

II - Los organismos humanitarios y los grupos vulnerables - Estudio de casos -

Las Naciones Unidas y el regreso de las personas desplazadas a su lugar de origen

por Tim Allen

Según cálculos del ACNUR, en 1970 había 2,5 millones de refugiados en el mundo. En 1980, esta cifra ascendió a 11 millones y, a comienzos del decenio de 1990, la alarmante escalada de guerras civiles obligó a un promedio de 10.000 personas por día a cruzar una frontera internacional. En 1993, el número de refugiados rondaba los 18,2 millones y 24 millones, por lo menos, de personas se vieron forzadas a desplazarse dentro de su propio país (ACNUR, 1993:1).¹ El presente año, la situación ha seguido deteriorándose, particularmente en África, donde más de un millón de refugiados han huido de los combates en Ruanda durante las últimas semanas.

A corto y a mediano plazo, la respuesta internacional a estos desplazamientos masivos de población ha sido cubrir algunas necesidades básicas y tratar de establecer las condiciones adecuadas para que los desplazados puedan proveer a su propia subsistencia. A largo plazo, se piensa, en general, que la situación se resolverá cuando esas personas vuelvan a su país. Para ello, diversos representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han puesto de relieve la necesidad de propiciar las condiciones que favorezcan el regreso masivo de la población desplazada. (ACNUR, 1981; 1985; 1990; Hocke, 1986)¹. En la reunión del Comité Ejecutivo de 1991, la Alta Comisionada volvió a llamar la atención sobre esta cuestión. Afirmó que 1992 sería

¹ Las referencias entre paréntesis se especifican en la bibliografía seleccionada al final del artículo.

el primer año de un decenio para la repatriación voluntaria y que uno de los objetivos esenciales de la organización era aprovechar cada oportunidad para facilitar ese proceso. A principios de los años noventa, la afluencia de retornados fue, sin duda alguna, considerable, pero se le dio tal vez menos publicidad que a los movimientos de refugiados. Sin embargo, en 1992, unos 2,4 millones de refugiados volvieron a su lugar de origen, muchos de ellos activamente alentados por el ACNUR. Además, se ha convencido a la población desplazada en algunos países de que regrese a su hogar, gracias a que la comunidad internacional ha ofrecido ciertas garantías de seguridad mediante una intervención militar.

Este entusiasmo por la repatriación y la protección de las personas en su propio país suele manifestarse como algo incontrovertible. Se presenta como si se fundara directamente en antiguos acuerdos y precedentes. Es, por tanto, más bien sorprendente descubrir que, de hecho, no es este el caso y que se dispone de escasa información acerca de la suerte que han corrido los refugiados que han vuelto a su lugar de origen en el pasado. En un voluminoso informe redactado por Gervase Coles para una Mesa Redonda patrocinada por el ACNUR en julio de 1985, se señala que «aunque se ha proclamado que la repatriación voluntaria es, en principio, la solución más deseable a una situación de refugiado, la cuestión no ha sido examinada a fondo, hasta ahora, por expertos o estudiosos» (Cole, 1985). Dos años más tarde, se reafirmó este punto en una minuciosa evaluación de la bibliografía sobre la repatriación voluntaria entre los países en desarrollo, efectuada por Jeff Crisp por encargo del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (IINUDS) (Crisp, 1987a). Aunque Crisp encontró algunos informes y artículos excelentes, se dio cuenta de que muchas repatriaciones en gran escala apenas habían sido examinadas siquiera y pocos autores habían intentado investigar con seriedad las experiencias de los propios refugiados que regresan.

No cabe duda de que una de las razones por las que la bibliografía al respecto sea tan escasa y de alcance tan limitado se debe a las dificultades que supone realizar un estudio sobre los retornados. Muchos refugiados forman grupos diferenciados, en el sentido de que pueden reivindicar un estatuto jurídicamente reconocido, suelen convivir en medio de una comunidad extranjera y pueden estar concentrados en una zona geográfica determinada. En algunas partes del mundo, su vida está regulada diariamente por funcionarios gubernamentales y organizaciones asistenciales. En cambio, cuando cruzan la frontera para regresar a su país, los repatriados se convierten, por lo general, en una población dispersa y, en la práctica, suelen ser abandonados a su suerte. Además, las rami-

ficaciones socioeconómicas de la repatriación no pueden evaluarse adecuadamente desde una perspectiva de corto plazo. En efecto, requiere tiempo instalar explotaciones agrícolas, formar comunidades, crear mercados locales, integrarse en la vida política de la nación y reconstruir infraestructuras. Otro problema es que muchos movimientos masivos de repatriación tienen lugar en situaciones muy inestables, incluso a veces en plena guerra. En tales circunstancias, una investigación independiente puede resultar peligrosa o imposible.

Sin embargo, otros factores han entrado también en juego. Aunque en las primeras resoluciones de las Naciones Unidas relativas a los refugiados se indica explícitamente que la primera solución es la repatriación voluntaria, los debates al respecto en las reuniones internacionales estaban relacionadas con las implicaciones políticas a largo plazo de la creación del Estado de Israel y de la guerra fría. El ACNUR trató de evitar las confrontaciones rehusando la responsabilidad directa de buscar o aplicar soluciones para los movimientos de refugiados. Con la importante excepción de la repatriación de unos 200.000 refugiados a Argelia en 1962, la posición con respecto a los problemas de los refugiados en los años cincuenta y sesenta fue generalmente la de favorecer la integración en otros países.

A lo largo del decenio 1970-1980, los debates sobre este asunto siguieron tropezando con dificultades. La terminación, al menos temporal, de varias guerras desencadenó nuevos movimientos masivos de regreso, por ejemplo a Nigeria en 1970-1971, a Bangladesh entre 1971 y 1972, a Sudán a partir de 1972, a Angola, Mozambique y Guinea-Bissau entre 1975 y 1977, a Zaire en 1978, a Camboya en 1979 y a Zimbabue en 1980. Como consecuencia, se tuvo finalmente que incluir la cuestión de la repatriación voluntaria en el orden del día de las reuniones internacionales y, en el transcurso del decenio, la Asamblea General de las Naciones Unidas consideró que el retorno al país de origen era, en ciertas circunstancias, la solución del problema de los refugiados, sobre todo cuando estaba implicado el principio de la autodeterminación. Al mismo tiempo, seguía agravándose el problema a nivel mundial y, a comienzos de los años ochenta, los países donantes expresaron su preocupación por las crecientes cantidades de fondos necesarias para la ayuda de urgencia. Las graves crisis de refugiados en Indochina, Pakistán y el noreste de África ocasionaron un enorme incremento del presupuesto del ACNUR, obligando a la organización a reducir sus necesidades generales. Esto suscitó, a su vez, el interés por la posibilidad de promover finalmente la repatriación voluntaria y dio lugar a controversias de toda índole sobre la cuestión.

El interés del ACNUR por la repatriación durante la década 1980-1990, coincidió, en varias ocasiones, con una actitud hostil hacia la población refugiada en los países de acogida. No solo se consideraba, a veces, a los refugiados como un riesgo para la seguridad por el hecho de que incitaban a violar las fronteras, sino que también se les percibía a menudo como un verdadero lastre para la economía local, dada la pobreza de la mayor parte de los Estados que los acogían, así como la inadecuada asistencia internacional. Los representantes de la comunidad internacional se vieron a veces presionados para que animaran a los refugiados a volver a su lugar de origen. Además, empezó a manifestarse la preocupación por el hecho de que el ACNUR se estaba implicando en programas de repatriación que ponían en peligro la seguridad de los refugiados. Incidentes de este tipo se dieron entre los refugiados etíopes en Yibuti, los ugandeses en Sudán y los salvadoreños en Honduras (Crisp, 1987b).

Frente a las críticas de que corría el riesgo de desvirtuar sus competencias, en 1985, el Comité Ejecutivo del ACNUR adoptó una conclusión en la que se afirmaba que la organización tenía un interés legítimo en las consecuencias del regreso y debía tener acceso a los retornados. Tal declaración traducía el creciente consenso de que era necesario, en cierta medida, ampliar oficialmente el cometido internacionalmente aceptado del ACNUR de proteger concretamente a las personas perseguidas. Pero, a pesar de la disminución de los antagonismos de la guerra fría, no era tan fácil llegar a un acuerdo sobre un cometido más amplio. Los Gobiernos de muchos Estados se oponían a un control internacional del bienestar de sus ciudadanos repatriados, mientras que a otros organismos de la ONU les preocupaba que el ACNUR pudiera acabar convirtiéndose en una organización de desarrollo y asumiera o supervisara parte de sus respectivas actividades.

El asunto no se solucionó y, a pesar de las claras e inequívocas declaraciones de algunos directivos, la actuación del ACNUR sobre el terreno parece con frecuencia confusa. Da la impresión de ser respuestas imprevistas que obedecen más bien a la presión de los donantes que a un conjunto de principios establecidos o al conocimiento detallado de la situación local. En algunas partes del mundo, el ACNUR ha continuado facilitando el regreso de grupos desplazados a lugares políticamente inestables. Así se hizo en Camboya, pese a las fuertes críticas de otros organismos internacionales y, en el «Cuerno de África», recientes informes dan cuenta de que se está favoreciendo la repatriación «voluntaria» de los refugiados somalíes mediante la reducción deliberada de los suministros alimentarios a los campamentos de refugiados. En otros lugares se han abandonado los desafortunados esfuerzos de principios de los

ochenta para promover la repatriación contra la voluntad de los refugiados, en favor de estrategias que desaconsejan activamente la repatriación mientras no esté garantizada la seguridad en el país de origen. Un ejemplo bien documentado de estos condicionamientos fue el regreso de unos 170.000 tigreanos a una Etiopía desgarrada por la guerra entre 1985 y 1987 (Hendrie, 1992). Bajo presión de los Estados Unidos, el ACNUR trató de evitar que los refugiados abandonaran Sudán y terminó encontrándose en la grotesca posición de mantener que los refugiados estaban siendo coaccionados, cuando la mayoría de ellos había vuelto a su país por su propia voluntad.

Fue con este trasfondo, a principios de los años noventa, cuando el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (IINUDS) decidió emprender un programa para estudiar el problema de los repatriados. El objetivo era investigar los aspectos socio-económicos de algunas repatriaciones masivas e iniciar un debate sobre esta cuestión entre funcionarios gubernamentales informados y representantes de organismos de socorro. El programa se centró en la vida de los repatriados en África y se presentaron las primeras conclusiones al respecto en una serie de simposios internacionales, de una semana de duración, celebrados en Harare, Yamena y Addis Abeba, los años 1991 y 1992. Las conclusiones se están publicando en diversos libros (Allen y Morsink, 1994; Allen, en prensa). Aunque no pueden reseñarse detalladamente aquí, merecen algunos comentarios generales.

1) Los agentes de la ayuda internacional humanitaria aunque tienen muy buenas intenciones, no suelen advertir el hecho de que los movimientos de población y la reconstrucción de las infraestructuras dañadas son solo una parte del problema. En la mayoría de los casos, lo más difícil es afrontar los costos menos visibles de la guerra. Es posible reconstruir las carreteras con relativa rapidez, talar el bosque secundario y distribuir semillas. Estas aportaciones son importantes, pero poner remedio a lo que los economistas denominan la «desarticulación de la producción» puede durar años. Los elementos que componen una comunidad son a menudo invisibles para las personas ajenas. Los pequeños presentes, el conocimiento de los suelos, la aceptación de las jerarquías, las costumbres de evitación, el coqueteo, el sentido del deber, una compleja red de deudas, los arreglos de disputas, las presunciones sobre la confianza y la experiencia compartida del mundo de los espíritus son todas cosas que forman parte del eterno proceso de inventar y reinventar la vida social. Cuando se pierden o se destruyen, puede resultar sumamente difícil restablecerlas y es probable que tomen nuevas formas o sean motivo de competencia o de conflicto.

Ésta es una de las razones de la frecuente aparición de cultos religiosos y de movimientos de caza de brujas en los grupos repatriados (por ejemplo, en Mozambique y Uganda), así como de brotes de violencia contra las mujeres, algunas de las cuales han podido encontrar nuevas oportunidades económicas en el exilio y oponerse al control impuesto por sus allegados masculinos. Puede ser también un factor subyacente a la actitud mendicante adoptada por muchos repatriados hacia los colaboradores humanitarios y los responsables gubernamentales. Mucho se ha escrito sobre el denominado «síndrome de dependencia» de los grupos de refugiados y de retornados. Se considera, en general, que es una consecuencia del hecho de haber recibido socorro durante tanto tiempo. Sin embargo, muchos africanos desplazados han recibido muy poca ayuda efectiva de la comunidad internacional y la incapacidad de movilizarse en torno a los dirigentes comunitarios o de responder a los incentivos del mercado puede deberse en gran medida a la fragilidad de las estructuras sociales. Además, en una situación posbélica, la población espera probablemente que el nuevo Gobierno (o las organizaciones internacionales que pueden considerarse como representantes del Estado) se demuestre capaz de prestar servicios y de satisfacer las necesidades básicas.

Cabe mencionar otras dos cuestiones relacionadas con la reconstrucción de las comunidades. En primer lugar, parece lógico suponer que, tras un período de agitación traumática, particularmente tras una guerra civil, un amplio porcentaje de la población padezca algún tipo de desorden mental o emocional. Se han realizado pocos estudios minuciosos de la salud mental fuera de los países occidentales, pero hay indicios de que se trata de un enorme problema, a juzgar por evaluaciones psicológicas de la incidencia de los trastornos postraumáticos debidos al estrés y por estudios antropológicos sobre la posesión de los espíritus. En segundo lugar, la mayoría de las guerras se libran hoy con armas pequeñas, relativamente baratas y fáciles de adquirir, en particular fusiles automáticos y minas terrestres. Cuando se distribuyen en gran escala, es muy difícil recogerlas y retirarlas luego. Por consiguiente, es de temer que quienes regresan a sus lugares de origen sigan sufriendo las consecuencias de la inseguridad, en forma por lo general, de enfrentamientos menos intensos o de bandidismo. Las personas que se instalan en zonas muy minadas se verán confrontadas con dificultades adicionales. La mayor parte de las mejores tierras agrícolas no podrá cultivarse y seguirá habiendo muertos o heridos por generaciones (se calcula que hay actualmente más de 100 millones de minas terrestres sin explotar en el mundo y miles más que se colocan cada mes).

2) El concepto de «retornado» debe utilizarse con precaución, sobre todo cuando se trata de comparar un grupo de repatriados con otro, o de

repatriados con refugiados, o cuando se examina la cuestión de la repatriación en general. Lo que hacemos en realidad, es imponer categorías simplistas a complejas situaciones sociales, clasificando así ejemplos cuya única similitud con otros casos que pueden darse en otras partes del mundo reside en el hecho de que se utiliza el mismo concepto. Pueden surgir las mismas dificultades con respecto a los «refugiados», pero, en este caso, hay al menos una definición jurídica en la que apoyarse. La noción de «retornado» propiamente dicha es ambigua e implica los conceptos de tierra natal y de valores compartidos de una población que pueden o no existir.

Entre los zimbabuenses y namibios exiliados, la larga lucha por la autodeterminación y las actividades políticas de los movimientos de resistencia contribuyeron a forjar una identidad colectiva que sobrevivió, al menos parcialmente, durante los años posteriores a la repatriación. Pero este no fue el caso de otros repatriados africanos. Muchos de los ugandeses y de los mozambiqueños que regresaron a finales de los años ochenta mostraron actitudes mucho más flexibles con respecto a la nacionalidad. Cruzar la frontera con un país vecino y volverlas a cruzar en el sentido opuesto puede que no sea siempre un acontecimiento tan significativo como puede parecerles a las personas ajenas. Las migraciones pueden tener lugar reiteradamente como una forma de afrontar lo mejor posible una situación difícil. En zonas de conflictos duraderos y sin resolver puede que no haya una clara distinción entre «repatriado», «refugiado», «inmigrante» y «residente». Incluso una persona puede pasar de una categoría a otra según con quien hable, y la identidad colectiva puede construirse a partir tanto de experiencias compartidas de migraciones como del idioma o de una relación tradicional con un territorio determinado. Por consiguiente, es difícil generalizar juiciosamente y aplicar a los repatriados de toda una zona, lo que solo es válido a nivel de dos países. Hacerse una idea sobre un grupo específico de repatriados en Zimbabue tendrá probablemente menos importancia directa en Uganda que comprender el contexto sociológico, político, histórico, cultural y económico local. El término «repatriado» es útil porque dirige la atención sobre personas relegadas constantemente al olvido, pero no puede utilizarse de manera simplista para definir una categoría.

3) Según se desprende de los estudios del IIUNDS, en todo caso por lo que a África se refiere, la capacidad de las organizaciones de socorro para mitigar las dificultades que afrontan los grupos de personas mientras se desplazan es muy limitada; y cuando el ACNUR ha intentado controlar o coordinar tales movimientos, las más de las veces ha fracasado. Si los refugiados desean volver a su país, sea porque la vida en el exilio es

imposible sea porque la situación en su país de origen ha mejorado, suelen hacerlo espontáneamente, sin tener en cuenta las directivas de los organismos de las Naciones Unidas. De todas maneras, la mayoría de tales organismos son incapaces de movilizar los recursos adecuados y con la suficiente rapidez para trasladar a miles de personas con sus bienes personales. Incluso cuando se asigna suficiente ayuda, raras veces llega antes de que ocurra la migración. Tras la independencia, los refugiados regresaron a Zimbabue sin asistencia, porque estaban decididos a participar en las elecciones. La mayoría no volvió por intermedio de los centros de acogida oficiales. En Uganda, el programa de ayuda de finales de los años ochenta sirvió poco para favorecer el regreso ni para prestar ayuda inmediata a los repatriados. Los refugiados abandonaron Sudán porque la guerra civil se extendió hasta las zonas donde se habían asentado y, cuando volvieron a Uganda, lucharon para sobrevivir sin apenas alimentos. En estos dos casos citados, el personal del ACNUR realizó considerables esfuerzos para contabilizar a los repatriados y registrar sus datos. La razón de ello era que las intervenciones humanitarias se evaluaban en función del número de personas que habían cruzado presuntamente la frontera, y no según los resultados de esos proyectos. En consecuencia, los organismos tenían tendencia a exagerar (o a veces a subestimar) las cifras para obtener fondos. Por más que se intente la tarea de recabar datos de manera objetiva puede resultar imposible. En Zimbabue y Uganda, el personal del ACNUR estaba constantemente frustrado por la gran cantidad de personas que cruzaban la frontera de manera no oficial y por la estrategia de algunos repatriados en más de una ocasión de ser oficialmente repatriados con la esperanza de conseguir socorros donados. Las cifras de personas registradas eran meras suposiciones y censos ulteriores evidencian que no eran en absoluto exactas. Era indiscutiblemente útil para el personal sobre el terreno observar los acontecimientos en las fronteras (en el caso de Zimbabue esto permitió descubrir los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad de Rodesia), pero es difícil no llegar a la conclusión de que los recursos se podrían haber utilizado mejor para visitar los lugares donde los repatriados estaban efectivamente asentados que para diligenciar trámites burocráticos lentos y a menudo inútiles en los centros oficiales de acogida.

4) En los simposios del IIUNDS, varios oradores criticaron también el trato que reciben a menudo los repatriados, como una masa indiferenciada, sin tener en consideración las necesidades, las aspiraciones y la capacidad de las personas, ni tampoco la estratificación económica y las particularidades de los grupos sociales. Se puntualizó que nociones tales como «nacionalidad», «comunidad» y «tribu» se utilizan común-

mente sin mucha intención de averiguar qué significan para los interesados y se aplican con frecuencia para conceptuar a grupos de repatriados de una manera que induce a error. Como consecuencia, en parte, de ello, aunque los programas de ayuda funcionen bien en sentido descendente, es decir, la rendición de cuentas a los donantes, la distribución de los socorros y la instalación de infraestructuras, es posible que solo correspondan muy tangencialmente a las preocupaciones cotidianas de la mayoría de las personas a las que supuestamente hay que asistir.

Sería conveniente que los esfuerzos para prestar protección y asistencia fueran flexibles y pudieran adaptarse a la cambiante situación sobre el terreno, en lugar de procurar orientarla o regularla. En la mayoría de las situaciones, es probable que se necesite una ayuda centrada en el desarrollo, además de socorros a corto plazo, pero si los recursos son insuficientes, estos deben probablemente concentrarse en los más vulnerables. Esto requiere, a su vez, comprender lo que ocurre realmente, pues no basta con establecer que los vulnerables son las mujeres, los niños, los ancianos y los minusválidos. Invariablemente muchos de los que más sufren serán grupos bastante específicos. Entre las personas más expuestas estarán el anciano sin hijos, los niños cuya madre no ha recibido la dote de la familia política o, como ya se ha mencionado, una mujer que ha decidido ganar dinero en el exilio, o se ha visto obligada a ello, violando así las costumbres de su pueblo.

En resumen, los puntos expuestos sobre las personas repatriadas parecen abogar en favor de que el ACNUR y otras organizaciones aborden las situaciones caso por caso. Pero el asunto no es tan sencillo como parece. En los simposios del IIUNDS hubo tensión entre los argumentos en pro de una mayor especificidad y las razones en defensa de una mayor coherencia. A veces, el mismo orador señalaba que los repatriados eran tratados como una población homogénea y que este trato difería de un lugar a otro, sin referencia a ningún principio acordado internacionalmente. A comienzos del decenio de 1990, los acontecimientos han situado estas tensiones en el primer plano de la política mundial, con enojosas implicaciones.

Nuevas estrategias se han adoptado, en parte, porque se ha reconocido el hecho de que las repatriaciones no han puesto siempre fin a los problemas de los refugiados y de que la labor de socorro en favor de los repatriados no ha estado a la altura de las necesidades y, en parte, debido al cambio más general de las ideas de la comunidad internacional acerca de los desplazamientos de población desde la disminución de las tensiones de la guerra fría. Por ejemplo, en Nicaragua el ACNUR ha desarrollado

un programa de «proyectos de efecto rápido» (PER), programas a escala reducida y de aplicación rápida, que requieren una sola inversión inicial, para satisfacer necesidades urgentes a nivel comunitario y que se han presentado como una «fórmula para reforzar soluciones duraderas» (Bonifacio y Lattimer, 1992). Estos proyectos se han convertido en parte integrante de otros programas de repatriación del ACNUR y, en algunos casos, se ha intentando traspasar la responsabilidad a otras organizaciones como parte de una ayuda a largo plazo. En Camboya, por ejemplo, el ACNUR ha preparado el terreno para unos 45 POER, de los que se encargará el PNUD tras el cierre de las oficinas zonales del ACNUR en 1993. Además, se ha empezado a aplicar un enfoque potencialmente más ambicioso en algunas partes del noreste de África, donde el ACNUR ha procurado establecer algo así como un «mandato compartido». Aquí el ACNUR trata de trabajar en pie de igualdad con varias otras organizaciones, incluidas ONG. Su intención es prestar asistencia a toda la población en lugares devastados, sin tener en cuenta la nacionalidad ni el estatuto de refugiado o de repatriado. Los «PER» y el «mandato compartido» son avances importantes porque no dan prioridad a la tarea de contabilizar a los refugiados y repatriados ni de registrar sus datos en zonas inestables, donde la nacionalidad puede ser ambigua, y también porque se apartan de la restringida concepción de las actividades asistenciales como ayuda de urgencia para orientarse hacia cierta forma de respuesta integrada, adaptada a las necesidades locales.

En varios aspectos, tales experiencias parecen ser positivas, pues evidencian que se ha aprendido de los errores pasados. Sin embargo, aún no está claro que estas iniciativas representen la futura dirección general de la planificación del ACNUR en situaciones de regreso masivo. Entre bastidores, los principales donantes han seguido presionando a la organización para que reduzca los gastos y no han apoyado su participación en las tareas de desarrollo. Se ha argüido que el ACNUR debería dejar la ayuda a largo plazo a otras organizaciones, en particular el PNUD y las ONG. En cierta medida, las actividades de ostentación de fondos para los PER esquivan este problema, manteniendo que el objetivo no es el desarrollo, sino propiciar las condiciones en que éste es posible. Así pues, el ACNUR trata de convertirse en «catalizador» del desarrollo, una función que depende de la estrecha cooperación con los organismos ejecutores que sigan actuando en la zona. Desafortunadamente, son frecuentes las tensiones entre el ACNUR y las ONG. Además, a pesar de un acuerdo concertado en 1987 entre el ACNUR y el PNUD sobre las directrices para la cooperación, no se logró normalizar los métodos para transferir la responsabilidad tras la repatriación. Por ejemplo, en el no-

roeste de Uganda, a finales del decenio 1980-1990, el ACNUR no quiso modificar su restringido enfoque de ayuda de urgencia. Esto se debió, en parte, a la falta de fondos, pero el personal sobre el terreno argumentó que el PNUD debía encargarse de todo lo relacionado con el desarrollo. El hecho de que el PNUD no fuera operacional en la zona se consideró que no era una razón válida.

Tales incoherencias en las respuestas de la comunidad internacional a las necesidades de los repatriados son aún más evidentes cuando se trata de la cuestión esencial de la protección. Aunque no se ha concertado un acuerdo oficial para ampliar el cometido del ACNUR a los repatriados, la presencia de personal del ACNUR en las oficinas abiertas en las zonas de repatriación, así como su participación en operaciones como los «PER», parecen representar cierta clase de protección. Además, a comienzos de los años noventa, el compromiso de la comunidad internacional de proteger a ciertos grupos en su propio país se manifestó mediante una asociación de la ONU con una actividad militar en Irak, Somalia y ex Yugoslavia. Sin embargo, en muchas situaciones dramáticas, no se tomó medida alguna. Incluso se ha retirado el apoyo a personas que sufren porque han cruzado una frontera internacional en la dirección «equivocada».

Por ejemplo, en Sudán, durante los años ochenta, cientos de miles de personas se convirtieron en desplazados internos a causa de la guerra, de la sequía y de las atrocidades perpetradas por el Gobierno. A pesar de los aterradores relatos de lo que estaba sucediendo publicados por Amnistía Internacional y otras organizaciones de defensa de los derechos humanos, recibieron muy poca asistencia. Los sudaneses que pudieron entrar en Etiopía o en Uganda recibieron apoyo porque fueron aceptados como refugiados. Pero solo se beneficiaban de este apoyo mientras no volvieran a cruzar la frontera hacia Sudán. En 1991, muchos de los refugiados sudaneses en Etiopía fueron atacados por el Frente de Liberación de Oromo y no tuvieron más remedio que huir a Sudán, a pesar de que proseguían los combates en su región de origen. En lugar de ser catalogados como repatriados, fueron clasificados como «personas desplazadas» y se vieron súbitamente privados de protección y de asistencia. Según informes posteriores murieron cientos de ellos (Keen, 1992: 31).

Destacar la situación de los sudaneses no es un argumento para desatender los problemas de otros grupos desamparados. La cuestión es que, sean cuales fueren las motivaciones humanitarias de los programas en favor de los repatriados en Nicaragua o Camboya y del envío de tropas a Somalia o Irak, no puede demostrarse que las decisiones se hayan

tomado de conformidad con criterios universalmente aplicados. Ello da lugar a peligrosas ambigüedades. Un efecto indirecto de la intervención para ayudar a algunos repatriados puede ser socavar los derechos de los refugiados. Se ha dado la impresión de que la comunidad internacional puede hoy garantizar la seguridad dentro de los Estados afectados por la guerra. Esto hace difícil explicar a los Gobiernos de los países que hacen frente a numerosos refugiados por qué deberían continuar reconociendo las resoluciones de las Naciones Unidas sobre el estatuto de refugiado. En situaciones en que la comunidad internacional interviene para establecer «zonas de seguridad», los países de acogida pueden alentar a los refugiados a volver a su país y otros países pueden negarles la entrada. Cuando no se hace nada para imponer la paz, los países que acogen a los refugiados pueden afirmar que se les trata injustamente. Los Gobiernos pueden legítimamente preguntar por qué se debería «devolver la esperanza» a Somalia y no a Mozambique, Angola o Sudán. A la larga, los refugiados pueden ser utilizados como instrumento en las inevitables controversias. Cabe preguntar también si la ONU tiene realmente el cometido de proteger a la población de su propio Gobierno, o de un colapso de la sociedad civil. En las zonas donde la ONU ha intervenido, ¿ha sido para velar por el respeto de los derechos humanos a largo plazo? ¿Qué ocurrirá a los repatriados camboyanos ahora que el ACNUR se ha retirado?

No hay respuestas satisfactorias a estas preguntas, pero la medida en que la comunidad internacional puede tratar de solucionar los problemas que se le plantean actualmente depende de la capacidad de la ONU para servir de elevado fundamento ético y actuar según las normas generalmente aceptadas. Ambas cosas son extremadamente difíciles, pero es indispensable emprenderlas. De lo contrario, toda influencia que la ONU pueda tener se verá rápidamente socavada. La actual manera de proceder, caso por caso y poco estructurada, en caso de desplazamientos internos y repatriaciones masivas tiene el grave inconveniente de que puede considerarse que sirve los propósitos de los principales proveedores de la ONU.

Hay una clara y urgente necesidad de aprobar un detallado código de procedimiento que puede inspirar la formulación de políticas. Este código podría ampliar el actual cometido del ACNUR, pero deberá ser aceptable para todos (o casi todos) los Gobiernos y ser suficientemente variado y minucioso como para afrontar satisfactoriamente las complejas situaciones sobre el terreno. La opinión internacional atraviesa un período de incertidumbre con respecto al regreso de los refugiados. Hay motivos de preocupación por el hecho de que la falta de una clara estrategia global

haya dado paso a la confusión en la planificación y la aplicación de la asistencia. Pero esta actual falta de claridad también ha permitido cierto grado de apertura con respecto a la repatriación en las reuniones internacionales, lo que no había sido posible en el pasado. Es importante que quienes se preocupan por el bienestar de los millones de desplazados en el mundo aprovechen la oportunidad de incluir las necesidades y aspiraciones tanto de los refugiados como de los repatriados en el orden del día de esas reuniones y las mantengan en ellos ejerciendo una continua presión.

SELECCIÓN DE OBRAS SOBRE LOS REFUGIADOS QUE HAN REGRESADO A SU LUGAR DE ORIGEN

T. Allen y H. Morsink eds. (1994), *When refugees go home: African experiences*, James Currey, Londres.

T. Allen ed. (por publicarse), *In search of cool ground: displacement and homecoming in northeast Africa*, James Currey, Londres.

L. Altrows y D. Racicot (1985), *CCIC observer mission to El Salvador and Honduras, April 21 - May 14, 1985*, Canadian Council for International Cooperation, Ottawa.

T. Betts (1974), *The southern Sudan: the ceasefire and after*, Africa Publications Trust, Londres.

A. Bonifacio y J. Lattimer (1992), *A primer on Quick Impact Projects: a formula for consolidating durable solutions* (mimeo.) ACNUR, Ginebra.

G. Coles (1985), *Voluntary repatriation: a background study — a report for UNHCR's Round Table on Voluntary Repatriation*, Instituto Internacional de Derecho Humanitario, San Remo.

G. Coles (1989), *Solutions to the problem of refugees and the protection of refugees — a background paper*, Instituto Internacional de Derecho Humanitario y ACNUR, Ginebra.

J. Crisp (1984), «The politics of repatriation: Ethiopian refugees in Djibouti», *Review of African Political Economy*, vol. 30, pp. 73-82.

J. Crisp (1986a), «Refugees return to Tigray», *Sudan Information Service Bulletin*, n° 1, pp.1-3.

J. Crisp (1986b), «Ugandan refugees in Sudan and Zaire: the problem of repatriation», *African Affairs*, vol. 86, n° 339, pp. 163-180.

J. Crisp (1987a), *Voluntary repatriation for refugees in developing countries: a bibliographical survey*, IINUDS, Ginebra.

J. Crisp (1987b), *Voluntary repatriation programmes for African refugees: a critical examination*, Refugees Issues, vol. 1, nº 2.

F. Cuny, B. Stein y P. Reed eds. (1992), *Repatriation during conflict in Africa and Asia*, Center for the Study of Societies in Crisis, Dallas.

CEA (Comisión Económica para África) (1968), *Conference on the legal, economic and social aspects of African refugee problems*, 9-18 de octubre de 1967, CEA, Addis Abeba.

G. Goodwin-Gill (1986), *Voluntary repatriation: legal and policy issues*, Queen Elizabeth House, Oxford.

R. Gorman (1984), «Refugee repatriation in Africa», *The World Today*, octubre, pp. 436-443.

B. Harrel-Bond (1985a), *Some comments on the repatriation programme for returnees in Djibouti*, Queen Elizabeth House, Oxford.

B. Harrell-Bond (1985b), *Imposing aid: emergency assistance to refugees*, Oxford University Press, Londres.

J. Hausermann (1985), *International protection of refugees and displaced persons: an analysis of lacunae and weaknesses in the legal and institutional framework for the international protection of refugees and displaced persons and recommendations for its strengthening*, Independent Commission on International Humanitarian Issues, Ginebra.

B. Hendrie (1992), «The Tigrayan refugee repatriation: Sudan to Ethiopia 1985-1987», en Cuny, Stein y Reed eds., *Repatriation during conflict in Africa and Asia*.

J.-P. Hocke (1986), *Beyond humanitarianism: the need for political will to resolve today's refugee problem*, texto de la conferencia dedicada a Joyce Pearce, Universidad de Oxford, 1986.

D. Keen (1992), *Refugees: rationing the right to life*, Zed Books, Londres.

M. Larkin, F. Cuny y B. Stein (1991), *Repatriation under conflict in Central America*, Center for Immigration Policy and Refugee Assistance, Universidad de Georgetown, Washington D.C.

LCIHR (Lawyers Committee for International Human Rights) (1985), *Honduras: a crisis on the border*, LCIHR, Nueva York.

S. Pitterman (1984), «A comparative survey of two decades of international assistance to refugees in Africa», *Africa Today*, vol. 31, nº 1.

K. Radley (1978), «The Palestinian refugees: the right to return in international law», *American Journal of International Law*, vol. 72, pp. 586-614.

ACNUR (anual), *Informe del ACNUR*, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Nueva York.

ACNUR (1981), «Voluntary repatriation», en *Notes presented to the Subcommittee of the Whole on international protection by the UNHCR, 1977-1980*, División de Protección Internacional, Ginebra.

ACNUR (1973), *Nursing a miracle: the role of UNHCR in the UN emergency relief operation in South Sudan*, Ginebra.

ACNUR (1985), *Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 36º período de sesiones, informe del subcomité plenario sobre Protección Internacional*, ACNUR, Ginebra.

ACNUR (1990), «Repatriación: política y principios», *Refugiados*, n° 72, pp. 10-11.

ACNUR (1993), *The state of the world's refugees*, Penguin, Nueva York.

IINUDS (1993), *Rebuilding wartorn societies*, IINUDS, Ginebra.

IINUDS (1993), *Refugees returning home*, IINUDS, Ginebra.

El doctor Tim Allen es catedrático de la South Bank University, Londres, y profesor de la Universidad a Distancia. Ha trabajado varios años entre la población desplazada en Sudán, Uganda y otros lugares de África. Últimamente ha publicado *Poverty and development in the 1990s* (Oxford University Press, 1992), en colaboración con Alan Thomas, y dos obras sobre el regreso de los refugiados: *When refugees go home: African experiences*, con Hubert Morsink, e *In search of cool ground: displacement and homecoming in northeast Africa*, ambas editadas por James Currey.