

nacionales son más proclives a convertir la reintegración en una prioridad nacional si la comunidad internacional apoya el proceso de forma material y a través de la formación de capacidad y fortalecimiento institucional en áreas que producen y reciben desplazados.

El apoyo internacional para terminar con el desplazamiento debe orientarse al fortalecimiento de capacidades y la voluntad de las estructuras de gobierno local y nacional, para trabajar con los desplazados internos para encontrar soluciones a sus problemas. Es esencial desarrollar relaciones de trabajo entre la cooperación internacional y las agencias de desarrollo nacionales y/o las estructuras locales y actores desde las primeras etapas posibles. Hay situacio-

nes donde esto no es ni posible ni deseable cuando el gobierno tiene intenciones dañinas y hasta homicidas hacia los desplazados internos, desviando la ayuda humanitaria para propósitos militares. No obstante, los primeros esfuerzos para superar la desconfianza y hostilidad local hacia los desplazados y, donde sea necesario, para iniciar la labor en áreas no gubernamentales puede rendir resultados positivos a lo largo del tiempo. Bajo las mejores circunstancias, la reconstrucción de sociedades destruidas y la integración de poblaciones afectadas por la guerra son procesos largos y complicados. Pese a las tensiones inevitables y las agendas divergentes entre los actores involucrados, el apoyo internacional aún es un factor decisivo para la reconstrucción del tejido social y

económico para que los ex-desplazados internos, tengan en el futuro un lugar dentro de la sociedad nacional.

Patricia Weiss Fagen es investigadora asociada en el Instituto para Migración de la Universidad de Georgetown.
Correo electrónico: pwf@georgetown.edu

1. Los ejemplos aquí mencionados no incluyen la discusión del desplazamiento forzado, tal como los centros de reagrupamiento inducidos por el gobierno en Burundi.
2. El 'Proyecto de estudio de casos de Sri Lanka', Parte 111, manuscrito no publicado, proyecto patrocinado por MacArthur sobre la Migración Forzada y el Régimen Humanitario. 2001.
3. Plan de Acción Humanitaria de la ONU, 2002-2003, 27 de noviembre de 2002. Visite www.reliefweb.in (diríjase a Colombia y descargue el documento 14.2.03).

El papel de la protección al final del desplazamiento

por Roberta Cohen

La violencia irrumpió en Tayikistán en 1993 cuando decenas de miles de desplazados internos y refugiados, comenzaron a retornar a sus hogares. En muchos poblados, los recién retornados encontraron sus hogares ocupados por otros o se convirtieron en víctimas de agresiones físicas incitadas por la animosidad étnica. Se reportó una gran cantidad de homicidios y desapariciones. La firma de un acuerdo de cese al fuego en 1994, no creó en sí mismo un ambiente seguro de retorno. Se necesitaba que la comunidad internacional y las autoridades locales intervinieran para lograr que los retornos fueran seguros y viables.

Gracias a ACNUR, se desarrolló un programa de monitoreo de derechos humanos diseñado para dar cuenta que de hecho, en el clima volátil de Tayikistán, el simplemente transportar a las personas de vuelta a sus hogares y distribuirles materiales para tener un techo, no sería suficiente para crear un ambiente seguro y prevenir un desplazamiento adicional. ACNUR distribuyó personal de campo en las áreas de retorno para monitorear las condiciones e interceder ante las autoridades cuando habían abusos o riesgos para la seguridad personal. Los oficiales de campo de ACNUR investigaron reclamos de homicidios, desapariciones, violaciones y acoso, ya que muchos de los retornados desconfiaban de las autoridades locales y, con frecuencia, reportaban primero tales crímenes a las oficinas de ACNUR. Luego acompaña-

ron a las víctimas a las oficinas gubernamentales locales para garantizar que se les brindaba una audiencia completa y justa. El personal de ACNUR también intercedió con las autoridades para ayudar a los refugiados a reclamar sus hogares. Las autoridades locales se mostraron receptivas al papel de ACNUR y no se registraron incidentes de venganza contra su personal. Según una evaluación, la "presencia 24 horas al día" en las áreas de retorno y el papel "imparcial" de ACNUR, ejerció una "influencia estabilizadora": se desalentaban nuevos brotes de violencia comunal y el número de casos de protección declinó.¹ Los desplazados internos y los refugiados se sentían más confiados de volver a su hogares y más seguros de permanecer una vez que se trasladaron de vuelta.

Lo que ocurrió en Tayikistán de 1993 a 1996 es ilustrativo en cuanto a la interrogante de cuándo dar por terminado el desplazamiento. El caso demuestra que, aún en países donde los conflictos están formalmente concluidos, las continuas animosidades entre individuos o grupos, pueden poner en riesgo los procesos de retorno e impedir el fin al desplazamiento. De hecho, las tensiones sociales pueden intensificarse en la fase post-conflicto, en especial si los desplazados retornan a encontrar sus hogares, tierra y propiedad personal apropiados por otros y sin un sistema judicial funcional establecido para resolver disputas. Además, en países donde se han perpetrado abusos severos a los derechos humanos y la ley

humanitaria, podrían haber agravios no resueltos en aldeas y ciudades a lo largo del país, y el señalamiento de las personas que retornan.

Esta experiencia también muestra que los retornos seguros y exitosos, son más factibles cuando se asignan tareas de protección específicas y tareas de derechos humanos, a personal de campo posicionada en las diferentes áreas de retorno, quienes poseen las destrezas requeridas. Los oficiales de ACNUR dominaban el idioma farsi o ruso y tenían una extensa experiencia en cuanto a la antigua Unión Soviética. Algunos contaban con un entrenamiento en derecho, lo que daba autoridad a sus interacciones con los oficiales locales, oficiales de seguridad pública y las cortes. Otros contaban con destrezas de negociación, lo que contribuyó a aliviar tensiones y reducir la amenaza de violencia contra los retornados. El equipo de ACNUR también desarrolló una buena relación de trabajo con la Misión Militar Observadora de la ONU en Tayikistán (UNMOT, por sus siglas en inglés). Finalmente, el equipo no sólo se marchó cuando concluyó su misión, sino que hizo arreglos para que la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE, por sus siglas en inglés) asumiera su papel de monitor de los derechos humanos, por cuyo medio se mantuvo la continuidad de la protección para la población.

Tales esfuerzos, por supuesto, no siempre son igualmente exitosos. En Ruanda, por ejemplo, en 1994-1995,

130 integrantes del equipo de derechos humanos fueron posicionados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés), para llevar una pequeña porción de seguridad a los retornados hutu y tutsi posterior al genocidio. Pero muchos eran inexpertos, no se les había brindado una capacitación adecuada, y hubo largos atrasos para enviarlos de la capital a las áreas de retorno. El mismo Alto Comisionado describió la operación como un "fracaso logístico". Sin embargo, la OHCHR pudo revertir la situación en gran parte. Un miembro inexperto del equipo fue puesto a la cabeza, personal de derechos humanos fue posicionado a lo largo del país y se desarrollaron efectivas sociedades de trabajo con ACNUR y la Misión Militar de la ONU en Ruanda (UNAMIR, por sus siglas en inglés). Al final, la Operación en el Campo de los Derechos Humanos en Ruanda, pudo controlar con mayor efectividad las condiciones en áreas de retorno, promover la causa de los desplazados con las autoridades locales y contribuir en general a la seguridad de las áreas de retorno.

Desplazamiento recurrente

Actualmente en Afganistán, el fracaso de la comunidad internacional en crear un ambiente seguro y proveer protección a los retornados ha causado que el proceso de retorno colapse. Lejos de terminar, el desplazamiento ha sido recurrente a lo largo del país. Grandes cantidades de refugiados afganos, retornando de un prolongado exilio en el exterior, se están convirtiendo ahora en desplazados internos y otros están regresando a Pakistán. Los afganos que ya son desplazados internos se están desarraigando una segunda o tercera vez. Cerca del 40% de los 2 millones de personas que por tanto han regresado a Afganistán, se han concentrado en Kabul, Herat y otras ciudades ya que no pueden hallar suficiente seguridad o trabajo en sus áreas de origen. En el caso de los pashtunes étnicos, decenas de miles se han abstenido de retornar al norte porque temen un conflicto entre milicias rivales o retribución de Uzbek y otros grupos étnicos, por su asociación real o percibida con el derrocado régimen talibán.²

Pese a que ACNUR ha ayudado a establecer una comisión que involucre al gobierno central y las autoridades locales para atender reclamos de acoso y confiscación de tierra al norte, los empleados de las agencias de cooperación encuentran difícil ayudar a las personas que retornan a sus aldeas y ciudades en diferentes partes del país. Entre enero y agosto de 2002, la ONU documentó más de 70 "incidentes" de violencia contra las agencias de cooperación, incluyendo casos de violación, saqueo y ataques con arma de fuego contra vehículos de la ONU.³

Otro factor que contribuye a la violencia es el hecho de que la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés), autorizada por la ONU, ha sido posicionada sólo en la capital. Estados Unidos se ha opuesto a su expansión, lo que ha resultado en que la ISAF quede limitada a 4,500 tropas con el mandato de proteger sólo al Gobierno. Hacia finales de 2002, el gobierno estadounidense instruyó a sus fuerzas especiales y especialistas en asuntos civiles, para que dieran un giro en sus funciones y pasaran de realizar operaciones exclusivas de contra terrorismo, a trabajar con las recién entrenadas tropas afganas a fin de dispersar conflictos locales, mitigar la lucha interfacciones y contribuir con la edificación de carreteras, escuelas y otros proyectos de desarrollo. No obstante, la cúpula militar y las milicias continuaron dominando grandes porciones del país.

Algo más que impide los retornos es la respuesta internacional extraordinariamente lenta en remover las minas anti personales y otro material de guerra sin explotar, que cubre más de 700 km² de Afganistán. La infestación de minas terrestres es casi un hecho único de Afganistán. En Mozambique, las minas acabaron con la vida de más de 10 mil personas desplazadas a lo largo del retorno y del programa de reasentamiento.⁴ En Angola, las minas impidieron la entrega de ayuda humanitaria a los retornados y retrasaron los programas agrícolas necesarios para que sus retornos fueran más viables. En 2001, el 75% de las 660 personas muertas en Angola a causa de la explosión de minas y otro tipo de artillería, eran personas desplazadas internas.⁵ Los programas de remoción son costosos, pero esenciales para incrementar la seguridad en las áreas de retorno. Las campañas de concienciación sobre las minas, también son importantes para advertir a los retornados sobre dónde podrían estar plantadas las minas y cómo evitarlas. Al mismo tiempo, un nuevo estudio ha descubierto que el actual equipo de detección de minas es en gran medida, poco confiable. Si no se presta atención al desarrollo de nuevo equipo, señala el estudio, podría tardar cerca de medio siglo acabar con todas las minas anti-personales asentadas alrededor del mundo.⁶

Respuesta internacional

Si bien muchos factores determinarán si procede y cuándo finaliza el desplazamiento, una mayor participación del personal de campo de derechos humanos y humanitario en el proceso de retorno, es una forma de incrementar la atención hacia la protección y el logro de retornos seguros. Aunque en general, no se prevé que hayan acuerdos internacionales. En Sri Lanka,

actualmente ACNUR está trabajando con el Gobierno, para identificar los problemas que necesitan ser atendidos con miras a un retorno seguro de cientos de miles de desplazados internos y refugiados. Estos incluyen, la restitución de la propiedad o compensación, el establecimiento de sistemas legales, administrativos y de seguridad pública no discriminatorios en las áreas de retorno, la emisión de documentos de identidad, la aceleración en la remoción de las minas anti-personales y el llevar a cabo esfuerzos especiales para incrementar la protección de mujeres y niños, quienes a su retorno permanecen vulnerables al abuso.

Sin embargo, en Angola, que cuenta con más de 4 millones de desplazados internos, la responsabilidad por la protección de los retornados se encuentra en una base menos firme. En principio, ACNUR desarrolló un prometedor plan de dos años, que incluía a equipos móviles y redes de ONG de protección, pero los gobiernos donantes declinaron su patrocinio basándose en que ACNUR debía apearse sólo a lo relacionado con los refugiados y que otras agencias en el campo, debían ser capaces de llevar a cabo estas otras actividades.⁷

Como resultado, ACNUR ha estado ayudando sólo a los desplazados internos que retornan y parecen estar mezclados con los refugiados. Pero ninguna otra agencia tiene la capacidad de hacer frente a la responsabilidad de protección para los desplazados internos que retornan. La división de Derechos Humanos de la Misión de la ONU en Angola, que también rinde informes a la OHCHR, sólo tiene presencia en la capital y tres provincias y se ha enfocado en gran medida en cimentar las capacidades del Gobierno. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), aunque es más un cuerpo coordinador que operativo, ha intentado monitorear las condiciones en todas las 18 provincias y promover comités de protección provincial. Pero su personal de campo es limitado en número, debe concentrarse principalmente en tareas de coordinación y tiene poca experiencia en tareas de derechos humanos y protección. Mientras tanto, la organización Refugiados Internacional, informa que los desplazados internos que encuentran poca seguridad o sostenibilidad en sus aldeas de origen o áreas de reasentamiento, han empezado a abandonarlas en busca de mejores condiciones en cualquier otro lugar.⁸

Cuando se trata de protección, hay pocas organizaciones a quienes abocarse en situaciones de postconflicto. Se espera que el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC, por sus siglas en inglés), la principal agencia de protección, parta luego del conflicto, en cumplimiento con su mandato. Las represalias postconflicto, los homici-

dios de retribución y otros tipos de violencia, por lo general no están incluidos en las Convenciones de Ginebra. ACNUR, debido a factores de déficit presupuestario y una reciente más restrictiva interpretación de su mandato, se ha vuelto menos comprometido en la defensa de los desplazados internos, y ahora existe gran incertidumbre sobre si se involucrará o no en la protección de los desplazados internos, en programas de retorno. Por su parte, OHCHR ha evitado en gran medida, operaciones de campo que involucren una protección directa de los desplazados internos, desde que montó la operación a gran escala en Ruanda, a mediados de los 90. La oficina continúa sufriendo de severas limitaciones de recursos e intentos políticos deliberados por parte de estados miembros de la ONU para limitar su papel.

Básicamente, esto deja a la OCHA la tarea de tratar de concurrir a cualquier parte del área, para compartir la responsabilidad de la protección. Su nueva unidad de desplazados internos ha estado promoviendo con mucha energía las "coaliciones de protección". Si bien puede motivar a agencias adicionales a involucrarse o distribuir su propio asesor de desplazados internos, algunas veces el resultado es una mezcla ad-hoc de organizaciones que incluyen a algunos asesores sin experiencia en protección o derechos humanos.

Una forma de dar atención a esta laguna, sería que la ICRC y los gobiernos donantes que apoyan su trabajo, pusieran bajo consideración si ésta podría asumir el rol de protección de los desplazados internos y otros civiles durante la fase de retorno y reintegración. Otra sería asegurar más que un compromiso de parte de ACNUR y la OHCHR, para que el nuevo Comisionado para los Derechos Humanos, Sergio Vieira de Mello⁹, dirija su oficina para que ésta asuma un mayor compromiso en el área, durante los procesos de retorno. El trabajo asociado con ONG debe ser promovido activamente. Las Brigadas Internacionales de Paz, por ejemplo, han acompañado directamente a las personas desplazadas de regreso a sus ciudades y aldeas en las áreas de conflicto en Colombia. En la Federación Rusa, las ONG locales han establecido personal en los campos de desplazados internos en Ingushetia, para tratar de detener retornos forzados a Chechenia. Además, el Centro Henri Dunant, con sede en Ginebra, tomó la iniciativa de organizar un equipo de "monitores de paz" en Aceh, Indonesia, para acompañar a más de 2,500 personas desplazadas de regreso a sus hogares, tras las pláticas entre el Gobierno y el Movimiento de Liberación de Aceh. Las organizaciones regionales también pueden ser efectivos socios de trabajo. En Tayikistán, fue la Organización para la

Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE, por sus siglas en inglés) la que tomó de ACNUR la tarea de monitorear la seguridad y el respeto a los derechos humanos de los desplazados internos que retornaban. Y en Bosnia, la OSCE envió varios cientos de miembros de su personal, para monitorear las condiciones de derechos humanos bajo los acuerdos de Dayton, incluyendo la libertad de movimiento y el derecho de las personas desplazadas a la reposición de su propiedad o a recibir una compensación.

La mayor dificultad es que, a la fecha, en cada emergencia humanitaria y de derechos humanos, nadie sabe cuál de las agencias o qué combinación de ellas, se involucrará en promover la seguridad durante los retornos de los desplazados internos. El Instituto para



el Estudio de la Migración Internacional de la Universidad de Georgetown, ha planteado la idea de establecer un Alto Comisionado para los Migrantes Forzados, como una forma de hacer frente a las lagunas del sistema internacional. Otros han propuesto la creación de un cuerpo de contingencia de especialistas en protección, tanto para emergencias como para la fase de seguimiento, integrado por policías y miembros de la fuerza pública, organizaciones humanitarias y de derechos humanos y expertos en seguridad, para proveer asesoría técnica en el área, así como posicionar a personal que tenga a su cargo responsabilidades de protección.

Conclusión

La finalización del desplazamiento claramente necesitará de un compromiso internacional mayor, para integrar las inquietudes sobre derechos humanos y protección a los procesos de retorno y garantizar que las organizaciones en el campo de trabajo, tengan experiencia,

capacitación y recursos para llevar a cabo tales actividades.

También se requerirá un compromiso para proveer asistencia de largo plazo para la restauración de la sociedad civil, los sistemas electorales, las instituciones judiciales que puedan resolver disputas de propiedad y territorio, y los debidos procedimientos para salvaguardar los derechos humanos. Lo más oportuno a este respecto, es el reconocimiento cada vez mayor que se da al punto de vista de que la reconstrucción postconflicto, debe incluir no sólo la reconstrucción de la infraestructura física, sino también la restauración de un marco de gobernabilidad incluyente de democratización, justicia social y respeto a los derechos humanos. Sin embargo, la protección y los derechos humanos, con frecuencia aún, son inquietudes secundarias y su implementación es en gran medida, improvisada. En algunos casos, las guerras organizacionales de jurisdicción y las visiones paranoicas de los "mandatos", contribuyen a la incertidumbre; lo mismo ocurre con el deseo reflexivo de la comunidad internacional de "irse por lo seguro" limitando sus actividades a proveer alimentos, medicina y refugio. Sólo cuando se comprenda que la promoción de la seguridad física y respeto a los derechos humanos de las personas en su retorno a casa es de igual importancia, será posible decir que realmente se ha encontrado una solución al problema de finalizar el desplazamiento.

Desplazados internos afectados por la sequía en Malakh, Afganistán, recibiendo ayuda alimenticia, 2002.

Roberta Cohen es Co-directora del Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno y coautora de Masas en fuga: la crisis global de desplazamiento interno (Brookings, 1998). Correo electrónico: rcohen@brookings.edu

1. ACNUR, 'Informe sobre la Fase-Disminución de las operaciones de ACNUR en Tayikistán', febrero de 1995, y 'TAYIKISTÁN: un relato de lecciones aprendidas', 15 de abril de 1996.
2. Noticias sobre desplazados internos, Proyecto Global IDP, 12 de febrero de 2003.
3. Perfil de país sobre Afganistán, Consejo Noruego para los Refugiados, Base de Datos Global sobre Desplazados Internos, 26.10.02.
4. J. Borgen, 'Arreglos institucionales para personas desplazadas internas', Consejo Noruego para los Refugiados, 1995, p18.
5. Organización Human Rights Watch, Angola, Reporte Mundial 2003.
6. Corporación Rand, J MacDonald et al, Alternativas para la detección de minas antipersonales, 2003.
7. R. Cohen, 'El débil apoyo de Estados Unidos pone en riesgo a las masas desplazadas internas de Angola', Red Africana de Refugiados, marzo de 2002.
8. Entrevista con Verónica Martín, Organización Refugiados Internacional, 21 de febrero de 2003.
9. Nota del Editor: Sergio Vieira de Mello murió trágicamente en el ataque con bomba a la sede de las Naciones Unidas en Bagdad, el 19 de agosto de 2003.