciones de refugiados del mundo de la época.

Inicialmente, el gobierno de Irán no pidió asistencia internacional para los refugiados. Tras la revolución islámica de 1979, las relaciones entre el nuevo gobierno islámico y los Estados occidentales se tensaron hasta el límite. Además, el asalto a la embajada de los Estados Unidos en Teherán de noviembre de 1979, en el que un grupo de estudiantes radicales capturó a decenas de rehenes estadounidenses, se produjo justo un mes antes de la invasión de Afganistán por la Unión Soviética. La tensión resultante entre Irán y las potencias occidentales pudo haber sido un factor que contribuyó a que Irán decidiera en aquel momento no pedir ayuda internacional, o lo que consideraba ayuda «occidental».

La situación en Irán cambió en 1980, sobre todo como consecuencia de la guerra con Irak que comenzó ese año, que generó una nueva oleada de refugiados, esta vez iraquíes chiíes, lo que aumentó la presión que sufría el país. Dos meses después, el gobierno de Irán pidió oficialmente asistencia al ACNUR. El viceministro de Asuntos Exteriores iraní escribió al Alto Comisionado Poul Hartling: «Hemos recibido a decenas de miles de refugiados de esos dos países y les hemos prestado asistencia [...] con nuestros propios recursos económicos», añadiendo que Irán carecía de medios para seguir proporcionando asistencia adecuada a los refugiados, y pidiendo al ACNUR que «establezca un programa de asistencia humanitaria completo para estas personas inocentes que [...] deben recibir la misma atención que el resto de los refugiados».¹⁷

Sin embargo, la asistencia internacional a Irán nunca llegó, y el ACNUR tuvo que lidiar con la disparidad que hubo entre la respuesta que dio la comunidad internacional a la crisis de refugiados en Pakistán y la que dio en Irán. Un memorándum interno del ACNUR de junio de 1981 señalaba: «Después de un año y medio sin asistencia externa y a menudo sin trabajo, [los refugiados afganos en Irán viven] en circunstancias muy difíciles [...] No podemos seguir cerrando los ojos a las evidentes necesidades de los refugiados afganos en Irán que están en la misma situación que los que están en Pakistán o en la India y que son [refugiados] *prima facie* en virtud de nuestro Mandato, tal como ha confirmado la División de Protección».¹⁸ Aunque el ACNUR obtuvo finalmente algunos fondos para los refugiados afganos en Irán, la disparidad de las cantidades enviadas a Pakistán y a Irán siguió siendo sustancial a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Entre 1979 y 1997, el ACNUR dedicó más de 1.000 millones de dólares a los refugiados afganos en Pakistán, y sólo 150 millones de dólares a los que estaban en Irán.

En Pakistán, el ACNUR, así como otros organismos de la ONU, gobiernos y decenas de ONG internacionales, proporcionaron a los refugiados alimentos, agua, asistencia médica, servicios sanitarios y educación. La proliferación de ONG, que habían comenzado a trabajar en el sudeste asiático en los años setenta, continuó en Pakistán. A finales de la década de 1980, había más de cien ONG internacionales en la operación de ayuda a Pakistán. Entre ellas había numerosas ONG musulmanas, que trabajaban por primera vez en estrecha colaboración con el ACNUR. El ACNUR abonaba los salarios de más de 6.500 miembros locales de su personal, muchos de los cuales eran empleados del Comisariado Pakistani para los Refugiados Afganos.¹⁹

Población de refugiados afganos por países de asilo, 1979-1999

Gráfico 5.2

Año	Países de asilo					Total
	Pakistán	Irán	India	Rusia ^a	Otros ^b	
1979	402.000	100.000	–	–	–	502.000
1980	1.428.000	300.000	–	–	–	1.728.000
1981	2.375.000	1.500.000	2.700	–	–	3.877.700
1982	2.877.000	1.500.000	3.400	–	–	4.380.400
1983	2.873.000	1.700.000	5.300	–	–	4.578.300
1984	2.500.000	1.800.000	5.900	–	–	4.305.900
1985	2.730.000	1.880.000	5.700	–	–	4.615.700
1986	2.878.000	2.190.000	5.500	–	–	5.073.500
1987	3.156.000	2.350.000	5.200	–	–	5.511.200
1988	3.255.000	2.350.000	4.900	–	–	5.609.900
1989	3.272.000	2.350.000	8.500	–	–	5.630.500
1990	3.253.000	3.061.000	11.900	–	–	6.325.900
1991	3.098.000	3.187.000	9.800	–	–	6.294.800
1992	1.627.000	2.901.000	11.000	8.800	3.000	4.550.800
1993	1.477.000	1.850.000	24.400	24.900	11.900	3.388.200
1994	1.053.000	1.623.000	22.400	28.300	12.300	2.739.000
1995	1.200.000	1.429.000	19.900	18.300	9.700	2.676.900
1996	1.200.000	1.415.000	18.600	20.400	10.700	2.664.700
1997	1.200.000	1.412.000	17.500	21.700	12.500	2.663.700
1998	1.200.000	1.401.000	16.100	8.700	8.400	2.664.200
1999	1.200.000	1.325.000	15.500	12.600	10.000	2.562.800

Notas:

A 31 de diciembre de cada año indicado.

^a Sólo los solicitantes de asilo registrados en el ACNUR. A finales de 1999, otros 100.000 afganos necesitaban protección según el ACNUR.^b Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

Por motivos de política interna, el gobierno de Pakistán no dio a los refugiados, procedentes en su mayoría de zonas rurales, tierras para cultivar. Sin embargo, los refugiados podían desplazarse libremente por todo el país, lo que contribuyó a que muchos de ellos encontrasen trabajo. A mediados de los años ochenta, el ACNUR introdujo diversos programas, como planes de pequeños créditos, de formación profesional y proyectos de construcción, para proporcionar empleo y aprendizaje y ayudar a que los refugiados fueran más autosuficientes. No obstante, muchos de estos programas se suspendieron debido a la insistencia del gobierno de Pakistán, que alegaba que puesto que no existían programas similares para la población local, podían surgir tensiones entre ésta y los refugiados.

A partir de 1984, el ACNUR y el Banco Mundial establecieron un proyecto conjunto, en cooperación con el gobierno de Pakistán, conocido como el Proyec-

to de Generación de Ingresos para Zonas de Refugiados. Dicho programa, en el que se invirtieron 85 millones de dólares en los 12 años siguientes, abarcaba alrededor de 300 proyectos en tres provincias donde residían refugiados e incluía planes de reforestación, gestión del agua, riego, y reparación y construcción de carreteras. En términos generales, se consideró que el programa tuvo un impacto importante y positivo.²⁰ Estos proyectos, y la posibilidad de trabajar fuera de los «pueblos de refugiados», ayudó a que, a finales de los años ochenta, muchos de éstos fueran autosuficientes.

En Irán se estableció un proyecto similar a finales de la década de 1980, en la cordillera del Khorasan Meridional. Fue un proyecto conjunto del ACNUR y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), llevado a cabo en cooperación con el gobierno de Irán. Sin embargo, y al igual que ocurrió con otros proyectos en Irán, los donantes estaban menos dispuestos a facilitar fondos para el proyecto, y de los 18 millones de dólares solicitados inicialmente por el ACNUR y el FIDA para el mismo, sólo llegó una tercera parte durante los primeros cinco años.

Otra diferencia importante entre los servicios que se prestaron a los refugiados en Pakistán y en Irán estaba en el ámbito educativo. En Pakistán, muchos niños varones recibían educación en escuelas financiadas por el ACNUR en los «pueblos de refugiados», aunque pocas niñas se beneficiaron de ella debido a las prácticas culturales discriminatorias, lo que dificultó la asistencia a estas escuelas de muchas de ellas. Un número importante de niños varones recibía también educación en *madrasas* (escuelas religiosas) privadas, con las que no estaba asociado el ACNUR. A mediados de la década de 1990, algunos de los niños que crecieron en Pakistán como refugiados y que asistieron a estas *madrasas* se convirtieron en miembros destacados del movimiento islámico talibán que tomó el poder en Afganistán. En Irán, en cambio, los niños refugiados asistían a las escuelas iraníes y las niñas tenían un acceso mucho mayor a la educación. Durante los años noventa, cuando comenzó realmente la repatriación a Afganistán, los refugiados alegaron a menudo este acceso a la educación de las niñas como motivo para no desear el regreso a su país, donde los talibanes prohibían dicho acceso.

Problemas de seguridad en Pakistán

Durante toda la década de 1980, el uso de los «pueblos de refugiados» en Pakistán como bases por diversos grupos armados la resistencia islámica afgana —conocidos colectivamente como *muyahidín*— fue un importante motivo de preocupación para el ACNUR. Los Estados Unidos, sus aliados y diversos países islámicos proporcionaban a los *muyahidín* una enorme cantidad de ayuda militar y económica. Se calcula que, entre 1982 y 1991, sólo los Estados Unidos les dieron más de 2.000 millones de dólares en ayuda.²¹ Dado que apoyaban a los *muyahidín* en su lucha contra el régimen de Kabul, respaldado por los soviéticos, muchos donantes estaban dispuestos a no darse por enterados de la presencia de combatientes armados en los «pueblos de refugiados». También estaban dispuestos a tolerar una desviación sustancial de la ayuda humanitaria para fines militares. Esto hizo que

algunos observadores calificaran en aquel período los «pueblos de refugiados» de «comunidades de refugiados-combatientes».²²

En 1984, el deterioro de la situación de la seguridad en muchos de los «pueblos de refugiados» hizo que el ACNUR buscara formas de trasladar a estos refugiados lejos de la frontera, tanto para protegerlos de los ataques de las fuerzas gubernamentales afganas o soviéticas como para reducir la capacidad de los rebeldes de utilizar los «pueblos» como bases. Para entonces, era habitual en muchos de estos «pueblos» la presencia de armas antiaéreas y de otras armas pesadas. En julio de 1984, el Director de Protección Internacional del ACNUR sugirió que la organización pusiera fin a la asistencia a los «pueblos» que no tomaran medidas para impedir esta militarización: «La preservación del carácter civil de los ‘pueblos de refugiados’ que reciben la asistencia del ACNUR es esencial para salvaguardar el carácter apolítico y humanitario de la Oficina [...] En casos en los que no se hayan adoptado las necesarias medidas correctivas [retirada de las armas], seríamos partidarios del cese de la asistencia del ACNUR a los pueblos en cuestión».²³ Asimismo, instó al personal del ACNUR que trabajaba sobre el terreno a que hiciera «todo lo posible para animar a los refugiados [...] a que se trasladen por su propia seguridad a lugares alternativos adecuados», aunque advertía que sería «desaconsejable y contraproducente recurrir a ningún tipo de coacción».²⁴

El temor del ACNUR por la seguridad de los refugiados resultó fundado. A mediados de 1984, las fuerzas gubernamentales soviéticas y afganas realizaron varios ataques desde Afganistán contra Pakistán, en los que murieron o resultaron heridos numerosos refugiados. En 1986 y 1987 se lanzaron nuevos ataques que causaron la muerte a cientos de refugiados más. Las fuerzas gubernamentales soviéticas y afganas también realizaron ataques contra civiles paquistaníes, lo que reavivó las tensiones entre la población local y los refugiados. A finales de 1986, aparentemente para aplacar a los airados habitantes locales, las autoridades paquistaníes reunieron a más de 50.000 afganos que vivían sin autorización en la ciudad de Peshawar y los devolvieron a sus «pueblos de refugiados».

En esa misma época, las autoridades paquistaníes adoptaron otras medidas contundentes para reagrupar a los refugiados, principalmente por motivos de seguridad. En una ocasión, las autoridades locales de Karachi, la mayor ciudad de Pakistán, detuvieron a más de 18.500 refugiados afganos de etnia tayika y uzbeka y de origen turcomano, destruyeron sus alojamientos improvisados, los expulsaron de la ciudad y los llevaron a un lugar situado a unos diez kilómetros, donde se estableció para ellos un nuevo «pueblo de refugiados». Aunque el ACNUR había denunciado el trato que se dio a los refugiados, la organización entregó finalmente más de 400.000 dólares para ayudar a crear infraestructuras esenciales para este «pueblo».

Mientras tanto, más cerca de la frontera, los motivos de preocupación del ACNUR en relación con la seguridad de los refugiados no se tradujeron en medidas concretas para desmilitarizar los «pueblos de refugiados». Los muyahidín siguieron saliendo y entrando de ellos durante toda la década de 1980. Aunque finalmente las fuerzas soviéticas se retiraron de Afganistán en 1989, la guerra entre los muyahidín y el régimen comunista de Kabul continuó. Después de que los

Guerras por poderes en África, Asia y América Central

primeros se hicieron con el control del país en 1992, prosiguieron los combates en muchas partes del país entre diversas facciones muyahidín, muchas de las cuales operaban desde bases situadas en Pakistán, y continuaron los problemas de seguridad en los «pueblos de refugiados».

Desplazamientos masivos en Centroamérica

Durante la década de 1980, el ACNUR también intervino por primera vez en Centroamérica, lugar donde se desarrollaban sendas guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En cada una de ellas, la insurgencia y la contrainsurgencia provocaron enormes cifras de pérdidas de vidas y desplazamientos a gran escala. En total, fueron expulsados de sus hogares más de dos millones de personas en los tres países. Durante las décadas anteriores se habían desatado luchas violentas en la región entre los campesinos pobres sin tierras que querían la reforma social y agraria, y las élites propietarias de tierras respaldadas por el ejército. Los sucesivos gobiernos de los Estados Unidos habían apoyado a los gobiernos de derechas de la región en un esfuerzo por detener lo que consideraban la propagación del comunismo cerca de las fronteras estadounidenses, así como para proteger sus intereses económicos en la región. Los movimientos rebeldes que surgieron en ella estaban bajo la influencia del régimen comunista de Cuba, y contaban con el relativo respaldo de éste.

En Nicaragua, los Estados Unidos habían apoyado al régimen de Somoza durante tres generaciones. Durante la década de 1970, partidos políticos, estudiantes, sindicatos y muchos ciudadanos de clase media, así como la Iglesia católica, se habían opuesto al último de estos dictadores, Anastasio Somoza Debayle. El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), de izquierdas, hizo avances significativos y, en julio de 1979, Somoza huyó del país, que quedó bajo el control de los sandinistas.

En unas semanas, muchos nicaragüenses adinerados y de clase media y miles de miembros del gobierno de Somoza y de las fuerzas armadas abandonaron el país. Mientras tanto, la mayoría de los nicaragüenses que se habían exiliado empezó a regresar a sus casas.²⁵ Algunos de los nicaragüenses que huyeron a Honduras crearon un grupo armado de oposición conocido como los «contras» (contrarrevolucionarios), que durante la guerra de los años ochenta recibieron un apoyo considerable de los Estados Unidos, que consideraban el gobierno sandinista de Nicaragua una amenaza para sus intereses.

En El Salvador, que desde la independencia venía sufriendo frecuentes golpes de Estado y la violencia política, los grupos rebeldes, aunque fragmentados, también se impusieron durante los años setenta. Alentados a menudo por el clero católico, miles de campesinos se unieron a organizaciones que pedían la reforma agraria y más justicia social. El gobierno respondió aumentando la represión y se cometieron miles de homicidios políticos.

En lugar de acabar con la disidencia, estos ataques estimularon un mayor apoyo a los insurgentes, especialmente en las zonas rurales. En enero de 1981, una gran diver-

sidad de grupos de la oposición se unieron para formar el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que se estableció como una importante presencia militar en muchas zonas del país y que se convirtió en una seria fuerza política tanto dentro como fuera de sus fronteras. En respuesta, los Estados Unidos aumentaron la ayuda militar al gobierno salvadoreño y se implicaron de forma más directa en la campaña de las fuerzas armadas salvadoreñas contra el FMLN. El conflicto entre el ejército salvadoreño y el FMLN continuó a lo largo de toda la década de 1980.

En Guatemala también se alzaron grupos rebeldes contra el régimen militar en los años setenta. Estos grupos contaban con el respaldo de gran parte de los

Principales movimientos de refugiados en América Central, década de 1980

Mapa 5.3



5.3 La Declaración de Cartagena de 1984

En noviembre de 1984, en respuesta a una crisis de refugiados en Centroamérica, un grupo de representantes gubernamentales, profesores universitarios y abogados de Centroamérica, México y Panamá se reunieron en Cartagena, Colombia, y adoptaron lo que se conoce como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

La Declaración de Cartagena se basa en la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951. Al igual que la Convención sobre los Refugiados adoptada en 1969 por la Organización de la Unidad Africana, amplía la definición de refugiado contenida en la Convención de la ONU de 1951 para incluir a las personas que han huido de su país

[...] porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

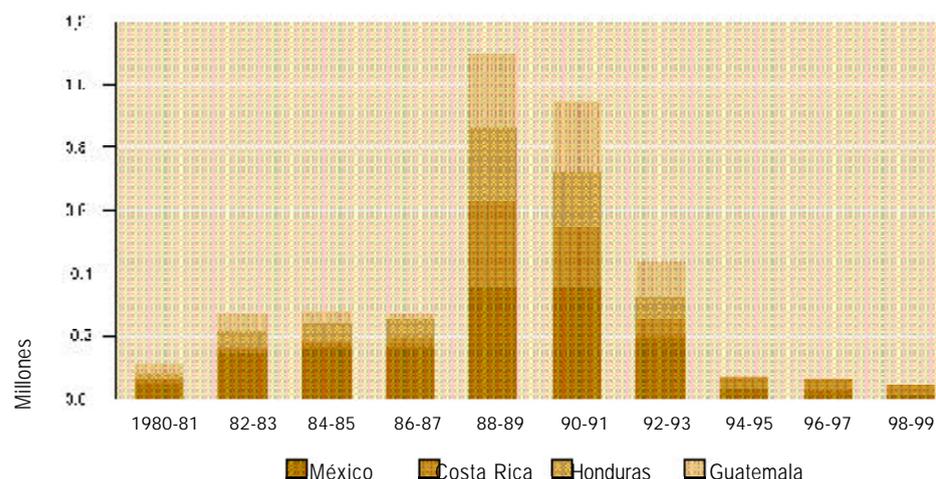
Aunque la Declaración no es jurídicamente vinculante para los Estados, ha recibido en reiteradas ocasiones el respaldo de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. La mayoría de los Estados de Centroamérica y Latinoamérica son partes de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 y de su Protocolo, y en su mayor parte aplican, en la práctica, la definición de refugiado, más amplia, de la Declaración de Cartagena. Algunos incluso la han incorporado en sus leyes nacionales.

indígenas del país que, aunque constituían la mayoría de la población, estaban excluidos de la vida política y económica. A finales de 1981, el ejército inició una campaña de contrainsurgencia de 18 meses que no sólo se dirigió contra la guerrilla, sino también contra las comunidades indígenas, a las que consideraban base de apoyo de los rebeldes. Decenas de miles de civiles, en su mayoría indígenas, murieron o desaparecieron.²⁶ Se calcula que, en el punto álgido de la violencia, un millón de personas se convirtieron en desplazados internos como consecuencia de esta campaña militar. Unos meses después, los diversos grupos guerrilleros se unieron para crear la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Pese al apoyo popular, la URNG no pudo convertirse en un desafío serio para las tropas del gobierno. Para 1983, el ejército guatemalteco la había obligado a retirarse a las zonas montañosas más remotas, donde permaneció hasta que comenzaron las conversaciones de paz, al final de la década.

La mayoría de los dos millones de personas que huyeron de sus hogares como consecuencia de estos conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala se convirtieron en desplazados internos o en extranjeros indocumentados en otros países de América Central o del Norte, como Honduras, México, Costa Rica, Belice y Panamá, así como los Estados Unidos y Canadá. De los que salieron de su país, sólo alrededor de 150.000 fueron reconocidos como refugiados en América Cen-

Principales poblaciones de refugiados registradas en América Central y México, 1980-1999

Gráfico 5.3



tral y México. De los cientos de miles de personas que huyeron a los Estados Unidos, sólo un número relativamente pequeño fueron reconocidos como refugiados. La mayoría no tuvo la oportunidad de solicitar el estatuto de refugiado o no lo pidió por miedo a ser expulsados en el caso de que se les denegase.

De los más de 500.000 centroamericanos que huyeron a los Estados Unidos, la mayor parte no recibió protección como refugiados. La respuesta de las autoridades estadounidenses a los refugiados centroamericanos estaba muy influida por las consideraciones de carácter político. Los nicaragüenses eran en general bien recibidos y recibían asilo, mientras que a un gran número de guatemaltecos y salvadoreños se les denegó el asilo y fueron expulsados, aunque algunos grupos se beneficiaron de aplazamientos de la expulsión. Costa Rica, Honduras y México recibieron también a varios cientos de miles de centroamericanos, de los que sólo 143.000 fueron reconocidos como refugiados.²⁷ Dos de las mayores concentraciones de refugiados oficialmente reconocidos como tales estaban en Honduras y en México. En 1986, Honduras acogía a unos 68.000 refugiados, de los que aproximadamente 43.000 procedían de Nicaragua, alrededor de 46.000 eran salvadoreños y un pequeño número eran guatemaltecos, mientras que en México vivían unos 46.000 refugiados guatemaltecos y muchos más que no estaban registrados formalmente.²⁸

Para el ACNUR, los esfuerzos para proporcionar protección y asistencia a los dos grupos de refugiados en Honduras sufrieron restricciones a causa de la política de la Guerra Fría y de otras consideraciones políticas. El gobierno de Honduras, que dependía de la ayuda estadounidense, daba la bienvenida a los refugiados nicaragüenses que huían del gobierno sandinista, pero se mostraba muy suspicaz ante los refugiados salvadoreños. El trato desigual que dispensaban las autoridades hondure-

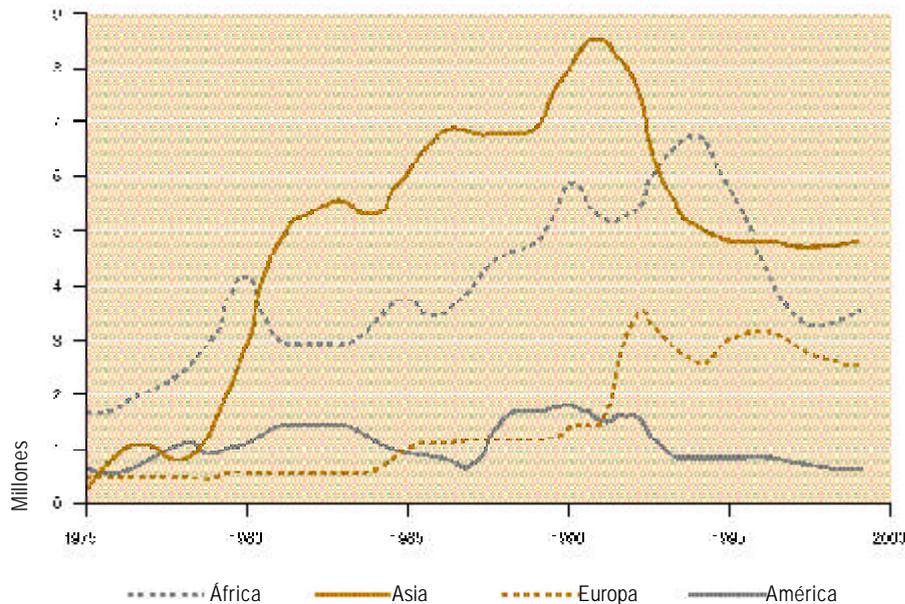
ñas a ambos grupos de refugiados planteó serios desafíos para el ACNUR. Aunque la mayoría de los refugiados reconocidos oficialmente como tales vivían en campamentos administrados por el ACNUR, las condiciones de dichos campamentos variaban considerablemente. Mientras los refugiados nicaragüenses podían salir y entrar de los suyos libremente, los salvadoreños se veían obligados a permanecer en campamentos cerrados, custodiados por las fuerzas armadas hondureñas.

Refugiados nicaragüenses en Honduras

Los refugiados nicaragüenses habían comenzado a llegar a la vecina Honduras en 1981. La mayoría de ellos (aproximadamente 30.000) eran indígenas miskitos, que huían tanto de los combates entre los contras y los sandinistas en sus zonas de origen, como de los intentos sandinistas de trasladarlos a otros lugares. Se calcula que en los campamentos del ACNUR vivían alrededor de 14.000 miskitos nicaragüenses. Los 8.000 refugiados nicaragüenses restantes eran descendientes de españoles y mestizos, a los que se conocía con el nombre de «ladinos», y entraron en Honduras en los primeros años de la década de 1980. Muchos de ellos, al igual que los miskitos, huían de los combates entre las fuerzas contras y las sandinistas. Otros eran reclutas de los contras que se establecían en campamentos administrados por los contras junto a la frontera.

Refugiados por principales regiones de asilo, 1975-2000*

Gráfico 5.4



* No se incluyen los refugiados palestinos asistidos por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de la ONU para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

5.4 Chile durante el régimen del general Pinochet

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, Chile no tenía una tradición de intervención militar en la vida política antes de 1973 y se consideraba que era una de las democracias más estables del continente. Sin embargo, el 11 de septiembre de 1973, el general Augusto Pinochet lanzó un ataque armado contra el gobierno elegido democráticamente del presidente Salvador Allende. El golpe de Estado fue seguido inmediatamente por la represión de las actividades políticas legítimas y la detención masiva de decenas de miles de partidarios del anterior gobierno socialista. Se declaró un «estado de sitio» en todo el país.

La tortura, las desapariciones y los homicidios fueron generalizados, especialmente en los primeros meses de gobierno de la junta militar. Se calcula que más de 4.000 personas murieron y alrededor de 60.000 fueron detenidas, aunque la mayoría de ellas por breve tiempo. El Parlamento fue clausurado y se hicieron purgas de presuntos simpatizantes de la izquierda. Un informe del ACNUR de aquel entonces relacionaba la situación de Chile con el período fascista que sufrió Europa durante la década de 1930.ⁱⁱⁱ

Refugiados que estaban en Chile
Para el ACNUR, el golpe de Estado perpetrado en Chile, así como el período subsiguiente, plantearon considerables retos. Chile ya acogía a muchos miles de refugiados y exiliados políticos que habían buscado refugio en ese país en los años anteriores. A mediados de 1972, el gobierno de Allende calculaba su número en alrededor de 5.000. Muchos habían llegado tras la elección de Allende en 1970, bien huyendo de gobiernos de derechas, bien para apoyar lo que consideraban una experiencia socialista única.

Dos días después del golpe, el Alto Comisionado Sadruddin Aga Khan telegrafió al nuevo ministro de

Relaciones Exteriores, contraalmirante Ismael Huerta Díaz, pidiendo al gobierno que cumpliera sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que el gobierno de Allende había ratificado en 1972.^{iv} Si Chile no hubiera sido parte en estos instrumentos, las negociaciones del ACNUR con el nuevo gobierno habrían sido, sin duda, infructuosas. El 20 de septiembre de 1973, se abrió una oficina del ACNUR en la capital, Santiago.

Ese mismo mes, el gobierno permitió la creación de un Comité Nacional de Ayuda a los Refugiados (CONAR). Las iglesias y las organizaciones de voluntarios que lo integraban crearon 26 centros de recepción de refugiados, 15 en Santiago y 11 en provincias, donde se proporcionaba asistencia a los «refugiados bajo mandato», tramitando sus documentos y gestionando su traslado a países de reasentamiento. A finales de septiembre, se habían inscrito en estos centros 600 refugiados, y el 23 de octubre su número era ya de 1.022.

Varios cientos de refugiados más que carecían de alojamiento fueron albergados en diferentes momentos en una vivienda bajo la protección de la embajada suiza, con el consentimiento del gobierno chileno. La casa suiza dio asilo a cientos de refugiados incluidos en el mandato del ACNUR que habían sido excarcelados y contra los que se habían dictado órdenes de expulsión, que estaban a la espera de ser resentados en otros países. La mayoría eran brasileños, uruguayos y bolivianos.

El CONAR actuó bajo los auspicios del ACNUR, que le ofreció ayuda para resolver los problemas de los refugiados. En marzo de 1974, de las 3.574 personas que se habían inscrito en los registros del CONAR, 2.608 se habían reasentado en unos 40 países. De

ellas, 288 fueron repatriadas a sus países de origen. Además, alrededor de 1.500 habían huido ilegalmente a Perú y a Argentina. De los gastos realizados por el CONAR durante este período, por un importe total de 300.000 dólares de EE UU, aproximadamente 215.000 dólares fueron aportados por el ACNUR.

El exilio de los chilenos

Desde el principio, el régimen de Pinochet utilizó el exilio como parte de su estrategia para redibujar el mapa político de Chile y eliminar así sus tradiciones políticas anteriores. Fue tal el número de personas detenidas que el principal estadio de fútbol de Santiago se convirtió en un centro de detención multitudinario provisional.

Las expulsiones se llevaron a cabo en aplicación del Decreto Ley 81, de noviembre de 1973, que confería al régimen una autoridad prácticamente incondicional para expulsar a ciudadanos. A partir de diciembre de 1973, se permitió que los detenidos en aplicación del estado de sitio que aún no habían sido condenados pidieran la libertad a condición de ser expulsados inmediatamente. En abril de 1975, el Decreto Ley 504 amplió la aplicación de estas medidas a los presos con condena.

El Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y el ACNUR, junto con las organizaciones no gubernamentales locales, desempeñaron un importante papel al posibilitar la salida del país de miles de chilenos. El ACNUR recibió también un gran apoyo de otras organizaciones de la ONU, sobre todo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). A principios de octubre de 1973, el ACNUR estableció un procedimiento para determinar si

una persona tenía un temor fundado de persecución en Chile, con independencia de que éste fuera su país de origen o su país de residencia permanente. Muchos refugiados necesitaban el procedimiento de tramitación más rápido posible porque temían ser detenidos o incluso perder la vida manos de las autoridades.

Al igual que ocurrió con el éxodo húngaro ocurrido casi dos décadas antes, los refugiados se repartieron por todo el mundo, acogidos por alrededor de 110 países, desde Islandia y Chipre hasta Kenia y Cabo Verde. Inicialmente, muchos chilenos huyeron a otros países de Latinoamérica, como Perú, Argentina y Brasil. Sin embargo, las oportunidades de encontrar empleo allí eran limitadas, y tras el golpe de Estado de 1976 en Argentina, el vecino más inmediato de Chile se convirtió en un destino especialmente poco atractivo. Otros países a donde se dirigieron refugiados chilenos en número destacable fueron Francia, Suecia, Canadá, México, Australia y Nueva Zelanda.

El ACNUR también pidió a los países de Europa oriental que reasentaran a refugiados chilenos. Alrededor de mil se dirigieron espontáneamente a la República Democrática de Alemania (Alemania Oriental) y un número similar fue a Rumania, con la ayuda del ACNUR. Una cifra inferior de refugiados se desplazó a otros países de Europa oriental, como Bulgaria y Yugoslavia, el único país del bloque oriental con el que el ACNUR había mantenido hasta entonces relaciones significativas. El llamamiento del ACNUR a estos países fue algo novedoso, en una época en que la Unión Soviética aún mostraba un abierto recelo ante la organización.

Asilo diplomático

Muchas embajadas en Santiago recurrieron a la arraigada práctica latinoamericana de ofrecer protección diplomática a quienes estaban en sus terrenos. Pocos

días después del golpe, más de 3.500 chilenos habían pedido asilo en las embajadas en Santiago, principalmente en las de Argentina, Francia, Italia, México, los Países Bajos, Panamá, Suecia y Venezuela. En diciembre de 1973, Harald Edelstam, el embajador sueco, fue expulsado del país por el papel especialmente activo que había desempeñado al proporcionar asilo diplomático.

Ejerciendo su función de intermediario, el ACNUR prestó asistencia a estos solicitantes de asilo. A mediados de octubre, con la asistencia del ACNUR y el acuerdo del gobierno, se concedieron salvoconductos a 4.761 solicitantes de asilo, en su mayoría chilenos. En mayo de 1974, el Ministerio de Relaciones Exteriores había dado alrededor de 8.000 de estos salvoconductos.^v

Refugios temporales

El Decreto Ley 1308 de 3 de octubre de 1973 constituyó una importante innovación en la práctica internacional moderna del asilo al crear dentro de Chile lo que conoció con el nombre de «refugios temporales» para refugiados extranjeros, garantizados por el propio gobierno chileno. En total había seis de estos refugios en el área de Santiago. Al principio, el régimen los respetó, pero un cable del ACNUR enviado a finales de 1973 señalaba que la situación de orden público que afectaba a los refugiados parecía sumamente tensa, sugería la posibilidad de que la junta quisiera cerrar estos refugios, e insistía en que se establecieran centros de tránsito fuera de Chile.^{vi} Irónicamente, gran parte de los propios refugiados pidieron la misma medida.

En abril de 1974, la oficina del ACNUR en Santiago calculaba que había aún en todo el país 15.000 personas detenidas por motivos políticos. Las restricciones sobre las libertades civiles y políticas seguían vigentes y continuaba sin haber un proceso legal significati-

vo. Los seis refugios temporales siguieron funcionando en estas condiciones durante la mayor parte de 1974. Varios ciudadanos chilenos que estaban en espera de ser reasentados fueron alojados asimismo en un refugio temporal establecido bajo la protección de la ONU en virtud del Decreto Ley 1698 de 17 de octubre de 1974, que especificaba que dicho centro podría admitir a refugiados extranjeros, así como a familiares de refugiados chilenos en el exterior que estuvieran pendientes de la reunificación familiar. La admisión de chilenos en este refugio sólo se permitía tras recibir una autorización del Ministerio del Interior. La presencia de nacionales chilenos hizo que el ACNUR interviniera de forma creciente en casos de reunificación familiar, ocupándose de reasentar a las familias de los chilenos que ya habían obtenido asilo en otros países.

La salida gradual de los refugiados hizo disminuir el número de refugios temporales. Al final de 1975, casi todos los refugiados extranjeros que no podían permanecer en Chile habían sido satisfactoriamente reasentados, y en abril de 1976 se clausuró el último refugio temporal que quedaba abierto.

Un hito para el ACNUR

La operación realizada por el ACNUR en Chile a partir de 1973 constituyó un importante hito en la historia de la organización, pues fue su primera operación de envergadura en Latinoamérica. Aunque no existen cifras exactas del número de personas que huyó al exilio en los años en los que el general Pinochet fue jefe del Estado, solamente el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas permitió la salida de 20.000 personas en 1980. Otras fuentes calculan que el número total de quienes huyeron del régimen, ya fuera voluntariamente o expulsados, no fue inferior a 200.000 personas.^{vii}

El ACNUR trató de mantener una separación clara entre las bases contras y las comunidades de refugiados, intentando trasladar a éstos lejos de la frontera. Sin embargo, era de conocimiento general que los contras operaban desde los campamentos administrados por el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja, situación que un observador calificó de «un ejemplo de la utilización más extrema de los refugiados como objetos políticos».²⁹ La presencia de grupos armados en los campamentos de refugiados nicaragüenses en Honduras, al igual que la de grupos armados afganos en los «pueblos de refugiados» de Pakistán, ponía en serio peligro a los refugiados. Pero, habida cuenta de que tanto los Estados Unidos como Honduras apoyaban a los contras, el ACNUR no podía impedirles que actuasen desde estos campamentos. Mientras tanto, varias ONG criticaban al ACNUR por no proteger adecuadamente a los refugiados.

En 1987, los flujos de refugiados aumentaron de forma significativa, sobre todo como reacción a una campaña de reclutamiento militar del gobierno sandinista. En diciembre de 1987, el ACNUR había registrado a casi 16.000 refugiados ladinos, aproximadamente el doble que los que tenía registrados a finales de 1986. En 1988, tras el incidente Irán-contras, el Congreso de los Estados Unidos prohibió el envío de ayuda a los contras, sin la cual éstos perdieron fuerza, con lo que el conflicto llegó a un punto muerto. A finales de ese año, los sandinistas y la oposición, incluidos los contras, iniciaron un «diálogo nacional» que desembocó en una serie de acuerdos en 1989 encaminados a poner fin a la guerra.

Refugiados salvadoreños en Honduras

Los refugiados salvadoreños comenzaron a llegar a Honduras en 1980. Inicialmente, se establecieron sin problemas en diversas comunidades de la frontera, especialmente en La Virtud. Sin embargo, tras la llegada de nuevos refugiados, las autoridades hondureñas trataron de poner fin a este asentamiento espontáneo. El gobierno de Honduras pensaba que los refugiados eran colaboradores de la guerrilla y los trataba con desconfianza y hostilidad. En mayo de 1980, por ejemplo, las tropas hondureñas devolvieron a cientos de refugiados que huían de un ataque del ejército salvadoreño. Muchos de los que fueron obligados a regresar fueron asesinados. Pero a pesar de esta acogida, la intensificación de los combates en El Salvador continuó empujando a miles de salvadoreños a huir a Honduras. A principios de 1981, la población de refugiados salvadoreños en Honduras era ya de 30.000 personas.

Los refugiados no encontraron la seguridad que esperaban cuando huyeron a Honduras. Según una enfermera europea que trabajaba en La Virtud: «El ejército salvadoreño, de acuerdo con los soldados hondureños de La Virtud, entraba libremente en territorio hondureño. Algunos refugiados desaparecieron, otros fueron encontrados muertos, y otros fueron detenidos por el ejército hondureño».³⁰ El ACNUR protestó formalmente por los ataques, al igual que altos cargos eclesiásticos de la región, pero con escasos resultados.

Entonces, en octubre de 1981, el gobierno hondureño anunció que iba a trasla-

dar a los refugiados de La Virtud a Mesa Grande, un lugar situado más lejos de la frontera. Según las autoridades, el objetivo era proteger a los refugiados, algo que el ACNUR apoyaba. Sin embargo, algunas ONG y otros observadores creían que los fines reales del gobierno eran impedir que los refugiados auxiliaran a los guerrilleros salvadoreños y despejar la zona de la frontera para que los ejércitos hondureño y salvadoreño pudieran actuar con más libertad en ella. Los refugiados y la mayoría de las ONG que trabajaban en La Virtud se opusieron al traslado, alegando que los primeros quedarían más a merced del hostil ejército hondureño.

La situación llegó a un punto crítico el 16 de noviembre de 1981, cuando un grupo de paramilitares y soldados salvadoreños entró en La Virtud y secuestró a varios refugiados. El gobierno de Honduras utilizó la incursión como excusa para proceder al traslado inmediato, pese a que los preparativos en Mesa Grande no habían finalizado aún. A pesar de la oposición de los refugiados y de la preocupación que sentía, el ACNUR no tenía casi más alternativa que prestar asistencia al traslado. En cinco meses, fueron reubicados 7.500 refugiados. Más de 5.000 regresaron a El Salvador para evitar ser llevados a Mesa Grande. El traslado trajo nuevos problemas. Muchos de los servicios prometidos nunca se materializaron y las condiciones en Mesa Grande eran mucho peores que las de La Virtud. Como consecuencia, aumentó la desconfianza de los refugiados tanto hacia las autoridades hondureñas como hacia el ACNUR.

La política del gobierno de Honduras de mantener a los refugiados salvadoreños en campamentos cerrados dificultó que éstos alcanzaran la autosuficiencia. No se les permitía buscar empleo fuera de los campamentos. Además, sólo podían cultivar la tierra dentro del perímetro de éstos, lo que limitaba la cantidad de alimentos que podían obtener. A pesar de ello, los refugiados eran personas de muchos recursos. Plantaron sus propios huertos dentro del campamento, que llegaron a cubrir todas las necesidades de sus habitantes. También construyeron piscifactorías que proporcionaban toneladas de pescado, criaron cerdos y gallinas y abrieron talleres en los que producían la mayoría de su ropa, su calzado y sus hamacas.

En otro polémico incidente ocurrido en 1983, el gobierno de Honduras comunicó a los refugiados salvadoreños del campamento de Colomoncagua, próximo a la frontera con El Salvador, que también tendrían que trasladarse o regresar a El Salvador. El ACNUR apoyó el plan de reubicación, pero advirtió al gobierno de Honduras de que se opondría a cualquier intento de repatriar a los refugiados por la fuerza.³¹ Mientras tanto, las ONG internacionales apoyaron la resistencia de los refugiados al traslado. Finalmente, las autoridades hondureñas se echaron atrás y los refugiados no tuvieron que marcharse, pero la vida en Colomoncagua siguió estando llena de tensiones y peligros. Desde el principio, ese campamento sufrió muchos problemas de seguridad, incluidos ataques violentos contra los refugiados, perpetrados a veces en colaboración con miembros de las fuerzas armadas salvadoreñas. También hubo varios incidentes causados por conflictos entre los propios refugiados, particularmente cuando querían ser repatriados en contra de los deseos de sus dirigentes.

El ACNUR quedó atrapado en medio de las presiones divergentes en los campamentos de refugiados salvadoreños. Los gobiernos de Honduras y de los Estados Unidos querían aumentar el control sobre las actividades de los refugiados, mientras que éstos, y la mayoría de las ONG que trabajaban en los campamentos, reclamaban mayor libertad. El personal del ACNUR en los campamentos sufrió en varias ocasiones malos tratos a manos de las autoridades hondureñas.

Las relaciones del ACNUR con las ONG que trabajaban con los refugiados salvadoreños en Honduras también sufrieron tensiones. Las ONG consideraban a menudo que el ACNUR estaba aliado con los gobiernos de Honduras y de los Estados Unidos, que en general eran hostiles a los refugiados salvadoreños. Un miembro del personal del ACNUR escribió en aquel período: «En ningún otro país donde había trabajado antes ha sido el personal internacional de las organizaciones de voluntarios tan hostil al ACNUR como en Mesa Grande y Colomoncagua».³²

Refugiados guatemaltecos en México

Durante la década de 1980, México —al igual que Honduras— no era signatario de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 ni de su Protocolo de 1967. Cuando en 1981 comenzaron a llegar guatemaltecos a México en grandes números, miles de ellos fueron expulsados de inmediato. Sin embargo, tras una serie de protestas internacionales, el gobierno mexicano estableció un proceso de registro para los refugiados guatemaltecos y permitió que se quedaran 46.000 de los más de 200.000 que entraron en el país entre 1981 y 1982. En 1982, el ACNUR abrió su primera oficina en México.

Muchos de los refugiados que no estaban registrados habían llegado a diversas zonas de México a las que emigraban tradicionalmente los guatemaltecos en busca de trabajo, y donde les era más fácil mezclarse con los trabajadores locales e inmigrantes. No menos de 50.000 se dirigieron a la capital, la ciudad de México, donde no tenían la opción de registrarse. Otros llegaron al país una vez que el gobierno había concluido ya el proceso de registro. Todos los refugiados no registrados vivían bajo el constante temor de ser expulsados.

Los refugiados registrados en México fueron repartidos en más de 50 campamentos situados en remotas zonas de selva del empobrecido estado de Chiapas, que hace frontera con Guatemala. Las condiciones de vida en estos campamentos eran sumamente precarias. A partir de 1984, el gobierno de México, consciente de las deficientes condiciones de los campamentos, adoptó una política de trasladar a los refugiados desde Chiapas hasta nuevos asentamientos situados en los estados de Campeche y Quintana Roo, en la península de Yucatán, a donde finalmente fueron llevados alrededor de 18.000 refugiados. El gobierno afirmó, con parte de razón, que la medida era necesaria porque el ejército guatemalteco había realizado varios ataques a través de la frontera contra emplazamientos de refugiados. Al mismo tiempo, el gobernador de Chiapas se oponía con vehemencia a la presencia de los refugiados, mientras que la península de Yucatán era una zona subdesarrollada donde los refugiados podían contribuir a los proyectos de desarrollo.

De los refugiados registrados en Chiapas, unos 25.000 se resistieron al traslado a Campeche y Quintana Roo y se quedaron en Chiapas. El gobierno de México disuadió a las ONG mexicanas de que prestasen asistencia a estos refugiados. Los exiguos salarios que recibían por su trabajo y su falta de acceso a la tierra y a los servicios sociales hicieron que las condiciones de vida para estos refugiados fueran sumamente difíciles, y en 1987 varios abandonaron los campamentos, algunos de los cuales regresaron a Guatemala. Sin embargo, la situación de la seguridad y las condiciones de vida para los refugiados en Chiapas mejoraron algo posteriormente.

A partir de 1984, el gobierno de México —en cooperación con el ACNUR y las ONG— proporcionó a los refugiados ya establecidos en Campeche y Quintana Roo tierras, alojamiento, ayuda alimentaria y servicios sociales completos. Estos asentamientos tuvieron un gran éxito en lo que a la autosuficiencia y la integración local de los refugiados se refiere. La mayoría de los que se trasladaron a ellos se quedaron de forma permanente y el gobierno mexicano les concedió eventualmente la ciudadanía.

Resolución de conflictos y repatriación

A principios de la década de 1980, la Guerra Fría tenía aún plena vigencia. Al final de la década, tanto el ACNUR como el panorama político global habían cambiado de forma espectacular. El ACNUR se había expandido significativamente, no sólo en cuanto a personal y presupuesto, sino también en lo que respecta al ámbito de sus actividades. Al mismo tiempo, muchos de los conflictos que habían caracterizado la última década de la Guerra Fría habían concluido, o al menos se encaminaban hacia una resolución.

En el caso de Afganistán, las tropas soviéticas se retiraron del país en 1989, poco antes de que la propia Unión Soviética se desmoronase. El régimen comunista que instauró en Kabul cayó ante los muyahidín en 1992, abriendo las puertas a la repatriación de alrededor de cuatro millones de afganos durante los años noventa.

En Etiopía, el gobierno del presidente Mengistu cayó en 1991, lo que se tradujo en un período de calma relativa en el país. En Eritrea, la guerra civil más larga que sufría África llegó a su fin en 1991, y el país obtuvo formalmente la independencia en 1993.

En Centroamérica, el proceso de paz que comenzó en Esquipulas en 1987 cristalizó la determinación de los dirigentes de la región de poner fin a los conflictos en ésta. En Nicaragua, en 1989 comenzó un final negociado al conflicto que enfrentaba al gobierno con los contras, y al año siguiente, los sandinistas perdieron el poder en las urnas. En El Salvador y Guatemala, se alcanzaron acuerdos formales de paz en 1992 y 1996, respectivamente, aunque muchos de los refugiados regresaron antes de esas fechas. Por tanto, a principios de la década de 1990, el ACNUR se dedicó principalmente a tareas de repatriación.



6 Repatriación y consolidación de la paz a comienzos de la década de 1990

Cuando la década de 1980 llegaba a su término, el final de la Guerra Fría creó nuevas oportunidades para la paz. Sin el apoyo de las superpotencias, pronto finalizaron las guerras por poderes que habían hecho estragos en varios países del mundo. En algunos de ellos, las Naciones Unidas desempeñaron un importante papel como intermediarios y potenciadores de los acuerdos de paz mediante el establecimiento de grandes operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz.

A principios de los años noventa, era palpable el optimismo ante la posibilidad de instaurar un orden mundial más pacífico, caracterizado por la cooperación internacional, la resolución de conflictos y una espectacular reducción del número de refugiados y desplazados. Entre 1988 y 1994, las Naciones Unidas organizaron 21 nuevas operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, frente a las 13 operaciones de mantenimiento de la paz que habían establecido en los 40 años anteriores. Este nuevo optimismo quedó reflejado en la *Agenda para la Paz* del secretario general de la ONU Boutros Boutros Ghali, de junio de 1992, que preveía un renovado sistema colectivo de seguridad de la ONU.

El ACNUR desempeñó un papel importante en varias operaciones de consolidación de la paz, especialmente en Namibia, Centroamérica, Camboya y Mozambique, países a los que está dedicado el presente capítulo. Cada uno de ellos fue escenario de un prolongado conflicto armado durante los años de la Guerra Fría. En cada caso, los acuerdos de paz —alcanzados a través de negociaciones realizadas con la mediación internacional— desembocaron en movimientos de repatriación a gran escala. Las actividades del ACNUR estuvieron integradas en las operaciones de consolidación de la paz generales de la ONU en estos países. En cada caso, dichas operaciones conllevaron la organización de elecciones y otras medidas encaminadas a prestar asistencia al proceso de transición desde la guerra hasta la paz. En ellas participaron un número variable de observadores internacionales, administradores civiles y, en algunos casos, miembros de fuerzas para el mantenimiento de la paz y de un cuerpo de policía civil internacional.

En Namibia, la intervención del ACNUR en la operación de repatriación fue breve y limitada. En Centroamérica, Camboya y Mozambique, sin embargo, la organización desempeñó un papel mucho mayor en la asistencia a la reinserción de los refugiados repatriados. En cada uno de estos tres casos, el ACNUR participó en una gran diversidad de programas generales de reinserción y en actividades dirigidas a fomentar la reconciliación. Mediante la prestación de asistencia a los refugiados y a los desplazados que retornaban a sus lugares de origen como parte de un programa integral, el ACNUR y la comunidad internacional trataron de asegurar su reinserción, consolidando así el proceso de paz.

Un helicóptero al servicio de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) llega al centro de recepción de Otaki para refugiados repatriados, en la provincia de Battambang, Camboya. (ACNUR/I.GUEST/1992)

La situación de los refugiados en el mundo

Las actividades del ACNUR en cada uno de estos casos fueron un reflejo de una nueva aplicación, más amplia, del mandato de la organización. Salvo en la operación de Namibia, la participación del ACNUR no finalizó una vez que los refugiados cruzaron sin riesgos la frontera de sus países de origen. Por el contrario, el ACNUR siguió interviniendo activamente, más que en ninguna ocasión anterior, para abordar las necesidades de los retornados durante largos períodos, llevando a cabo una gran diversidad de actividades de protección y asistencia destinadas a ayudar a estas personas a reintegrarse y reconstruir sus vidas.

La repatriación a Namibia

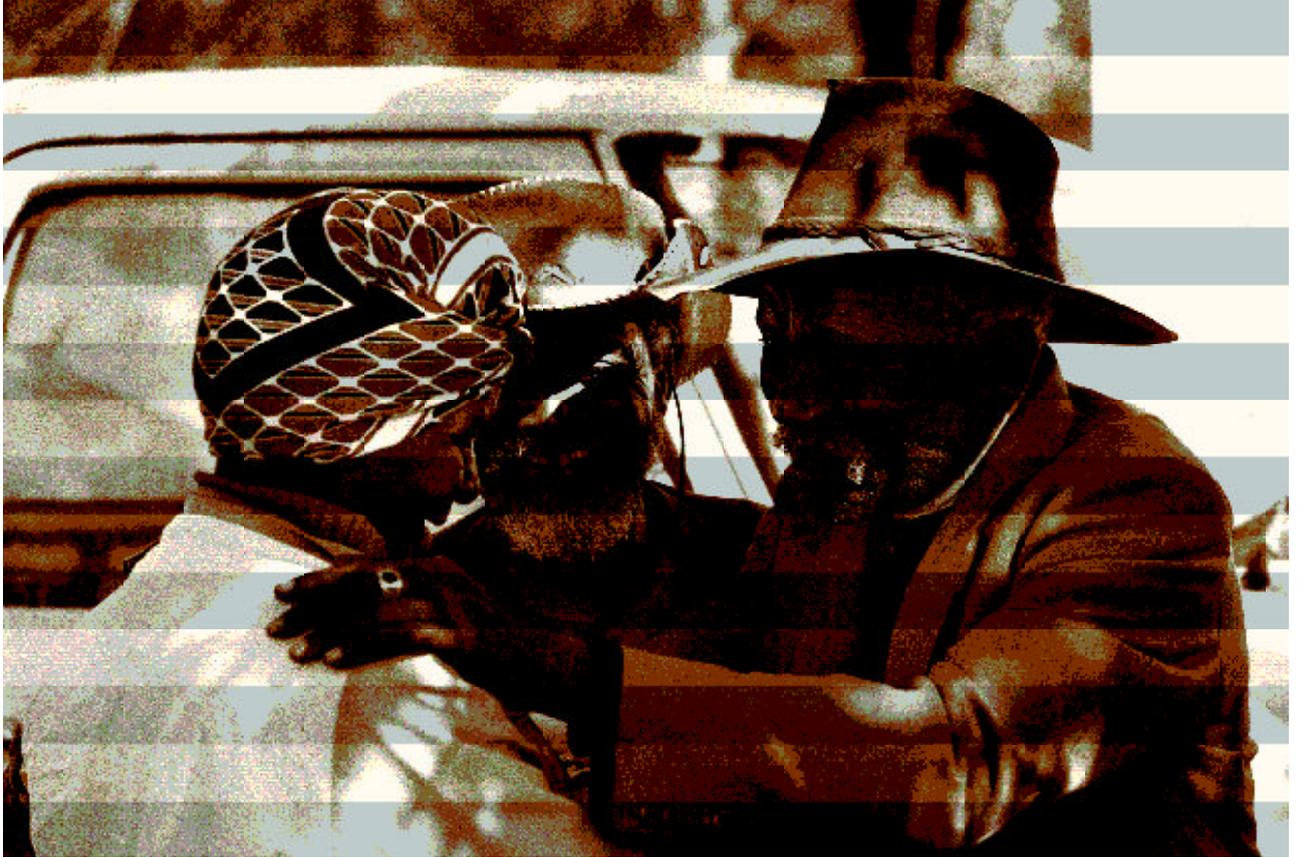
La obtención de Namibia de la independencia en 1990 tuvo una relación directa tanto con el desmantelamiento del apartheid en Sudáfrica como con el final de la Guerra Fría. El territorio, que hasta 1968 fue conocido con el nombre de África del Sudoeste, había estado bajo el control de Sudáfrica desde el final de la Primera Guerra Mundial. En 1966, la Organización del Pueblo de África del Sudoeste (SWAPO) inició la lucha armada por la independencia, estableciendo posteriormente sus bases en Angola y Zambia. En 1978, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la resolución 435, en la que pidió que se pusiera fin a la administración sudafricana de Namibia, que había sido declarada ilegal en 1971, y la pronta independencia del territorio tras unas elecciones supervisadas por la ONU. Sin embargo, hubo de transcurrir más de una década para que la resolución se aplicase en su totalidad.

Los Estados Unidos adoptaron la postura de que la independencia de Namibia debía estar vinculada a la resolución de la guerra civil en la vecina Angola, y a la retirada de las tropas cubanas desplegadas en este país. Hasta diciembre de 1988 Sudáfrica, Angola y Cuba no firmaron acuerdos para aplicar la Resolución 435 e iniciaron, simultáneamente, la retirada gradual de las tropas cubanas de Angola. Dos meses después, el Consejo de Seguridad creó el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT), con un mandato que incluía la vigilancia de la retirada de las fuerzas sudafricanas de Namibia y la supervisión de las elecciones a una asamblea constituyente.

Repatriación antes de las elecciones

Desde el comienzo, el GANUPT consideró que el retorno y la reinserción pacífica de los refugiados namibios era un requisito previo para las elecciones y para que Namibia lograra transformarse en un país independiente y democrático. La Resolución 435 de 1978 del Consejo de Seguridad de la ONU comenzó finalmente a aplicarse el 1 de abril de 1989. A partir de esa fecha, en menos de un año, más de 43.000 namibios habían regresado a sus hogares desde Zambia, Angola y varios países más.

El inicio de la repatriación organizada tuvo que retrasarse mientras el ACNUR, que facilitó la operación, mantenía largas y arduas negociaciones con el gobierno



Refugiados namibios regresan a Ovamboland, Namibia, después de años de exilio. (ACNUR/L. ASTRÖM/1989)

de Sudáfrica para obtener una amnistía general para todos los retornados. Una vez que comenzó la operación, los refugiados fueron llevados por vía aérea hasta la capital, Windhoek, y entre junio y agosto, también a otros puntos de entrada situados más al norte, como Grootfontein y Ondangwa. También se emplearon tres pequeños puntos de entrada para los que regresaban por tierra. Desde estos lugares, los refugiados fueron llevados a cinco centros de recepción recién creados donde se les registraba y se les daba alimentos, ropa, atención sanitaria y productos de primera necesidad. Después, los repatriados eran trasladados a sus lugares de origen, sobre todo en el norte del país.

La operación sufrió algunos contratiempos importantes. La repatriación tuvo que suspenderse durante un mes cuando, el 1 de abril de 1989, las fuerzas de la SWAPO se dirigieron, con todas sus armas y pertrechos, a Namibia desde sus bases de Angola. Las unidades militares sudafricanas que quedaban en el territorio desbarataron este aparente intento de establecer una presencia armada, además de política, en Namibia. Temporalmente desacuarteladas, las fuerzas sudafricanas derrotaron y expulsaron a las tropas de la SWAPO. Otro problema fue que el administrador general controlado por Sudáfrica mantuvo, durante la repatriación, el despliegue

de la policía de África del Sudoeste, entre la que había algunos elementos «contrain-surgentes» con fama de violentos. Estos individuos, conocidos como *koevoets*, siguieron actuando ilegalmente en el norte, especialmente en Ovamboland, y propagaron el miedo, obstaculizaron los retornos de refugiados y dieron lugar a que el Secretario General de la ONU presentara una queja formal en junio de 1989. El ACNUR envió misiones de protección a la zona para vigilar la situación.¹

El ACNUR fue criticado por el elevado coste de la operación de repatriación, pues se invirtieron más de 36 millones de dólares de EE UU en el retorno de poco más de 40.000 refugiados. Casi la mitad de esta cantidad se destinó al puente aéreo organizado para transportar a los refugiados y enviar suministros de ayuda de emergencia. El ACNUR consideraba que esta modalidad de transporte era esencial, en parte por los riesgos que comportaba atravesar el sur de Angola, y en parte para recuperar el tiempo perdido debido a la incursión de abril y a las demoras ocasionadas por las prolongadas negociaciones para lograr que Sudáfrica concediera amnistías generales a los refugiados que regresaban.

Pese a las demoras y a los contratiempos, casi todos los refugiados fueron repatriados a tiempo para las elecciones que se celebraron en noviembre de 1989 y que ganó holgadamente la SWAPO, que formó el primer gobierno independiente de Namibia. Como había ocurrido con las repatriaciones a Argelia en 1962 y a Bangladesh en 1972, el ACNUR limitó su asistencia a las necesidades inmediatas de alimentos y de material y retiró a la mayor parte de su personal tras acompañar a los repatriados a sus lugares de destino. El ACNUR consideró que su labor había terminado cuando finalizó la operación de repatriación y resolvió la cuestión de la amnistía y otros asuntos jurídicos. El Consejo de las Iglesias de Namibia, que fue el principal organismo colaborador del ACNUR en la operación, estableció centros de asistencia en todo el país para recibir a los repatriados y prestar asistencia a los menores, a los ancianos y a otros grupos vulnerables.

En 1990, una misión interinstitucional encabezada por la ONU concluyó que los namibios repatriados tenían enormes dificultades para encontrar trabajo, ser autosuficientes y lograr la integración económica. Esto era especialmente cierto para quienes habían retornado a las zonas rurales del norte del país. Los namibios que habían regresado triunfalmente se sintieron abandonados por la comunidad internacional.² La misión interinstitucional recomendó que se ofreciera asistencia a los retornados namibios, pero los donantes se mostraron reticentes a facilitar los fondos necesarios y pocos proyectos se llevaron a cabo.

Mientras tanto, algunos de los refugiados habían cursado estudios superiores mientras residían en lugares como Europa oriental o Cuba, y llevaron consigo a su regreso diversos conocimientos profesionales que en última instancia contribuyeron a levantar una nueva nación estable y modestamente próspera. Varios de los refugiados que retornaron se convirtieron en miembros destacados del nuevo gobierno, como el propio nuevo presidente, Sam Nujoma.

La obtención de la independencia por Namibia fue el primero de una serie de logros obtenidos después de finalizada la Guerra Fría en los que el sistema de la ONU desempeñó un papel importante. En este caso, el ACNUR se retiró del país

Repatriación y consolidación de la paz a comienzos de la década de 1990

poco después de finalizados los principales movimientos de repatriación. En las operaciones de repatriación posteriores, la intervención del ACNUR en la asistencia a la reinserción de los retornados sería mucho mayor.