



11 La evolución de la dinámica del desplazamiento

La dinámica del desplazamiento ha experimentado grandes cambios en el medio siglo de existencia del ACNUR, y lo mismo ha sucedido con las respuestas internacionales al problema del desplazamiento forzado. Los primeros años del ACNUR transcurrieron en el tenso clima de la Guerra Fría, y en ese período la organización centró su atención en los refugiados de Europa. El ACNUR desempeñó después un papel fundamental durante el proceso de descolonización, debido especialmente a la oleada de solidaridad internacional con los refugiados de las guerras de liberación nacional. En las décadas de 1970 y 1980, el punto muerto político y militar entre las dos superpotencias desvió su hostilidad mutua hacia las sumamente destructivas «guerras por poderes» que generaron millones de refugiados. La magnitud y el alcance de las actividades del ACNUR aumentaron de forma espectacular mientras la organización intentaba cubrir las necesidades de muchos de aquellos refugiados, que en algunos casos hubieron de hacer frente a exilios que se prolongaron durante décadas.

El fin del enfrentamiento bipolar a comienzos de la década de 1990 volvió a alterar profundamente el universo en el que actuaba el ACNUR. Las guerras por poderes terminaron, aunque algunas de ellas cobraron vida propia sin el patrocinio de las superpotencias. La intervención exterior en un conflicto pasó a ser menos arriesgada, al no entrañar ya la amenaza de represalias de consideración por parte de una superpotencia patrocinadora. En muchos casos, la motivación ideológica de los conflictos disminuyó, para ser sustituida frecuentemente por conflictos basados en la identidad y contruidos en torno la religión, la etnicidad, la nacionalidad, la raza, el clan, la lengua o la región. Muchos de estos conflictos se sostuvieron gracias a los intereses económicos de una o más de las partes en guerra.

Las más de las veces, estos conflictos tuvieron lugar dentro de fronteras nacionales, no a través de ellas. En muchos casos, se complicaron debido a la intervención de personas de etnicidad o religión semejantes en otros países, incluidos los refugiados y las diásporas políticamente activas. Puesto que estos conflictos no guardaban ya relación con una lucha geopolítica de carácter épico, muchas de las personas que se vieron impulsadas a huir de sus hogares por la violencia y la persecución fueron marginadas por Estados poderosos que no consideraban ya que estuvieran en juego sus intereses nacionales fundamentales. El papel y las responsabilidades del ACNUR a la hora de responder a tales crisis se desarrollaron de forma considerable en la década de 1990, y sin duda continuarán haciéndolo mientras la organización intenta responder a los desafíos del siglo XXI.

El desafío de la globalización

Las trascendentales consecuencias políticas del fin de la Guerra Fría acentuaron las repercusiones de otra transformación que tomó forma en el siglo XX y que tendrá su continuidad en el siglo XXI. Este complejo conjunto de cambios tecnológicos, institucionales, organizativos, culturales y sociales se agrupan bajo el epígrafe de «globalización». Las manifestaciones económicas de la globalización son el enorme incremento de la velocidad y la disminución del coste de las transacciones —en particular las relacionadas con el dinero y la información—, y en consecuencia un gran aumento del volumen y el valor de toda clase de intercambios. Las manifestaciones culturales y sociales son la explosión de las comunicaciones baratas e instantáneas y cierta convergencia de los valores y las expectativas que abriga la gente en todo el mundo. La difusión de las aspiraciones democráticas y de las películas de animación de Disney son en igual medida productos de la globalización.

El proceso de globalización pone en entredicho la inviolabilidad de las fronteras nacionales, y este hecho repercute en la protección de los refugiados. La estructura actual de la protección de los refugiados se concibió en y para un sistema «estadocéntrico». De acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada por las Naciones Unidas en 1951, un refugiado es una persona que no puede acogerse a la protección de su propio Estado y que ha cruzado una frontera internacional que marca los límites del territorio soberano de ese Estado. Es obligado preguntarse por la significación de conceptos como soberanía y fronteras nacionales cuando los Estados pierden gran parte de su capacidad para controlar quién cruza sus fronteras y qué sucede dentro de ellas.

Las mercancías y los capitales circulan con más facilidad que nunca, y hombres y mujeres de negocios, turistas y estudiantes cruzan constantemente unas fronteras que cada día resultan más invisibles. En cambio, los gobiernos se mantienen firmes en su actitud de controlar los movimientos no deseados de personas. Las rigurosas medidas adoptadas para impedir la entrada de personas no autorizadas impiden en muchos casos que las personas que necesitan protección lleguen a un país en el que puedan encontrar seguridad.

La globalización tiene muchas otras consecuencias, tanto positivas como negativas. Aunque prácticamente todas las regiones del mundo se han visto afectadas por la globalización, sus repercusiones ha sido sumamente desiguales. Los rápidos cambios relacionados con la expansión de la economía de mercado global han exacerbado la injusticia existente entre los Estados más ricos y los más pobres. Este hecho tiene repercusiones para la migración mundial. Asimismo, ha propiciado el aumento de la marginación de determinados grupos en los Estados industrializados, la intensificación de las actitudes contrarias a los inmigrantes y una creciente hostilidad hacia los solicitantes de asilo.

Entre las organizaciones que mejor han sabido adaptarse a la globalización y que más provecho han sacado de las posibilidades que ofrece se encuentran las organizaciones de carácter mafioso organizadas. El anonimato de las transacciones financieras electrónicas, la atenuación de la regulación y el enorme incremento del volumen del comercio y de los viajes facilitan la actividad delictiva

transnacional. Sus ingresos, tanto si proceden del tráfico de cocaína en América como del tráfico de diamantes en el África occidental, alimentan conflictos que producen millones de refugiados y de desplazados internos. Estas complejas redes también se han dado cuenta sin demora de los beneficios potenciales que ofrecen el tráfico de seres humanos y el contrabando de migrantes, y han creado una «empresa de servicios» de ámbito mundial para trasladar personas a países donde no están autorizadas a entrar. Un informe encargado por el ACNUR y hecho público en julio del año 2000 indica que los mismos éxitos cosechados por las medidas que tratan de impedir la inmigración no autorizada a Europa —como las estrictas políticas de visados, las sanciones contra los transportistas, los tratados de readmisión y otras semejantes— empujan en manos de los traficantes de seres humanos a los refugiados desesperados por escapar de la persecución.¹

La naturaleza cambiante de los conflictos

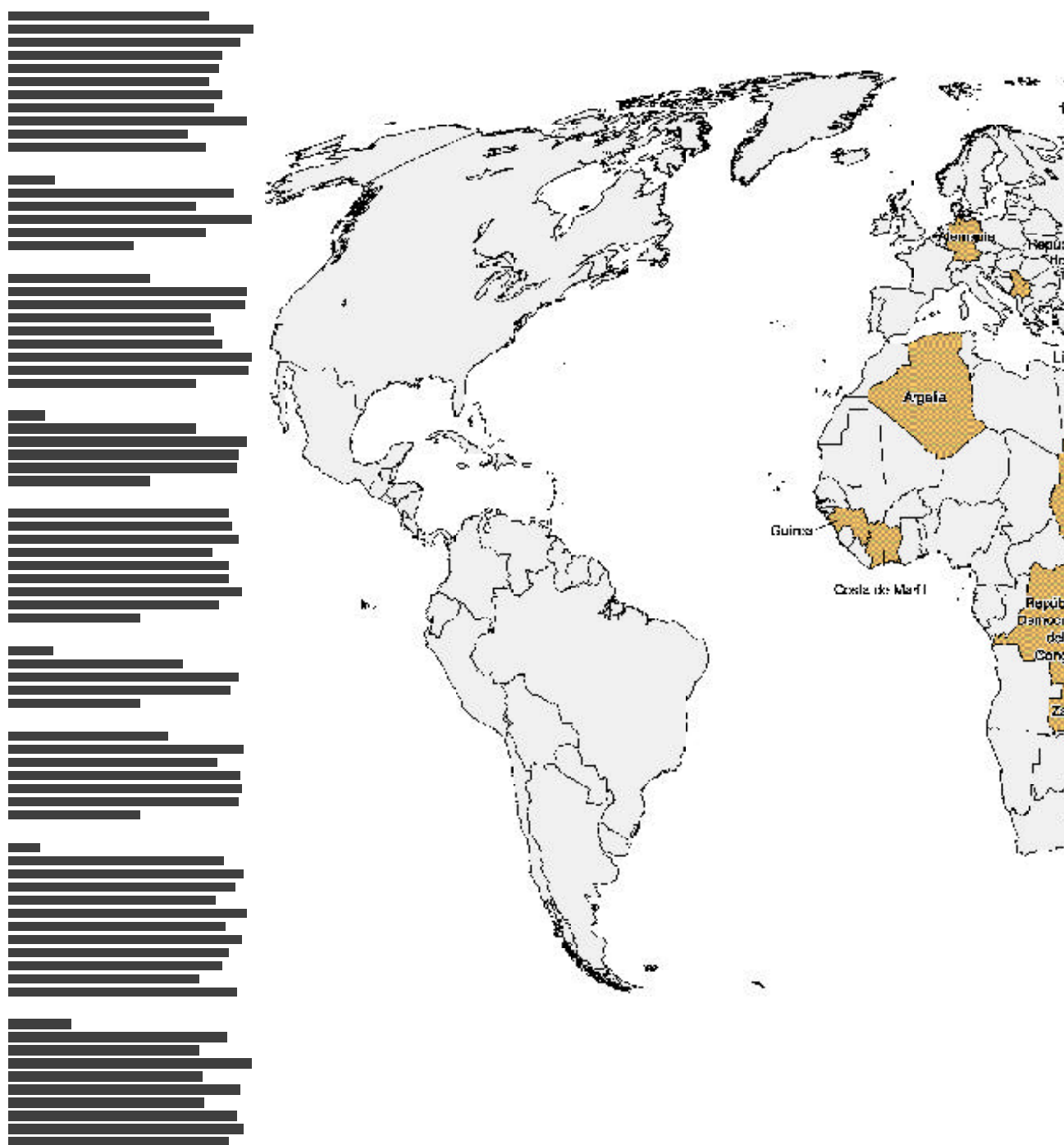
Cuando se fundó el ACNUR, en 1950, los refugiados europeos en los que la organización concentraba sus esfuerzos eran en su mayoría personas que huían de la persecución real o temida de gobiernos totalitarios: personas desplazadas por el fascismo o que intentaban escapar del estalinismo. La represión política y las masivas violaciones de derechos humanos continúan siendo elementos importantes de los desplazamientos de nuestros días. Pero para la mayoría de los refugiados actuales, el conflicto armado —que en muchos casos implica persecución y otros abusos contra los derechos humanos de la población civil— es la principal fuente de amenaza. Muchos conflictos armados del período posterior al fin de la Guerra Fría han resultado especialmente peligrosos para la población civil, como lo indican la magnitud del desplazamiento y la proporción de bajas mortales civiles con respecto a las militares, que es superior a 9 a 1 en algunos casos.

La desoladora cifra de bajas civiles en las guerras recientes ha suscitado numerosos debates acerca de la naturaleza cambiante del conflicto armado en los años transcurridos desde el fin de la Guerra Fría. En realidad, la elección de la población civil como objetivo bélico no es un fenómeno nuevo si se contempla desde la perspectiva más amplia de la historia de la humanidad. La llamada «guerra de los treinta años» en Europa, que terminó con el tratado firmado en 1648 en Westfalia que instauró el sistema moderno del Estado-nación, fue una de las más destructivas que ha conocido Europa en vidas de civiles, propiedades y organización social. Según el relato de Norman Davies, cuando el conflicto tocó a su fin, «Alemania había sido arrasada. La población había descendido desde 21 millones hasta quizá 13 millones. Entre un tercio y la mitad de la población había muerto. Ciudades enteras, como Magdeburgo, estaban en ruinas. Distritos enteros habían sido despojados de sus habitantes, sus ganados, sus suministros. El comercio había cesado prácticamente. Toda una generación de pillaje, hambre, enfermedades y alteración social había causado estragos».² Variaciones de este panorama se han repetido en numerosos lugares del planeta durante siglos.

La diferencia fundamental entre la década de 1990 y las décadas anteriores

Principales poblaciones de refugiados en el mundo, 1999

Mapa 11.1



Nota:
La selección de países es representativa, no exhaustiva.
Las fronteras que aparecen en este mapa son las utilizadas por la Sección de



cción de Cartografía de la ONU, Nueva York.

fue el debilitamiento del gobierno central en países que se habían sostenido merced al apoyo de las superpotencias, así como la consiguiente proliferación de conflictos basados en la identidad, muchos de los cuales han sumido a sociedades enteras en la violencia. La facilidad para conseguir modernas y complejas armas ligeras y la creciente potencia de éstas han redoblado la capacidad de destrucción incluso de conflictos de intensidad relativamente baja. Las fuerzas insurgentes financian muchas de sus actividades mediante la explotación de los recursos naturales de las zonas que están bajo su control, a menudo en colaboración con organizaciones delictivas internacionales. El potencial comercial de un comercio lucrativo, al margen de la ley y globalizado eclipsa a menudo cualquier programa político o ideológico que en un principio pudiera haberles impulsado a tomar las armas. Los beneficios que se obtienen de las economías de guerra se convierten con frecuencia en la principal fuerza perpetuadora del conflicto, que además es sumamente difícil de contrarrestar.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se han logrado considerables avances en la definición de las leyes de la guerra. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, que constituyen la base del derecho humanitario internacional, han sido ratificados por prácticamente todos los Estados del planeta, lo que pone de relieve la importancia que se concede a este cuerpo legal. Además, 150 Estados han ratificado uno o los dos Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra, de 1977. Pese a ello, las guerras en que ejércitos disciplinados y bien aprovisionados combaten entre sí y tratan de evitar daños a la población civil y a las propiedades, al tiempo que permiten que los enfermos y los heridos reciban tratamiento, siguen pareciendo la excepción y no la regla.

En el período que siguió al fin de la Guerra Fría, las guerras civiles y los conflictos de grupos han implicado la elección deliberada y a gran escala de la población civil como objetivo. La violencia de estas guerras es en muchos casos ferozmente específica de género. Las mujeres son violadas sistemáticamente y los jóvenes son objeto de asesinatos masivos o de reclutamiento forzado. Los niños-soldado son otra de sus características habituales. La propagación del terror mediante la práctica de atrocidades que llamen la atención sigue siendo utilizada en muchas guerras; uno de los ejemplos más recientes son las amputaciones sistemáticas practicadas en Sierra Leona por las fuerzas del Frente Revolucionario Unido. Las organizaciones humanitarias como el ACNUR tienen escasa influencia sobre los autores de tales atrocidades. La negociación con ellos es una experiencia desagradable en el mejor de los casos, y plantea auténticos dilemas éticos. Con frecuencia, los otros Estados no se muestran dispuestos a intervenir militarmente, dejando que las organizaciones humanitarias actúen por su cuenta en un vacío desesperado.

La creciente complejidad de los movimientos de población

Las personas que huyen de su país de origen por temor a sufrir persecución pasan a engrosar una corriente más amplia de migrantes que parten en busca de oportunidades de trabajo, educación, reunificación con miembros de la familia o por

otras razones. Se ha calculado que, al concluir el siglo XX, unos 150 millones de personas vivían fuera de su país de nacimiento, lo que equivale más o menos al 2,5% de la población mundial, o sea una de cada 40 personas.³ De éstas, unos 15 millones, es decir el 10%, son refugiados.

Muchos Estados han adoptado leyes y políticas de inmigración explícitas para la admisión de inmigrantes procedentes de tres «corrientes» distintas: por motivos de reunificación familiar; por fines relacionados con el empleo, la educación o la inversión; y por razones humanitarias. Aunque las distintas categorías están claramente diferenciadas sobre el papel, en realidad los límites entre ellas no están ni mucho menos claros, y sus interrelaciones son muchas. Una mujer perteneciente a una minoría perseguida, luego de tomar la desgarradora decisión de abandonar su hogar, opta por solicitar asilo en un país próspero donde las posibilidades de ganarse la vida son mejores. ¿Esto la convierte en migrante económica? Un disidente político de un país autoritario recibe amenazas de muerte e intenta reunirse con su hermano que ha emigrado a Canadá. ¿Es un caso de reasentamiento de refugiado o de reunificación familiar? Un programador informático residente en un Estado islámico estricto ingresa en una secta considerada herética, y después acepta una oferta de trabajo en Europa. ¿Es un refugiado o un migrante laboral? Un agricultor de subsistencia indígena, tras el tercer ataque sufrido por su comunidad a manos de paramilitares de extrema derecha, cruza la frontera del norte y encuentra trabajo en el campo. ¿Es un refugiado o un inmigrante ilegal?

Los Estados modernos, en el ejercicio de su derecho soberano, defendido con denuedo, para decidir quién puede y quién no puede entrar en su territorio, tienen que tomar a diario este tipo de decisiones. La única parte del flujo de inmigración respecto del cual los gobiernos han renunciado a ciertas prerrogativas es la corriente humanitaria, por cuanto las partes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada por las Naciones Unidas en 1951, o de su Protocolo de 1967 se obligan a no devolver a los refugiados a países donde puedan ser objeto de persecución. La presión sobre los sistemas de asilo de los países industrializados avanzados ha aumentado al haberse estrechado o cerrado otros cauces de inmigración legal en algunos de ellos. Los Estados europeos, por ejemplo, han puesto fin prácticamente a los programas oficiales de migración laboral, pese a la acusada disminución de la población activa autóctona. Los intentos de personas que no son refugiados de usar el cauce del asilo para introducirse legalmente en los países industrializados son una realidad, aun cuando a veces se exagere.

La preocupación por el control de la inmigración es un hecho relativamente reciente desde el punto de vista histórico. Hasta más o menos la época de la Primera Guerra Mundial, con la excepción de un reducido número de países como Japón, los Estados no ponían grandes restricciones a la circulación de personas a través de sus fronteras. Los primeros intentos de controlar los movimientos en Europa tuvieron como objetivo impedir las salidas, sobre todo de personas sanas y dotadas de conocimientos adquiridos. Un autor ha observado a este respecto:

La creación del sistema de pasaportes moderno y el uso de sistemas semejantes en el interior de diversos países [...] señalaron el nacimiento de una nueva era de los asuntos humanos, en la que los Estados individuales y el sistema de Estados internacional en su conjunto lograron monopolizar la autoridad legítima para permitir la circulación dentro de sus jurisdicciones y a través de ellas.⁴

En los últimos diez años, muchos Estados han experimentado un aumento de la presión de la inmigración, especialmente a causa de los avances tecnológicos que han facilitado la capacidad de viajar. La intensificación de la xenofobia en algunos lugares y el temor de los Estados a perder el control sobre la entrada a su territorio les han llevado a adoptar medidas cada vez más rigurosas para impedir la migración no autorizada. Esto no ha sucedido sólo en Europa y América del Norte. Prácticamente cualquier país que ha prosperado en relación con los Estados circundantes ha descubierto que una de las recompensas del éxito es el aumento de la presión de la inmigración. Potencias regionales como Tailandia, Malasia, Sudáfrica o México han tenido que hacer frente a la entrada no autorizada de personas procedentes de países vecinos más pobres y a menudo aquejados de más problemas.

Ningún Estado ha conseguido desarrollar todavía estrategias de disuasión para los inmigrantes indocumentados, que logren distinguir con imparcialidad y eficacia entre las personas que tienen fundados temores de persecución y las que tienen motivaciones económicas o de otra índole para intentar la entrada en un país. Las mismas medidas que dificultan el acceso de los migrantes no autorizados a los mercados laborales de una «tierra de promisión» dificultan el acceso de los refugiados al territorio de un país de asilo en potencia y a los procedimientos de asilo. El ACNUR ha manifestado reiteradamente su preocupación por la existencia de barreras indiscriminadas para entrar en un país, puesto que ni siquiera un sistema de asilo que funcione satisfactoriamente puede proteger a las personas a las que resulta difícil llegar hasta el país en cuestión. En consecuencia, algunos refugiados recurren a los peligrosos y costosos servicios de contrabandistas y traficantes de seres humanos para salvar las altas barreras —unas físicas, otras administrativas— que los separan de la seguridad.

Mientras las categorías reconocidas de migrantes se superponen parcialmente y se hacen borrosas, se están reconociendo las necesidades de otros grupos de personas desarraigadas. No está clara su relación con los mecanismos establecidos y con las instituciones de protección y ayuda internacionales, aun cuando muchas de ellas tienen las mismas necesidades humanitarias que los refugiados. En una conferencia celebrada en 1996 para examinar el problema de la migración y el desplazamiento en la Comunidad de Estados Independientes, por ejemplo, se dio a conocer a la comunidad internacional la existencias de nada menos que nueve categorías de personas desarraigadas en la antigua Unión Soviética: refugiados, personas en situaciones semejantes a las de los refugiados, desplazados internos, repatriados, pueblos anteriormente deportados, migrantes en tránsito, migrantes ilegales, migrantes ecológicos, y personas reasentadas involuntariamente.

La categoría de los «desplazados internos» suscitó una atención considerable en todo el mundo a finales de la década de 1990, en parte por el enorme incre-

mento de su número durante la década, y en parte por su especial vulnerabilidad. El Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de los Desplazados Internos, Francis Deng, ha centrado la atención en sus necesidades y ha elaborado y publicado un conjunto de «Principios Rectores» para su protección y ayuda. Aun así, los desplazados internos no disponen de un instrumento legal vinculante como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada por la ONU en 1951, ni de una institución con un mandato específico como el ACNUR que tenga encomendada su protección.⁵

En enero del año 2000, el embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Richard Holbrooke, afirmó que no existen diferencias significativas entre un refugiado y un desplazado interno. Holbrooke hizo un apasionado llamamiento a que los responsables políticos «no permitan que acrónimos y eufemismos burocráticos nos dejen ignorar a estas personas».⁶ Lo cierto es que el ACNUR ha asumido con frecuencia la responsabilidad de ayudar a los desplazados internos, cuando así se lo han solicitado el Secretario General o la Asamblea General de la ONU, y con el consentimiento del gobierno anfitrión. En 1999, la organización prestaba ayuda a unos cinco millones de desplazados internos en África, los Balcanes, la antigua región soviética, Colombia, Sri Lanka y otros países.

Algunos observadores ven un peligro en borrar la distinción entre los refugiados y los desplazados internos. Los refugiados, definidos en la Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados como personas que se encuentran «fuera del país de su nacionalidad», son titulares de ciertos derechos en virtud de la legislación internacional. Pero lo más importante es que los Estados han contraído la obligación, en virtud de la Convención, de no devolverlos en contra de su voluntad a lugares donde tengan temores fundados de persecución. En un sistema internacional que continúa organizado en torno a Estados soberanos, existe una diferencia abismal entre estar dentro de la jurisdicción del Estado donde tiene lugar la persecución y estar fuera de ella. Refundir en una misma categoría a los refugiados y los desplazados internos erradicaría, a juicio de algunos observadores, esta distinción de tan vital importancia y la protección que de ella se deriva.⁷ Otros señalan también que esta solución no tiene en cuenta las necesidades de todas las víctimas civiles de los conflictos armados, tanto si son personas desplazadas como si no lo son.

La naturaleza cambiante de la acción humanitaria

La acción humanitaria se ha convertido en el último medio siglo en una empresa cada vez más costosa y compleja. El elenco de participantes se ha ampliado y ahora incluye un sinfín de actores, desde organismos de las Naciones Unidas hasta pequeñas organizaciones no gubernamentales (ONG) de ámbito local, desde fuerzas militares nacionales hasta contratistas privados, desde organizaciones religiosas hasta asociaciones profesionales. Entre ellos hay profundas diferencias en cuanto a recursos, mandatos, filosofías y capacidades. La coordinación de las actividades de actores distintos representa un desafío en las crisis humanitarias

que suscitan la atención de la opinión pública. Ha sido un reto especial para el ACNUR, que a menudo ha sido llamado por el Secretario General de la ONU para que actúe como organismo principal de las Naciones Unidas en emergencias humanitarias.

Los conflictos armados son actualmente la fuerza que impulsa a la mayoría de los flujos de refugiados, y para el ACNUR y otras organizaciones humanitarias es habitual encontrarse en sus actividades diarias con los desafíos que conlleva la actuación en medio de la violencia en curso. Los movimientos de refugiados no son ya efectos colaterales del conflicto, sino que en muchos casos son fundamentales para los objetivos y las tácticas de guerra. En consecuencia, la asistencia humanitaria a los refugiados no se considera ya necesariamente un acto neutral que esté al margen y por encima de la dinámica del conflicto. Las partes del conflicto consideran con creciente frecuencia que el ACNUR y otros actores humanitarios toman partido, en particular cuando es más evidente que una de las partes ha cometido atrocidades que producen desplazamiento.

En escenarios violentos y politizados, el ACNUR tiene que habérselas con terribles dilemas en su misión de proteger a los refugiados, mantenerlos y encontrar soluciones a su desplazamiento. Durante la guerra de Bosnia, por ejemplo, se temió que el traslado de minorías en peligro a lugares seguros pudiera entrañar complicidad con la «limpieza étnica». En la ex República Yugoslava de Macedonia, en 1999, se temió que la evacuación humanitaria pudiera menoscabar el principio de primer asilo. En la crisis de los refugiados ruandeses de 1994-1996, muchas voces críticas pidieron la retirada del ACNUR de los campamentos de refugiados en el este del Zaire y Tanzania, afirmando que la organización alimentaba a los responsables del genocidio y que avivaba nuevos conflictos. En países como Angola y Somalia, satisfacer las desmesuradas exigencias de elementos armados fue con frecuencia el precio que hubo que pagar para acceder a las personas necesitadas. El ACNUR se ha hallado ante tales dilemas una y otra vez en su historia, y en particular en los últimos diez años. En la práctica, aplicar los principios de la protección de los refugiados es mucho más difícil que defenderlos en abstracto. En algunas situaciones, puede que no se disponga efectivamente de otras opciones satisfactorias, y que los actores humanitarios deban elegir entre no hacer nada y elegir la opción menos perjudicial.

Otras voces críticas han centrado su atención con creciente asiduidad en los peligros potenciales de la prestación de ayuda de emergencia. La asistencia humanitaria puede prolongar involuntariamente el conflicto, mantener a los autores de violaciones de derechos humanos y menoscabar las instituciones locales de autosuficiencia. Pero el precio que acarrea suspender la asistencia para evitar esas consecuencias no buscadas puede pagarse con el sufrimiento y la muerte de personas inocentes. Se recurre con creciente asiduidad al ACNUR para que se pronuncie acerca de cuándo es el momento oportuno para seguir actuando en circunstancias que distan mucho de ser ideales, y de cuándo en realidad perseverar en el intento puede contribuir a la larga al sufrimiento de las personas a las que va dirigida la acción. Se trata de decisiones de índole intrínsecamente política.

La notoriedad de las crisis de refugiados ha cambiado radicalmente en la era de la información. Hoy es habitual que el desplazamiento masivo y otros desastres se difundan en «tiempo real» a través de las pantallas de televisión y, cada vez más, de las páginas web del mundo. Mucho ha tenido que ver el «efecto CNN» en la formación de la opinión pública y, a través de ella, en el impulso de la respuesta política a las crisis de refugiados.⁸ El gran crecimiento de la sensibilización pública que acompaña a la exposición a los medios de comunicación genera apoyo a la acción humanitaria, pero los medios son selectivos en su enfoque y se desentenden de algunas emergencias. Cuando la cobertura informativa es importante, se intensifica la presión sobre los organismos humanitarios. Este efecto puede ser saludable. Las críticas públicas de lentitud o insuficiencia en las respuestas han movido al ACNUR y a otras organizaciones humanitarias a reevaluar y reformar sus procedimientos de respuesta a las emergencias, a fijar nuevas normas para la asistencia y a mejorar los mecanismos de coordinación. Pero el hecho de que la presión sea visible en emergencias que llegan a la opinión pública ha estimulado también una estéril competencia entre los distintos organismos y ha socavado una cuidada planificación en algunos casos. Trabajar con los medios de comunicación para mejorar la protección de los refugiados y los desplazados internos es ya un elemento esencial de la acción humanitaria.

El papel cambiante del ACNUR

En los capítulos precedentes se ha expuesto la evolución del ACNUR a través de algunos de sus episodios más formativos. Cada crisis suscitó nuevas respuestas de la comunidad internacional y asignó nuevos papeles al ACNUR y sus organismos asociados. El ACNUR se apartó de su primitiva atención a los refugiados individuales cuando sus servicios fueron requeridos durante la huida masiva de húngaros de su país en 1956. Se alejó de su eurocentrismo en la década de 1960, en el periodo de las guerras de la independencia en África. La negociación del Protocolo de 1967 a la Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados puso el sello de la permanencia en esta desviación del marco fundacional.

El ACNUR desempeñó por primera vez un papel de coordinación más amplio, dentro del sistema de la ONU y fuera de él, durante la crisis que tuvo lugar en el sudeste de Asia a comienzos de la década de 1970 y de la que surgió el Bangladesh independiente. Amplió en gran medida el alcance de sus actividades en Indochina, construyendo y dirigiendo campamentos de refugiados para camboyanos, laosianos y vietnamitas y colaborando en el reasentamiento de unos dos millones de indochinos —en su mayoría procedentes de Vietnam— en los Estados Unidos y en otros países.

El papel y las responsabilidades del ACNUR volvieron a ampliarse en la década de 1980, como consecuencia de las crisis simultáneas de Indochina, el Cuerno de África, América Central y Afganistán. Al final de la Guerra Fría, cuando muchos conflictos tocaron a su fin, el ACNUR se hizo cargo no sólo de la repatriación física de los refugiados sino también de la tarea mucho más compleja de

tratar de garantizar que esta solución fuera efectivamente duradera. Aumentó gradualmente el número de personas procedentes de zonas de conflicto de África, Asia y América Latina que solicitaron asilo en Europa y América del Norte durante la década de 1980, lo que supuso una presión sobre los sistemas de asilo existentes e impulsó a los gobiernos a introducir medidas cada vez más restrictivas con el objetivo de disuadir de la entrada. En consecuencia, el ACNUR hubo de enfrentarse a los Estados que eran sus principales donantes y soportes políticos.

En los primeros años de la década de 1990 se registró un gran avance en las relaciones del ACNUR con los Estados sucesores de la Unión Soviética, que durante la mayor parte de su historia había sido hostil a la organización. El ACNUR abrió oficinas en toda esta extensa región para ayudar a los gobiernos y a la población a afrontar la inmensa complejidad de los flujos de migración y desplazamiento forzado. Las grandes crisis de mediados de la década de 1990 —en el norte de Iraq, la antigua Yugoslavia y Ruanda— obligaron al ACNUR a actuar en una escala sin precedentes y en pleno conflicto armado.

En esta trayectoria de 50 años, el ACNUR ha ido mucho más lejos de lo que sus fundadores habían previsto. Comenzó siendo una organización pequeña y dotada de una modesta asignación presupuestaria, con responsabilidades limitadas y centrada en Europa. Hoy trabajan en ella más de 5.000 personas en unos 120 países, y su presupuesto anual es de unos 1.000 millones de dólares de EE UU al año, que destina a la realización de un complejo y en ocasiones abrumador abanico de tareas. Con todo, su tamaño y su capacidad operativa son pequeños en comparación con las necesidades de las que trata de ocuparse. El ACNUR se ocupa hoy de categorías de personas sumamente ampliadas, algunas de las cuales tienen necesidades de protección distintas de las de los refugiados; por ejemplo, los apátridas y aquellas personas cuya ciudadanía y nacionalidad están en litigio. Otras, incluidos muchos desplazados internos, habitan en regiones donde no hay una autoridad competente que las proteja.

El futuro

Para afrontar los desafíos contemporáneos que tienen ante sí los refugiados y otras personas desplazadas, el ACNUR ha concertado nuevos tipos de asociaciones estratégicas, con organizaciones de derechos humanos, fuerzas militares, el sector privado y otros actores. Ha participado en algunas actividades que antes podrían haberse considerado ajenas a su mandato: protección ambiental, eliminación de minas, proyectos de desarrollo comunitario y campañas contra el racismo, por citar sólo algunas. Lo que estas actividades tienen en común es que aspiran a asegurar que, cualesquiera que sean las soluciones que el ACNUR contribuya a encontrar para los refugiados y otras personas desplazadas, sean efectivamente duraderas. Pero queda mucho por hacer para que estas asociaciones amplias sean más eficaces y para mejorar los mecanismos de coordinación.

El ACNUR siente preocupación desde hace tiempo por la discontinuidad que se produce entre la ayuda de emergencia y la asistencia al desarrollo a más largo

plazo. La pobreza, especialmente en lugares donde existen amplias discrepancias en el nivel de vida, es terreno abonado para el conflicto y el desplazamiento. Muchos refugiados y desplazados internos que regresan a sus hogares después de los conflictos acusan profundamente la falta de recursos para restablecer un medio de vida sostenible. Esto puede provocar, a su vez, la reaparición del conflicto y la reanudación del desplazamiento de personas. Por ello, el ACNUR trabaja con el Banco Mundial, gobiernos donantes fundamentales y otros organismos de la ONU para salvar las diferencias institucionales y financieras que median entre la ayuda de emergencia y las iniciativas de desarrollo a más largo plazo.

Pero la reconstrucción física y económica no es el único elemento necesario para salvar la diferencia existente entre la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo. La comunidad internacional tiene que hacer también esfuerzos más importantes y sistemáticos para fortalecer las instituciones democráticas y garantizar el buen gobierno en los países inmersos en la transición de la guerra a la paz. Ayudar a los Estados débiles a fortalecer sus instituciones con la máxima rapidez posible es un factor decisivo para asegurar la protección de los repatriados y establecer una paz duradera. En muchas situaciones, la primera prioridad debe ser el fortalecimiento de la capacidad para hacer cumplir la ley por parte de la policía y del poder judicial.

El ACNUR ha aumentado gradualmente su participación en actividades de consolidación de la paz en países que se han visto afectados por la guerra o la violencia de grupos. En sus primeros tiempos, las actividades del ACNUR se interrumpían cuando los refugiados eran reasentados en nuevos países o cuando eran repatriados. En cambio, en los últimos años la organización se ha involucrado profundamente en varias negociaciones de paz. Por ejemplo, participó en las exhaustivas consultas que cristalizaron en el Acuerdo de Paz de París para Camboya en 1991, en los que se reconoció la repatriación como un elemento esencial del reasentamiento; desempeñó un papel importante en la Conferencia Internacional sobre la ex Yugoslavia durante el conflicto que tuvo lugar en esa región; y asesoró en cuestiones relacionadas con la repatriación cuando se redactaron los Acuerdos de Paz de Dayton en 1995. La Alta Comisionada Sadako Ogata ha señalado a este respecto: «Los procesos de paz no terminan con los acuerdos de paz. En el mejor de los casos, comienzan con ellos.»⁹

Otro componente importante de la seguridad humana es la coexistencia entre las personas que deben reconstituir las comunidades que han sido profundamente divididas por el conflicto civil violento. Se trata de una cuestión de capital importancia para los refugiados y para los desplazados internos cuando regresan a sus hogares. Pocos objetivos son más difíciles. Alentar y ayudar a que comunidades divididas convivan y abrir el camino para su reconciliación puede ser uno de los retos más decisivos para las organizaciones humanitarias en el siglo XXI.

Otro desafío permanente en los años venideros será el de encontrar los medios para garantizar la seguridad de los refugiados, los desplazados internos y otras personas que son de la incumbencia de la organización. Las zonas pobladas por refugiados o desplazados son típicamente proclives a altos niveles de inseguridad.

Al margen de la delincuencia y la violencia asociadas a los asentamientos de grandes dimensiones, pobres y densamente poblados en los que las estructuras sociales normales han sido alteradas, los asentamientos de refugiados se militarizan en muchas ocasiones debido a la presencia de combatientes mezclados con los civiles. Los movimientos rebeldes, los gobiernos de los países de acogida y otros Estados manipulan a menudo a esas poblaciones para obtener ventajas políticas y militares, impulsándolas a peligrosos enfrentamientos. En algunos casos, los desplazados son partícipes voluntarios en conflictos en curso, lo que pone en peligro la neutralidad de sus lugares de refugio. En otros, son prácticamente rehenes. La inseguridad reinante afecta a los desplazados, a las comunidades en las que entran y al personal de los organismos humanitarios que trabaja para prestar ayuda y protección.

Los Estados se muestran progresivamente reacios a enviar sus propias fuerzas militares para garantizar la seguridad de las operaciones humanitarias, no sólo porque son costosas desde el punto de vista económico y político, sino también porque en algunas ocasiones han resultado ser instrumentos torpes e ineficaces para tal fin. En consecuencia, el ACNUR —junto con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, los gobiernos, las organizaciones regionales y otras organizaciones humanitarias— ha examinado mecanismos alternativos para mejorar la seguridad. Entre la intervención militar a gran escala y la inacción, se está desarrollando una gama más amplia de opciones, como el despliegue de expertos en seguridad pública, la potenciación del mantenimiento del orden con medios locales en los países de acogida y la prestación de apoyo a organizaciones de seguridad regionales.

Garantizar la seguridad del personal humanitario en situaciones de conflicto es hoy otro importante desafío. Cada vez más, estas personas se han convertido en víctimas de ataques directos, con ejemplos frecuentes de agresiones, asesinatos y secuestros. Gestionar los riesgos que se le plantean al personal y determinar cuál es el umbral de riesgo aceptable será un reto siempre presente para las organizaciones humanitarias en regiones inestables.

Cincuenta años de acción humanitaria han demostrado una y otra vez que las organizaciones humanitarias por sí solas no pueden resolver los problemas sociales, económicos y políticos básicos que terminan en el desplazamiento. También han demostrado que el desplazamiento no resuelto puede ser una funesta complicación para la resolución de las guerras y la estabilidad de la paz. El mandato del ACNUR de buscar soluciones duraderas para los refugiados está arraigado en el marco más amplio de la seguridad humana. No se trata sólo de que la inseguridad impulse a las personas a huir en busca de refugio, sino de que la persistencia del conflicto y del desplazamiento ha debilitado el compromiso de muchos Estados con la defensa de los principios de protección de los refugiados aprobados por la comunidad internacional.

La menor disposición de los Estados a proporcionar asilo es un desafío de considerables proporciones para las personas que huyen de su país en busca de seguridad y para las organizaciones que intentan ayudarlas. En un mundo donde

no siempre es posible impedir las graves violaciones de derechos humanos, es importante garantizar que las personas que tienen que huir pueden encontrar seguridad. El asilo debe defenderse como un instrumento de protección fundamental. El acceso al asilo sigue siendo, pues, un objetivo primordial de la estrategia de protección internacional del ACNUR. Uno de los principales desafíos actuales es encuadrar con más firmeza las preocupaciones por la protección de los refugiados en el contexto más amplio de los complejos desafíos migratorios a los que ahora se enfrentan los Estados, así como promover respuestas que tengan en cuenta las relaciones entre la migración y el asilo.

De acuerdo con las normas del derecho internacional, y partiendo básicamente de la Convención de 1951 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, es preciso trazar aún una distinción importante entre los refugiados que cruzan fronteras internacionales y las personas que permanecen desplazadas dentro de su propio país. Mientras que el mandato del ACNUR de ofrecer protección y soluciones a los refugiados no ha cambiado en los últimos 50 años, la participación de la organización en casos de desplazados internos ha aumentado de forma considerable. Una cuestión clave en el desarrollo futuro de la organización será que se recurra al ACNUR para que asuma responsabilidades adicionales en relación con los desplazados internos.

Las respuestas internacionales al problema del desplazamiento forzado han evolucionado sin cesar en los últimos 50 años, y continuarán evolucionando. Año tras año, se han desarrollado también el marco legal y las disposiciones institucionales para la protección y la ayuda a los refugiados y otras personas desplazadas, y también continuarán haciéndolo. Es nuestra responsabilidad colectiva aprender ahora de las lecciones del pasado para desarrollar nuevos mecanismos que permitan responder con eficacia a los desafíos del futuro. La satisfacción de las necesidades de las personas desplazadas del mundo —tanto los refugiados como los desplazados internos— es una actividad mucho más compleja que la simple provisión de seguridad y asistencia a corto plazo. Se trata ante todo de afrontar la persecución, la violencia y el conflicto que provoca el desplazamiento. Se trata de reconocer los derechos humanos de todos los hombres, mujeres y niños para que disfruten de la paz, la seguridad y la dignidad sin tener que huir de sus hogares. Ésta es la labor que habrán de afrontar los gobiernos, las organizaciones internacionales y las personas del mundo en el nuevo milenio.