

La crisis de Kibeho: hacia un sistema más efectivo de protección internacional de los desplazados internos

por Stephanie T.E. Kleine-Ahlbrandt

En Ruanda, en abril de 1995, cientos de desplazados internos, la mayoría mujeres y niños, murieron en una operación militar para cerrarles los campos.

Esta tragedia, que ocurrió en el campo de Kibeho, en el sudoeste de Ruanda, plantea varias cuestiones relativas al desplazamiento interno, especialmente la relativa a la protección de los desplazados internos (DI) dentro de los campos y contra el retorno forzoso, la identificación de los elementos criminales y las personas culpables de crímenes de guerra, y la coordinación de esfuerzos internacionales para cubrir las necesidades humanitarias y de protección de los DI.

A. Desarrollo de la crisis de Kibeho

Al comienzo del genocidio ruandés de abril de 1994, la decisión del Consejo de Seguridad de reducir la fuerza de mantenimiento de la paz UNAMIR a 270 personas dejó al Frente Patriótico Ruandés (FPR) como la única fuerza significativa capaz de parar las masacres, que en el curso de tres meses habían reivindicado las vidas de entre 500.000 y un millón de personas. El desplazamiento masivo fue causado por las matanzas extendidas y el miedo a las represalias del FPR.

Para el 4 de julio de 1994, la Operación Turquesa de Francia había creado en el ángulo sud-occidental del país una "zona humanitaria segura" equivalente aproximadamente a un quinto del territorio nacional. Para cuando el FPR proclamó un nuevo gobierno el 19 de julio, aproximadamente entre 1,2 y 1,5 millones de DI habían huido ya a esta zona. La mayoría de ellos habían escapado del avance del Ejército Patriótico Ruandés (EPR)

de los meses de junio y julio. A medida que la retirada francesa se acercaba, un esfuerzo de colaboración entre las organizaciones políticas, militares y humanitarias internacionales alentaron con éxito a muchos de los desplazados del sudoeste a permanecer en Ruanda en lugar de continuar su huida hacia el extranjero. Cuando la Operación Turquesa finalizó el 21 de agosto, quedaban unos 390.000 DI en treinta y tres campos¹.

Acontecimientos que condujeron a la masacre

El nuevo Gobierno ruandés sospechaba que los campos de DI se estaban convirtiendo en un santuario para las personas implicadas en el genocidio y estaban siendo utilizados para la formación de una milicia antigubernamental. Dado que ni el mandato de NU para la Operación Turquesa ni los objetivos del Gobierno francés incluían el desarme o el arresto de los soldados, los elementos criminales pudieron hacerse fuertes en los campos. Además, las poblaciones refugiadas alrededor de Ruanda, que comprendía tanto a los responsables del genocidio como a inocentes bajo su autoridad, se estaban rearmando y lanzando incursiones transfronterizas, a pesar de la existencia de un embargo de armas por parte de NU. Incapaz de reducir esta amenaza creciente, el Gobierno consideró a los DI responsables de comprometer la integridad territorial.



Cobijo en el campo de Kibeho

Fotografía: Adrian Arkibab/Sitill Pictures

Respuestas institucionales

La presencia del Departamento de Asuntos Humanitarios en Ruanda, UNREO, recibió la responsabilidad de coordinar la acción inter-agencias a favor de los DI, centralizada en el Centro de Operaciones Integradas (COI), formado por representantes de las agencias de NU, ONG, los principales donantes y el Gobierno ruandés. A finales de 1994, el COI lanzó la Operación Retorno para facilitar el retorno voluntario. Durante las primeras seis semanas, aproximadamente unos 40.000 DI volvieron a comunidades en su país de origen, pero la cifra bajó drásticamente a finales de febrero de 1995. Mientras tanto, la población del campo aumentó debido a las informaciones sobre arrestos de retornados, prisiones superpobladas y la ocupación ilegal de casas, así como por la falta de confianza en los procedimientos judiciales locales. En el campo Kibeho la población creció de 70.000 a

115.000 personas en dos semanas². A finales de marzo, unos 220.000 DI todavía seguían en campos.

La comunidad internacional y el Gobierno de Ruanda estaban en desacuerdo con respecto a las condiciones en las cuales los DI deberían volver. Mientras que las agencias internacionales creían que los DI no deberían volver hasta que existiera un cierto nivel de seguridad en el país, el Gobierno ruandés entendía que la seguridad sólo podría ser establecida cuando las concentraciones de población desplazada se hubieran disuelto. El COI desarrolló una estrategia para reconciliar la preocupación del Gobierno por la seguridad nacional con la preocupación de la comunidad internacional por el "retorno voluntario en seguridad y dignidad" [véase el punto C.i, más adelante, sobre el debate relativo al uso de este término]. Aunque debía evitarse el uso de la fuerza, el significado estricto de "retorno voluntario" se ponía en cuestión: los campos debían cerrarse poniendo fin a la distribución de alimentos y ayuda, y la transferencia de DI a comunidades en su país de origen.

Masacre en Kibeho

Sin embargo, antes incluso de la puesta en práctica de esta estrategia, el 18 de abril, el EPR se movilizó para cerrar el campo de Kibeho rodeándolo y cortando su suministro de alimento y agua. Durante los tres días siguientes, la concentración de 80.000 personas sobre una colina y el rápido deterioro de las condiciones humanitarias tuvo como resultado el pánico y las muertes cuando los soldados respondieron al lanzamiento de piedras disparando sus armas. El cuarto día, un gran grupo de DI intentó romper el bloqueo. El EPR abrió fuego contra la multitud, matando a varios cientos de personas y causando una estampida que costó nuevas vidas. El Gobierno estimó el número de muertos en 338 mientras que las NU establecieron la cifra en 2.000. Las tropas de UNAMIR estaban presentes durante la masacre, pero se les ordenó no intervenir a pesar de su mandato de "contribuir a la seguridad y protección de las personas desplazadas..." (Resolución del Consejo de Seguridad nº 918, de 17 de mayo de 1994).

Durante las tres semanas siguientes, los campos de DI en el sudoeste de Ruanda fueron evacuados. Miles de DI volvieron a sus lugares de origen pero otros miles de ellas cruzaron hacia Zaire. Muchos de los DI retornados se negaron a inscribirse ante las autoridades locales o a seguir hacia sus comunidades de origen, y en cambio se escondieron en zonas rurales. Algunos DI se mezclaron eventualmente con refugiados de Burundi en los campos de Ruanda.

La Comisión Internacional de Investigación

En un intento de restaurar su reputación, el Gobierno de Ruanda estableció la Comisión Internacional Independiente de Investigación. El informe de la Comisión, publicado el 17 de mayo de 1995, indicaba que el Gobierno podría haber adoptado medidas para prevenir la masacre. La Comisión culpó correctamente al EPR por su falta de comunicación, su inexperiencia y su inadecuada formación para lo que básicamente fue una operación policial.

B. Análisis de la crisis

La tragedia de Kibeho fue evitable. Existían signos de un desastre inminente. El primero comprendía las prioridades y perspectivas divergentes del Gobierno ruandés y las agencias internacionales con respecto a los DI. El COI no supo apreciar las preocupaciones urgentes del Gobierno ruandés, aumentando así sus sospechas con respecto a las intenciones de la comunidad internacional. Al COI también le faltaban la flexibilidad y los recursos para poner en marcha proyectos que alentarán el retorno voluntario de los DI o para idear una estrategia efectiva para el cierre del campo en un marco temporal que podría haber respondido a las preocupaciones de seguridad del Gobierno. Es más, el concepto integrado del COI no reflejaba la realidad actual. No sólo las agencias de NU no aseguraron una representación sólida a un nivel suficientemente alto dentro del COI, sino que además la participación del Gobierno de Ruanda era esporádica y no incluía los ministerios clave de Defensa e Interior.

El control de los campos caía bajo el mandato de UNAMIR, pero la fuerza no aseguró una presencia suficiente en los campos antes o durante la crisis; -sólo un único contingente de menos de 100 soldados (de una fuerza total de 5.529) permaneció en el campo durante los acontecimientos. Los oficiales de UNAMIR y los funcionarios de derechos humanos sobre el terreno podrían haber desempeñado un papel de control más sustancial en los campos. Una estrategia para lograr una mayor presencia de NU en los campos, incluida la de funcionarios de derechos humanos sobre el terreno, debería haber sido directamente incluida en las disposiciones de la Operación Retorno.

La divergencia entre la comunidad internacional y el Gobierno de Ruanda con respecto al desplazamiento inter-

no reflejaba una falta de voluntad política por parte de la comunidad internacional para desarrollar una aproximación coherente a la situación post-genocidio en Ruanda y en la región más amplia de los Grandes Lagos. El Gobierno de Ruanda se comprometía a respetar los derechos humanos y a abstenerse de matanzas en revancha, pero le faltaban los recursos para reconstruir su devastada infraestructura, en concreto, su sistema judicial. Al mismo tiempo, los donantes aportaban recursos importantes para la asistencia humanitaria a los campos de refugiados en los países vecinos que acogían a las fuerzas del anterior régimen, sin apoyar esfuerzos para separar a aquellos que deberían haber estado excluidos del estatuto de refugiado.

La incapacidad del COI para reconciliar los intereses humanitarios con los políticos y los estratégicos, y sus recelos para reconocer la fragilidad del consenso entre todas las partes, permitió el desarrollo de la tragedia de Kibeho. La experiencia ruandesa indica que las soluciones a los problemas del desplazamiento interno no pueden ignorar la dinámica regional ni permitir que la acción humanitaria sustituya las soluciones militares, políticas o diplomáticas.

La tragedia de Kibeho subrayó la necesidad de que las agencias y los gobiernos pudieran referirse a un cuerpo de principios rectores de los desplazamientos internos.

C. Lecciones aprendidas para la futura protección de los DI

i. Cuestiones jurídicas

La tragedia de Kibeho subrayó la necesidad de que las agencias y los gobiernos pudieran referirse a un cuerpo de principios rectores de los desplazamientos internos. Un conjunto de pautas mínimas internacionales aplicables a situaciones de desplazamiento interno habría facilitado la canalización de la presión política sobre el Gobierno para alentarle a desarrollar modos más adecuados de tratar la cuestión de los DI. El COI tuvo que elaborar sus propias pautas, que fueron más fácilmente cuestionadas porque habían sido creadas por él mismo.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, presentados por el Representante Especial del Secretario General para los DI a la Comisión de Derechos Humanos en su 54º período de sesiones y aprobado

por el Comité Permanente Inter-Agencias (CPIA) el 26 de marzo de 1998, debería servir para facilitar el trabajo de las organizaciones que actúan en beneficio de los DI así como para proporcionar una base para el desarrollo de respuestas más efectivas al desplazamiento interno en el principio de las emergencias humanitarias complejas. La Sección V de los *Principios Rectores*, relativa al retorno, el reasentamiento y la reintegración, podría haber sido especialmente útil en el contexto ruandés, debido a la falta de claridad y consenso sobre los principios relativos a las cuestiones de los DI. Tales principios podrían también haber alentado una inversión más seria de recursos y energía en la primera fase del plan incluyendo el retorno voluntario. Además, estos principios podrían haber ayudado a fomentar un consenso internacional después de haber sido violados en Kibeho, al proporcionar a la Comisión Internacional Independiente de Investigación principios objetivos sobre los que basar su evaluación y conclusiones.

El ejemplo de Ruanda muestra que los *Principios Rectores* son útiles cuando existe una norma jurídica general pero no ha sido articulado un derecho más específico que aseguraría la puesta en práctica de la norma en el caso de los DI. El término "retorno voluntario" se tomó prestado de la legislación sobre refugiados. Dado que no existe una norma jurídica internacional que proteja explícitamente a las personas frente a las transferencias individuales o masivas de una región a otra de su propio país, la norma debe deducirse del derecho a la libertad de residencia y circulación. Sin embargo, el Gobierno de Ruanda no se consideró vinculado, mediante tal deducción, por el derecho de sus ciudadanos a no ser reubicados forzosamente.

Las autoridades ruandesas invocaban repetidamente su derecho soberano a tratar la amenaza para la seguridad que suponían los campos. Al no tener una base clara o específica sobre la cual insistir en el concepto de "retorno voluntario con seguridad y dignidad" para los DI (principio nº 28 de los *Principios Rectores*), la comunidad internacional sólo podía negociar y ejercer presión sobre el Gobierno para resolver el problema por medio de medidas compatibles con una solución pacífica al problema de los DI. Un desastre humanitario precipitó en último término las masacres de Kibeho. Los intentos realizados por las agencias de NU y del Representante Especial del Secretario General de cara a ejercer sus buenos oficios para abordar la denegación de acceso al campo a las agencias humanitarias durante el bloqueo del EPR, no fueron efectivos al tratar la extrema privación de alimento y agua, que motivó la escalada de la crisis. A este respecto, la Sección IV de los *Principios Rectores* relativa a la asistencia humanitaria podría proporcionar una base para la futura intercesión coordinada de las NU con los gobiernos, especialmente en las situaciones de crisis humanitaria que incluyeran DI.

ii. Cuestiones institucionales

La puesta en práctica de los *Principios Rectores* dependerá de los acuerdos institucionales y la voluntad política existentes en un país determinado. El caso de Ruanda demostró que, donde el deseo de las autoridades de proteger a los DI es débil, sólo acuerdos institucionales fuertes con un peso político y experiencia sustanciales pueden marcar la diferencia en la protección de DI.

Un modo de mejorar la protección institucional internacional de los DI yace

pues en una mejor coordinación y apoyo de los esfuerzos de las instituciones que actualmente llevan a cabo actividades en apoyo de los DI. El Programa para la Reforma del Secretario General de NU de 1997 reafirma que el papel del Coordinador de Ayuda de Emergencia (CAE) es asegurar que las cuestiones de protección y asistencia de los DI sean tratadas. El CPIA recomendó que el CAE y su Grupo de Trabajo, que ha sido designado recientemente como el mayor foro inter-agencias sobre DI, debería ser capaz de desempeñar un papel movilizador con respecto a los DI al iniciar una división del trabajo de las agencias, desarrollar estrategias convenientes donde sea necesario y ayudando a asegurar que la asistencia humanitaria no sea sustituida por acción política. La participación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y del Representante del Secretario General para los DI en el CPIA y en su grupo de trabajo debería ayudar a asegurar la integración de una perspectiva de protección en las decisiones relativas a DI. En contextos apropiados, una agencia puede asumir la responsabilidad principal para asegurar que la protección y la asistencia se proporcionan a los DI al aumentar la concienciación sobre su situación y movilizar el apoyo en su favor. Se ha comprobado que este modelo de agencia directora satisface mejor las necesidades de los DI que cuando ninguna agencia única es designada como tal³.

Los acuerdos entre las agencias son también una forma de coordinación bien acogida. Por ejemplo, el ACNUR y la ODHTR (Operación de NU de Derechos Humanos sobre el Terreno en Ruanda) firmaron un acuerdo en Ruanda en septiembre de 1995 que señala las responsabilidades de las dos agencias con respecto a la protección de la seguridad y la integridad física de los refugiados retornados y los DI y permite la intervención conjunta en casos específicos.

La Comisión de Derechos Humanos, en sus 52º, 53º y 54º períodos de sesiones, hizo un llamamiento a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para desarrollar proyectos de cooperación técnica con el fin de promover los derechos humanos de los DI. Esto puede ayudar a aliviar las causas del desplazamiento interno y alentar el retorno voluntario de los DI al aumentar el respeto a los procedimientos legales, armonizar el Derecho interno con los parámetros internacionales de derechos humanos, proporcionar apoyo a las instituciones nacionales independientes de derechos humanos y fortalecer la sociedad civil y las ONG.

18 de abril de 1995, el día en que el EPR se movilizó para cerrar el campo de Kibeho. Los cabeza de familia identifican a las víctimas de un violento incidente anterior

Fotografía: Mark CulbertBrown



Los funcionarios de derechos humanos sobre el terreno desempeñan un papel integral en el establecimiento de la confianza necesaria para el retorno voluntario de las poblaciones desplazadas y actúan como un freno a los abusos de derechos humanos. Deberían desplegarse suficientemente en zonas con grandes concentraciones de DI y facilitar información relativa a la situación de los DI y análisis de tendencias a, entre otros, los gobiernos y el Representante del Secretario General sobre DI. Operaciones futuras de derechos humanos podrían incluir, en los acuerdos con respecto a las misiones, disposiciones específicas que permitan el acceso del personal de derechos humanos a las poblaciones desplazadas internas, y deberían referirse a los *Principios Rectores*.

De acuerdo con el "Programa para la Reforma" del Secretario General que identificó los derechos humanos como una cuestión que toca todas las áreas de las actividades de Naciones Unidas y estableció como tarea principal de la Organización integrar completamente los derechos humanos en su amplia gama de actividades, el personal de NU debe estar mejor entrenado en normas de derechos humanos y cuestiones sobre DI. Esto les permitiría sacar a relucir cuestiones relativas a la protección de los DI e integrar mejor las cuestiones relativas a la protección con el suministro de ayuda. Dicha formación facilitaría también el desarrollo de aproximaciones comunes de NU en respuesta a las graves violaciones de derechos humanos y Derecho humanitario que podrían generar desplazamiento interno.

Stephanie Kleine-Ahlbrandt ha trabajado en el terreno en Bosnia-Herzegovina, Ruanda y Albania, y actualmente trabaja para la Oficina del Alto Comisionado de NU para los Derechos Humanos. Las opiniones expresadas en este artículo son puramente personales.

Para un análisis global de la crisis de Kibeho, véase Kleine-Ahlbrandt, S., *The Protection Gap in the International Protection of Internally Displaced Persons: the case of Rwanda*, Ginebra, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1996, 172 págs.

1 Adelman, H. y Suhrke, A., *Early Warning and Conflict Management*, Study II of the DANIDA Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience, marzo 1996, p. 94.

2 In-Country Report, Oficina de Emergencia de Ruanda de Naciones Unidas, 9 de febrero de 1995.

3 Véase Cohen, R. y Deng, F., *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced and Masses in Flight*, págs. 172-174; véase pág. 37 de esta RMF para más información.

Del pueblo al campo: la vida en el campo de refugiados en transición en la frontera entre Tailandia y Birmania

por Edith Bowles

Los campos de refugiados de los karen, mon y karenni, a lo largo de la frontera tailandesa con Birmania¹, han sido tradicionalmente asentamientos pequeños y abiertos en los que las comunidades refugiadas han podido mantener una atmósfera rural, administrando ellas mismas los campos y muchos aspectos de los propios programas de asistencia. Sin embargo, muchas cosas están cambiando.

Desde 1995, los 110.000 refugiados de Birmania, pertenecientes a minorías étnicas, han sufrido nuevas amenazas para su seguridad y un mayor control por parte del Gobierno Real de Tailandia (GRT). Un número creciente de refugiados vive ahora en campos más grandes y poblados y son más dependientes que nunca de la asistencia. A principios de 1994, 72.000 refugiados vivían en 30 campos, el mayor de los cuales alojaba a 8.000 personas; para mediados de 1998, 110.000 refugiados vivían en 19 campos, el mayor de los cuales alojaba a más de 30.000 personas.

Antecedentes

Birmania es el escenario de una de las guerras civiles en curso más largas del mundo. Durante los últimos 50 años, las organizaciones de oposición que

representan una variedad de agendas políticas se han alzado en armas contra el gobierno central de Rangún. Desde 1962, el país ha sido gestionado por una sucesión de gobiernos militares, incluida la actual junta gobernante, el Consejo de Estado para la Paz y el Desarrollo (CEPD). Las principales víctimas de la prolongada guerra civil han sido las minorías étnicas, como los karen, los mon y los karenni, procedentes de las zonas rurales de Birmania. Aunque desde 1989 la mayoría de la oposición armada ha pactado acuerdos para el alto el fuego con el Gobierno birmano, existen todavía enfrentamientos a lo largo de la frontera entre Tailandia y Birmania.

El Gobierno birmano tiene uno de los peores expedientes del mundo en derechos humanos. La gente se dirige a los campos de refugiados de Tailandia