

El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales

Trazando el camino:
la respuesta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
a la migración forzada interna, 1950-2000

Tesis que para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales presenta

Alicia Adriana Alcántara Hewitt

México, D.F.

julio 2001

TRAZANDO EL CAMINO:

**LA RESPUESTA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LOS REFUGIADOS (ACNUR) A LA MIGRACIÓN FORZADA INTERNA, 1950-2000**

Alicia Adriana Alcántara Hewitt

La lista de personas que me dieron su apoyo a lo largo de la carrera y de la elaboración de esta tesis es muy larga. Esa lista incluye a amigos que me donaron su computadora, que tomaron su tiempo para ayudarme a ordenar mis ideas, que me prestaron libros, que me permitieron horas flexibles en el trabajo para poder terminar la tesis, o que simplemente me dieron su apoyo moral. Incluye a familiares que me alentaron constantemente. Incluye a profesores de El Colegio que me ayudaron de diversas maneras a lo largo de la carrera. Incluye también a algunos funcionarios del ACNUR que compartieron su punto de vista conmigo, y a los miembros dedicados y generosos de la Oficina de Emergencias de UNICEF en Ginebra, quienes me sugirieron el tema de la tesis y me permitieron vivir la experiencia invaluable de trabajar voluntariamente en su sección.

A todos ellos - amigos, familiares y profesores - les agradezco profundamente lo mucho que me han dado. Agradezco especialmente a mi hermana Rebeca y a mis padres, Sergio y Cynthia, por su cariño incondicional y por haberme enseñado las cosas sin duda más valiosas que sé.

A distinction may be drawn between "internal refugees" (persons who have been displaced within their own country) and "international refugees" (persons who are outside their country of origin).. [...] However, behind any definition of a refugee there is a man.... whose very light luggage is the heaviest to carry because it always contains one tremendously important decision: to leave behind everything dear to him and to walk into a completely uncertain and unknown future. It is that element that creates a sort of common language between all refugees and makes them different from any other category of people.

- G.J. Van Heuven Goedhart, primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1953.

INDICE

<i>Introducción</i>	
La respuesta del ACNUR al desplazamiento interno1
<i>Capítulo I</i>	
La política, la ONU y el régimen de refugiados16
<i>Capítulo II</i>	
La respuesta internacional al desarraigo de posguerra, 1945-195037
<i>Capítulo III</i>	
Los primeros pasos de un régimen limitado, 1950-196060
<i>Capítulo IV</i>	
Presencia de los países en desarrollo y expansión del régimen, 1960-197579
<i>Capítulo V</i>	
El giro hacia la prevención de los flujos, 1975-1990102
<i>Capítulo VI</i>	
El desplazamiento interno en la agenda internacional, 1990-2000116
<i>Conclusión</i>	
Retos futuros para el régimen de refugiados130
Bibliografía141

INTRODUCCIÓN

LA RESPUESTA DEL ACNUR AL DESPLAZAMIENTO INTERNO

The political advantage that motivated many states to accept refugees during the Cold War gave way...to a desire to limit their entry. This spurred greater interest in protecting and assisting persons displaced within their own countries. There also came to be growing acceptance of the [...] view that human rights violations transcend frontiers and that when governments fail to meet their obligations under the UN Charter, they should be held accountable to the international community.

- Roberta Cohen y Francis Deng, Masses in Flight, 1998.

El objetivo de esta tesis es analizar un aspecto concreto de la expansión del régimen internacional de refugiados en los últimos cincuenta años: la respuesta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a los desplazados internos, un grupo de personas que se excluyeron explícitamente del mandato original de dicha agencia. Se considera de interés analizar este cambio por varias razones.

En términos generales, el tema de la respuesta internacional al problema de la migración forzada refleja algunas de las principales características de las relaciones internacionales: los efectos transnacionales de los conflictos internos (con consecuencias políticas y estratégicas para los países de la región), los mecanismos de negociación y la creación de redes y normas internacionales para solucionar el problema, por ejemplo. En palabras de un analista del régimen de refugiados, “la formulación de políticas referentes a los refugiados conlleva una mezcla compleja de factores domésticos e internacionales...e

ilustra el conflicto entre normas humanitarias internacionales y los cálculos basados en el interés propio que hacen los estados”.¹

El caso específico de la evolución de la respuesta de ACNUR a los desplazados internos provee un ejemplo concreto de la manera en la que los estados ponen un tema en la agenda de la ONU; también ilustra el proceso mediante el cual se modifican las prioridades de las agencias de dicha Organización. Además, al tratarse de un grupo de personas desplazadas dentro de sus propias fronteras, el cambio en las prioridades supone la ampliación del mandato de la ONU hacia el ámbito interno de los estados. La Organización se preocupa hoy no sólo por los derechos y deberes de los estados (la tarea fundamental para la que se creó), sino también por los derechos y deberes de los individuos, incluso en los casos en que éstos se encuentren dentro de su propio estado y bajo una jurisdicción nacional. La aparición en la agenda de la ONU de los asuntos internos de sus estados miembros es un tema amplio y polémico. No es el propósito de esta tesis analizar este debate, sino estudiar un caso concreto que se ubica dentro de dicho debate.

Finalmente, un análisis histórico de la respuesta de la ONU a los desplazados internos podría intentar aportar una perspectiva distinta sobre el tema. Dado que el desplazamiento interno se considera un problema nuevo, la gran mayoría de los estudios en torno a él enfatizan los casos de los últimos años, refiriéndose sólo muy brevemente a

¹ Gil Loescher, "Introduction: Refugee Issues in International Relations", en Gil Loescher y Laila Monahan (eds.), *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 8. Todas las traducciones de citas en inglés son propias.

los antecedentes.² Por otra parte, sí existen algunos estudios históricos generales del ACNUR,³ mas ninguno se centra en la ampliación de la ayuda a los desplazados internos. Las agencias humanitarias de la ONU tienden, lógicamente, a concentrarse más en los problemas actuales y en las perspectivas futuras para poder responder de manera adecuada y rápida: no obstante, de acuerdo con algunos funcionarios del ACNUR y de UNICEF con los que se tuvo la posibilidad de conversar, es importante rescatar la “memoria institucional” para entender mejor las prioridades actuales y referirse a las pautas y patrones de respuesta que se han ido estableciendo.⁴

Para entender la evolución de la respuesta del ACNUR a los desplazados internos, en esta tesis se intentará responder las siguientes tres preguntas centrales:

1. ¿Cómo han cambiado los patrones de conflicto y migración forzada, y cuál ha sido la magnitud de los flujos de refugiados y desplazados internos?
2. ¿En qué ha consistido la práctica del ACNUR hacia los desplazados internos, dentro del marco general del régimen de refugiados, y cómo ha cambiado?

² Los estudios más completos sobre el tema del desplazamiento interno son de Roberta Cohen y Francis Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement* y *The Forsaken People: Case Studies on Internal Displacement*, publicados por Brookings Institution en 1998. pero se enfocan principalmente en el decenio de 1990. El libro de referencia del Global IDP Survey, *Internally Displaced People: A Global Survey* incluye algunos datos históricos, pero es fundamentalmente sobre el periodo de post-Guerra Fría.

³ La historia general del ACNUR se encuentra en los dos tomos de Louise Holbourn titulados *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the UNHCR, 1951-1972*. Un libro más breve es *A Mandate to Protect and Assist Refugees: 20 Years of Service in the Cause of Refugees*, publicado por ACNUR en 1971. La publicación *Estado Mundial de los Refugiados* del 2000 hace un repaso histórico del ACNUR muy completo. No obstante, la única recopilación histórica del trabajo de ACNUR específicamente con los desplazados internos es la introducción breve de la publicación *UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons*, de 1994.

⁴ Comentarios de varios miembros de la Oficina de Emergencias de UNICEF en Ginebra, noviembre de 1998, y conversaciones con Jeff Crisp, Marguerite Garling y Michael Williams de ACNUR en Ginebra, marzo de 1999.

3. *¿Por qué ha cambiado la respuesta del ACNUR de esta manera? ¿Cómo se explica la expansión de la ayuda del ACNUR hacia los desplazados internos?*

Patrones de migración forzada

La mayor parte de las guerras de los últimos cincuenta años han creado flujos de migrantes forzados tanto internos como externos. Geográficamente, las regiones con mayores flujos han variado: justo después de la Segunda Guerra Mundial, las fuentes principales se encontraban en Asia y en Medio Oriente; en el decenio de 1960, el continente africano expulsó la mayor cantidad de refugiados; en el decenio de 1970, los países asiáticos resaltaron de nuevo, sobre todo con los grandes éxodos de Indochina al final de la década. En los años desde 1980, los conflictos en Centroamérica causaron que esta región cobrara importancia mundial como fuente de refugiados, por primera vez. Finalmente, a partir de 1990 se han agravado las crisis de refugiados en Africa; al mismo tiempo, Europa ha resurgido como fuente de refugiados.

En cuanto a la magnitud de los flujos de refugiados y desplazados internos, las cifras mencionadas en los informes del Comité de Refugiados de los Estados Unidos (USCR) y del ACNUR indican que el número de desplazados internos ha aumentado desde 1970. Entre 1970 y 1980, se registró un aumento relativo de desplazados internos, en comparación con el número de refugiados, que disminuyó. Entre 1980 y 1990, se triplicó tanto el número de desplazados internos como de refugiados. Entre 1990 y 1994,

aumentó de nuevo la importancia relativa de los desplazados internos.⁵ Cálculos recientes indican que hay cerca de 30 millones de desplazados internos, y más de 20 millones de refugiados en el mundo.⁶

Estas cifras son sin duda alarmantes; no obstante, es importante señalar que el aparente crecimiento numérico de los desplazados internos se debe en gran medida a que se han contabilizado con mayor precisión en años recientes.⁷ Siempre han existido en grandes cantidades y en la mayor parte de los conflictos, pero sólo fue a partir del decenio de 1980 que se les tomó en cuenta como grupo específico, y se generaron estadísticas referentes a ellos.⁸

Como se mencionó al definir los distintos tipos de migración forzada, es muy difícil estimar el número total de desplazados internos en el mundo antes de 1980, pero se pueden encontrar referencias aisladas en diversas fuentes.⁹ Al analizar los datos recopilados, se observa que en los últimos cincuenta años la cantidad de desplazados

⁵ Susanne Schmeidl, "Comparative Trends in Forced Displacement: IDPs and refugees, 1964-1996", en Janie Hampton (ed.), *Internally Displaced People: A Global Survey*, Londres, Norwegian Refugee Council/Global IDP Survey/Earthscan, 1998.

⁶ UNHCR, *The State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

⁷ Un indicador del mayor interés en los desplazados internos es el aumento de publicaciones sobre el tema. "En el periodo de 14 años entre 1975 y 1989, el Centro de Documentación del ACNUR sólo catalogó 49 publicaciones que se referían específicamente al problema de los desplazados internos. En los cuatro años entre 1990 y principios de 1995, sin embargo, el número de adquisiciones relativas a este tema ascendió al menos a 183." ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: en busca de soluciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, cuadro 1.4.

⁸ Un estudio realizado a finales del decenio de 1980, basado en cifras del USCR, reconoció que "las estadísticas disponibles sobre los refugiados sólo ilustran una parte de la historia, dado que muchos de los migrantes forzados no están oficialmente ni legalmente reconocidos como refugiados.[...]En muchas regiones donde se generan flujos de refugiados, a menudo es mayor el número de desplazados internos que de personas que buscan asilo en países vecinos". John R. Rogge (ed.), *Refugees: A Third World Dilemma*, New Jersey, Rowman & Littlefield, p. 2-3.

⁹ En el primer capítulo se definirán los distintos tipos de migración forzada y los métodos de medición.

internos en el mundo ha aumentado y disminuido constantemente: no hay ningún patrón claro de aumento.

En cuanto a la situación y las necesidades humanitarias de los migrantes forzados, se arguye con frecuencia (sobre todo en las obras recientes sobre el tema del desplazamiento interno) que con el fin de la Guerra Fría y debido al auge de guerras étnicas, la población ya no es víctima casual de los conflictos internos, sino el blanco mismo de las agresiones. Esto aumenta el flujo de refugiados y de desplazados internos y agrava su situación, dado que deben desplazarse cada vez más lejos, con mayor frecuencia, y por periodos de tiempo prolongados.¹⁰

Si bien las guerras étnicas han aumentado a partir del decenio de 1990, también las hubo en decenios anteriores, particularmente en Africa (Sudán, Rwanda y Chad, por ejemplo) donde hubieron grandes matanzas. Además, la población civil fue el blanco directo de las agresiones en las guerras ideológicas que proliferaron durante la Guerra Fría (en Camboya, Vietnam, Angola, Mozambique y Centroamérica, para mencionar algunos de los casos más destacados). La población civil en general y los desplazados internos en particular también sufrieron enormemente en algunas guerras de independencia, como la de Argelia, y en conflictos separatistas como los de Eritrea y Biafra.¹¹

¹⁰ "La 'Cortina de Hierro' ha desaparecido y, asimismo, las violaciones a los derechos humanos, los conflictos étnicos, la violencia generalizada y otras crisis han reemplazado la persecución política de los individuos por parte del gobierno como causas del desplazamiento entre países y dentro de ellos." Luke T. Lee, "Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?", *Journal of Refugee Studies*, Vol.9, núm. 1(1996), p. 33. "Conforme ha cambiado la naturaleza de los conflictos en los últimos decenios, con cada vez más conflictos internos, el número de desplazados internos ha aumentado significativamente..." UNHCR, *Refugees by Numbers 2000*, www.unhcr.ch.

¹¹ No es posible ni deseable medir el sufrimiento humano; no obstante, sí es importante recordar que hubo un sinnúmero de crisis humanitarias de gran envergadura a lo largo del siglo XX. Así, se evita la "destrucción de la memoria" descrita por William Shawcross: "[aumenta...], como forma de auto-protección, nuestro sentimiento de indiferencia, o al menos nuestra capacidad para recordar...; ¿quién de nosotros está

Los cambios en la respuesta del ACNUR

En el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, la principal preocupación de la ONU en cuanto a los refugiados era la repatriación masiva de los millones de desplazados europeos y la atención a los refugiados palestinos. En la primera mitad del decenio de 1950 se creó el ACNUR, pero el régimen de refugiados fue extremadamente reducido, limitado geográficamente y temporalmente. A lo largo de esa década, la ayuda consistía en protección legal más que en asistencia material. Además, la definición de un refugiado se refería sólo a individuos que huían de la persecución política. La solución preferida en esta época era el asilo en terceros países, y el debate legal se centraba en el derecho de asilo (el “derecho de partir”).

En la década de 1960, ACNUR amplió sus actividades a los flujos masivos de refugiados en el Tercer Mundo (sobre todo en África). En 1967 se modificó formalmente la Convención de 1950, y en 1969 se firmó la Convención sobre Refugiados de la Organización de Unidad Africana, ampliando la definición de refugiado hacia quienes huían de la violencia generalizada. La solución preferida fue la integración local en el primer país de asilo: el reasentamiento regional en el Tercer Mundo en vez del asilo en los países industrializados. A partir del decenio de 1970, los desplazados internos empezaron a ser reconocidos como una categoría específica de migrantes forzados, y se les otorgó ayuda de manera esporádica y *ad hoc*. El Secretario General de la ONU o la Asamblea

conciente de que entre 1979 y 1982 comenzaron seis guerras [y] cuatro millones de personas estaban involucradas en combates que mataron a un número incontable de personas? [...] La manera en la que asimilamos los hechos es siempre arbitraria y caprichosamente desequilibrada.” William Shawcross, *The*

General le asignó a ACNUR la tarea de ayudar a los desplazados internos en varios casos específicos. Sin embargo, el énfasis aún estaba en las necesidades materiales de este grupo más que en su protección.

A partir de 1975, la solución preferida comenzó a ser la repatriación (con la excepción de los refugiados indochinos), tendencia que se agudizó en el decenio de 1990. Además, se destacó el vínculo entre los derechos humanos y los derechos de los refugiados: surgió el debate legal en torno al derecho a “permanecer” en el lugar de origen sin sufrir persecución ni expulsión.¹² Si bien las agencias siguieron procediendo caso por caso, en los últimos años del siglo XX aumentaron significativamente los intentos por extender el mandato institucional del ACNUR y las normas internacionales para incluir a los desplazados internos. Además, en los últimos años la protección de los desplazados internos ha adquirido mayor importancia; en varias ocasiones recientes este cambio ha desembocado en intervenciones coercitivas, sin el consentimiento del gobierno.

En suma, el mandato de ACNUR ha cambiado radicalmente, de la protección legal de grupos residuales que aún quedaban en campamentos después de la Segunda Guerra Mundial y el reasentamiento de individuos en terceros países que les otorgaban asilo, a la ayuda material para vastos flujos de refugiados, y los intentos por mantener “zonas protegidas” para refugiados que se encuentran en zonas de conflicto. En las primeras etapas, el trabajo de ACNUR era “reactivo” porque sólo se interesaba en los migrantes forzados una vez que se habían convertido en refugiados y solicitado asilo. En los últimos

Quality of Mercy: Cambodia, Holocaust and Modern Conscience, Nueva York, Simon & Shuster, 1982. p. 12-13.

años, ACNUR mismo describe sus acciones como “proactivas” y orientadas hacia el país de origen.¹³

En este contexto, se observa un cambio significativo en la respuesta del ACNUR a los desplazados internos: ha aumentado la cantidad de ayuda, y ha cambiado el tipo de ayuda (enfaticando más la protección legal). Estas tendencias se han reflejado en cambios institucionales y en la elaboración de normas cada vez más precisas en torno a los desplazados internos. A pesar de que la definición misma de refugiado excluye explícitamente a quienes huyen dentro de su propio país, la incorporación de referencias a los derechos humanos en el derecho de refugiados ha ampliado cada vez más la aplicación de esta última al caso de los desplazados internos. A partir de 1990, existe un debate en torno a la conveniencia de ampliar formalmente el mandato de ACNUR y de modificar las definiciones jurídicas.

La explicación de los cambios

Analistas del sistema humanitario internacional han observado que “históricamente, nuevas...respuestas institucionales tienden a surgir tanto después de cataclismos que sacuden la conciencia, como después de transformaciones en la configuración del poder mundial”.¹⁴ De acuerdo con Francis Deng, en el periodo después

¹² Véase Guy S. Goodwin-Gill, “The Right to Leave, the Right to Return and the Question of the Right to Remain”, en V. Gowlland-Debbas, *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, Holanda, Kluwer Academic Publishers, 1996.

¹³ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 1995*, op. cit.

¹⁴ Thomas G. Weiss y Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention: World Politics and the Dilemmas of Help*, Boulder, Westview Press, 1996, p. 21.

de la Segunda Guerra Mundial “las preocupaciones humanitarias, así como las razones pragmáticas de interés político, económico y estratégico, llevaron a que fuera imperativo establecer un sistema de ayuda y protección internacional para los refugiados”.¹⁵ Los dos tipos de razones, humanitarias y políticas, han generado los inicios de un sistema similar para los desplazados internos, en el periodo de post-Guerra Fría.

Las razones humanitarias se podrían definir ampliamente como el aumento en el número y en las necesidades de las víctimas. Como ya se mencionó, algunos observadores arguyen que el número de desplazados internos es mayor, y que su situación ha empeorado: por ende, la ONU ha extendido sus operaciones humanitarias hacia este grupo porque debe responder a sus necesidades crecientes.

En esta tesis se considera que, aunque las causas humanitarias quizás sean importantes, no explican por si solas los cambios en la respuesta humanitaria de la ONU y del ACNUR a los desplazados internos. Por un lado, como lo demuestra la respuesta a la primera pregunta, la aseveración de que el número de desplazados internos ha aumentado no se sostiene. Asimismo, difícilmente se podría comprobar que sus necesidades son más graves hoy en día que anteriormente. Por otro lado, aún si hubiera aumentado notablemente el número de desplazados internos y la gravedad del problema, estas razones no llevarían necesariamente, ni por si solas, a un aumento en la ayuda otorgada por ACNUR: siempre influyen otros factores de tipo político e institucional. La mayor atención del ACNUR a los desplazados internos se debe no tanto a que el problema en si sea cada vez más grave, sino a que la percepción internacional del problema - reflejada en la ONU - ha cambiado de dos maneras.

¹⁵ Roberta Cohen y Francis Deng, *Masses in Flight...op. cit.*, p. 2.

(1) En primer lugar, han cambiado los intereses ideológicos y estratégicos de los estados. Los diferentes bloques regionales e ideológicos representados en la Asamblea General, el ECOSOC y el Comité Ejecutivo del ACNUR fueron modificando las prioridades de esta agencia. Asimismo, los países industrializados que siempre han sido los principales donantes del ACNUR modificaron sus políticas de asilo.

Al comienzo de la Guerra Fría, el Comité Ejecutivo del ACNUR estaba dominado por los estados occidentales, para quienes “el régimen internacional de refugiados sólo era aceptable mientras fuera útil para sus intereses particulares.”¹⁶ Por ende, en la primera década del ACNUR, restringieron el apoyo a los refugiados que provenían del bloque comunista, utilizando la definición de un “refugiado” casi como sinónimo de “defector”.¹⁷

A partir del decenio de 1960, la incorporación de los países del Tercer Mundo en la ONU llevó a una ampliación de la Asamblea General y del ECOSOC. Con la participación de nuevos actores, ACNUR se convirtió en un foro más universal y modificó sus prioridades hacia los flujos de refugiados en los países en desarrollo. Por otra parte, las potencias estaban interesadas en ayudar a los refugiados del Tercer Mundo para poder extender sus ámbitos de influencia o desestabilizar regímenes del bloque opuesto.

Desde 1980, cuando las guerras civiles e ideologizadas del Tercer Mundo se habían convertido en crisis permanentes con enormes flujos de refugiados, los países industrializados comenzaron a modificar sus políticas de asilo; preferían mandar ayuda a las regiones donde se encontraban los refugiados que admitir al número cada vez mayor de

¹⁶ Loescher, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷ *Ibid.*, p. 16.

personas que llegaban a sus puertas. También se comenzó a repatriar de manera forzosa a los refugiados, violando el principio fundamental de *non-refoulement* (no-devolución).

En la década de 1990, el hecho de que los refugiados perdieran importancia estratégica, aunado a factores económicos y de política interna, llevó a que se redujera aún más la admisión de solicitantes de asilo. Conforme los países industrializados han cerrado sus puertas a los refugiados, han enfatizado cada vez más la repatriación, las medidas preventivas, la ayuda humanitaria *dentro* de los países de origen y, por ende, la ayuda a los desplazados internos.

En suma, durante el periodo de Guerra Fría los principales estados donantes del ACNUR determinaron los parámetros del régimen de refugiados de acuerdo con sus intereses estratégicos, y no había ninguna preocupación por “contener” los flujos ni por la situación dentro del país de origen (que con frecuencia, era un conflicto exacerbado por la misma Guerra Fría).¹⁸ En los últimos años del siglo XX, se modificó la política de asilo: “los estados intentan prevenir el arribo de los solicitantes de asilo o contenerlos dentro de su país o región de origen. Esta tendencia refleja un cuestionamiento sobre la utilidad del asilo para los intereses estrechos e inmediatos de los estados.”¹⁹ De acuerdo con John Bennett, director del proyecto internacional sobre desplazados internos “Global IDP Survey”, en el periodo de post-Guerra Fría los países donadores del Norte están “en el proceso de desvincularse de zonas que antes tenían una importancia geopolítica. Para [estos países] queda claro que las intervenciones humanitarias forman parte de este

¹⁸ Julie Mertus, “The State and the Post-Cold War Refugee Regime: New Models, New Questions”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, núm.3, p. 325.

¹⁹ Andrew Shacknove, “From Asylum to Containment”, *International Journal of Refugee Law*, vol.5, núm.4, p. 516.

proceso. Paradójicamente, la intervención significa desentenderse, porque está relacionada con la construcción de barreras de contención que apoyan a las poblaciones en zonas de guerra. desalientan los flujos de refugiados e internalizan las causas y las consecuencias del conflicto.”²⁰ Estos cambios en los intereses políticos explican en gran medida la mayor preocupación por los desplazados internos.

(2) En segundo lugar, los intereses de los estados y los cambios en el equilibrio de poder (sobre todo el surgimiento de Estados Unidos como potencia hegemónica en años recientes) - junto con otras variables como la presión de organismos civiles y la presencia de los medios - han ampliado el régimen de protección de los derechos humanos. La coalición internacional en pro de los derechos humanos logró, en los últimos venticinco años, poner el tema en la agenda de la ONU y que “sus valores - a menudo expresados como parte del discurso sobre el interés nacional - pasaran de una preocupación sospechosa y secundaria a un objetivo clave dentro de las relaciones internacionales.”²¹ Así, “el tema de los derechos humanos no se desvaneció [como otros proyectos dentro de la ONU] ...al contrario, surgió cada vez más dentro de la ‘alta política’, como parte de aquellos temas a los que los estados miembros prestan gran atención, si bien no siempre por las mismas razones (y mucho menos, por razones moralistas).”²²

Los motivos de la expansión del régimen de derechos humanos son variados y complejos, y la explicación de ellos sería el tema de otro trabajo. Sin embargo, sí es

²⁰ John Bennett, “Internal Displacement in Context: the Emergence of a New Politics”, en Wendy Davies (ed.), *Rights Have No Borders: Worldwide Internal Displacement*, Norwegian Refugee Council/IDP Survey, 1998, p. 16-17.

²¹ Shacknove, *op. cit.*, p. 518.

²² David P. Forsythe, “The Politics of Efficacy: The United Nations and Human Rights”, en Lawrence S. Finkelstein (ed.), *Politics in the United Nations System*, Durham. Duke University Press, p. 246.

necesario mencionar la evolución de dicho régimen porque esto ha contribuido a que se destaque el tema de los desplazados internos en la agenda de la ONU, de dos maneras. Por un lado, los estados con mayor presencia en el escenario internacional han recurrido al argumento de las violaciones de los derechos humanos con el objetivo de ejercer mayor presión sobre los países de origen y evitar así flujos masivos y desestabilizadores de refugiados.²³

Por otro lado, las normas referentes a los derechos de los individuos han permitido que ACNUR justifique legalmente su ayuda hacia los desplazados internos. Las bases jurídicas para actuar con relación a los desplazados internos han incorporado cada vez más disposiciones relevantes del derecho humanitario y de derechos humanos, o se infieren nuevas normas a partir de ellas. Asimismo, el fortalecimiento del régimen de derechos humanos ha permitido que ACNUR extienda su labor de protección hacia los desplazados internos, y negocie con mayor insistencia que antes el acceso a poblaciones abandonadas por sus propios gobiernos.

En suma, ACNUR ha ampliado su ámbito de competencia hacia los desplazados internos no tanto porque hayan aumentado las dimensiones del problema, sino como resultado de los cambios políticos en torno al régimen de refugiados descritos arriba, y de la expansión paralela del régimen de derechos humanos.

²³ "Los estados tienen un interés fundamental en preservar las normas de derechos humanos, así como la capacidad para hacer frente a los flujos de refugiados que resultan cuando se violan estos derechos. Después de todo, los flujos de refugiados desestabilizan el sistema de estados [...] los intereses de los estados y de los defensores de los derechos humanos coinciden, aún si los incentivos para proteger estos derechos son distintos." Charles B. Keely, "How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows", *International Migration Review*, Vol. XXX, núm.4, pp. 1061-62.

Estructura de los capítulos

En el primer capítulo, se definirán los elementos principales que se analizarán en esta tesis. En el capítulo II se describirán los desplazamientos que fueron el resultado de la Segunda Guerra Mundial y los antecedentes inmediatos a la creación del ACNUR. Cada uno de los siguientes capítulos está dedicado a una etapa en la evolución de la respuesta del ACNUR al desplazamiento interno: 1950-1960; 1960-1975; 1975-1990 y 1990-2000. Estas divisiones temporales corresponden sobre todo a las etapas en el régimen de refugiados, y aproximadamente a los cambios políticos internacionales reflejados en la ONU. Para cada etapa se responderán las tres preguntas planteadas en esta introducción.

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA, LA ONU Y EL RÉGIMEN DE REFUGIADOS

Para poder analizar el caso concreto de la ayuda del ACNUR a los desplazados internos, es necesario primero describir brevemente el fenómeno de la migración forzada y el marco general de la ONU, así como definir los principales elementos del régimen internacional de refugiados: la política que le da forma, las instituciones que incluye (en particular, ACNUR) y las normas que lo rigen.

La migración forzada

Los flujos migratorios tienen diversas causas, que se pueden dividir en tres categorías amplias: la migración voluntaria, la inducida y la forzada. En teoría, la migración voluntaria surge de una decisión independiente de buscar opciones de vida distintos en otro lugar, mientras que la migración forzada implica la huida de situaciones extremas como la guerra, la persecución o los desastres naturales. La migración inducida se refiere a aquellos casos en los que motivos culturales o tradicionales (que dependen de una decisión colectiva y no individual) ocasionaron el desplazamiento; también incluye aquellos casos en los que las condiciones de vida son amenazantes en cierto grado, pero la persona aún tiene la posibilidad de decidir si se queda o se va.¹

¹ Mike Parnwell, "A Typology of population movements in the Third World", *Population Movements in the Third World*, Londres, Routledge, 1993, p. 24-25.

No obstante, hay una distinción muy tenue entre la migración verdaderamente forzada y la inducida o voluntaria, sobre todo en los casos de migración por motivos económicos. Los migrantes que buscan trabajo en otro lugar para mejorar su situación no están en la misma categoría que aquellos migrantes que se enfrentan a la hambruna si no encuentran otro lugar para poder subsistir. Aunque no hay consenso en cuanto a la categorización de los migrantes “económicos”, se podría considerar que quienes padecen condiciones económicas tan precarias que su supervivencia misma está amenazada se convierten en migrantes forzados. En todo caso, esta situación generalmente ocurre junto con otros motivos de huida, por lo cual es poco común encontrar referencias a la migración forzada económica *per se*, salvo en los casos de los proyectos de desarrollo (por ejemplo, la construcción de presas o carreteras) que han desplazado a un número considerable de personas.²

Por lo general, se considera que las principales causas de los flujos de migrantes forzados son las grandes crisis humanitarias (guerras³ o desastres naturales) o la persecución política sistemática de individuos o grupos. De acuerdo con la clasificación de Aguayo, Suhrke y Zolberg, hay tres tipos de migrantes forzados: los “activistas”, los “blancos de ataque” y las “víctimas”. Los primeros son disidentes que aportaron a la creación del conflicto; los segundos sufren una persecución por formar parte de un grupo

² El carácter “forzado” de este tipo de desplazamiento es un tema de debate, ya que en algunos casos el gobierno redistribuye a los habitantes a la fuerza, pero en otros las personas mismas deciden no aceptar las nuevas condiciones de vida de la región, o se les paga una compensación. *Ibid.*, p. 41-45.

³ Para hacer un recuento general de las guerras y conflictos que ocasionaron desplazamientos en los últimos cincuenta años, se utilizarán la definición y las cifras recopiladas en los anuarios de SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) para las primeras etapas, y las cifras del Instituto de Investigación sobre el Conflicto Internacional de Heidelberg a partir de 1970 (www.hiik.de).

específico; y los terceros simplemente se encuentran atrapados en medio del conflicto. Los tres tipos tienen en común el temor a que se ejerza violencia en su contra.⁴

Los migrantes forzados se pueden dividir en dos categorías (como se ha hecho en la época contemporánea): los que cruzan a otro país, convirtiéndose en extranjeros, y los que se quedaron dentro de las fronteras de su propio país, convirtiéndose en desplazados internos. Al igual que los demás migrantes forzados, los desplazados internos pueden verse afectados de manera secundaria por las tácticas de las partes del conflicto (bombardeos, la quema de tierras, las minas anti-personales, etc.). Asimismo, pueden formar parte de un grupo de personas perseguidas por el estado o por una de las partes de un conflicto civil, a causa de su afiliación política, ideológica, religiosa o étnica.

Como los migrantes que cruzaron una frontera, se ha forzado a los desplazados internos a huir de sus hogares a otro lugar, de donde quizás tengan que huir de nuevo.⁵ Sin embargo, los desplazados internos son particularmente vulnerables porque se encuentran más cerca de la zona de conflicto o de quienes los persiguen. Además, “es lógico asumir que los sectores de la población con mayor movilidad lograrán cruzar una frontera internacional. Es más probable que las madres de niños pequeños, los ancianos y los discapacitados se quedarán más cerca de sus hogares, convirtiéndose en desplazados

⁴ Sergio Aguayo, Astri Suhrke y Aristide Zolberg, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 269.

⁵ Las condiciones inherentes al desplazamiento forzado conllevan una vulnerabilidad específica, ya sea que se cruce una frontera o no: la ruptura de las redes sociales, la falta de recursos, la desorientación, la pérdida de identidad y el posible rechazo y hostilidad de la comunidad de destino. Roberta Cohen y Francis Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington D.C., Brookings Institution, 1998, pp. 23-26.

internos.”⁶ Asimismo, por lo general los migrantes internos son los que menos recursos económicos tienen: “los más pobres siempre son los últimos en salir.”⁷

En la segunda mitad del siglo XX, se han elaborado y modificado las definiciones legales de ambos grupos: este proceso se describirá en los siguientes capítulos. No obstante, es necesario usar alguna definición fija para referirse a ellos desde un principio y poder usar datos relativamente comparables a lo largo de la tesis. En la Convención de Refugiados de 1951 los refugiados se definieron de manera muy estrecha, por lo cual la definición general que se usará para referirse a ellos en todas las etapas será la más amplia y más actual, mencionada en la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984: “la definición de refugiado...es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”⁸

De igual manera, la definición de “desplazado interno” que se usará es la que Francis Deng, el representante del Secretario General para los desplazados internos, formuló muy recientemente: aquellas personas “que se han visto obligadas a huir de su lugar de origen repentinamente y en grandes números, como resultado de la guerra, los

⁶ Elizabeth G. Ferris, *Beyond Borders: Refugees, Migrants and Human Rights in the Post-Cold War Era*, Ginebra, World Council of Churches Pub., 1993, p. 13. En años recientes, UNICEF calcula que hasta 80% de los desplazados internos son mujeres y niños.

⁷ Aguayo, Surkhe y Zolberg, *op. cit.*, p. 160.

⁸ Conclusión tercera de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, 1984, citada en ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: el desafío de la protección*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, Anexo II.9.

conflictos armados, la violación sistemática de los derechos humanos, o los desastres, ya sean naturales o creados por el hombre, y que se encuentran dentro del territorio de su propio país".⁹ En términos generales, la definición se refiere a quienes serían refugiados si hubieran dejado su país, dado que también carecen de la protección de su estado.¹⁰

Dentro de la definición tanto de refugiado como de desplazado interno se incluirá a quienes han sido desplazados como parte de programas de "reubicación" o concentración de población llevados a cabo por los gobiernos durante un conflicto o por motivos claramente discriminatorios que atentan contra los derechos humanos; por otra parte, no se incluirá por lo general en las cifras a los desplazamientos a causa de proyectos de desarrollo (ya que se considera que generan migrantes "económicos") ni de desastres naturales, a menos de que hayan sido inducidos por los conflictos.¹¹

Las cifras y la información sobre los refugiados en un momento dado se refieren, lógicamente, sólo a quienes entraban dentro de la definición legal de ese momento: los datos sobre un fenómeno crecen conforme se amplía la definición de dicho fenómeno. Por ende, salvo en los casos en que se logre encontrar cifras más generales sobre la migración forzada, se tomará por hecho que en cada etapa de la evolución del régimen de refugiados seguramente había un número considerable de refugiados (de acuerdo con la definición actual) no reconocidos como tales en ese momento, y por ende no contabilizados.

⁹ Cohen and Deng, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰ *Comprehensive Study prepared by Mr. Francis M. Deng...* UN Doc. E/CN.4/1993/35 (1993), para. 50, pág. 14, citado en Ved P. Nanda, "Comments on: The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced", en V. Gowlland-Debbas (ed.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, p. 136.

¹¹ Esto concuerda con las clasificaciones hechas por el "World Refugee Survey" del USCR. Citado en E. Copeland y R. Rogers, *Forced Migration: Policy Issues in the Post-Cold War World*, Massachusetts, Fletcher School of Law and Diplomacy, 1993, p. 101.

Asimismo, dado que durante largo tiempo los desplazados internos no se reconocían como parte del régimen de refugiados, es muy difícil encontrar cifras referentes a ellos: no obstante, se recopilaron algunos datos sobre grupos de migrantes forzados que hoy en día se considerarían desplazados internos, de acuerdo con la definición mencionada, pero que estaban excluidos del régimen de refugiados en etapas anteriores. Para esta tesis, se intentó sistematizar cifras que, no obstante, siguen siendo sumamente incompletas y sólo pueden representar una aproximación amplia.¹² Las fuentes principales son las estadísticas del ACNUR y del Comité Estadounidense para los Refugiados (*US Committee for Refugees, USCR*).¹³

La política internacional reflejada en la ONU

Al explicar los factores políticos que influyen sobre el régimen internacional de refugiados, se partirá del supuesto general de que el ámbito político internacional carece de un orden estable y está conformado principalmente por estados “egoístas”, preocupados

¹² Como cualquier cálculo estadístico, las cifras relativas a los refugiados sólo pueden ser confiables hasta cierto punto. Los gobiernos subestiman el número de refugiados, mientras que algunas agencias humanitarias las exageran. En suma, “debido a que afectan los intereses de los países de origen, los países receptores, las agencias humanitarias y otros actores, las estadísticas referentes a los refugiados siempre serán fuente de controversia y de disputas.” Jeff Crisp, “Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers”, Documento de Trabajo núm. 12 de la serie *New Issues in Refugee Research*, Ginebra, UNHCR Policy Research Unit, junio 1999, p. 15. El problema se agudiza al intentar contabilizar a los desplazados internos, dado que afectan los intereses del país de origen en mayor medida. Además, el hecho de que se les llamara “refugiados” o “desplazados” en general durante la mayor parte del periodo que se estudia, disminuye el grado de precisión que se puede tener. Aún hoy, “el hecho de que muchos comentaristas de los asuntos internacionales utilizan el concepto de refugiado para referirse a cualquier persona que huyó de su lugar de residencia, haya o no cruzado una frontera, agudiza la confusión en torno a las estadísticas sobre refugiados...” *Ibid.*, p. 5.

¹³ Hay varias diferencias entre ellas. El USCR incluyó datos sobre los desplazados internos mucho antes que el ACNUR, y también incluye a los refugiados palestinos en sus cifras totales, mientras que el ACNUR los excluye (por quedar bajo el mandato de UNRWA). Por otra parte, ACNUR incluye a quienes ya han recibido asilo permanente en países industrializados en sus estadísticas, a diferencia del USCR. “Introduction”, en John R. Rogge (ed.), *Refugees: A Third World Dilemma*, New Jersey, Rowman & Littlefield, 1987, p. 3.

fundamentalmente por su propia seguridad (supuestos de las teorías realistas). Sin embargo, esto no significa que los estados sean totalmente autónomos, sean los únicos actores en el escenario internacional, ni que sea imposible la cooperación y la regulación a nivel mundial.

Además de las limitaciones a la soberanía y la aparición de nuevos actores en los últimos cincuenta años¹⁴, se ha creado un consenso en torno a las normas básicas, debido a que los estados consideran que regular su comportamiento y mantener el orden les traerá un beneficio propio. Las raíces políticas del derecho internacional son claras, dado que, en palabras de Louis Henkin, lo formulan "actores políticos, mediante procedimientos políticos, para fines políticos."¹⁵ De acuerdo con Rosalyn Higgins, "si el consenso es la base del derecho internacional, es porque los estados perciben una ventaja recíproca en aplicar cierta auto-restricción. Rara vez está en el interés nacional violar el derecho internacional, aún si esta violación pudiera traer ventajas de corto plazo."¹⁶ En otras

¹⁴ La soberanía estatal - definida como "la competencia exclusiva de la autoridad en el ámbito de su jurisdicción doméstica, el monopolio del poder en el espacio territorial que corresponde a ese Estado" - (Bernardo Sepúlveda Amor, "No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía", en Modesto Seara Vásquez (comp.), *Las Naciones Unidas a los 50 años*, México, FCE, 1995, p. 174) se ha plasmado en la Carta de la ONU y es la piedra angular del sistema internacional; no obstante, nunca ha sido absoluta. En los últimos cincuenta años, la soberanía ha estado limitada por fenómenos inherentemente transfronterizos (el comercio, el medio ambiente y las migraciones, por ejemplo), así como por los conflictos ideológicos de la Guerra Fría, donde los estados más fuertes (las superpotencias) interferían de diversas maneras en otros estados. (Stanley Hoffmann, "Sovereignty and the Ethics of Intervention", en S. Hoffmann (ed.), *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1996, p.13-14.) En segundo lugar, el surgimiento de actores no estatales ha sido una característica notable del sistema internacional contemporáneo. Si bien los actores principales siguen siendo los estados, la política internacional también incluye las organizaciones creadas por los estados (la ONU y la Unión Europea, por ejemplo) y las organizaciones transnacionales no gubernamentales (organismos civiles y religiosos, empresas, medios de comunicación).

¹⁵ Louis Henkin, "Law and Politics in International Relations: State and Human Values", *Journal of International Affairs*, vol. 44, no.1, primavera/verano1990, p. 183.

¹⁶ Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 4. Para Rosalyn Higgins, el derecho no es una serie de normas rígidas, sino un proceso dinámico de toma de decisiones que consiste en encontrar la norma más apropiada según el contexto

palabras, el derecho internacional establece ciertos valores compartidos, y aunque los estados no siempre cumplan con las normas, están de acuerdo en que éstas representan un “deber ser” universal. Si bien el derecho internacional tiene raíces políticas y se crea dentro de un marco institucional, también establece a su vez los límites de la política y de las instituciones, al normar su comportamiento.

En toda sociedad existe una búsqueda constante de equilibrio entre los intereses particulares y los comunitarios. Dado que no existe un gobierno mundial que intente mantener tal equilibrio, la pugna entre ambos intereses es quizás más evidente en el ámbito internacional. De acuerdo con Stanley Hoffman, los lazos entre estados son mucho más débiles que los lazos entre personas dentro de una nación, porque son de mera reciprocidad (para proteger intereses propios) y no necesariamente de solidaridad (del cual surge un sentido de obligación ética). Por ende, aún no se puede hablar de una *comunidad* internacional.¹⁷ No obstante, sí existe una *sociedad* internacional en términos roussonianos, en la medida en que los actores (“estados y seres humanos, como portadores de derechos y obligaciones”) han creado un pacto de convivencia que logre

político y social del momento. Por ende, no se puede evitar la relación estrecha entre política y derecho: “la autoridad que caracteriza al derecho no existe en un vacío, sino justamente donde se intersecta con el poder”. Esto no significa abandonar los principios y la neutralidad del derecho, sino fortalecerlo al ubicarlo dentro de un contexto real: “la toma de decisiones legales no contribuirá a la justicia si ignora por completo el contexto político y social”. *Ibid.*, p. 4-9.

¹⁷ Stanley Hoffmann, *Duties Beyond Borders. On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*, Nueva York, Syracuse University Press, 1981, p. xii. En este mismo sentido, Robert Jackson afirma que “a diferencia de las comunidades nacionales, que tienen bases psicológicas profundas, las comunidades internacionales son casi enteramente una cuestión de procedimiento jurídico.” Robert H. Jackson, “International Community Beyond the Cold War”, en Gene M. Lyons y Michael Mastranduno (eds.), *Beyond Westphalia: State Sovereignty and International Intervention*, Londres, J. Hopkins University Press, 1995, p. 60.

asegurar tanto la independencia de cada miembro como cierto nivel de seguridad colectiva.¹⁸

La principal institución mundial creada en el periodo contemporáneo es la Organización de las Naciones Unidas, que ha perdurado más de medio siglo, reflejando la voluntad de los estados de mantener vivo un foro común. La ONU es la institución que refleja más claramente el funcionamiento del sistema internacional en su conjunto, dado que es en ella donde se ven plasmados tanto el consenso que se puede lograr a nivel internacional, como los diversos intereses de los estados individuales.

En un nivel muy general, la ONU es meramente un instrumento que facilita la comunicación internacional, tanto mediante los órganos políticos como los jurídicos, sociales y de investigación. Dentro de este marco general de punto de encuentro, se desarrollan dos vertientes del sistema internacional contemporáneo. Por un lado, Naciones Unidas siempre ha sido, por definición, un organismo intergubernamental. Encarna las preocupaciones y los intereses de los actores principales en el escenario internacional: los estados. Así, la ONU es el lugar en donde se lleva a cabo la política internacional tradicional: se mantiene el equilibrio de poder, se dirimen o se manifiestan las diferencias entre las principales potencias (dentro del Consejo de Seguridad), y se crean bloques para proteger los intereses de los estados pequeños y medios (en la Asamblea General).

Por otro lado, dentro de la ONU se impulsan nuevas formas de hacer política internacional. Se reúnen en ella, cada vez más, los organismos no gubernamentales que canalizan las demandas de sectores específicos, ejerciendo presión sobre los estados. La ONU también se puede considerar, en cierta medida, como actor internacional

¹⁸ Maitland, citado en *Ibid.*, p. 61.

independiente de sus miembros.¹⁹ Ya desde 1949 la Corte Internacional de Justicia declaró que la ONU es sujeto de derecho internacional con personalidad propia,²⁰ aunque el carácter autónomo de la Organización sólo se ha notado en pequeña medida y paulatinamente.

Estas dos características de la ONU explican tanto sus alcances como sus límites. La capacidad de la ONU depende de la medida en la que el interés nacional de los estados miembros coincide, y de la voluntad de los estados para trascender su propio interés y servir intereses comunes.²¹ Como foro de intereses particulares, la Organización se ha visto a menudo paralizada por las divisiones entre los estados y la imposibilidad de lograr un consenso. No obstante, de acuerdo con la idea del “pacto social internacional” mencionado arriba, los estados han contribuido también a la construcción de un organismo independiente de ellos que intenta representar los intereses de la comunidad internacional en su conjunto, y establece ciertos objetivos comunes y normas básicas universales. En palabras de Inis Claude, “el papel de la ONU consiste entonces en tratar de remediar las

¹⁹ Una diferencia notable entre la Sociedad de las Naciones y la ONU es que los documentos de la primera se referían generalmente sólo a los “miembros” de ella como actores y tomadores de decisiones, mientras que en los de la segunda se habla de la “Organización”. Antes se enfatizaban los componentes, mientras que con la ONU se enfatiza la construcción en su conjunto. “Aquí se ejemplifica la idea de una Organización que es más que sus miembros...que no tiene solamente sus servidores y ministros, como un ídolo inerte, sino que también tiene - o puede tener - una voz, una mente, e incluso una conciencia propia.” H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution* (5th ed.), Londres, Oxford University Press, 1975, p. 38-39.

²⁰ Véase el caso “Advisory Opinion on Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations”, CIJ, 1949.

²¹ En su análisis del funcionamiento de la Organización, Inis Claude establece dos categorías, la “Primera ONU” y la “Segunda ONU”, para aclarar la diferencia entre el funcionamiento de la ONU como institución propia (que representa ciertos valores o metas compartidas), y como instrumento de los estados miembros (reflejando los intereses individuales y pugnas de poder). Aunque la Organización es, por supuesto, una mezcla inseparable de ambas, el concepto de “Primera ONU” destaca la acción *para* los estados, mientras que la “Segunda ONU” destaca la acción *de* los estados. Inis Claude, “Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations”, *Global Governance*, 2(1996).

deficiencias del sistema pluralista de estados, al enfrentarse a los problemas que este sistema presenta, y al aprovechar las oportunidades que ofrece".²²

La respuesta de la ONU a la migración forzada: el régimen de refugiados

La preocupación internacional por mitigar el sufrimiento humano y el desarraigo causado por guerras, desastres naturales y persecución ha tomado varias formas a lo largo de la historia.²³ Sin embargo, no fue sino hasta la creación de la ONU que se elaboró una definición más precisa y se empezaron a formar instituciones de carácter permanente para atender a este grupo. En la época contemporánea, el régimen internacional de refugiados al que se hará referencia se define como el conjunto de políticas, instituciones y normas relativas a la protección y la ayuda para los refugiados y otros migrantes forzados.²⁴

En los últimos 50 años, se ha extendido la red de agencias e instituciones preocupadas por los refugiados. El tema ha ocupado la atención de organismos intergubernamentales como la Unión Europea, y de un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales. Entre las más importantes de éstas se encuentran el Comité de Refugiados de Estados Unidos, el Comité Noruego de Refugiados, y las principales ONG humanitarias: El Comité Internacional de la Cruz Roja, Médecins Sans Frontières,

²² *Ibid.*, p. 297.

²³ La palabra "refugiado" se usó por primera vez en 1573, para referirse al asilo otorgado a los calvinistas perseguidos que llegaron a Francia desde los Países Bajos. El mismo término se usó en Inglaterra para referirse a los hugenotes que huyeron de Francia en 1685. (Aguayo, Suhrke y Zolberg, *op. cit.*, p. 5). En este siglo, la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de la Sociedad de Naciones fue el primer esfuerzo por institucionalizar una respuesta internacional a los refugiados, pero se dirigió a grupos específicos de población, sin definir universalmente a los refugiados. Por otra parte, sí se estipularon algunos derechos de los refugiados y se les otorgó un documento migratorio especial, el "pasaporte Nansen".

²⁴ Se utiliza el concepto de régimen de Stephen Krasner, como "el conjunto de principios, normas y procesos de toma de decisiones sobre un tema particular, en torno al cual las expectativas de los actores convergen". Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening

OXFAM y Save The Children, por ejemplo. Todas las organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, así como los gobiernos mismos y las empresas transnacionales que otorgan fondos a las causas humanitarias, forman parte de un régimen internacional de refugiados extremadamente complejo. No obstante, y a pesar de la importancia de cada uno de estos actores, esta tesis está enfocada en la ONU, dado que constituye el punto central del régimen de refugiados: es la institución en la cual convergen los demás actores, se suscitan los debates políticos y se establecen las normas jurídicas.

Políticas e instituciones

Los flujos de refugiados constituyen un problema humanitario, pero también tienen efectos claramente políticos.²⁵ Afectan tanto a los estados individuales como al sistema internacional en su conjunto: “los flujos de refugiados son una amenaza desestabilizadora para el sistema de estados”²⁶ porque atentan contra la definición de soberanía que implica mantener un control de las fronteras. Por ende, aunque sin duda existen motivos de humanitarismo y compasión detrás de la existencia de un régimen de refugiados, “la base política del régimen internacional de refugiados es la protección de los estados y del sistema internacional de estados” que se ve amenazado cuando hay éxodos desordenados

Variables”, *International Organization*, 36 (1982), p. 185, citado en Gil Loescher, “The International Refugee Regime: Stretched to the Limit?”, *Journal of International Affairs*, invierno 1994, no. 2.

²⁵ Se puede afirmar que “pocos temas de política doméstica son tan transnacionales como ... los refugiados: son la encarnación de los problemas de otro país, que de pronto se convierten en un problema propio.” Karen Jacobsen, “Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes”, *International Migration Review*, Vol.XXX, núm.3, p. 662.

²⁶ Charles B. Keely, “How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows”, *International Migration Review*, Vol.XXX, núm.4, p. 1062.

de población.²⁷ Dado que los estados miembros de la ONU consideran que los refugiados constituyen un problema estratégico o de seguridad nacional, determinan los parámetros del régimen de refugiados de acuerdo con esta noción.

Por una parte, las consideraciones ideológicas y estratégicas afectan las políticas en torno a los refugiados. De acuerdo con el “síndrome haitiano-cubano”,²⁸ (que hace referencia al caso de Estados Unidos) los países ideológicamente opuestos al país de origen de los refugiados generalmente les otorgarán asilo, mientras que rechazarán a quienes provienen de un país ideológicamente afín.²⁹ Así, tanto los países de origen como los receptores manipulan los flujos de refugiados como instrumento de presión, de propaganda o de desestabilización del régimen opositor.

Por otra parte, las políticas de inmigración (relacionadas tanto con las consideraciones ideológicas ya mencionadas como con consideraciones económicas y de política interna) también determinan las características del régimen de refugiados. Los estados otorgan asilo de acuerdo con su capacidad económica, y con las percepciones internas que se tengan sobre los refugiados (el racismo o el peso de grupos nacionalistas, por ejemplo).³⁰ Aunque la mayor parte de los estados considera que los refugiados son una carga, cuando el refugiado proviene de un país subdesarrollado y llega a uno

²⁷ *Ibid.*, p. 1057. “Históricamente, la compasión y la solidaridad han impulsado el asilo. No es posible ni deseable justificar el compromiso con el asilo únicamente con el argumento del interés propio de los estados. Por otra parte, el interés de los estados siempre ha sido un gran componente de la política de refugiados, mientras que la compasión es sólo una pequeña parte.” Andrew Shacknove, “From Asylum to Containment”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 5, núm. 4, p. 517.

²⁸ Aguayo, Surkhe y Zolberg, *Escape from Violence...*, citado en Jacobsen, *op. cit.*, p. 273.

²⁹ “Los refugiados votan con los pies: los países enemigos [del país de origen de los refugiados] le dan la bienvenida a este voto, y los aliados lo rechazan [porque] un éxodo de personas desacredita al gobierno del país de donde huyeron.” David Matas, “A History of the Politics of Refugee Protection”, en K.E. Mahoney y P. Mahoney (eds.), *Human Rights in the Twenty-first Century*. Holanda, Kluwer Academic Publishers, 1993, p. 620.

industrializado el rechazo es mayor porque se genera la sospecha de que es en realidad un migrante económico.³¹

En el marco de la ONU, estos factores políticos que le dan forma al régimen de refugiados se manifiestan en diversos órganos y agencias. Los estados (tanto de origen como receptores de refugiados) pueden solicitar al Secretario General que la ONU les otorgue ayuda especial para poder hacer frente a los flujos. Los estados que conforman el Consejo de Seguridad pueden determinar que es necesaria la presencia de fuerzas de paz (“casco azul”) para ayudar a las agencias humanitarias que trabajan con los refugiados, o incluso, como ha ocurrido recientemente, pueden autorizar una intervención humanitaria, sin el consentimiento del estado en cuestión. Asimismo, las políticas en torno a los refugiados se vislumbran en las múltiples agencias cuyas actividades están vinculadas con este tema (UNRWA, la Organización Internacional para la Migración - OIM - y las agencias con ramas humanitarias, como UNICEF, OMS, PMA y PNUD, por ejemplo).³²

Sin menospreciar la importancia que tienen estos componentes del régimen de refugiados dentro de la ONU, esta tesis se centrará en los debates y resoluciones emitidos por el Tercer Comité de la Asamblea General y por el Consejo Económico y Social

³⁰ Jacobsen, *op. cit.* describe el conjunto de factores que influyen sobre la admisión de refugiados como la “capacidad de absorción local” del estado.

³¹ “Se ve al refugiado como una persona con la mano extendida, tratando de arrebatar un premio económico que de otra manera no le correspondería, por medio del sistema de protección al refugiado”. Matas, *op. cit.*, p. 160.

³² El Organismo de Obras Públicas y Socorro a los Refugiados de Palestina (UNRWA por sus siglas en inglés) ha desempeñado una labor muy importante en el Medio Oriente, pero su mandato se limita a la protección de un grupo muy específico de refugiados: los palestinos expulsados después de la creación de Israel en 1948. Dado que las políticas y la evolución de esta agencia son muy particulares, serían el tema de otro trabajo y no se describirán en detalle en esta tesis. Asimismo, la OIM surgió del Comité Intergubernamental para la Migración Europea, creada desde 1951. No obstante, su mandato es de naturaleza

(ECOSOC).³³ En estos foros se manifiestan más claramente las políticas de los estados que influyen sobre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la principal agencia abocada a la ayuda y protección de los refugiados. La Asamblea General creó dicha agencia en 1950, y tiene la facultad de extender su mandato temporal, elegir al Alto Comisionado (a propuesta del Secretario General), adoptar resoluciones de política en materia de refugiados, confiar al ACNUR responsabilidades específicas fuera de su mandato, recibir el informe anual de la agencia y ejercer cierta supervisión financiera. El ECOSOC elige a los estados miembros del Comité Ejecutivo de la agencia; asimismo, recibe y debate su informe anual.

ACNUR tiene un Comité Ejecutivo compuesto por estados, y también depende de los gobiernos (sobre todo de países industrializados) para gran parte de su financiamiento, que proviene cada vez más de las contribuciones voluntarias de dichos países, y menos de las cuotas ponderadas de la ONU. Por ende, las consideraciones políticas de los estados que se mencionaron arriba influyen directamente sobre su funcionamiento, como ACNUR mismo reconoce: "dado que la mayor parte de las actividades del ACNUR deben llevarse a cabo con el visto bueno - y de preferencia, el apoyo - de los gobiernos, estos gobiernos están involucrados en muchos aspectos del trabajo de la agencia".³⁴

técnica, y se considera que "ha desempeñado un papel relativamente menor en la conformación de un sistema internacional de respuesta a las poblaciones desarraigadas". Ferris, *op. cit.*, p. 31.

³³ Tanto la Asamblea General (el único órgano internacional en el que cada estado tiene un lugar y un voto) como el Consejo Económico y Social (ECOSOC, compuesto por 54 estados) son los foros de la "Segunda ONU", en la medida en que los estados hacen uso de su voz y voto para impulsar sus propios intereses y los de los "bloques" regionales o ideológicos a los que pertenecen. Por otra parte, las resoluciones emitidas en ambos foros han contribuido, a lo largo del tiempo, a un cúmulo de declaraciones internacionales que respaldan a la "Primera ONU", en términos de Inis Claude (véase nota 19).

³⁴ UNHCR, *Report on the 14th Session of the Executive Committee*. AJAC.96/313, noviembre 1965, citado en Shelley Pitterman, "Determinants of International Refugee Policy: A Comparative Study of UNHCR Material Assistance to Refugees in Africa, 1963-1981", en Rogge. *op. cit.*, p. 18.

A lo largo de la tesis, se analizará la manera en la cual la política de los estados que se manifiesta en la Asamblea General, el ECOSOC y el Comité Ejecutivo del ACNUR ha influido tanto sobre el mandato del ACNUR como sobre el tipo de ayuda que otorga.

Por “mandato” se entiende la definición de las personas quienes ACNUR debe ayudar, según región geográfica o categoría. La ayuda del ACNUR tiene tres vertientes: la protección, que consiste en otorgar derechos y un estatus legal a quienes no gozan de la protección de su propio estado; la ayuda material (proveer a los refugiados el apoyo humanitario y económico necesario para sobrevivir), y la búsqueda de soluciones permanentes. Estas últimas pueden ser el reasentamiento en un tercer país de asilo, la integración local en el país vecino al que huyeron, o la repatriación voluntaria. A lo largo de la tesis se describirán los cambios en estas actividades en los últimos 50 años, así como la evolución del marco normativo que rige todas las actividades del ACNUR.

Marco normativo: el derecho de refugiados, humanitario y de derechos humanos

Además de servir como foro político internacional y centro de cooperación sobre temas económicos y sociales, la ONU ha desempeñado un papel central en el desarrollo de las normas que rigen las relaciones internacionales. En el marco de las Naciones Unidas se han precisado las fuentes del derecho internacional (en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia), y la Comisión de Derecho Internacional ha desarrollado y codificado una gran variedad de normas. La labor de la Corte Internacional de Justicia, a

su vez, ha contribuido en gran medida al desarrollo del derecho, y ha permitido que los estados tengan la posibilidad de resolver sus diferencias mediante mecanismos jurídicos.³⁵

El régimen de refugiados incluye normas de tres ramas del derecho internacional público relacionadas con la protección del ser humano: el derecho de los refugiados, el derecho humanitario y el de los derechos humanos. El derecho de refugiados surgió del derecho internacional relativo a la condición jurídica de los extranjeros. La ficción jurídica al respecto indica que “cualquier daño infligido a un nacional es considerado un daño al país de su nacionalidad”,³⁶ por lo cual el estado es responsable hacia los extranjeros en su territorio. Por ende, “el refugiado es ante todo un extranjero: el concepto de *nacionalidad* es central para [su] definición”.³⁷

De acuerdo con esta noción, las normas referentes a los refugiados se han abocado específicamente a quienes pierden la protección de su propio estado por razón de encontrarse fuera de él. Tanto el estatuto del ACNUR como la Convención de Refugiados de 1951 se refieren claramente a “toda persona que se encuentre fuera del país de su nacionalidad”. Las convenciones regionales posteriores enfatizan lo mismo.

Dos de los pilares principales del derecho de refugiados son la noción de *non-refoulement* (no-devolución) y el derecho de asilo.³⁸ De acuerdo con el primer principio,

³⁵ Por otra parte, la Corte está fundamentalmente limitada por las declaraciones unilaterales que los estados hacen a la “cláusula opcional” (el artículo 36 del Estatuto, según el cual las decisiones de la Corte son obligatorias).

³⁶ Thomas Buergenthal et al., *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 195.

³⁷ Nathan-Chapotot, *La qualification internationale des réfugiés et personnes déplacées dans le cadre des Nations Unies*, Paris, A. Pedone, citado en Jacques Vernant, *The Refugee in the Post-War World*, Ginebra, Naciones Unidas, 1951, p. 4.

³⁸ Los estados pueden hacer reservas a la Convención, salvo al artículo 1 (que define al refugiado), al artículo 3 (estipulando que el refugiado no será discriminado y tendrá acceso a las cortes) y al artículo referente al *non-refoulement*.

los refugiados no pueden ser devueltos a la fuerza a un país en el cual aún corren serio peligro. De acuerdo con el segundo principio, los estados tienen el derecho de admitir a los refugiados a su territorio sin que el estado de origen de los refugiados les reclame, o lo considere un acto poco amistoso. En suma, el asilo es un derecho de los estados;³⁹ no se estipula en el derecho internacional como un derecho del individuo que solicita asilo.

Por otra parte, el derecho de refugiados tiene un traslape con el derecho humanitario, ya que se preocupa por las víctimas de la guerra.⁴⁰ El *jus in bello* se refiere a “los principios y normas que limitan el uso de la violencia en situaciones de conflicto armado”.⁴¹ Las dos ramas principales son el derecho de La Haya (referente a los métodos de guerra) y el de Ginebra (sobre la protección de los civiles). El derecho internacional humanitario surgió de la necesidad militar de mantener cierto principio de *reciprocidad* en el trato hacia prisioneros y civiles durante la guerra. Sus bases legales contemporáneas son las Convenciones de Ginebra de 1949 y los Protocolos a ellas, que se relacionan de varias maneras con el derecho de refugiados, como se expondrá en los siguientes capítulos.

Sobre todo, el derecho de refugiados se ubica dentro del contexto más amplio de los derechos humanos, dado que “los refugiados deben gozar de todos los derechos y libertades fundamentales que se estipulan en los instrumentos internacionales de derechos humanos”.⁴² El derecho internacional de los derechos humanos surgió tanto a partir del derecho humanitario como del derecho internacional relativo a la responsabilidad del

³⁹ A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, II, 6(1972), citado en David A. Martin, “Refugees and Migration”, en Joyner (ed.), *International Law and the United Nations*, p. 166.

⁴⁰ La definición más general de la acción humanitaria es “aquella que busca, sin discriminación y por medios pacíficos, preservar la vida, respetar la dignidad y restaurar las capacidades del hombre”. Rony Brauman, *L'Action Humanitaire*, Evreux, Flammarion, 1996, p. 9.

⁴¹ Hilaire McCoubrey and Nigel D. White, *International Organizations and Civil Wars*, Aldershot, Dartmouth Publishing Co., 1995, p. 19.

estado por los extranjeros, pero ahora cubre todos los derechos del hombre: se basa en el principio de la dignidad inherente al ser humano, ya sea víctima de guerra o no, extranjero o ciudadano. En este sentido, los derechos humanos son mucho más universales que las otras ramas de protección al individuo y las engloba, a pesar de ser la rama más reciente.⁴³

La codificación internacional de los derechos humanos ha puesto el énfasis en el cumplimiento de ciertas normas básicas, no derogables por ningún estado (normas de *jus cogens*).⁴⁴ Por ende, no es sorprendente que la defensa internacional de estos derechos haya representado cierta tensión jurídica con los principios de no-intervención en los asuntos internos de los estados, estipulado en el artículo 2(7) de la Carta de la ONU. No obstante, ambos principios no han sido, necesariamente, mutuamente excluyentes.⁴⁵

En cuanto al vínculo entre el derecho de refugiados y los derechos humanos, hay una serie de normas que parecieran otorgarle al individuo el derecho de trasladarse de un país a otro; asimismo, tanto las causas de los flujos de refugiados como la manera en que

⁴² UNHCHR, *Human Rights and Refugees*, folleto informativo.

⁴³ De acuerdo con el jurista Theodor Meron, el espacio de convergencia entre los derechos humanos y el derecho humanitario se ha ampliado porque, por un lado, este último se aplica cada vez más en conflictos internos y, por otro lado, ha dejado de lado la justificación de la reciprocidad, adoptando el argumento de los derechos inherentes y universales para proteger a las víctimas de los conflictos. Theodor Meron, "Convergence of International Humanitarian Law and Human Rights Law", en David Warner (de.), *Human Rights and Humanitarian Law: The Quest for Universality*, La Haya, Martinus Nijhoff Pubs., 1997, pp. 97-105.

⁴⁴ Según la explicación de Rosalyn Higgins, "los derechos humanos son derechos inherentes a la persona humana. Por ende, no son derechos que pueden ser otorgados ni suspendidos arbitrariamente por ningún sistema legal doméstico". Higgins, *op. cit.*, p. 96.

⁴⁵ De esta manera, "se trata... de una disyuntiva falaz la que supone que la protección de los derechos humanos y el respeto a la no intervención son objetivos excluyentes. El apego al principio de no intervención no impidió que la [ONU] desempeñara un papel central en el proceso de descolonización en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ni que encabezara los esfuerzos...para modificar el régimen de segregación racial en Africa del Sur. De esta suerte, el principio de no intervención, siendo un ordenamiento básico de las relaciones entre los estados, no pretende legitimar el sojuzgamiento tiránico de los pueblos". Sepúlveda, *op. cit.*, p. 186.

se les trata en el país receptor se vinculan inevitablemente con temas de derechos humanos. La evolución de estas normas se expondrá en cada capítulo.

El acercamiento entre el régimen humanitario, el de derechos humanos y el de refugiados es especialmente claro en el caso de la respuesta a los desplazados internos. Siguen huyendo constantemente del peligro dentro de su propio país, en teoría protegidos aún por las leyes nacionales, pero en la práctica vulnerables ante la incapacidad o la falta de voluntad de su gobierno para protegerlos. Son refugiados en potencia, pero no gozan de ninguna protección de acuerdo con el derecho de refugiados, como ya se mencionó. Asimismo, a pesar de ser un grupo de civiles afectados por la guerra, sólo están parcialmente protegidos por el derecho humanitario⁴⁶. Por ende, deben ampararse sobre todo con los derechos humanos: “..si un particular es apátrida o bien nacional del estado autor de la violación, los únicos recursos a su alcance en el plano internacional se encuentran en el derecho internacional de los derechos humanos.”⁴⁷

Resumen de los componentes del régimen de refugiados

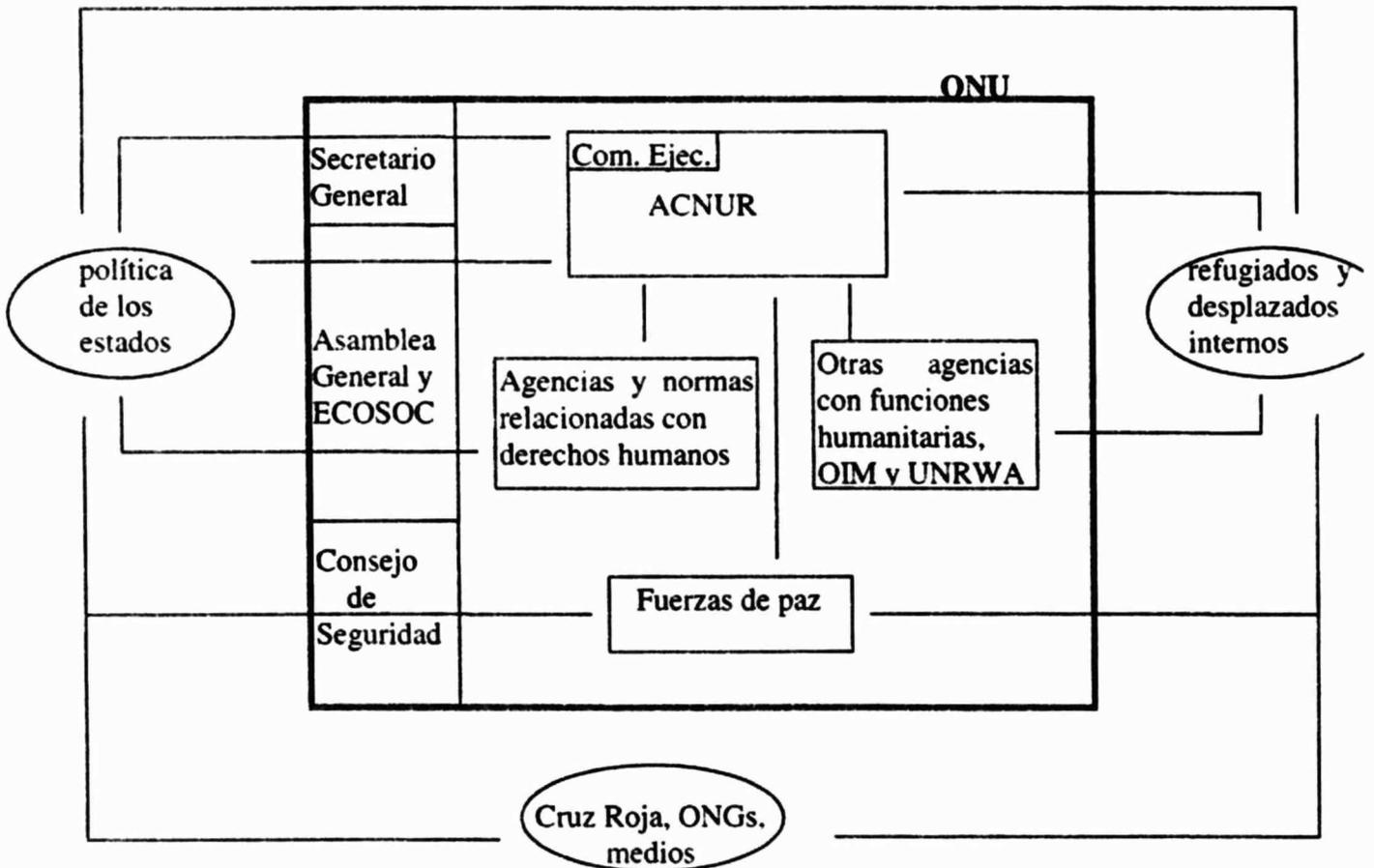
Dado que el propósito de esta tesis es analizar los cambios en la respuesta del ACNUR, no se describirán los cambios ni la influencia de los demás actores internacionales, ni de otras agencias dentro de la ONU. Tampoco se analizarán las raíces políticas de los flujos de refugiados, ni de las negociaciones para resolverlos, ya que el enfoque está en las raíces políticas de la *respuesta* humanitaria a ellos. Asimismo, la descripción y el debate amplio

⁴⁶ Si se trata de una guerra civil, sólo están amparados por la “codificación mínima” del derecho humanitario que representa el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra, y por las normas restringidas del Protocolo Adicional de 1977.

⁴⁷ Buergenthal, *op. cit.*, p. 196.

en torno a la creación de cuerpos de paz (decididas por el Consejo de Seguridad) y las operaciones de intervención humanitaria que realizan las grandes potencias, sobre todo en años recientes, sólo se mencionarán brevemente, ya que el análisis de ellos sería el tema de otro trabajo.

En esta tesis se analizará la política de los estados que influye directamente sobre el régimen de refugiados, así como la influencia de los cambios en el régimen de derechos humanos sobre el régimen de refugiados (mas no la política detrás del régimen de derechos humanos). El diagrama ilustra los diversos componentes del régimen de refugiados y aquellos que se analizarán en estas páginas (marcados en azul).



CAPÍTULO II

LA RESPUESTA INTERNACIONAL AL DESARRAIGO DE POSGUERRA: 1945 – 1950

Refugees who remain in their own country often constitute an acute problem, but it is usually one of short duration. However, refugees outside their own country, who do not wish to be repatriated ... or whose home government will not accept them back, produce a long-term international problem.

*- Macolm J. Proudfoot, general inglés, en su obra *European Refugees, 1939-1952**

Conflictos, flujos de refugiados y desplazamientos internos

El periodo entre 1945 y 1950 se caracterizó, a grandes rasgos, como un periodo de establecimiento del nuevo orden mundial de posguerra. Desde antes del final de la Segunda Guerra Mundial e inmediatamente después de ella, la cooperación aliada llevó a la fundación de la ONU. No obstante, ya desde 1946, con la ocupación soviética de los países de Europa del Este que había liberado, se vislumbraba la división del continente en dos bloques. La Guerra Civil Griega ilustró claramente la división ideológica que surgiría tanto entre como dentro de los países europeos.

Entre 1945 y 1950, las principales crisis humanitarias consistían en la destrucción causada por la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en Europa, y en los conflictos nuevos que surgieron en estos años: las guerras civiles ideologizadas de China y de Grecia, la independencia de Vietnam y de Pakistán, y la crisis de Palestina.

Los estragos de la Segunda Guerra Mundial crearon una crisis humanitaria de enorme magnitud. Además de la destrucción física del territorio europeo, que llevó a la

falta de vivienda y de alimentos para todos los civiles, los movimientos de personas ocasionados por la guerra fueron masivos. En 1943, más de 20 millones de personas estaban desarraigadas en todo el continente europeo.¹ Este número masivo de personas, que aún se encontraban desplazadas al terminar la guerra, se puede clasificar ampliamente en cuatro categorías, de acuerdo con las causas de su desplazamiento: 1) la expansión alemana;² 2) la política Nazi;³ 3) la liberación aliada;⁴ y 4) las anexiones de territorio y transferencias de población acordadas al final de la Guerra.⁵

En esta época, las personas desarraigadas se definían ampliamente como “desplazados”, si querían y podían regresar a su lugar de origen, y como “refugiados” en el caso contrario. En las primeras tres categorías de las cuatro enumeradas arriba, se pueden encontrar números importantes de personas, tanto “desplazadas” como “refugiadas”, que hoy se definirían como “desplazados internos”, dado que claramente huyeron de su lugar de origen, pero no cruzaron una frontera internacional. Hay escasas referencias a ellos

¹ Inter.-Allied Committee on Post-War Requirements, “Report of the Technical Advisory Committee on Displaced Persons”, October 1943, Appendix I, citado en George Woodbridge, *UNRRA: The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, Vol. I*, New York, Columbia University Press, 1950, p. 161.

² Incluye a los soviéticos y europeos del este que habían huido del avance alemán en el este (aproximadamente 15 millones), y los que huyeron o fueron evacuados en el oeste.

³ Incluye a los trabajadores forzados empleados por los alemanes (8 millones en 1944) o deportados a campos de concentración, y los judíos que lograron sobrevivir el holocausto.

⁴ Incluye a los alemanes del Reich que se habían trasladado a las zonas ocupadas del Este y que huyeron del avance soviético; los alemanes étnicos que residían en los territorios ocupados de Europa del Este y que huyeron junto con los alemanes hacia el oeste (“*Volksdeutsche*” y “*Reichsdeutsche*” - aproximadamente 4 millones); los europeos del este que huyeron del avance soviético hacia el oeste, y finalmente los alemanes que huyeron hacia el interior de Alemania, del avance aliado en el oeste. Kim Salomón, “The Cold War Heritage: UNRRA and the IRO as Predecessors of UNHCR”, in Goran Rystad (ed.), *The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*, Lund, Lund University Press, 1990, p. 161.

⁵ Incluye a los habitantes de regiones de Polonia anexadas por la URSS; habitantes de regiones alemanas anexadas por Polonia y Checoslovaquia; los habitantes italianos de Fiume e Istria, cuando estas regiones pasaron a Yugoslavia, y los finlandeses del Istmo Kareliano que fue anexado por la URSS, además de otros casos.

como tales en los informes de la época, pero destacan varios grupos dentro de cada categoría:

1. *La expansión alemana*. Los soviéticos: a partir de la invasión alemana de junio 1941, “el número total de aquellos que huyeron o fueron evacuados de las zonas ocupadas por los alemanes hacia el interior de Rusia se puede estimar en 12 millones”.⁶ En esta categoría también se encuentra la población evacuada en Gran Bretaña y Francia.
2. *La política Nazi*. Los trabajadores forzados, reubicados dentro de su mismo país durante la ocupación Nazi, y los judíos de todas las nacionalidades que huyeron o se escondieron dentro de su propio país. “Aproximadamente 20,000 judíos, muchos de los cuales eran nativos, sobrevivieron la guerra y fueron liberados en las zonas occidentales de Alemania, así como 7,000 que fueron liberados en Austria.” De acuerdo con una autoridad británica sobre asuntos judíos, “cuando terminó la guerra...había un total de 12,800 judíos alemanes”.⁷ Los aliados encontraron a la mayoría de los judíos sobrevivientes (en Alemania, Austria e Italia) “en campos de concentración, aunque algunos salieron de sus escondites en hogares alemanes...o en áreas montañosas inaccesibles”.⁸

⁶ Eugene Kulischer, *Europe on the Move: War and Population Changes, 1917-1947*, Nueva York, Columbia University Press, 1948, p. 260.

⁷ Malcolm J. Proudfoot, *European Refugees: 1939-1952. A Study in Forced Population Movement*, Londres, Faber & Faber Ltd., 1957, p. 334.

⁸ *Ibid.*, p. 324.

3. *La liberación aliada.* Aproximadamente un millón de alemanes fueron evacuados a causa de los bombardeos aliados.⁹ En seguida, con la ocupación aliada de Alemania, se desplazó un número importante de alemanes hacia el este por el avance de las fuerzas estadounidenses, y sobre todo hacia el oeste por el avance soviético. “En cifras absolutas [...] la parte occidental de Alemania creció en 5,162,000 [personas de nacionalidad alemana]. Este ajuste fue el producto de la huida por pánico frente al avance del ejército soviético.”¹⁰ Con la división del país en cuatro (y después dos) zonas, entre 1945 y 1946, 4 millones de alemanes huyeron de la zona soviética a la británica y estadounidense.¹¹

En suma, en 1945 había un número considerable de desplazados internos en Europa, pero no todos los grupos tenían las mismas necesidades, ni calificarían necesariamente como receptores de ayuda humanitaria internacional. Las personas evacuadas, sobre todo en el Oeste, al menos en teoría formaban parte de una estrategia planificada por su gobierno, por lo cual contaban con su apoyo. Las personas desplazadas como consecuencia de las transferencias de territorio se convertían legalmente en “personas expulsadas” (*expellees*), y debían recibir el apoyo de su nuevo gobierno para su reubicación. Los desplazados internos europeos que estaban desamparados y necesitaban ayuda internacional se reducen a los judíos alemanes y austriacos, así como los demás

⁹ *Ibid.*, p. 379.

¹⁰ Kulischer, *op. cit.*, p. 308.

¹¹ *Ibid.*, p.302.

desplazados alemanes, austriacos e italianos (dado que su país estaba derrotado)¹², y los trabajadores forzados, personas deportadas y prisioneros en los países que habían sido ocupados por el Eje, porque sus estados se habían debilitado demasiado como para poderlos auxiliar sin ayuda internacional.

En Grecia, los desplazamientos internos fueron consecuencia tanto de las ocupaciones durante la Segunda Guerra Mundial como de la guerra civil que surgió posteriormente. En abril de 1941, Alemania ocupó Grecia, y Bulgaria anexó las provincias de Macedonia y Thrace. En consecuencia, la población huyó en masa hacia otras partes del país. De acuerdo con el Gobernador del Norte de Grecia, el número de desplazados alcanzó 112,000 personas.¹³ En 1946, estalló una guerra civil que causó aún mayores muertes y estragos. Para septiembre de 1949, habían 700,000 desplazados internos: uno de cada diez habitantes.¹⁴

En cuanto a las crisis humanitarias que surgieron en estos años fuera de Europa, destaca el caso de China. El número de personas internamente desplazadas en China como resultado de la Segunda Guerra Mundial, y posteriormente, de la guerra civil entre nacionalistas y comunistas, es casi incalculable. De acuerdo con las cifras disponibles,

¹² A excepción de los judíos, los alemanes desplazados dentro de Alemania se encontraban en una situación muy particular, dado que su país fue ocupado y dividido por los aliados de tal manera que el estado alemán dejó de existir para efectos prácticos. Los desplazados alemanes se encontraban bajo la jurisdicción de la Comandancia Militar Aliada y, como nacionales del país enemigo que acababa de ser derrotado, no contaban con ningún apoyo de los aliados. El caso de los austriacos era similar. Jacques Vernant, *The Refugee in the Post-War World: Preliminary Report of a Survey on the Refugee Problem*, Ginebra, United Nations, 1951, p. 3.

¹³ Kulischer, *op. Cit.*, p. 293.

¹⁴ Louise Holbourn, *The International Refugee Organization: A Specialized Agency of the United Nations. Its History and Work 1946-1952*, Londres, OUP, 1956, p. 138.

podrían haber 20 o hasta más de 30 millones de “refugiados” internos en estos años.¹⁵ Los desplazados eran campesinos que regresaban a sus tierras cuando se aplacaba el conflicto, pero huían de nuevo con los avances de las tropas de ambos lados, cada vez más hacia el occidente del país. Algunos se hospedaban con familiares, o recibían ayuda mínima de agencias voluntarias o gubernamentales, pero la gran mayoría vivía sin recursos, al borde de la muerte por desnutrición o por enfermedad.¹⁶ Otros más huyeron hacia las ciudades; en 1949, el ejército comunista encontró a 650,000 desplazados provenientes del campo en Shanghai.¹⁷

En otras regiones, surgieron conflictos en torno a la creación de nuevos estados, donde los distintos grupos étnicos o religiosos se separaron. La división de la India y la creación del estado de Pakistán causó el desarraigo de unos 14 millones de personas entre 1947 y 1951.¹⁸ Las tensiones constantes entre las minorías que permanecían en uno u otro país causaron sin duda el desplazamiento de algunos sectores de la población, sobre todo de quienes vivían cerca de las nuevas fronteras, hacia el interior de cada país.¹⁹

La creación del estado de Israel y la guerra árabe-israelí de 1948-49 desplazó a entre 626,000 y 770,000 palestinos.²⁰ Más allá de la cifra exacta, la crisis de los refugiados palestinos fue masiva. De acuerdo con una clasificación detallada elaborada por Howard

¹⁵ *The China Press*, Shanghai, 5 June 1947, con datos de Economic Commission for China and the Far East (ECAFE), “Survey of Reconstruction Problems and Needs”, y CNRRA, “Report on Food Requirements, Imports and Distribution”, citados en Woodbridge, *op. cit.*, p. 406.

¹⁶ *Ibid.*, p. 406.

¹⁷ Suzanne Pepper, *Civil War in China*. Berkeley, University of California Press, 1978, pp. 410 et passim, citado en Aguayo, Surkhe y Zolberg, *Escape from Violence*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 156.

¹⁸ *Ibid.*, p. 126.

¹⁹ *Ibid.*, p. 136.

²⁰ La primera cifra es de la Oficina Israelí de Estadísticas, para 1949; la segunda es un cálculo de Janet Abu-Lughod, demógrafa identificada con la causa palestina. Citados en Howard Adelman, “Palestinian

Adelman, en 1948 habían 1,400,000 palestinos no-judíos en el territorio del antiguo mandato británico; de ellos, 52% se desplazó de alguna forma.

Del total de 731,500 personas desarraigadas, unas 250,000 se dispersaron hacia otros países del Medio Oriente, convirtiéndose claramente en refugiados. Aproximadamente 428,000 palestinos árabes se trasladaron a Gaza y Cisjordania, permaneciendo en teoría dentro de su territorio original: la antigua Palestina. Estas personas se pueden clasificar como refugiados palestinos árabes “dentro de su tierra natal” (*in-homeland refugees*). Sin embargo, dado que desde 1949 hasta 1956 Gaza quedó bajo control egipcio y Cisjordania en manos de Jordania, no se puede considerar que los palestinos en estas zonas eran desplazados internos, porque se encontraban dentro de las fronteras de otro país.²¹ Finalmente, aproximadamente 42,000 refugiados palestinos árabes regresaron al nuevo estado de Israel, y unos 1,500 palestinos árabes se desplazaron dentro de Israel; todos ellos finalmente adquirieron ciudadanía israelí. Se puede considerar a esta última categoría como desplazados internos.²² En suma, queda claro que en el caso de Palestina el problema más grave fue el de los palestinos árabes refugiados, y aquellos que permanecieron en Gaza como apátridas.

“Palestinian Refugees: Defining the Humanitarian Problem”, USCR, *World Refugee Survey*, Washington, USCR, 1983, p. 22.

²¹ En el caso de Cisjordania, los refugiados palestinos adquirieron la ciudadanía de Jordania; en el caso de Gaza, los refugiados palestinos se convirtieron en apátridas. *Ibid.*, p. 24.

²² *Ibid.*, p. 21-24.

GUERRAS SELECCIONADAS Y FLUJOS DE MIGRACIÓN FORZADA, 1945 - 1950					
FECHA	LUGAR	TIPO DE GUERRA	NÚMERO DE REFUGIADOS	NÚMERO DE DESPLAZADOS INTERNOS	FUENTES
1945 - 1946	Europa en general URSS Alemania	Secuelas de la 2ª Guerra Mundial	Personas desarraigadas en general: más de 20 millones	12 millones una proporción de los 12,800 judíos alemanes; aprox. 4 millones de zona soviética a zonas occidentales	Inter-Allied Committee, en Woodbridge Kulischer Proudfoot
1948 - 1949	Palestina	internacional: creación de Israel	670,000	1,500	Adelman
1946 - 1949	Grecia	civil	N.D.	c. 700,000	Greek Ministry
1946 - 1950	China	civil	1947-1950: 700,000 a Hong Kong; 1949: 1.5 millones a Taiwan	20 - 30 millones	Holbourn, en Aguayo et. al.; ECAFE y CNRRA, en Woodbridge
1947 - 1949	Cachemira	internacional: India - Pakistán	1947-51: 14 millones	N.D.	Aguayo et. al.

El régimen de refugiados y la respuesta de la ONU al desplazamiento interno

Al liberar los territorios ocupados por los alemanes, los aliados habían otorgado ayuda humanitaria inmediata a la población afectada, bajo la dirección primero de SHAEF (Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force) y después de UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Agency), que operó entre 1943 y 1947.

En un primer momento después de la liberación, y a falta de un organismo internacional efectivo, los militares fueron, junto con la Cruz Roja, los únicos que podían proveer ayuda humanitaria a los civiles y refugiados. SHAEF se terminó oficialmente el 13 de julio de 1945, después de haber facilitado las operaciones de UNRRA durante casi dos

años.²³ UNRRA heredó la mayoría de las políticas establecidas por SHAEF, y permaneció subordinada al mando militar aliado hasta su término. Dependía de los militares para tener acceso a los países en los cuales estableció operaciones humanitarias.²⁴ Entre 1945 y 1946, UNRRA otorgó ayuda humanitaria en una escala masiva. La tarea abrumadora de clasificar, asistir y transportar a los millones de desplazados europeos se logró en gran medida gracias a la estructura y eficiencia militar.²⁵

Los nacionales “enemigos” o “ex-enemigos”, incluyendo a los alemanes étnicos de países de Europa del Este, no calificaban para recibir ayuda de UNRRA, salvo víctimas de persecución: todas aquellas personas que “han sido obligadas por parte del enemigo a dejar su país o lugar de origen o residencia debido a su raza, religión o actividades a favor de las Naciones Unidas [los aliados]”.²⁶ Por ende, los judíos, presos políticos y trabajadores forzados recibieron ayuda de UNRRA. Por otra parte, el mandato de UNRRA era suficientemente amplio para otorgar ayuda a la mayoría de las personas desarraigadas,

²³ “Gracias a una planeación previa muy sólida por parte de los militares, la tarea de proveer ayuda a cientos de miles de refugiados se llevó a cabo sin mayores sobresaltos durante el primer invierno [1944-45]. En cada ocasión, las políticas de SHAEF habían sido probadas y resultaron ser muy sólidas.” Proudfoot, *op. Cit.*, p. 130.

²⁴ Un analista del trabajo de este organismo describió su manera de operar en 1946: “las operaciones de UNRRA en territorio “enemigo” estaban sujetas al consentimiento por parte del comando militar aliado durante el periodo de guerra, y desde entonces han estado sujetas a acuerdos con la autoridad militar aliada que controla el gobierno dentro de Alemania”. W. Arnold-Forster, “UNRRA’s Work for Displaced Persons in Germany”, *International Affairs*, vol. XXII, núm. 1, enero 1946, p. 3.

²⁵ En su momento más activo, UNRRA proporcionó y transportó 20 millones de toneladas de materiales a Europa, una cantidad mayor que todo el equipamiento militar que mandó Estados Unidos durante la guerra. Maggie Black, *The Children and the Nations: The Story of UNICEF*, Nueva York, UNICEF, 1986, p. 13. Tenía más de 3,000 empleados, misiones en 24 países, 17 oficinas de aprovisionamiento, y una sección especial dedicada exclusivamente a la repatriación de los desplazados, que contaba con 5,000 empleados. Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organizations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Pubs., 1985, p. 13.

²⁶ Arnold-Forster, *op. cit.*, p.2.

incluyendo tanto los “desplazados” como los “refugiados”, aunque la repatriación de los “desplazados” era la prioridad.²⁷

A pesar de que la rama encargada de personas desplazadas de UNRRA no especificaba ninguna ayuda para los desplazados internos, la agencia no distinguía necesariamente entre desplazados que cruzaban una frontera y los que no. Por ende, otorgó ayuda a varias de las categorías de desplazados internos identificadas arriba, salvo los alemanes.²⁸ “Ciertas categorías de desplazados internos italianos” (principalmente, mujeres y niños) también calificaban para recibir ayuda de UNRRA.²⁹ Este organismo ayudó a cerca de 90,000 italianos a abandonar los campamentos donde se encontraban y regresar a sus lugares de origen.³⁰ Finalmente, las misiones de UNRRA en los países “receptores” generalmente ayudaban a reubicar tanto a los repatriados como a los desplazados internos.³¹ En los primeros años de la Guerra Civil Griega, UNRRA otorgó ayuda a toda la población, especificando “aquellos que se encontraban internamente desplazados”.³² Conforme se agudizó el conflicto, sin embargo, el gobierno bloqueó la ayuda de UNRRA destinada a las zonas ocupadas por la guerrilla comunista.³³

²⁷ La responsabilidad para reubicar o proteger a los “refugiados” era sólo de corto plazo, y debía pasar a manos del Comité Intergubernamental de Refugiados (la agencia sucesora del Comité de la Sociedad de las Naciones, apoyada sobre todo por Estados Unidos).

²⁸ De acuerdo con la categoría 12 del documento “Criterios militares de UNRRA sobre cuáles personas desplazadas pueden recibir ayuda en las zonas occidentales de Alemania”, expedido en julio de 1946, los judíos alemanes “pueden recibir ayuda de UNRRA, ya que probablemente todos fueron desplazados internamente como consecuencia de la guerra”. No obstante, dado que eran relativamente pocos, no se les dio prioridad. Proudfoot, *op. Cit.*, p. 246, 334.

²⁹ Arnold-Forster, *op. cit.*, p. 2.

³⁰ Woodbridge, *op. Cit.*, p. 265.

³¹ *Ibid.*, p. 494.

³² Woodbridge, *op. Cit.*, p. 124.

³³ William A. McNeill, *Greece: American Aid in Action: 1947-1956*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1957, p. 42.

UNRRA también estableció una oficina de operaciones en China. La sección encargada de “Personas Desplazadas” dividía su ayuda según cuatro categorías: los desplazados internos chinos, los chinos de ultramar en China, los chinos fuera del país (“refugiados” chinos propiamente), y los europeos en China.³⁴ En un principio, la ayuda de UNRRA se dirigió a los 260 millones de habitantes de las zonas que habían sido ocupadas por los japoneses.³⁵ Sin embargo, pronto estalló la guerra civil, agudizando los problemas humanitarios y dificultando la entrega de ayuda. UNRRA intentó negociar el acceso humanitario con ambas partes del conflicto, estableciendo así el mecanismo que seguirían posteriormente las agencias de la ONU.³⁶ En total, UNRRA distribuyó alimentos a entre 2 y 3 millones de personas en China, y otorgó ayuda adicional (ropa, medicinas, etc.) a entre 8 y 10 millones de personas, incluyendo aproximadamente un millón de desplazados internos.³⁷

Después de repatriar a millones de personas, UNRRA terminó sus operaciones. No obstante, se previó la necesidad de que la ONU continuara con las tareas humanitarias de UNRRA, dado que millones de europeos aún se encontraban en condiciones sumamente precarias. Además, conforme aumentaba el número de refugiados de Europa del Este, se hizo patente la necesidad de crear una agencia capaz de proteger legalmente a los refugiados que no podían regresar (retomando las funciones de la Oficina para Refugiados de la Sociedad de las Naciones).

³⁴ CNRRA citado en Woodbridge, *op. Cit.*, p. 492.

³⁵ *Ibid.*, p. 372.

³⁶ UNRRA cooperó tanto con CNRRA (Chinese National Relief and Rehabilitation Administration), la agencia del gobierno nacionalista, como con CLARA (Communist Liberated Areas Relief Administration), la agencia comunista. Así, se logró canalizar víveres a la población en las regiones controladas por los comunistas. *Ibid.*, p. 375.

³⁷ *Ibid.*, p. 451.

Gracias a la presión ejercida por varios individuos que habían formado parte de UNRRA y del ex-presidente estadounidense Herbert Hoover, se creó el Fondo de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).³⁸ UNICEF destinó la mayor parte de su ayuda, en esta etapa, a los niños europeos, tanto civiles como refugiados y desplazados internos.³⁹ A pesar de su precaria situación financiera, esta agencia también ayudó a los desplazados internos en Grecia.⁴⁰

La otra heredera de UNRRA fue la Organización Internacional para Refugiados, cuyo mandato se reducía a repatriar los refugiados restantes en Europa (el llamado “último millón”). Entre quienes estaban encargados de redactar la constitución de esta agencia había algunas opiniones a favor de una definición amplia de los desplazados, según su necesidad de protección, en vez de su ubicación dentro o fuera del país de origen.⁴¹ Sin embargo, a diferencia de UNRRA, que mencionaba de manera general a todas aquellas

³⁸ Se puede considerar que UNICEF fue la principal heredera de UNRRA: fue la destinataria de la mayor parte de sus recursos y heredó el objetivo primordial de proveer ayuda material. El mandato de UNICEF era más amplio que el de UNRRA, porque universalizó los criterios de asistencia. Ya no distinguía entre destinatarios “enemigos” o “aliados”; de acuerdo con su estatuto fundador, la asistencia se debía otorgar “con base en el grado de necesidad, sin discriminar por raza, credo, nacionalidad, status o creencia política” (Black, *op. Cit.*, p. 34).

³⁹ En 1948, UNICEF proveía raciones de alimentos básicos a 4.5 millones de niños. En Italia, otorgó ayuda a los niños desplazados o abandonados a causa de la guerra. *Ibid.*, p. 45, y Dorothy Macardle, *Children of Europe. A Study of the Children of Liberated Countries*, Londres, Victor Gollancz Ltd., 1949, p. 300.

⁴⁰ UNICEF respondió a una petición de ayuda por parte del representante griego ante la ONU con mayores dotaciones de víveres, que distribuyó en el Norte del país y en los centros de atención a desplazados del gobierno y de las agencias voluntarias. E/ICEF/31, 4 octubre 1947. En 1949, UNICEF calculó que habían más de 300.000 niños “refugiados de la guerrilla” en el país, pero lamentó que no tenía recursos para auxiliarlos más allá de una dotación alimenticia mínima. E/ICEF/96, 18 enero 1949.

⁴¹ El director del Comité Intergubernamental para Refugiados, Sir Herbert Emerson, afirmó que “había que corregir la impresión de que el término ‘refugiado’ se refería invariablemente a quien había abandonado su país”. Agregó que “el término ‘refugiado’ generalmente se utiliza para referirse a quien no goza de la protección del gobierno de su país, ya sea que se encuentre dentro o fuera de él”. Esta visión, basada en las necesidades de la víctima, era muy adelantada para su época. ESC, *Summary Record of the Second Meeting of the Committee of the Whole on Refugees and Displaced Persons*, UN Doc. E/74 (17 de junio de 1946), citado en Ved P. Nanda, “Comments on: The Legal Basis of International Jurisdiction to Act

personas que “han sido obligadas a dejar su país, o *lugar de origen o residencia anterior*”, la Constitución de la OIR definió de manera más precisa a los refugiados y desplazados como aquellos que habían salido de su país, excluyendo así a los desplazados internos: “la persona desplazada es aquella que, como resultado de las acciones del régimen mencionado...ha sido deportada de, o ha sido obligada a *dejar el país del cual es nacional, o en el cual habitaba*, como por ejemplo las personas que constituyeron fuerza de trabajo forzado [...] *El refugiado es una persona que ha dejado, o que se encuentra afuera de, su país de nacionalidad o de residencia habitual* [...] y quien, como resultado de los acontecimientos subsecuentes al estallido de la Segunda Guerra Mundial, no puede o no quiere gozar de la protección del gobierno de su país...”⁴²

El mandato de la OIR incluía a todos aquellos refugiados no-alemanes⁴³ que aún permanecían en Alemania, Austria e Italia, además de algunos grupos de refugiados del periodo anterior a la guerra. Su constitución mencionó una sola excepción que incluye a ciertos desplazados internos: el término refugiado se aplica a las personas que, habiendo residido en Alemania o en Austria, y siendo de origen judío, o extranjeros, o personas sin estado, fueron víctimas de la persecución Nazi, y fueron detenidos dentro...de uno de estos países...y aún no han sido reubicados.”⁴⁴ De acuerdo con esta excepción, en 1947 la OIR ayudó a más de 5 mil judíos alemanes dentro de las tres zonas occidentales de Alemania,⁴⁵ pero es difícil encontrar cualquier otra referencia a los desplazados internos europeos. En

with Regard to the Internally Displaced”, en V. Gowlland-Debbas (ed.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, p. 137.

⁴² Proudfoot, *op. Cit.*, p. 402-403.

⁴³ La OIR aún negaba ayuda a los alemanes y a todas aquellas “personas que evidentemente ayudaron al enemigo”. Sir Arthur Rucker, “The Work of the International Refugee Organization”, *International Affairs*, Vol. XXV, núm. 1, enero 1949, p. 66.

⁴⁴ Constitución de la OIR, Anexo I. Parte I. Sección A, art. 3, en Vernant, *op. Cit.*, p. 3.

el caso de Grecia, la OIR se limitó a intentar repatriar o reubicar a los refugiados de otros países, especialmente rumanos, que se encontraban allí.⁴⁶

Hacia el final de su existencia, la OIR empezó a encargarse de los nuevos flujos de refugiados. En un discurso pronunciado en 1949, Sir Arthur Rucker, funcionario de la OIR, enfatizó que “también debemos hacer lo que podamos para el grupo que se conoce como “neo-refugiados”: aquellas personas que, aun hoy, están entrando a Europa Occidental desde el Este.”⁴⁷ No obstante, la OIR ignoró a los vastos flujos de refugiados en India y Pakistán, a pesar de que los delegados de estos países pidieron la ayuda de la ONU en repetidas ocasiones. La Organización Mundial de la Salud y UNICEF otorgaron cierta ayuda, pero por lo general se consideraba que no eran de la incumbencia de la OIR.⁴⁸

Políticas detrás del régimen incipiente de refugiados

UNRRA reflejó la actitud militar, sobre todo en cuanto a su definición de cuales desplazados calificaban para recibir ayuda aliada. La victoria de unos estados por encima de otros, característica inherente de cualquier periodo de post-guerra, llevó a que, a pesar de tener un objetivo fundamentalmente humanitario, UNRRA otorgara su ayuda de manera parcial, distinguiendo claramente entre ciudadanos de las “naciones unidas” (aliados) y de países “enemigos”. Por otra parte, UNRRA nunca tuvo acceso a los países

⁴⁵ Holbourn, *op. cit.*, p. 199.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 138. “En Grecia, aunque la OIR ha intentado a lo largo del año reubicar al mayor número posible de refugiados dentro de su mandato, estas operaciones no han podido seguirle el paso a la tasa de llegadas de nuevos refugiados.” IRO, octava sesión del Consejo General, 22-27 de octubre de 1951, Resolución 97(9), en *Ibid.*, p. 745.

⁴⁷ Rucker, *op. Cit.*, p. 66. Los refugiados palestinos, que habían sido atendidos por UNRRA, pasaron a manos de UNRPR (United Nations Relief for Palestine Refugees), precursora de UNRWA.

de Europa del Este ni a Alemania del Este. Desde el comienzo, eran evidentes las tensiones entre los aliados que llevarían a la disolución de UNRRA.

Para finales del decenio de 1940, la tan mencionada “cortina de hierro” había caído sobre Europa, con la división de Alemania, el condicionamiento de la ayuda económica del Plan Marshall y la creación de la OTAN, entre muchos otros factores. A nivel mundial, el desarrollo de armamento nuclear por parte de Estados Unidos y de la URSS consolidó sus posiciones como grandes potencias, y también como grandes rivales. La doctrina Truman de 1947, según la cual Estados Unidos otorgaba a si mismo la responsabilidad y la obligación de “apoyar al mundo libre” y de combatir a las fuerzas “hostiles”, marcó el comienzo de la política de contención del comunismo (*containment*). Poco después se desarrollaron estrategias más completas para atacar el comunismo (*rollback*).⁴⁹

En la naciente Organización de las Naciones Unidas, pronto se hizo patente la dificultad de llegar a acuerdos entre las potencias. El órgano político principal, el Consejo de Seguridad, se estaba paralizando debido a la rivalidad entre Estados Unidos y la URSS.⁵⁰ A pesar de su aspiración a la universalidad, la Asamblea General aún era un foro pequeño, en donde la mayoría de los estados miembros eran occidentales. No se admitieron nuevos miembros, debido al desacuerdo entre las potencias en el Consejo de Seguridad. El calificativo necesario de “estado amante de la paz” se convirtió en un arma

⁴⁸ Aguayo, Surkhe y Zolberg, *op. cit.*, p. 134.

⁴⁹ Geoff Simons, *The United Nations: A Chronology of Conflict*, Londres, The Macmillan Press, 1994, p. 102.

⁵⁰ En enero de 1946, Irán presentó la primera queja al Consejo, en contra de la interferencia de la URSS en su territorio. En respuesta, la URSS se quejó inmediatamente después de la presencia de tropas británicas en Grecia. Las acusaciones y los bloqueos entre las potencias habían llegado para quedarse. H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, London, Oxford University Press, 1979, p. 48.

política para excluir a los estados bajo la esfera de influencia de la potencia rival.⁵¹ Antes de 1955, las grandes potencias occidentales intentaron ampliar la jurisdicción y las capacidades de la Asamblea, en donde podían alcanzar fácilmente una mayoría, para poder llevar a cabo sus políticas internacionales.⁵²

El tema al cual se dedicó mayor atención en las primeras sesiones de la Asamblea General y de ECOSOC fue el de los desplazados europeos: el fenómeno persistía y era potencialmente desestabilizador. En contraste con el consenso relativamente rápido que se logró en torno a la creación de UNICEF,⁵³ la creación de una agencia que se encargara tanto de los desplazados como de los refugiados fue un tema sumamente politizado. Los desacuerdos cada vez mayores entre los aliados habían restringido las capacidades de UNRRA, por lo cual los países occidentales intentaron crear una nueva organización dentro del marco de la ONU. Sin embargo, los mismos desacuerdos surgieron de nuevo, sobre todo debido a la nueva ola de refugiados provenientes de Europa del Este.

Para la URSS, toda persona desarraigada debía regresar a su país; no tenía derecho de decidir por sí misma dónde residir. Sólo el estado tenía el derecho de regular el movimiento de las personas. Por ende, los delegados soviéticos (y los de estados satélites de Europa del Este) insistían en que entre los refugiados había un gran número de

⁵¹ Miguel Marín Bosch, *Votos y Vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, México, FCE, 1994, p. 23.

⁵² El caso de Grecia en 1947 es un buen ejemplo del predominio occidental en la Asamblea. Mientras que la URSS vetó la creación de un cuerpo de paz en Grecia, pasó a la Asamblea, en donde los países occidentales obtuvieron los votos suficientes para proponer la creación de UNSCOB, uno de los primeros cuerpos de paz.

⁵³ La creación de UNICEF fue un tema poco controvertido, dado que la infancia simboliza hasta cierto punto la ayuda humanitaria en su forma más neutral; la mayoría de los estados miembros de la ONU estaban de acuerdo con la creación de una agencia que protegiera a la infancia. Tanto Estados Unidos como la Unión Soviética eran miembros del Consejo Ejecutivo de UNICEF, nombrados por ECOSOC, por lo cual

“traidores y criminales de guerra” que se negaban a regresar. Por ende, el único propósito de una agencia internacional debía ser la repatriación inmediata; bajo ninguna circunstancia debían permanecer los refugiados soviéticos en Europa Occidental, o ser reubicados en terceros países.⁵⁴ Aunque Estados Unidos y los países de Europa Occidental acordaron que la nueva organización apoyaría la repatriación, defendían ante todo el concepto de *non-refoulement*.⁵⁵ Debido a la insistencia de la URSS, la Organización Internacional para Refugiados (OIR) estipuló que la repatriación voluntaria era la solución preferida al problema de los refugiados, pero en realidad “la organización fomentó proyectos de reubicación en países de asilo, de acuerdo con los intereses de los países occidentales”.⁵⁶ Esta posición concordaba tanto con la necesidad de mano de obra de los países occidentales en este periodo de reconstrucción después de la Guerra, como con el uso propagandístico que se podía hacer de los refugiados provenientes de la URSS.

Finalmente, se designaron amplias categorías de personas que podrían recibir ayuda de la OIR, en vez de estipular una definición general de “refugiado”, para intentar lograr un consenso entre Este y Oeste.⁵⁷ A pesar de esto, la URSS y sus aliados no formaron parte de la nueva Organización; por ende, pudo servir los intereses del bloque occidental.

desde un principio la agencia gozó de una representación y cooperación internacional muy poco común en ese momento. Macardle, *op. Cit.*, p. 301.

⁵⁴ Discurso de Andrei Vishinsky ante la primera sesión de la Asamblea General, 1946, citado en Maurrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*. Nueva York, Oxford University Press, 1985, p. 340-341.

⁵⁵ Leon Gordenker, “The United Nations and Refugees”, en Lawrence S. Finkelstein (ed.), *Politics in the United Nations System*. Durham, Duke University Press, 1988, p. 277.

⁵⁶ Kim Salomon, citado en B.S. Chimni, “From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems”, UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, documento de trabajo núm. 2, mayo 1999, p. 2.

⁵⁷ Maurrus, *op. cit.*, p. 341.

Los estados que formaban parte del Consejo Ejecutivo de la OIR (y sobre todo Estados Unidos, que aportaba la mayor parte del presupuesto de la Organización) tenían en mente una agencia temporal que, además de repatriar al “último millón” dejado por UNRRA, reubicaría al mayor número posible de refugiados provenientes de Europa del Este. Desde un principio, se previó que debería ser reemplazada por otra organización mucho más específica, una vez que hubiera resuelto el problema aún masivo de quienes habían sido desplazados por la segunda guerra.

El interés por los refugiados fuera del ámbito europeo se redujo después del esfuerzo de UNRRA en Asia. La OIR reflejaba los intereses europeos y norteamericanos; el caso de la India es el ejemplo más claro de una región abandonada por el naciente régimen de refugiados, debido a su bajo interés estratégico.⁵⁸ Por otro lado, la creación de UNRWA (el Organismo de Obras Públicas y Socorro a los Refugiados de Palestina) reflejó un interés particular, que surgió porque los europeos habían participado en la creación del estado de Israel y se sentían comprometidos con los refugiados palestinos.⁵⁹

Las primeras normas del régimen de derechos humanos

En los primeros años de la ONU, hubo un esfuerzo notable por crear normas e instituciones referentes a los derechos humanos. En el espíritu del preámbulo de la Carta de dicha Organización y de acuerdo con el artículo 55 de la misma, donde se estipula la importancia de los derechos humanos, la Asamblea General estableció la Comisión de

⁵⁸ Aguayo, Surkhe y Zolberg, *op. cit.*, p. 135.

⁵⁹ En contraste con la definición de la OIR, la definición de las personas bajo el mandato de UNRWA era sumamente amplia, basada en las necesidades de las personas más que en su estatus legal. Así,

Derechos Humanos en su primera sesión. No obstante, no había aún ningún consenso en cuanto a las facultades de la Comisión y los alcances que tendría.

El debate entre los juristas más renombrados de la época ilustra la incertidumbre en cuanto a la competencia de dicha Comisión. Mientras que Hersch Lauterpacht y Frederick Nolde enfatizaban que este órgano debía tener amplio poder para identificar violaciones de derechos humanos y para hacer cumplir las disposiciones de una Convención sobre el tema, juristas como Percy Corbett y Phillip Jessup advirtieron que se debía avanzar paso a paso, construyendo primero un consenso internacional en torno a ciertas normas básicas.⁶⁰

Sobre todo, los delegados en la Asamblea General y en el ECOSOC coincidían en que la Comisión no debía darle a la ONU la autoridad para intervenir en los asuntos internos de los estados. Estaban en contra de la idea de identificar violaciones específicas, y de que los miembros de la Comisión sirvieran en una capacidad individual. Se afirmó que debían ser representantes estatales, y desde la primera sesión (de 18 miembros) la mayoría eran representantes occidentales. Sólo habían tres representantes del bloque soviético: esta composición duró hasta 1954.⁶¹

Debido a la actitud limitante de los estados, una de las primeras resoluciones de la Comisión restringió su propio poder, estipulando que no tenía autoridad para atender las quejas específicas presentadas ante la ONU.⁶² Por ende, el enfoque estaba en la formulación de normas básicas que crearían un consenso entre los estados. Eleanor

UNRWA se refiere a todos aquellos "que necesitan auxilio" y que hayan residido en Palestina al menos dos años antes de 1948. Adelman, *op. cit.*, p. 20.

⁶⁰ Howard Tolley Jr., *The UN Commission on Human Rights*, Boulder. Westview Press, 1987, p. 8.

⁶¹ *Ibid.*, p. 11.

⁶² Comisión de Derechos Humanos, "Informe de la Primera Sesión". UN Doc. E/259 (1947), párrafo 22, citado en *Ibid.*, p. 17.

Roosevelt enfatizó la importancia de elaborar una declaración, pero también consideró que formular una Convención sería poco viable en ese momento.⁶³ Finalmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos que se terminó en 1948 representó sin duda un paso fundamental para el régimen internacional de derechos humanos, pero no tenía fuerza vinculativa, y no se propuso ningún mecanismo para asegurar el cumplimiento de las normas estipuladas en ella.

Por otra parte, la Convención sobre el Genocidio y diversas normas referentes a derechos laborales y de la mujer señalaban el comienzo de una nueva área de interés internacional. Pareciera, en suma, que en estos años “los estados no podían evitar formular normas proclamando grandes ideales, aún si sus políticas específicas no cumplían con estos estándares”.⁶⁴

Conclusión

Estos antecedentes son importantes por varias razones. En primer lugar, ilustran un periodo en el que el número de desplazados internos fue enorme. Si bien estas cifras se deben en gran parte a que los desplazados se encontraban en dos de los países más poblados del mundo, sirven para cuestionar la idea de que el desplazamiento interno es un problema nuevo. Además, habían desplazados internos en varias regiones geográficas: tanto en Europa (las secuelas de los movimientos poblacionales ocasionados por la Guerra) como en los diversos conflictos que surgieron después: las guerras civiles de

⁶³ Mrs. Franklin D. Roosevelt, “The Promise of Human Rights”, *Foreign Affairs*, abril de 1948, vol. 26, núm. 3, p. 471.

Grecia y de China, el conflicto pakistaní, la independencia de Vietnam y la situación compleja en Medio Oriente. En cada una de estas situaciones de guerra, ya fuera internacional o interna, es muy probable que hubieron desplazados internos, aunque es difícil contabilizarlos con exactitud.

En estos años se puede ver un cambio en el tipo de conflictos (y por ende, en las necesidades humanitarias de las víctimas). Las personas desplazadas internamente como resultado de la Segunda Guerra Mundial pudieron, por lo general, regresar a su lugar de origen con la ayuda de su propio gobierno. Después del caos inicial del proceso de liberación en 1945, no se consideraba necesaria la ayuda internacional para este grupo, dado que en la mayoría de los casos el estado mismo tenía, si no la capacidad plena para solucionar el problema (dada su debilidad después de la guerra), al menos la voluntad de ayudar a sus propios nacionales. Como lo expresó el Gen. Malcolm Proudfoot en la cita al comienzo de este capítulo, en este caso los problemas de los desplazados internacionales eran mucho mayores.

En contraste, el desplazamiento interno que ocurrió en China y Grecia fue el resultado de una Guerra Civil en curso. Las víctimas estaban huyendo de una u otra facción, y aún no podían regresar a su región de origen: su situación era análoga a la de los refugiados. Por ende, sus necesidades eran más graves. Este patrón es el que caracterizaría gran parte de los conflictos de la Guerra Fría, como se verá en las etapas posteriores.

La división de la India y la creación del estado de Pakistán también fue el primer ejemplo de los desplazamientos masivos que el proceso de descolonización desataría en

²⁴ David P. Forsythe, "The Politics of Efficacy: The United Nations and Human Rights", en Lawrence S. Finkelstein (de.), *Politics in the United Nations System*, Durham, Duke University Press, 1988,

los siguientes años. En este caso, el desplazamiento fue por razones sobre todo religiosas y étnicas, un patrón que se repetiría posteriormente en el mismo subcontinente y en África, causando tanto flujos de refugiados como de desplazados internos.

En segundo lugar, estos antecedentes ilustran los motivos fundamentalmente políticos, más que humanitarios, detrás de la respuesta hacia los refugiados y desplazados internos. Aunque la cooperación aliada había llevado a la creación de la ONU, desde sus primeros años se vio afectada por la desintegración de la alianza y la rivalidad de Guerra Fría. Si bien es cierto que hubo ayuda internacional para los desplazados internos en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, esto se debió a circunstancias excepcionales: los aliados actuaron con el fin de pacificar una región y establecer un orden definido por los victoriosos por encima de los vencidos. Por esta misma razón, aunque la ayuda era humanitaria, no era imparcial: los desplazados alemanes estaban excluidos. Por otra parte, los aliados pudieron otorgar ayuda a los desplazados mientras aún había cooperación militar entre ellos, y consenso en cuanto a los objetivos generales de UNRRA: la ayuda material y la repatriación.

En tercer lugar, en este primer periodo se podría afirmar que aunque había voluntad de crear normas universales de derechos humanos, el régimen en torno a ellos era sumamente incipiente, y el régimen de refugiados no estaba estrechamente vinculado con el.

En suma, la ayuda a los desplazados internos desapareció con la creación de la OIR, cuya definición de refugiado fue mucho más acotada. Además, la preocupación por aquellos refugiados que surgían fuera del ámbito europeo era mínima si no se vislumbraba

alguna importancia estratégica de la región en la rivalidad bipolar que estaba surgiendo. Los debates que se suscitaron en torno a las funciones de la OIR condicionarían de manera similar al ACNUR poco tiempo después. Así, estos primeros años muestran las raíces políticas del régimen de refugiados y humanitario que surgiría a partir de 1950, dentro del marco de la ONU.

CAPÍTULO III

LOS PRIMEROS PASOS DE UN RÉGIMEN LIMITADO: 1950 - 1960

A distinction can be made between "internal refugees" [...] and "international" refugees: [international agencies] have always restricted their assistance to "international" political refugees... "internal" refugees continue to be the responsibility of the country within which they seek refuge.

- G.J. Van Heuven Goedhart, primer Alto Comisionado para Refugiados, 1953.

Conflictos, flujos de refugiados y desplazados internos

La Guerra de Corea que comenzó en 1950 marcó el principio de la expansión de la rivalidad este-oeste a otras regiones del mundo; fue el primer conflicto en el cual las superpotencias intervendrían para mantener o extender sus "esferas de influencia". Entre 1950 y 1955, comenzó también el periodo de descolonización, con las independencias de Indonesia, Vietnam, Marruecos, Tunes y Argelia. El periodo entre 1955 y 1960 se caracterizó por la división aguda entre Este y Oeste, pero sobre todo por el surgimiento y la consolidación de nuevos países como resultado del proceso de descolonización.

De acuerdo con los datos recopilados por SIPRI, entre 1950 y 1959 comenzaron 9 guerras de tamaño notable, además de otros conflictos cuya magnitud no está estipulada en las listas de SIPRI, pero que quizás fueron del mismo tamaño.¹ En el decenio de 1950, los principales conflictos fueron la Guerra de Corea (1950-53); la independencia de Vietnam del dominio francés, terminando con la división del país en 1954; y el comienzo de una nueva guerra internacionalizada en Vietnam, en 1959. SIPRI también incluye la guerra

civil en Colombia, que está clasificado como un conflicto de la misma magnitud que la de Corea.

No se cuenta con datos detallados para cada uno de estos conflictos, pero de acuerdo con los datos recopilados, hubo un número considerable de desplazados internos en la mayor parte de ellos. En algunos conflictos se calcula que incluso hubo un número mayor de este tipo de desplazados que de refugiados.

En el periodo denominado “la violencia” en Colombia (1948-1965), la polarización de los partidos conservador y liberal causó grandes enfrentamientos en las zonas rurales. Se calcula que murieron 300,000 civiles; asimismo, aproximadamente 2 millones de campesinos huyeron hacia las ciudades.²

De acuerdo con un documento oficial de la ONU, el número de “refugiados” (tanto internos como externos) en Corea entre 1951 y 1952 era de aproximadamente 5 millones; cerca de 2 millones se desplazaron dentro de Corea del Sur.³ En Indonesia, la revuelta del Darul Islam después de que el país se independizó de Holanda causó grandes desplazamientos internos. Los indonesios de origen étnico chino se desplazaron masivamente desde Java Occidental hacia las ciudades de Jakarta y Bandung. Asimismo, una rebelión en la región de Aceh en 1953 causó un desplazamiento de 60.000 personas hacia la región colindante.⁴

¹ Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook*, 1968-69, p. 366-371.

² Liliana Obregón y Mariá Stavropoulou, “In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians”, en Roberta Cohen y Francis Deng (eds.), *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*, Washington DC, Brookings Institution, 1998, p. 403.

³ UN Doc. ST/DPI/SER.A/78, 29 septiembre 1953, p. 14, citado en Luke T. Lee, “Internally Displaced Persons and Refugees: Towards a Legal Synthesis?” *Journal of Refugee Studies*, Vol.9, núm.1, 1996, p. 32.

⁴ G. McNicoll, “Internal Migration in Indonesia”, *Indonesia* núm. 5 (1968), p. 47, citado en Graeme Hugo, “Forgotten Refugees: Postwar Forced Migration Within Southeast Asian Countries”, en John R. Rogge (ed.), *Refugees: A Third World Dilemma*, New Jersey, Rowman & Littlefield, 1987, p. 288.

En cuanto a Vietnam, durante la guerra de independencia cada lado tenía “zonas seguras” dentro de las cuales absorbía a los desplazados internos. Después de los Acuerdos de Ginebra de 1954 que dividieron temporalmente al país, hubo un éxodo de 900,000 personas desde el Norte hacia el Sur. Estas personas no eran, técnicamente, refugiados, porque estaban cruzando una línea de demarcación, no una frontera internacional.⁵ Al internacionalizarse la guerra en años posteriores, se crearon mayores flujos de desplazados internos. Dentro del Sur mismo, entre 1954 y 1975 se desplazaron 12 millones de personas, la mitad de la población total de dicha región.⁶

La guerra de independencia de Argelia duró más de siete años y desplazó a millones de personas. Además de los refugiados, se estimó que los franceses habían desplazado a la fuerza a más de 1.2 millones de personas dentro del país, quienes fueron reubicados en campamentos especiales. Al final de la guerra, un representante del ACNUR describió las condiciones precarias de vida de las personas en estos campamentos de *regroupment*: “en cada campamento estaban varias centenas de personas [...] que habían vivido amontonados en las laderas de una colina durante los últimos años; habían construido casuchas y todo el campamento estaba rodeado de alambre de púas y vigilado desde arriba. [...] no se les permitía acceso a tierra cultivable. Los alimentos se habían distribuido de manera irregular y en cantidades inadecuadas”.⁷

⁵ B.S.N. Murti, *Vietnam Divided*, Bombay, Asia Publishing House, 1964, citado en Sergio Aguayo, Astri Surhke y Aristide Zolberg, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 162.

⁶ Louis A. Weisner, *Victims and Survivors: Displaced Persons and Other War Victims in Viet-Nam, 1954-1975*, Nueva York, Greenwood Press, 1988.

⁷ Correspondencia de J.D.R. Kelly para el Alto Comisionado, “Visit to Eastern Border Area”, memo, 28 de julio de 1962, 13/1/31 ALG, F/HCR 11.1, citado en UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*.

La Cruz Roja estimó que se había desplazado internamente a 2 millones de personas en Argelia, incluyendo quienes estaban en los campamentos y otros grupos que habían sido evacuados y desplazados como consecuencia de la creación, por parte de los franceses, de cinturones de seguridad (*zones interdites*) que no permitían el paso hacia Marruecos y Túnez.⁸

Entre los conflictos que surgieron en este periodo pero que SIPRI no contabiliza como “grandes guerras”, también hubieron desplazados internos. El saldo de los primeros enfrentamientos en el conflicto separatista de los Tamiles en Sri Lanka en 1958 fue de mil muertos; el gobierno transfirió a 10,000 tamiles al Norte del país, y unos 2,000 sinhaleses se desplazaron hacia el sur.⁹ En la lucha separatista de la guerrilla eritrea en contra del gobierno etíope, se reporta que los enfrentamientos en la región de Gash-Setit causaron el desplazamiento de pueblos enteros.¹⁰

En suma, se puede estimar que hubieron al menos 7 millones de desplazados internos entre 1950 y 1962: una cifra considerable, si bien al parecer menor que el número de refugiados.

Además de los refugiados ya mencionados, hubieron otros flujos significativos: los chinos que aún llegaban a Hong Kong (se estima que entre 1949 y 1969 salieron alrededor de 3.5 millones de chinos),¹¹ el éxodo desde Hungría en 1956 y los cubanos que salieron de su país después de la revolución de 1959. A éstos se suman los europeos del este que

⁸ Louise Holbourn, *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the UNHCR, 1951-1972*, Metuchen, New Jersey, The Scarecrow Press, 1975, p. 965.

⁹ *The Times* (Londres), junio 1-6, 1958 y Sivanandan, “Sri Lanka: Racism and the Politics of Underdevelopment”, p. 18, citado en Aguayo et al., *op. cit.*, p. 147.

¹⁰ Art Hansen y Mark Davidheiser, “Eritrea”, en Janie Hampton (ed.), *Internally Displaced People: A Global Survey*, Londres, Norwegian Refugee Council/Earthscan/ Global IDP Survey, 1998, p. 78.

llegaban permanentemente desde los países en los cuales se estaban consolidando los regímenes comunistas. El problema de los refugiados y apátridas palestinos también se agravó, conforme se consolidaba el estado de Israel (imposibilitando la repatriación de los palestinos) y aumentaban las tensiones. Además, el crecimiento demográfico en los campos de refugiados fue significativo. En 1954, se calculaba que habían más de 880,000 palestinos refugiados en diversas partes del Medio Oriente.¹² Sin duda la invasión israelí de Gaza y el Sinai en 1956-57 causó también nuevos desplazamientos, aunque UNRWA contabilizó 213,000 refugiados palestinos en Gaza en 1956, una cifra similar a la de 1954.¹³

GUERRAS SELECCIONADAS Y FLUJOS DE MIGRACIÓN FORZADA, 1950-1960					
FECHA	LUGAR	TIPO DE GUERRA	NÚMERO DE REFUGIADOS	NÚMERO DE DESPLAZADOS INTERNOS	FUENTES
1946-1954	Vietnam	civil- internacional: Franco-Vietminh		1954: 900.000	Murti, en Aguayo et al.
1948-1964	Colombia	civil	N.D.	c. 2 millones	Obregón y Stavropoulou, en Deng
1950-1953	Corea Norte-Sur	civil-internacional (China.EU. interv. ONU)	1950-51: 4.5 millones 1953: 830,000 de Norte a Sur	c. 2 millones en el Sur	UNKRA; Lee
1950- 1965	Indonesia	autonomía regional	N.D.	1953: 60.000	Hugo
1952-1957	Kenya	Civil (GB-Mau Mau)	N.D.	N.D.	

¹¹ Stephen Fitzgerald, *China and the Overseas Chinese*, Cambridge. Cambridge University Press, 1972. p. 4. citado en Aguayo et. al., *op. cit.*, p. 159.

¹² Don Peretz, "The Arab Refugee Dilemma". *Foreign Affairs*, octubre 1954, vol. 33, núm.1, p. 134.

¹³ UNRWA afirmó que la invasión no afectó significativamente sus programas en Jordania, Siria y Líbano, pero sí tuvo mayores dificultades para proveer ayuda a los refugiados en Gaza, debido a la falta de cooperación del ejército israelí. "Special Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East covering the period 1 November 1956 to mid-December 1956", 11ª sesión de la Asamblea General, suplemento núm. 14ª (A/3212/Add.1), p.1, citado en Gama Abid Husni, *The UN and the Palestinian Refugees: An Analysis of UNRWA, 1 May 1950-30 June 1971*, University of Arizona, 1972. p. 196-197.

1954 -1962	Argelia	independencia	200.000	2 millones +	Bailey; Holbourn
1954-1975	Vietnam	civil-internacional		[1954-75: 12 millones]	Weisner
1956	Hungría	civil-internacional (URSS)	190.000+	-	Informe Anual de ACNUR. 1957
1959-1962	India-China	fronteriza	N.D.	N D.	

El régimen de refugiados y la respuesta del ACNUR

En 1949 la Asamblea General adoptó una resolución estableciendo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Partiendo de la idea de que sería una agencia temporal para resolver los problemas restantes en Europa, se estableció por un periodo de tres años, comenzando en 1951.

La Convención de Refugiados de 1951 define a los refugiados como “toda persona que, debido a acontecimientos que tuvieron lugar antes del 1º de enero de 1951, y que teme ser perseguido por razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o a causa de sus opiniones políticas, se encuentre *fuera del país de su nacionalidad* y no puede o no quiere ampararse con la protección de ese país...”

El artículo 6(B) del Estatuto del ACNUR contiene un párrafo que amplía esta definición, por no tener un límite temporal: “[el Alto Comisionado tendrá competencia respecto a] *cualquier otra persona* que se halle fuera del país de su nacionalidad [...] por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad [...]”.

Por otra parte, el Estatuto tiene varias cláusulas de exclusión: las poblaciones atendidas por UNRWA y por UNKRA, y cualquier persona “hacia quien la autoridad

competente del país en el que reside reconoce que tiene los derechos y las obligaciones vinculadas con la posesión de la nacionalidad de dicho país”. Por ende, los principales pilares normativos del régimen de refugiados (la Convención y el Estatuto) excluían explícitamente a los desplazados internos.

En contraste con la definición limitada del ACNUR, la agencia establecida por la ONU para ayuda humanitaria y de reconstrucción en Corea (UNKRA) no distinguía entre refugiados y desplazados internos. Se estableció en un documento oficial que “[El número total de refugiados] incluye a los Sudcoreanos que se vieron obligados a huir de sus hogares, así como cientos de miles de ellos que migraron hacia el Sur en busca del refugio dentro de la zona controlada por las fuerzas de comando de las Naciones Unidas.”¹⁴

Partiendo de la definición restringida y eurocéntrica de la Convención y guiada por un “Comité Asesor”, el ACNUR intentó llevar a cabo su trabajo. Sin embargo, en los primeros años la agencia difícilmente pudo sobrevivir: tenía un total de fondos de 300,000 dólares y sólo 33 empleados, ninguno de ellos en el terreno.¹⁵ A pesar de las limitaciones inherentes al Estatuto de ACNUR, en sus primeros años intentó ampliar sus funciones *de facto*, apelando a los países de acuerdo con cada crisis, avanzando paulatinamente. El primer Alto Comisionado, G.J. Van Heuven Goedhart, insistió en la necesidad de otorgar asistencia material además de protección. Tomó pasos cuidadosos para extender su mandato; por ejemplo, acudió a organizaciones privadas como la Fundación Ford, y

¹⁴ UN Doc. ST/DPI/SER.A/78, 29 sept. 1953, p. 14, citado en Lee *op. cit.*, p. 32.

¹⁵ UNHCR, *A Mandate to Protect and Assist Refugees: 20 Years of Service in the Cause of Refugees*, Lausanne, Ed. Rencontre, 1971, p. 13.

presionó en la Asamblea General para crear un Fondo de Emergencia.¹⁶ Pese a estos esfuerzos, ACNUR no logró crecer sustancialmente en este periodo.

El año de 1954 representó un parteaguas porque entró en vigor la Convención y ACNUR recibió el Premio Nobel de la Paz, lo cual le dio prestigio internacional y fondos para seguir funcionando. Por otra parte, se creó UNREF (Fondo para proyectos de emergencia) con su propio Comité Ejecutivo de 20 miembros, electos por ECOSOC: Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Colombia, Dinamarca, Francia, República Federal Alemana, Grecia, la Santa Sede, Irán, Israel, Italia, Holanda, Noruega, Suiza, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos y Venezuela.¹⁷ La composición de este primer comité reflejaba la naturaleza básicamente occidental de la organización, que persistiría en el próximo decenio.

Al segundo Alto Comisionado, Auguste Lindt, le tocó un periodo de expansión. En 1957 se logró la creación de un Fondo de Emergencias de carácter más permanente. Este fue el primer indicio claro de que ACNUR no se limitaría a la protección legal, sino que otorgaría ayuda material también.¹⁸

Entre 1956 y 1957, ACNUR llevó a cabo una operación de ayuda para los refugiados húngaros en Yugoslavia y en Austria, en el que demostró su capacidad para brindar ayuda neutral a los países de ambos bloques ideológicos.¹⁹ Como resultado de la renovada confianza en la organización por parte de dichos bloques, la Asamblea General

¹⁶ Gordenker, "The United Nations and Refugees", en Lawrence S. Finkelstein (ed.), *Politics in the United Nations System*, Durham, Duke University Press, 1988, p. 278.

¹⁷ UNHCR, "Report of the UNREF Executive Committee", cuarta sesión, Ginebra, 29 enero-4 febrero 1957.

¹⁸ Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organizations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Pubs., 1985, p. 40.

reconoció que el problema de los refugiados era global, y decidió continuar la oficina de ACNUR otros 5 años, empezando en 1959, y ampliar su Comité Ejecutivo a 25 miembros.²⁰

En 1957 la Asamblea General le solicitó por primera vez a ACNUR que utilizara sus “buenos oficios” para ayudar a un grupo de refugiados fuera de Europa (los refugiados chinos en Hong Kong). En ese mismo año, el Presidente de Túnez le solicitó ayuda al Alto Comisionado para poder hacer frente a los flujos de refugiados provenientes de Argelia. El año siguiente, la Asamblea General solicitó al ACNUR que usara sus “buenos oficios” de nuevo, para ayudar a los refugiados argelinos. Fue la segunda vez que se solicitó una extensión de la ayuda hacia zonas fuera de Europa.²¹

En 1961, la Asamblea General amplió de otra forma el mandato del ACNUR, al solicitar que asistiera con la repatriación de los refugiados argelinos. En 1962, ACNUR y la Cruz Roja hicieron un llamado a la comunidad internacional a que aportara fondos para lograr este objetivo. La Cruz Roja llevó a cabo la mayor parte del programa dentro del país: auxilió a los refugiados que regresaban, y a aproximadamente 600,000 desplazados internos. ACNUR se encargó de recavar fondos y de coordinar la repatriación, concentrándose así en los refugiados.²²

El caso de Argelia fue un precedente importante por varias razones. En primer lugar, ACNUR se ocupó por primera vez de una operación de repatriación masiva, en un

¹⁹ Auguste Lindt estableció contacto con el nuevo régimen húngaro, y logró negociar un acuerdo que rompió el aislamiento de la agencia del mundo socialista, facilitando la repatriación de muchos refugiados y también el asilo de muchos otros en países occidentales. UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*

²⁰ La resolución de la Asamblea General 1165(XII) que apoyó estas medidas fue aprobada en 1957 por 66 votos a favor, 0 en contra y 9 abstenciones. UN, *United Nations Yearbook 1957*, p. 237.

²¹ Resolución AG 1286(XIII)

²² A/5132, junio de 1962, citado en Holbourn, *op. cit.*, p. 1023.

país fuera de Europa. A pesar de que Francia era miembro del Consejo de Seguridad y del Comité Ejecutivo del ACNUR, Lindt y su sucesor, el Alto Comisionado Felix Schnyder, lograron negociar diplomáticamente y mantener firme la posición de que ACNUR debía auxiliar a todos los refugiados, no sólo a quienes huían de regímenes comunistas.²³ En segundo lugar, fue la primera crisis en la cual se vinculó la repatriación con los problemas de la reconstrucción y el desarrollo en general de un país del tercer mundo.²⁴

Finalmente, el Alto Comisionado Felix Schnyder reconoció explícitamente las necesidades de los desplazados internos en su informe ante la Asamblea General: “la suerte de los refugiados que regresan a su país no se puede desvincular de la de otras categorías de la población civil que también tuvieron que huir de su lugar habitual de residencia y cuya posición es, en este respecto, comparable a la de los refugiados repatriados.”²⁵ Enfatizó de nuevo este punto en la siguiente sesión de la Asamblea, de octubre de 1962.²⁶

En suma, desde mediados del decenio de 1950 cambió tanto la definición de quienes estaban dentro del mandato del ACNUR como el tipo de ayuda que se otorgaba. En cuanto a su mandato, ACNUR se basó en tres mecanismos que permitieron ampliar *de facto* la definición de los refugiados que calificaban para recibir ayuda, de acuerdo con cada situación. En primer lugar, el Alto Comisionado podía extender sus “buenos oficios”

²³ UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*

²⁴ En un memorándum dirigido al Secretario General U Thant. Schnyder afirmó que “la suerte de los refugiados repatriados no se puede desvincular de la situación de la población argelina en general sin poner en serio peligro la estabilidad social del país.” Carta del 3 de octubre de 1962. 13/1/31 ALG, F/hcr 11.1, citado en UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*. Por ende, el propósito del programa conjunto con el CICR consistía en “aliviar la pobreza de gran parte de la población argelina”. “Report on the Eighth Session of the Executive Committee”, 22-25 de octubre de 1962, suplemento de la AG 11A(A/5211/Rev.1/Add.1).

²⁵ A/5132, junio de 1962, citado en Holbourn, *op. cit.*, p. 1023.

²⁶ Suplemento de la AG 11A(A/5211/Rev.1/Add.1).

a refugiados fuera de su mandato oficial, en aquellos casos en que la Asamblea General o el Secretario General se lo permitieran.²⁷ Este mecanismo permitió que actuara en el caso de Hungría (que era un flujo masivo) y de Argelia (que quedaba fuera del ámbito geográfico limitado), por ejemplo.

En segundo lugar, utilizó el concepto legal de “refugiados *prima facie*”, según el cual en ciertos casos se podría otorgar el status de refugiado de forma masiva primero, y después determinar el status individual. Este concepto permitió que se ayudara a grupos de refugiados “sin que se pusiera demasiada atención en las razones por las cuales se convirtieron en refugiados”.²⁸ El asesor legal del ACNUR, Paul Weiss, se basó en el párrafo 6(B) del Estatuto del ACNUR para justificar este concepto.²⁹ En tercer lugar, de acuerdo con la resolución de la Asamblea General 1972(XVI) de 1961, ACNUR pudo trabajar dentro del estado de origen de los refugiados, para ayudar con la reubicación de los refugiados después de su retorno.³⁰

Explicación de los cambios: La política detrás del régimen de refugiados

En la última sesión del Consejo General de OIR, se habló de los problemas que aún quedaban pendientes. Era evidente el énfasis que tendría la organización sucesora, de

²⁷ En 1961 la Asamblea General pidió que el Alto Comisionado continuara “desempeñando las actividades para los refugiados dentro de su mandato, o para quienes extiende sus buenos oficios”. Resol. 1673(XVI), 1961, citado en Macalister- Smith, *op. cit.*, p. 41.

²⁸ Chartrand, citado en Committee on the Legal Protection of Refugees, *Towards the Second Quarter Century of Refugee Law*, Washington D.C., World Peace Through Law Center, 1976, p. 55.

²⁹ Paul Weiss, “Note on Algeria”, 2 de agosto de 1957, citado en UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*.

³⁰ “La Asamblea General [...] pide al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que [...] b) utilice los medios de que disponga a fin de contribuir a que dichos refugiados regresen a sus hogares de una manera ordenada y, en caso necesario, estudie la posibilidad de facilitar su reasentamiento en su patria tan pronto como lo permitan las circunstancias..” Resolución 1672(XVI) de la Asamblea General en la 1081ª sesión plenaria, 18 de diciembre de 1961.

acuerdo con los intereses del bloque occidental: la protección legal de refugiados provenientes de Europa del Este.³¹ En noviembre de 1949, la Asamblea General debatió la creación de un nuevo organismo que reemplazaría a la OIR cuando terminara su mandato en 1950. En este debate, se hicieron patentes las distintas posiciones de los estados en torno al régimen internacional de refugiados que estaban dispuestos a apoyar.

En primer lugar, surgieron de nuevo las mismas divisiones entre el bloque soviético y el occidental que habían caracterizado el debate en torno a la creación de la OIR. El bloque soviético enfatizó la responsabilidad puramente estatal por sus nacionales, y la importancia de la repatriación, mientras que el occidente reiteró más que nunca la libertad individual del refugiado para decidir si regresaba a su país o no.

En segundo lugar, debido a la consolidación de la Guerra Fría, Estados Unidos relacionó el tema de los refugiados con su política de “contención” del comunismo. Por ende, procuró que la atención de ACNUR se dirigiera hacia los refugiados de Europa del Este. Por otra parte, desconfiando de todos modos de un mecanismo de la ONU, prefirió no fortalecerla demasiado; así, creó programas propios, fuera del marco de la ONU (el Comité Intergubernamental para la Migración Europea y el “US Escapee Program”, por ejemplo).³² Las agencias con funciones humanitarias creadas por la ONU en Medio Oriente (UNRWA) y en Corea (UNKRA) sí obtuvieron apoyo porque se trataba de zonas estratégicas para Estados Unidos.

³¹ Bajo el rubro “nuevos refugiados”, se estimó que “entre 1.000 y 1.500 refugiados están entrando a Alemania, Austria, Turquía, Grecia, Trieste e Italia desde Europa del Este, cada mes. Su impacto se siente en casi cada uno de los países de Europa Occidental, donde el asilo político es una tradición establecida...pero a menudo los recursos son inadecuados, y los refugiados debe ir aún más al Oeste...este flujo continuo subraya el carácter permanente del problema de los refugiados...” IRO. General Council Eighth Session, 22-27 de octubre 1951, Resol. 97(13) en Holbourn, *The IRO... op. cit.*, p. 745.

³² Loescher, *op. cit.*, p. 357.

En tercer lugar, surgió un desacuerdo entre Estados Unidos y los países de Europa Occidental en cuanto al alcance de las actividades de ACNUR. Estados Unidos no estaba dispuesto a seguir financiando operaciones altamente costosas, en regiones del mundo que no eran relevantes para su seguridad.³³ Por ende, insistió, por un lado, en que el mandato de ACNUR fuera temporal y geográficamente limitado, y por otro, en que se concentrara en la protección legal, sin otorgar ayuda material. La insistencia en definir a los refugiados de acuerdo con una sola causa particular de huida - la persecución - excluía a las grandes masas.³⁴

En el debate que tuvo lugar en la Asamblea en 1949, Gran Bretaña expresó la opinión de que ACNUR debía incluir a todos aquellos refugiados en el mundo que carecían de protección legal; además, la definición de un refugiado debía ser lo suficientemente amplia como para incluir a muchas categorías de desplazamiento.³⁵ Grecia, hablando por experiencia propia en ese momento, insistió en que los desplazados internos eran refugiados con problemas igualmente apremiantes. El representante griego expresó “la esperanza de que, si tal Comité [Ad Hoc del Consejo Económico y Social] examinaba la posibilidad de ampliar la protección extendiéndola a otras categorías de refugiados, también considerara el caso de los 700.000 refugiados griegos que perdieron sus hogares en la Guerra Civil.”³⁶

³³ “En una reunión informal con la delegación estadounidense que tuvo lugar antes de la votación de la ONU sobre la Constitución del ACNUR, el líder de la delegación pakistaní explicó por qué su país no votaría a favor de dicha Carta. Dado que Pakistán tenía en su territorio, desde 1949, a unos 7 millones de musulmanes que habían huido de la India, el delegado quería saber por qué la ayuda internacional no estaría disponible para su país. La respuesta de la delegación estadounidense era que EU no quería, ni tenía la capacidad para, resolver los problemas de refugiados de todo el mundo.” Salomon, *op. cit.*, p. 176.

³⁴ Aguayo et al, *op. cit.*, p. 25.

³⁵ Guy Goodwin-Gill, “Different Types of Forced Migration Movements as an International and National Problem”, en Goran Rystad, *op. cit.*, p.27.

³⁶ 257 sesión de la AG; A/971 y A/C.3/527

Los representantes de India y Pakistán enfatizaron que las necesidades de los vastos flujos de refugiados en sus países eran materiales, no tanto legales, por lo cual ACNUR debería estar capacitada para llevar a cabo operaciones de ayuda material. La respuesta de Estados Unidos fue que la ONU sólo podía tener competencia para otorgar ayuda legal, y únicamente las personas fuera de su propio país necesitaban esta ayuda. Eleanor Roosevelt, la representante estadounidense, enfatizó que los refugiados dentro de su propio país aún gozaban de la protección de su gobierno, por lo cual no entraban dentro de la discusión, aunque quizás tuvieran mayores necesidades materiales.³⁷

En suma, en los primeros años del decenio de 1950, Estados Unidos finalmente tuvo mayor peso para inclinar la balanza a su favor, convenciendo también a los países europeos. El conjunto de países que decidieron la composición de ACNUR la limitaron de tal manera que sirviera sus intereses nacionales, no tuviera la suficiente fuerza para tomar decisiones independientes que pudieran afectar su soberanía, y no les obligara a asumir nuevas responsabilidades financieras. “La falta de apoyo diplomático y financiero por parte de EU...afectó directamente las posibilidades de que la Organización tuviera un papel independiente, y de que llevara a cabo sus objetivos. Aun cinco años después de su fundación y a pesar de flujos grandes de refugiados en todo el mundo, ACNUR permaneció una organización pequeña, y relegada sólo a proveer protección legal a los refugiados que había dejado la OIR”.³⁸

Esta posición significó que los desplazados internos quedaban definitivamente fuera de la definición de refugiado plasmado en la Convención sobre Refugiados de 1951,

³⁷ Asamblea General. 4ª sesión. 3er Comité. Summary Records. 132(1949), citado en Goodwin-Gill, *op. cit.*, p. 264.

y del Estatuto de ACNUR. A diferencia de UNRWA o del UNKRA, cuyos mandatos eran lo suficientemente ámplios para incluir a los desplazados internos, el contexto político europeo del comienzo de la Guerra Fría limitó el alcance de la Convención de 1951 y del Estatuto del ACNUR. La Convención era “esencialmente un instrumento regional europeo... que forzosamente reflejaba las realidades políticas europeas, en un momento en el cual cruzar la ‘Cortina de Hierro’ era un tema crítico y el control político dentro de los países comunistas no daba muchas oportunidades para conflictos que crearan desplazados internos.”³⁹

La crisis en Hungría en 1956 fue el parteaguas que definió el nuevo papel más activo de ACNUR. Por un lado, aunque la URSS seguía sin reconocer al ACNUR, algunos países del bloque soviético agradecieron la ayuda imparcial que la agencia otorgó a los refugiados. ACNUR comprobó también ante la comunidad internacional en general su capacidad para responder a una crisis de mayor envergadura.⁴⁰ Por otro lado, Estados Unidos aprovechó, desde este momento, para utilizar la agencia como instrumento de contención del comunismo. De acuerdo con un documento emitido en 1953 por el Consejo Nacional de Seguridad de ese país, “la huida de personas de los países del bloque soviético es un golpe psicológico al comunismo”.⁴¹ La Ley de Inmigración de Estados Unidos de 1952 definió a un refugiado como “todo aquel que huye de un país o zona comunista, o de

³⁸ Loescher, *op. cit.*,

³⁹ Lee, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁰ Gordenker, *op. cit.*, p. 278.

⁴¹ citado en Aguayo, Surkhe y Zolberg, *op. cit.*, p. 273.

cualquier país dentro de la zona del Medio Oriente". Esta definición se mantuvo vigente hasta 1980.⁴²

Por lo general, entonces, los países occidentales recibían con gusto a los refugiados provenientes de Europa del Este por razones de propaganda ideológica. Por otra parte, las puertas del asilo estaban abiertas en este momento por razones económicas. En el decenio de 1950 aún había necesidad de mano de obra en los países que se estaban reconstruyendo después de la 2ª Guerra Mundial. Este era sobre todo el caso de Europa Occidental.⁴³ Canadá, Australia y Estados Unidos también estaban ansiosos por absorber cualquier mano de obra sobrante, y los europeos del este, además de estar relativamente calificados, tenían afinidades culturales con los occidentales.

En suma, la responsabilidad de absorber los refugiados se compartió equitativamente en el decenio de 1950 porque "los estados y los refugiados decidían conjuntamente la distribución final [de la inmigración] mediante un mecanismo de 'mercado' administrado por el ACNUR".⁴⁴ Asimismo, incluso cuando hubieron mayores flujos de refugiados en Africa y Asia al comenzar el decenio de 1960, los países occidentales ignoraron estos flujos porque la Convención de 1951 sólo les obligaba a mirar hacia Europa, donde habían flujos manejables de refugiados. Aunque estrictamente quienes provenían de Europa del Este tampoco cabían dentro de la definición de la

⁴² Ley de Inmigración y Nacionalidad, Sección 203(a)(7), citado en Michael S. Teitelbaum, "Immigration, Refugees and Foreign Policy", *International Organization*, 38(3), verano 1984, p. 430.

⁴³ Jonas Widgren, "Europe and International Migration in the Future", en Loescher y Monahan, *op. cit.*, p. 50.

⁴⁴ Asha Hans y Astri Suhrke, "Responsability Sharing", en J.C. Hathaway (ed.), *Reconciling International Refugee Law*, p. 87.

Convención, se hacían interpretaciones legales “creativas” pero dudosas para justificar la ayuda.⁴⁵

En 1955 terminó el predominio occidental en la Asamblea General de la ONU con la admisión de 16 nuevos miembros. Estos cambios se institucionalizaron y se hicieron sentir en el decenio de 1960, cuando aumentó de nuevo el número de países miembros, como se verá en el capítulo siguiente.

Explicación de los cambios: el régimen de derechos humanos

En este primer periodo, la Comisión de Derechos Humanos se abocó sobre todo a labores de “promoción” (es decir, a elaborar estudios académicos y a solicitar informes de cada país, por ejemplo). En general, las limitaciones auto-impuestas en los primeros años de la Comisión siguieron impidiendo que extendiera sus actividades; además, seguía estando dominada por las potencias occidentales y sus aliados latinoamericanos, quienes ponían el énfasis en los derechos tradicionales relacionados con la libertad individual y la limitación del poder estatal.⁴⁶ En suma, aunque se promulgaron algunas convenciones específicas de la Organización Internacional del Trabajo, esta etapa fue de relativa inactividad.

En cuanto al derecho de refugiados, el debate normativo se centró en tratar de definir con mayor precisión el derecho al libre movimiento y en ampliar la aceptación del derecho de asilo: en terminos generales, el “derecho de *partir*” de la persecución. Las

⁴⁵ En el caso de Hungría, por ejemplo, un grupo de trabajo del Comité Ejecutivo del ACNUR estableció que las causas de la huida eran anteriores a 1951, pero sus efectos apenas se estaban manifestando en 1956. David A. Martin, “Refugees and Migration”, en Joyner (ed.), *The UN and International Law*, p. 171.

convenciones fundamentales humanitarias y de derechos humanos elaboradas en los primeros años de postguerra respaldan estas ideas. El IV Convenio de Ginebra incluye explícitamente la noción de *non-refoulement*: “en ningún caso se podrá transferir a una persona protegida a un país donde puede temer persecuciones a causa de sus opiniones políticas o religiosas”.⁴⁷ Asimismo, aunque el artículo 14 de la Declaración de Derechos Humanos sólo menciona el derecho de *solicitar y gozar* del asilo (más no de recibirlo), la libertad de movimiento está consagrada en el artículo 13 de esa misma declaración.

Conclusión

En suma, las actitudes políticas descritas arriba permitieron que cambiara *de facto* tanto la definición de refugiados a los cuales ACNUR podía extender su ayuda, como la naturaleza de esta ayuda. “Cuando aparecían crisis de refugiados que tenían una dinámica política distinta a la europea [o] que no estaban incluidos dentro del Estatuto del ACNUR, la Asamblea General ampliaba la autoridad del ACNUR para actuar.”⁴⁸ Los casos en los que el Secretario General o la Asamblea General le dieron un papel más amplio a esta agencia - basándose en los tres mecanismos mencionados (los buenos oficios, el concepto de refugiados *prima facie* y la ayuda con la repatriación en el país de origen) - fueron estableciendo precedentes importantes que culminaron a mediados del decenio de 1970, cuando la ayuda de ACNUR a los desplazados internos era ya una práctica establecida.

⁴⁶ Estos intereses se reflejan en los temas de los seminarios organizados por la Comisión: 13 del total de 28 se referían a los derechos civiles, 10 a los derechos de la mujer, y sólo 2 a los derechos económicos. Howard Tolley Jr., *The UN Commission on Human Rights*, Londres, Westview Press, 1987, p. 38.

⁴⁷ Principio de no rechazo, art. 45, párr.4, IV Convenio de Ginebra, citado en Jean-Phillipe Lavoyer, “Refugiados y personas desplazadas: derecho internacional humanitario y cometido del CICR”, separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 128, marzo-abril 1995, p. 188.

⁴⁸ Loescher, *op. cit.*, p. 360.

No obstante, a pesar de que sí había un número significativo de desplazados internos en esta época, aparte del reconocimiento de posibles beneficiarios internos en el caso de Argelia, el tema del desplazamiento interno estaba, en este momento, lejos de formar parte de la agenda del ACNUR. Esto se debe, por un lado, a que los países industrializados aún tenían interés en recibir a los solicitantes de asilo, o - al menos - los de Europa del Este. Cuando empezaron a surgir los flujos en África, los países del norte tenían interés estratégico en ayudar a los refugiados en la región local a la que habían huido, como se verá con mayor detalle en la etapa siguiente. Por otro lado, el poco interés en los desplazados internos se debe a que el régimen de derechos humanos era aún muy incipiente en este momento, y el vínculo con el derecho de refugiados se enfocaba en el “derecho a partir”: la consolidación del derecho de asilo. Incluso este debate recibió poca atención. En general, entonces, no había aún ningún interés en el ámbito de la ONU por “contener” a los refugiados dentro de su país, ni por investigar las violaciones de derechos humanos que causaban los flujos.

CAPÍTULO IV

PRESENCIA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EXPANSIÓN DEL RÉGIMEN, 1960 - 1975

As United Nations Coordinators, we are not only helping refugees but also displaced people inside [the Sudan]. Now, we are not just bringing families to the borders, but we will look after them for some time when they are back home. This is an important development and it gives us a chance to help people in a new and challenging way.

- Alto Comisionado Saddrudin Aga Khan, 1972.

Conflictos, flujos de refugiados y desplazados internos

De acuerdo con el recuento hecho por el Instituto de Heidelberg, hubieron 26 guerras entre 1960 y 1975; la mayor parte de los grandes conflictos en estos años ocurrieron en los países de Asia y África.¹ Las guerras en el Tercer Mundo se debían al proceso de independencia, a las divisiones internas que surgieron dentro de los nuevos estados, y a la intervención de las superpotencias, quienes intentaban extender su ámbito de influencia. A menudo, las guerras eran una combinación de estos tres factores, complicando su resolución y llevando a crisis humanitarias enormes. Para finales del decenio de 1970, las guerras en el Tercer Mundo se habían recrudecido e internacionalizado. En suma, la otra cara de la *détente* fue la intervención cada vez más notable de las superpotencias en las regiones periféricas.

¹ Instituto de Investigación sobre el Conflicto Internacional de Heidelberg, www.hiik.de. 18 de las 26 guerras tuvieron lugar en Asia o África.

En el continente europeo, incluso después de la construcción del muro de Berlín llegaban aproximadamente 10,000 refugiados al año desde el este hacia el oeste, de acuerdo con un informe del Alto Comisionado en 1963.² En Medio Oriente, la “guerra de seis días” de 1967 causó un nuevo flujo de refugiados palestinos (entre 280 y 325.000), quienes huyeron de Cisjordania hacia el interior de Jordania y hacia Siria, y de Gaza hacia Egipto. De acuerdo con la política oficial israelí, estos palestinos no podían retornar a sus hogares y tierras en los territorios ocupados; además, el ejército israelí siguió desplazando más palestinos después de la guerra, para prevenir actos de terrorismo.³ En suma, el problema de los refugiados y apátridas palestinos siguió agravándose en estos años.

Desde mediados del decenio de 1960 hubieron varios conflictos que generaron grandes flujos de refugiados en el continente africano. De acuerdo con cifras del ACNUR, en 1960 sólo habían 100,000 argelinos en Túnez; para 1966, habían 625,000 refugiados en el continente.⁴ Aumentó la escala de la violencia en la guerra de independencia de Argelia. La crisis en el Congo entre 1960 y 1962 fue el primer indicio de la fragilidad interna de los nuevos estados africanos.⁵ Posteriormente, surgieron conflictos étnicos y separatistas en Rwanda y Sudán, así como una guerra civil en Chad que expulsó a 500,000 personas para 1965.⁶ Además, comenzaron las largas guerras de liberación en las colonias portuguesas:

² El Alto Comisionado del ACNUR reportó esta cifra en 1963. Citado en Michael Maurus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, New York. Oxford University Press, 1985, p. 363.

³ Donna E. Artz, *Refugees into Citizens: Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict*, Nueva York. Council on Foreign Relations, 1997, p. 17.

⁴ Robert Matthews. “Refugees and Stability in Africa”, *International Organization* 26, 1(1972), pp. 63-64, citado en Aguayo, Suhrke y Zolberg. *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, p. 38.

⁵ Randolph Kent. *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Nueva York, Pinter Publishers, 1987, p. 44.

⁶ Nelson, *Chad*, p. 21, citado en Aguayo, Suhrke y Zolberg, *op. cit.*, p. 58.

Angola y Mozambique. De acuerdo con algunas estimaciones, únicamente los conflictos en Sudán y Mozambique cobraron más de un millón de vidas cada una.⁷

En el informe anual del USCR para 1964, se reportaron 7,910,309 refugiados en el mundo.⁸ En 1966-67, esta misma fuente contabilizó 11,226,920 “personas desarraigadas” en el mundo como consecuencia de los conflictos de los últimos años e incluso decenios (dado que se incluye a todos los refugiados palestinos y los que aún había como resultado del conflicto en Corea, por ejemplo). Esta cifra incluye también al millón de desplazados internos dentro del Sur de Vietnam y algunas poblaciones ya repatriadas, como 250,000 refugiados de Laos que estaban de regreso en su país.⁹ Por ende, se puede calcular de manera muy aproximada que habían entre 7 y 10 millones de refugiados en la primera mitad del decenio de 1960. Un informe del USCR para 1970 enumera 17.3 millones de refugiados en el mundo.¹⁰

Las cifras referentes a los desplazados internos para este periodo aún son tentativas; no obstante, de acuerdo con los casos recopilados a continuación, se puede afirmar que también hubieron al menos 3.5 millones de desplazados internos nada más en la primera mitad del decenio de 1960. Se puede estimar un mínimo de 14 millones de desplazados internos para todo el periodo entre 1960 y 1975, sin contar los desplazados en Pakistán ni en Sudáfrica. Si se toman en cuenta los de Pakistán, las cifras ascienden a más de 30 millones.

⁷ Jacob Bercovitch y Richard Jackson. *International Conflict: A Chronological Encyclopaedia of Conflicts and their Management 1945-1995*, Washington D.C., Congressional Quarterly Inc., 1997, p. 13.

⁸ Lester A. Sobel (ed.), *Refugees: A World Report*, Nueva York, Facts on File, 1979, p. 5.

⁹ USCR, *World Refugee Report: Annual Survey Issue 1966-67*, Nueva York, USCR, 1967, p. 4-5.

¹⁰ Sobel, *op. cit.*, p. 5.

Los conflictos étnicos en Rwanda generaron más de 100,000 refugiados entre 1960 y 1963; se desconoce el número de desplazados internos, pero seguramente hubieron algunos flujos, debido a que gran parte de la población perseguida (los Tutsi, después de la llegada del gobierno Hutu al poder en 1962) permaneció en el país.¹¹ Sudán quedó bajo el control del Norte árabe después del golpe de estado de 1958, lo cual detonó mucha violencia en el Sur. La población de esta región se dispersó hacia otros países pero también internamente.¹² Asimismo, de acuerdo con datos del ACNUR en ese momento, la crisis del Congo desplazó a 71,000 personas dentro del país entre 1960 y 1962.¹³

Las luchas de independencia de las colonias portuguesas causaron flujos de refugiados hacia el exterior y en el interior. En 1966, aproximadamente 400,000 angoleños de la región de Kongo se convirtieron en refugiados, y muchos más se desplazaron dentro de Angola hacia Luanda y otras ciudades.¹⁴ En Mozambique, las tácticas de los portugueses incluían el desplazamiento forzado de la población de las provincias centrales hacia pueblos fortificados. Se calcula que se reubicó a la fuerza a más de medio millón de personas.¹⁵

En África del Sur, el patrón de colonias blancas que se resistían a la participación política y económica de la población africana fue la causa de desplazamientos internos y externos en la antigua Rodesia y en Sudáfrica misma. En 1963, Malawi y Zambia se

¹¹ Estimados del USCR en Hugh C. Brooks y Yassin El-Yahouty (eds.), *Refugees South of the Sahara: An African Dilemma*. Connecticut, Negro Universities Press, 1970, pp. 293-95, citado en Aguayo et al., *op. cit.*, p. 45-46. También se menciona la existencia de desplazados internos rwandeses en 1959 en UNHCR, *UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons*. Ginebra, Division of International Protection, UNHCR, 1994, p. 35.

¹² *Ibid.*, p. 52.

¹³ Louise Holbourn. *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the UNHCR, 1951-1972*. Metuchen, New Jersey, The Scarecrow Press, 1975.

¹⁴ Brooks y El-Yahouty, p. 295, citado en Aguayo et al., *op. cit.* p. 77.

separaron de la Rodesia británica; en 1965, Ian Smith declaró la independencia de Rodesia del Sur (hoy Zimbabwe) de manera unilateral. Pronto surgieron grupos guerrilleros opositores al régimen blanco, y se desató un conflicto de largo aliento. Para mediados del decenio de 1970, el ejército de Rodesia llevó a cabo una guerra de contrainsurgencia, con ayuda de Sudáfrica. Al igual que en Angola y Mozambique, el gobierno desplazó a la fuerza a más de medio millón de personas, y las reagrupó en “pueblos protegidos”.¹⁶

En Sudáfrica, la reubicación forzada de la población africana fue uno de los principales pilares del *apartheid*. Apoyándose en una serie de leyes que se remontan a 1913 pero que se fortalecieron y aplicaron en los decenios de 1960 y 1970, el gobierno sudafricano limitó los derechos de propiedad y la libertad de movimiento de los negros, desplazando internamente a unas 3.5 millones de personas entre 1960 y 1982. Esta cifra incluye a personas desplazadas a la fuerza de sus tierras en zonas blancas, y transferidas de zonas urbanas a *bantustanes*; no incluye a quienes huyeron de persecución y violencia dentro del país.¹⁷

De acuerdo con un informe del Comité Estadounidense para los Refugiados (USCR) de 1966, había 1,001,808 refugiados “internos” en el Sur de Vietnam. El informe destaca la situación “novedosa” de estas personas: “por primera vez, el problema del refugiado no es el de aquella persona que solicita asilo en un país extraño; es un ciudadano

¹⁵ *Ibid.*, p. 81.

¹⁶ Informes de USCR, *World Refugee Survey*, y del ACNUR, citados en Aguayo et. al, *op. cit.*, p. 84.

¹⁷ *Forced Removals in South Africa*, Capetown. Surplus People Project, 1983, p. 5, citado en Everett M. Ressler, “Internal Displacement in South Africa: A Discussion Brief for UNICEF”, agosto 1993, p. 4.

que se encuentra en la situación de un refugiado, dentro de sus propias fronteras y a pesar de que su tierra está bajo el control de su propio gobierno.”¹⁸

En 1967, los intentos de secesión de la región nigeriana de Biafra causaron una guerra civil corta pero sumamente destructiva. Toda la población de Biafra, de los cuales una gran proporción estaba desplazada, había sido cercada por el gobierno de tal manera que se creó una hambruna masiva, causando la muerte de 2 millones de personas. Una estimación del número de desplazados internos llega a los 10 millones.¹⁹

Cuando Pakistán del Este se separó para crear el nuevo estado de Bangladesh en 1971, se desplazaron millones de personas, tanto externa como internamente. De acuerdo con cifras de UNICEF, después de la guerra regresaron a sus hogares 10 millones de refugiados, y “entre 20 y 30 millones de desplazados internos”.²⁰

En la guerra civil de Sudán, el número de personas desplazadas en el Sur ascendió a más de 500,000 personas. Además, los desplazamientos eran continuos y habían durado en algunos casos más de diez años.²¹ No hay datos precisos sobre los desplazados internos como resultado de la violencia étnica en Burundi, pero se sabe que murieron entre 80,000 y 150.000 personas.²²

El caso de Chipre representa una de las situaciones de desplazamiento interno más duradero. Entre 1963 y 1970, el gobierno nacionalista cipriota-griego desplazó a 20,000

¹⁸ “South Vietnam: the Refugee Problem”, USCR, *World Refugee Report: Annual Survey Issue 1966-67*, Nueva York, p. 23.

¹⁹ Okechukwu Ibeanu, “Nigeria”, en Janie Hampton, (ed.), *Internally Displaced People: A Global Survey*, London, Earthscan, 1998, p. 49.

²⁰ *Unicef News*, 1973.

²¹ UNHCR, *UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons*, Ginebra, UNHCR, 1994, p. 4.

²² USCR, “Burundi, A Patchwork of Displacement”, en Cohen y Deng, *The Forsaken People*, Washington DC, Brookings Institution, 1998, p. 24.

cipriotas-turcos. En 1974, la invasión de Turquía y su ocupación del norte de Chipre desplazó a 200,000 cipriotas-griegos hacia el sur, y 65,000 (incluyendo a los 20,000 originales) hacia el norte. Cuando se retiró Turquía, el cese al fuego separó al país en dos zonas. pero nunca se han reconocido como dos países.²³

Entre los demás conflictos de relativamente menor magnitud, también hubieron desplazados internos. En 1970, se reportó que 300,000 personas estaban desplazadas en Kurdistán como resultado del movimiento separatista.²⁴ Durante la dictadura de Marcos en Filipinas (1972 a 1984), un millón de familias fueron desplazadas por los enfrentamientos entre militares y rebeldes.²⁵ En Rwanda, la invasión del país por parte de los refugiados en Zaire causó la dispersión de aproximadamente 500,000 personas hacia regiones del norte, en 1970.²⁶

GUERRAS SELECCIONADAS Y FLUJOS DE MIGRACIÓN FORZADA, 1960-1974					
FECHA	LUGAR	TIPO DE GUERRA	NÚMERO DE REFUGIADOS	NÚMERO DE DESPLAZADOS INTERNOS	FUENTES
1954-1975	Vietnam	civil-internacional		1966: 1 millón [1954-1975: 12 millones]	USCR; Weisner
1959-1975	Laos	civil-internacional		1975: 700.000	Informe ACNUR 1976
1959-1963	Rwanda	civil-étnico	1959-62: 150.000 Todo el decenio de 1960: 185.000		Informe ACNUR 1963; Jacobsen
1960-1963	Congo (Zaire)	independencia, ideológica, autonomía regional		1960-62: 71,000	Holbourn
1960-1972	Sudán	civil(norte-sur)	1966: 130,000	ND	USCR
1961-1974	Angola	independencia	c. 1 millón	1966: 400.000	ACNUR 1994; Brooks y El-

²³ Chris Dammers, "Cyprus", en Hampton, *op. cit.*, p. 197.

²⁴ Chris Dammers, "Iraq", en *Ibid.*, p. 181.

²⁵ Chariza Medina-Salgado, "The Phillipines", en *Ibid.*, p. 134.

²⁶ UNHCR, *op. cit.*, p. 35.

					Yahouty, en Aguayo et al.
1964-1975	Mozambique	independencia	1972: c. 55,000	500,000+ 1972: 1.25 millones	Aguayo et al.; UNHCR
1963-1972	Sudán	civil	1972: 180.000	1972: 500-800,000	UNHCR
1965-1980	Rodesia (Zimbabwe)	civil	1975: 14.500	1978: 500.000+	Aguayo et. al.
1960-1991	Sudáfrica	interno (apartheid)		1960-82: 3.5 millones	Surplus People Project
1967	Israel-estados árabes	internacional	280-325.000	N.D.	Artz
1967-70	Nigeria	civil-separatista: Biafra	N.D.	10 millones	IDP Survey
1971	Bangladesh	India-Pakistán	c. 10 millones	20-30 millones	UNHCR; Unicef News
1970-1975	Camboya	civil	350,000	N.D.	IDP Survey
1972-1973	Burundi	civil: étnico	300,000	N.D.	USCR, en Deng
1974	Chipre	invasión turca		265,000	UNHCR

Evolución del régimen de refugiados: la respuesta del ACNUR

Las crisis africanas del decenio de 1960 presentaron nuevos retos para ACNUR, que cambiarían su modo de operar radicalmente. Para hacer frente a la crisis de refugiados de Rwanda y del Congo en 1962, la agencia estableció su primera oficina fuera de Europa en Burundi.²⁷ Desde este momento, ACNUR otorgó ayuda material masivamente, en vez de la protección legal y asesoría individual que daba a los refugiados europeos. En su informe ante la Asamblea General de 1962, el Alto Comisionado enfatizó que “en estas nuevas situaciones de refugiados en los que se le ha solicitado a ACNUR su apoyo, hay esencialmente una necesidad de ayuda material”. En este mismo informe, se destacó que las soluciones permanentes debían tomar en consideración “el progreso económico y

²⁷ Charles B. Keely, “How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows”, *International Migration Review*, vol. XXX, núm. 4, p. 1057.

social del país de asilo”.²⁸ ACNUR también se enfrentó al trabajo en zonas de gran peligro, como lo evidenció el asesinato de uno de sus funcionarios en el Congo en 1964.²⁹

Al mismo tiempo, las crisis de refugiados en Africa arrojaron luz sobre flujos de desplazados distintos a los tradicionales. Así, funcionarios del ACNUR le explicaron a los miembros del Comité Ejecutivo en 1963 que había tres categorías de personas desarraigadas en Africa: “aquellos que se habían desplazado dentro de sus propios países debido a la presión ejercida por otros grupos, la hambruna o los desastres naturales; los refugiados ‘nacionales’ que habían sido obligados a regresar a sus países; y quienes habían solicitado asilo en países vecinos y que ACNUR podía auxiliar mediante sus ‘buenos oficios’.”³⁰

En 1963, como reflejo de la composición cambiada tanto de la Asamblea General como del ECOSOC, éstos órganos solicitaron que se ampliara el Comité Ejecutivo del ACNUR a 30 miembros. De acuerdo con la resolución 1958(XVIII) de la Asamblea General, entraron Algeria, Líbano, Madagascar, Nigeria y Tanganyika como nuevos miembros del Comité Ejecutivo.³¹ Esto marcó la verdadera internacionalización de la agencia, que abriría el paso a la ayuda hacia el tercer mundo que caracterizó la siguiente etapa en la vida del ACNUR. Asimismo, en la sesión del Comité Ejecutivo del ACNUR de 1964 se sugirió una ampliación de la definición de refugiado, que reflejara la nueva

²⁸ Informe del ACNUR ante la 17ª sesión de la Asamblea General, 1962. Suplemento 11 (A/5211/Rev.1).

²⁹ UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*. www.unhcr.ch

³⁰ Informe de la 10ª sesión del Comité Ejecutivo del ACNUR, 30 septiembre - 9 octubre 1963, presentado ante la 18ª sesión de la Asamblea General. Suplemento 11A (A/5511/Rev.1/Add.1).

³¹ UN, *United Nations Yearbook 1963*, p. 371.

realidad geográfica del trabajo de la agencia. En esta sesión se debatió la posibilidad de elaborar el Protocolo que se ratificaría posteriormente, en 1967.³²

En la segunda mitad del decenio de 1960, la principal crisis fue la guerra de Biafra. A petición del gobierno de Guinea Ecuatorial, ACNUR ayudó a 40,000 refugiados nigerianos en aquel país. Al término de la guerra en 1970, también repatrió a varios miles de personas.³³ No obstante, en este caso ACNUR aún no se involucró directamente con los desplazados internos, y no hay referencias de posible ayuda hacia ellos como parte de la operación de repatriación.³⁴

A finales del decenio de 1960 también hubieron cambios legales importantes. El Protocolo a la Convención de Refugiados de 1967 por fin modificó *de jure* el mandato original de ACNUR, reconociendo la definición más amplia de refugiado que se estaba utilizando *de facto*. En 1968 la Asamblea General adoptó de manera unánime la "Declaración sobre Asilo Territorial", y en 1969 se ratificó la Convención de Refugiados de la Organización de Unidad Africana. Dicha Convención es clave para la evolución normativa del régimen de refugiados, dado que amplía las causas de la huida, fortalece el derecho de asilo, expresa por primera vez el principio de repatriación voluntaria en un contexto legal, y define los deberes de los estados tanto de origen como de destino de los refugiados.³⁵ Aunque no vincula expresamente derechos de los refugiados con los derechos humanos, y aún no incluye violaciones a estas últimas como causa de la huida, es

³² Daniel Warner, "Forty Years of the Executive Committee: From the Old to the New", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 2, núm. 2, 1990.

³³ UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*, *op. cit.*

³⁴ UNICEF fue la única agencia de la ONU que se involucró en la crisis de Biafra, logrando otorgar ayuda a ambos lados (unos 200-300 mil desplazados internos) mediante una operación de la Cruz Roja. *UNICEF News* 56, oct. 1968.

sin duda el primer referente legal que abrió el camino a las normas que aparecieron en las siguientes etapas.

Al comenzar el decenio de 1970, se amplió el régimen humanitario general de la ONU. El Secretario General hizo uso de una resolución emitida por el Consejo de Seguridad según el cual podía atraer la atención de este órgano sobre “temas fundamentales y acontecimientos preocupantes en cualquier parte del mundo”.³⁶ Así, estableció la práctica de lanzar peticiones de fondos a los gobiernos y de pedirles directamente a las agencias relevantes de la ONU que respondieran, sin tener necesariamente que someter la decisión a la Asamblea General. Además, podía designar agencias claves (*focal points*) para coordinar la ayuda de las demás agencias en cada crisis humanitaria. Asimismo, en 1971 la Asamblea General aumentó la cantidad que el Secretario General podía gastar en emergencias anualmente a 200,000 dólares, y estableció UNDRO (Oficina del Coordinador de Auxilio para los Desastres de la ONU) mediante la resolución 2816(XXVI) de 1971.³⁷

En este contexto, ACNUR también creció exponencialmente. En 1971, la agencia tenía 350 empleados, incluyendo representantes en 40 países. Además, contaba con un Fondo de Emergencias de 500,000 dólares para asistencia material inmediata.³⁸

Los casos que representaron un parteaguas para el desarrollo de la respuesta de ACNUR en esta época fueron el de Pakistán del Este en 1971 y el de Sudán en 1972. A partir de estas operaciones humanitarias, ACNUR extendió su ayuda a los desplazados

³⁵ UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*

³⁶ Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organizations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Pubs., 1985, p. 61.

³⁷ *Ibid.*, p. 97

internos en numerosos casos: Chipre, Vietnam, Laos, Guinea-Bissau, Etiopía y Uganda. Chipre es el caso que ilustra más claramente la expansión del mandato de ACNUR, dado que el programa para este país se ocupó exclusivamente de desplazados internos. Finalmente, la crisis de los refugiados en Indochina fue sumamente importante, pero no se auxilió en este caso a desplazados internos.

La magnitud de la crisis en Pakistán del Este llevó a que el Secretario General U Thant tomara la iniciativa humanitaria sin apoyarse en ninguna resolución específica.³⁹ Designó al ACNUR como “agencia clave” para coordinar las actividades de todas las agencias involucradas. Esta decisión permitió que ACNUR se involucrara de manera más amplia en la crisis, auxiliando a las personas desplazadas en general (tanto interna como externamente).⁴⁰

En 1971 se logró un cese al fuego entre los rebeldes del sur y el gobierno del norte. El presidente sudanés Nimeri solicitó la ayuda de la ONU para empezar a reconstruir el país. Respondiendo a esta petición, en julio de 1972 el Consejo Económico y Social emitió una resolución en la que hizo referencia a “la ayuda requerida para la repatriación voluntaria, la rehabilitación y el reasentamiento de los refugiados que retornan del extranjero, así como de las personas desplazadas dentro de su propio país.”⁴¹

El Secretario General, por segunda vez, designó a ACNUR como agencia coordinadora de UNICEF, PNUD, la OMS y otras agencias que entraron al Sudán. La

³⁸ UNHCR, *Twenty Years...* p. 14.

³⁹ “He autorizado, por iniciativa propia y sin apoyarme en ninguna resolución, dos operaciones humanitarias (una para ayudar a los refugiados y la otra para auxiliar a la población civil de Bengal del Este) que involucrarán a millones de personas...” U Thant, 16 de septiembre de 1971, citado en UNHCR, *A Story of Anguish and Action*, folleto, 1972.

⁴⁰ UNHCR, *UNHCR's Operational Experience...* op. cit., p. 3.

⁴¹ Resol. 1705(LIII), 27 de julio de 1972.

denominada “Operación para el Sur del Sudán” auxilió a 500,000 desplazados internos.⁴² Además del transporte mínimo, se establecieron “centros de recepción” en los que se otorgó ayuda, y se reconstruyeron viviendas y caminos.⁴³

De acuerdo con el representante noruego en el Comité Ejecutivo del ACNUR, “al tomar esta decisión, el Secretario General ha actuado de acuerdo con los artículos 1 y 8 del Estatuto de ACNUR, según los cuales el Alto Comisionado ha asumido la función de facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados. Era, sin embargo, imposible que el Alto Comisionado restringiera su ayuda sólo a los 180,000 sudaneses que habían buscado el refugio en el extranjero, e ignorara las necesidades de unos 500,000 desplazados dentro del país mismo. Los resultados obtenidos por el Alto Comisionado, en su papel de coordinador de los programas para millones de personas desplazadas, ha establecido un precedente legal.”⁴⁴ Sin duda, el caso de Sudán representó un parteaguas para ACNUR: a partir de esta crisis, se mencionarían con frecuencia en las resoluciones de la ONU a “otras personas desplazadas” junto con los refugiados. Así, desde ese momento se reconoció explícitamente la existencia y las necesidades de los desplazados internos.⁴⁵

En el caso de Chipre, el secretario General apeló a los gobiernos a que aportaran fondos para resolver la crisis humanitaria de los desplazados, de manera paralela a la creación de UNFCYP (la fuerza de paz para Chipre).⁴⁶ Por tercera vez, designó a ACNUR

⁴² UNHCR. *Operational Experience*, *op. cit.*.

⁴³ UNHCR. *Nursing a Miracle*, folleto 1972.

⁴⁴ Informe del Comité Ejecutivo, 29 de diciembre de 1972, A/AC.96/SR.228.

⁴⁵ Las resoluciones que mencionan la ayuda de ACNUR hacia “personas originalmente excluidas del Estatuto, así como personas desplazadas cuya situación es análoga a la de los refugiados” incluyen: Resol. AG 3454(XXX)1975, preámbulo; Resol. ECOSOC 2011(LXI)1976; A/RES/31/35(1976) párrafos 2 y 4. Se reiteró la frase “refugiados y personas desplazadas” en: A/RES/34/60(1979), A/RES/35/41(1980), y A/RES/36/125(1981). Citados en Macalister-Smith, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁶ UN Doc. S/11488/Add.1/, 6 de septiembre de 1974.

como agencia coordinadora de la ayuda. Esta decisión hubiera sido muy sorprendente, dado que no habían refugiados en este caso, si no fuera por el precedente de los dos casos anteriores en los cuales ACNUR comprobó su capacidad para coordinar eficazmente a las agencias y para auxiliar a todas las personas desplazadas. De acuerdo con un informe del ACNUR de 1974, el grupo más grande de destinatarios de ayuda eran los cipriotas-griegos desplazados en el sur del país. Se calculaban 181,229 personas, “de las cuales 141, 901 necesitan varias formas de ayuda”.⁴⁷

En suma, desde finales de la década de 1960, el mandato y las actividades del ACNUR cambiaron substancialmente. En primer lugar, en 1967 cambió formalmente la definición misma de refugiado. Las disposiciones *ad hoc* que se fueron incorporando en las resoluciones posteriores (referencias a repatriados y desplazados internos) llevaron a que, en la reunión del Comité Ejecutivo de 1974, se hablara ya no de “nuevos” grupos de refugiados, como se había hecho diez años antes, sino de nuevas *definiciones* de refugiados, según las cuales se incluía a personas desplazadas en general.⁴⁸

Hubo un cambio en la “solución preferida” por el ACNUR para el problema de los refugiados. A diferencia del énfasis que, en la etapa anterior, los países occidentales pusieron en el asilo y en el reasentamiento en terceros países, en esta etapa los estados miembros de la ONU enfatizaron el reasentamiento local y la repatriación voluntaria. También modificó la justificación para la ayuda que otorgaba esta agencia: ya no se enfatizaba la “persecución” individual, sino la “asistencia basada en las necesidades”. Este enfoque “desarrollista” surgió desde el decenio de 1960: ahora el problema no consistía en

⁴⁷ S/11488/Add.2

⁴⁸ Warner, *op. cit.*, p. 248.

ayudar al refugiado individual a sobrevivir en un país más rico, sino en ayudar al país receptor a hacer frente a los flujos de refugiados, como se mencionó en la sesión del Comité Ejecutivo de 1964.⁴⁹

Todos estos factores ampliaron la ayuda hacia los desplazados internos: en el decenio de 1970 el ACNUR cambió radicalmente su postura hacia ellos. Si bien en el decenio de 1960 no hubo ningún caso concreto ni resolución que ampliara el mandato del ACNUR hacia los desplazados internos (aunque los Altos Comisionados empezaron a reconocer su existencia) y en el informe ante la Asamblea General de 1971 aún se consideraba que los casos de ayuda para los desplazados internos eran excepcionales⁵⁰, para 1975 gran parte de las operaciones del ACNUR ayudaban a grupos de desplazados internos junto con los refugiados. Incluso la operación humanitaria especial más costosa que ACNUR llevó a cabo en 1975 fue la de Chipre, que se enfocaba únicamente en los desplazados internos.⁵¹

Explicación de la respuesta: la política detrás del régimen de refugiados

A partir de 1960, la mayor parte de los países africanos se habían independizado, y su ingreso a la ONU cambió drásticamente la composición y los temas en la agenda de dicha organización. Si bien en 1955 habían 76 países miembros de la ONU, para 1965

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ "el mecanismo de los 'buenos oficios' ha sido de gran utilidad para permitir que ACNUR intervenga en los casos marginales en los que la situación de un grupo dado es análogo al de los refugiados".... GA 26th session, suppl. 12 (A/8412), 1971

⁵¹ Informe de ACNUR ante la 31ª sesión de la Asamblea General, 1976. Suplemento núm. 12(A/31/12).

habían 118. En 1955, sólo 13% del total de miembros eran países nuevos, mientras que en 1963, 41% de los miembros eran estados que acababan de ingresar a la Organización.⁵²

En 1963, la Asamblea estableció un sistema de grupos regionales para las votaciones, y sugirió una enmienda a la Carta para ampliar la composición del ECOSOC y para distribuir sus asientos más equitativamente entre las regiones, que entró en vigor en 1965.⁵³ Esto significó que Estados Unidos y sus aliados occidentales perdieron la mayoría en la Asamblea General (su grado de coincidencia en los votos con los demás países de la Asamblea General se redujo de 74% en 1946-50 a 54% en 1961-65).⁵⁴ A las divisiones Este-Oeste se agregó una dimensión Norte-Sur, que se haría más patente en el decenio de 1970.

En el decenio de 1960 se creó el Movimiento No-Alineado, compuesto sobre todo de países afroasiáticos. En 1964, surgió el grupo de 77 a raíz de la primera Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Ambos grupos convirtieron a la Asamblea en un órgano bastante militante, y las resoluciones tomadas en esta época reflejan las prioridades de los países del sur. Los temas discutidos en la Asamblea General y en ECOSOC cambiaron; de acuerdo con un recuento de los discursos pronunciados por los nuevos países en la Asamblea, los temas que más les preocupaban eran la descolonización y la ayuda económica. Es notable también el aumento en el interés por los refugiados y los

⁵² David E. Kay, *The New Nations in the United Nations, 1960-1967*, Nueva York, Columbia University Press, 1970, p. 3.

⁵³ Miguel Marín Bosch, *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, México, FCE, 1994, p. 31-32.

⁵⁴ Robert E. Riggs y Jack C. Plano, *The United Nations: International Organization and World Politics*, California, Wadsworth Pubs., 1994, p. 67.

derechos humanos, que pasaron de 58 y 111 discursos en 1960, respectivamente, a 87 y 459 discursos en 1966.⁵⁵

Estos cambios en la ONU repercutieron necesariamente en la composición del Comité Ejecutivo del ACNUR, que se amplió de 25 a 30 miembros en 1963, y a 40 miembros para finales del decenio de 1970. El ACNUR contaba ahora con más apoyo de los países del tercer mundo, quienes impulsaban la expansión del régimen de refugiados. Estos países solicitaban cada vez más ayuda de ACNUR, facilitando resoluciones en la Asamblea que ampliaban su mandato para poder incluir a las categorías de personas desplazadas. En 1963 se resumió así la utilidad de la ampliación flexible del mandato del ACNUR para los países en desarrollo: “La decisión [de usar los “buenos oficios”] evita la necesidad de un largo debate legal sobre si el Alto Comisionado tiene competencia para ocuparse de un grupo particular de refugiados, y le permite responder a solicitudes de ayuda usando un fondo de emergencia. Varios países recientemente independizados en Asia y Africa, que ya tienen suficientes problemas internos y tienen dificultades para hacer frente al arribo de grandes masas de extranjeros, aprecian este procedimiento”.⁵⁶

En la sesión de la Asamblea General de 1971 respecto al tema de los refugiados, el representante cubano expresó su satisfacción de que el ACNUR se había universalizado, dejando atrás “las consideraciones políticas sesgadas que habían existido anteriormente”.

⁵⁵ Kay, *op. cit.*, p. 46-48.

⁵⁶ Sydney D. Bailey, *The United Nations: A Short Political Guide*, Nueva York, Praeger, 1963, p.

Agregó que “aunque aún queda mucho por hacer, la tendencia actual parece estarse fortaleciendo.”⁵⁷

Para los países del tercer mundo, la expansión del régimen humanitario era sumamente importante, ya que sus poblaciones sufrían las repercusiones de guerras muy destructivas y a menudo prolongadas, y sus estados eran demasiado débiles, económica y políticamente, para resolver solos la crisis humanitaria. Enfatizaron la necesidad de que estas masas de personas regresaran a sus hogares, porque no podían mantenerlos en su propia situación de subdesarrollo, y a menudo incluían a grupos guerrilleros y desestabilizadores. Por estas razones el gobierno indio, por ejemplo, puso en claro que no permitiría la asimilación en su territorio de los refugiados pakistanés y bangladeshis.

Asimismo, conforme las superpotencias internacionalizaban los conflictos, los países del tercer mundo consideraban que mitigar el sufrimiento ocasionado por estos conflictos también era una responsabilidad internacional. Se exigía ayuda y responsabilidad de los países del norte para solucionar problemas económicos y sociales producto del colonialismo e imperialismo. El “Nuevo Orden Económico internacional” propuesto por el Grupo de 77 incluía un importante componente humanitario.⁵⁸ Por ende, solicitaban o incluso exigían ayuda humanitaria internacional, mediante peticiones directas al Alto Comisionado o resoluciones de la Asamblea General.

Por su parte, los países del Norte también enviaron ayuda humanitaria a los países del tercer mundo que recibían a los refugiados, prefiriendo la absorción local o la repatriación al asilo en los países industrializados. En el decenio de 1970 hubo un auge de

⁵⁷ Debate de la 26ª sesión de la Asamblea General en torno al informe de la 22ª sesión del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1971. Suplemento 12(A/8412/Add.1).

organizaciones humanitarias y los flujos de recursos hacia el tercer mundo, que aumentaron el presupuesto y el tamaño de ACNUR exponencialmente.⁵⁹ Esto se debió tanto a las políticas de asilo como a consideraciones estratégicas.

En cuanto a las políticas de asilo, los países industrializados siguieron admitiendo a los europeos del este o a otros grupos seleccionados de refugiados, cuando éstos huían del comunismo, en el decenio de 1960. Estados Unidos promulgó una nueva Ley de Inmigración en 1965, donde se especificó por primera vez a los refugiados dentro de un rubro especial.⁶⁰ En Europa, aún había auge económico y necesidad de mano de obra, por lo cual se seguía teniendo políticas relativamente liberales de inmigración y asilo.⁶¹ Así, el Alto Comisionado reconoció en 1966 que “el problema de los refugiados en Europa se ha estabilizado[...] como resultado de las condiciones de prosperidad de muchos de los países de asilo, y por ende, a las posibilidades de integración de los refugiados”.⁶²

Para los países del Norte, el surgimiento de nuevos países a comienzos de la década de 1960 también representó una oportunidad para utilizar el régimen de refugiados a su favor. Por un lado, era necesario resolver el problema de los refugiados lo más rápido posible, porque éstos ponían en evidencia su fracasada política colonial, incapaz de crear

⁵⁸ Rony Brauman, *L'action humanitaire*, Evreux, Flammarion, 1996, p. 54.

⁵⁹ Gervase Coles, “Approaching the Refugee Problem Today”, en Monahan y Loescher, *op. cit.*, p. 381.

⁶⁰ Alan Dowty, *Closed Borders*, New Haven, Yale University Press, 1987, p. 234.

⁶¹ Jonas Widgren, “Europe and International Migration in the Future”, en Monahan y Loescher, *op. cit.*, p. 50.

⁶² Sadruddin Aga Khan en el Informe del ACNUR ante la Asamblea General, 21ª sesión, 5 diciembre 1966. UN Doc. A/C.3/SR.1447.

estados fuertes.⁶³ Además, muchas potencias querían mantener vínculos estrechos con sus ex-colonias, ayudándolos económicamente.⁶⁴

Al mismo tiempo, conforme se extendía la Guerra Fría la tercer mundo, “los gobiernos occidentales percibían la ayuda a los refugiados como parte central de sus políticas exteriores hacia los nuevos países; utilizaron así la ayuda como una de las principales herramientas en la lucha bipolar por ganar mayor influencia.” Esta política se podía llevar a cabo mediante ACNUR, dado que era una agencia sin miembros comunistas en su Consejo, y totalmente dependiente del financiamiento occidental.⁶⁵ Además, en términos geoestratégicos, los campos de refugiados aledaños a países con regímenes del bloque opuesto podían servir para adiestrar a grupos guerrilleros, como ocurrió en Tailandia con la ayuda anti-vietnamita a los refugiados del Khmer Rouge. En otros casos, la repatriación podía evitar la desestabilización de zonas estratégicas dentro de la lógica de Guerra Fría.⁶⁶

La evolución de los derechos humanos

En 1962, la Comisión de Derechos Humanos aumentó de 18 a 21 miembros, incluyendo por primera vez a estados africanos. No obstante, el periodo entre 1962 y 1967 siguió el patrón del decenio anterior, dado que aún predominaban las iniciativas poco controvertidas de los países occidentales.⁶⁷ A partir de la ampliación de la Comisión a 32

⁶³ Loescher, *op. cit.*, p. 360.

⁶⁴ Independent Commission on International Humanitarian Issues, *Refugees: The Dynamics of Displacement*, Londres, Zed Books, 1986, p. 33.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 361.

⁶⁶ Gil Loescher, “Introduction: Refugee Issues in International Relations”, en Gil Loescher y Laila Monahan, *op. cit.*, p. 13.

⁶⁷ Howard Tolley, *The UN Commission on Human Rights*, Boulder, Westview Press, 1987, p.32.

miembros en 1967, sin embargo, hubo mayor activismo, impulsado por los nuevos miembros africanos y asiáticos. Sobre todo, hubieron quejas concretas en contra del *apartheid* en Sudáfrica y las políticas israelíes hacia los palestinos. Los países del movimiento no-alineado repudiaron la auto-limitación de la Comisión, y solicitaron a ECOSOC que les diera un mandato para “recomendar y adoptar medidas específicas y generales para hacer frente a las violaciones a los derechos humanos”.⁶⁸ También se promulgaron una serie de normas importantes: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles, Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención Internacional para Suprimir el Crimen del Apartheid (1973).

En este periodo, los intereses de los países en desarrollo determinaron en gran medida la agenda de derechos humanos: enfatizaron los derechos económicos y al desarrollo, así como la libre auto-determinación de los pueblos y la no-discriminación. Los derechos humanos servían como un arma para reivindicar derechos económicos y para combatir el colonialismo. Por otra parte, la ampliación de la Comisión de Derechos Humanos dificultó el consenso y facilitó que los derechos humanos se utilizaran como propaganda de Guerra Fría para acusar a un bloque o el otro.⁶⁹

En cuanto al desarrollo del derecho de refugiados y el vínculo con los derechos humanos, en esta época siguió enfatizándose el “derecho a partir”, con el corolario del “derecho a regresar”. Para los países del sur el asilo (la necesidad de huir y permanecer fuera del país de origen) era una negación del derecho de auto-determinación. Los pueblos

⁶⁸ Comisión de Derechos Humanos, resolución 9(XXIII), 1967, citado en Tolley, *op. cit.*, p. 55.

originarios de cada país debían regresar a ellos para construir su nación, y no ser expulsados de manera permanente.⁷⁰

En el contexto de la auto-determinación y el repudio a la discriminación, los juristas comenzaron a denunciar la deportación forzada de poblaciones y la expulsión como violaciones graves a los derechos humanos: Ian Brownlie escribió en 1964, por ejemplo, que “si un estado nuevo [...] intentara deportar a una parte de su población permanente, estaría violando sus deberes legales e incluso podría involucrar a su gobierno en actos considerados como genocidio”.⁷¹ Se incluyeron aún más referencias al derecho de partir en las diversas convenciones humanitarias y de derechos humanos.

El vínculo más importante entre los derechos humanos y los refugiados se expresó en el estudio de 1965 comisionado por la ONU y elaborado por el juez D. Inglés, quien equiparó el derecho a la movilidad con el derecho a la autodeterminación personal: es decir, como una libertad fundamental. No obstante, el estudio no recibió la atención debida de los estados ni de la opinión pública.⁷² También fracasó el intento de Saddrudin Aga Khan de producir una Convención sobre el Asilo Territorial que especificara los derechos en torno al asilo.

⁶⁹ Louis Henkin. “The United Nations and Human Rights”. *International Organization*, verano 1965, p. 511.

⁷⁰ Gervase Coles. “Approaching the Refugee Problem Today”. en Laila Monahan y Gil Loescher. *Refugees and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 379.

⁷¹ I. Brownlie, “The Relations of Nationality in Public International Law”, 39 *BYIL* (1964), p. 284, citado en Chaloka Beyani, “State Responsibility for the Prevention and Resolution of Forced Population Displacements in International Law”, *International Journal of Refugee Law*, número especial, 1995, p. 136.

⁷² El estudio no fue presentado formalmente a los estados sino hasta 1973; asimismo, cuando se consultó a 117 organismos no-gubernamentales para sus comentarios, sólo 15 respondieron. Los principales periódicos occidentales, como el *New York Times*, no hizo ni una referencia al debate en la ONU sobre el estudio, que duró de 1960 a 1963. Alan Dowty, *op. cit.*, p. 138.

Conclusión

Con base en las cifras aproximadas que se expusieron, se puede concluir que el problema del desplazamiento interno en esta etapa fue quizás más grave que en la etapa anterior, debido al mayor número de guerras en todo el mundo. Por otra parte, fue al menos tan grave como las cifras que se presentan hoy sobre los desplazados internos: basta mencionar los millones de desplazados en Biafra en 1967, o los desarraigados pakistaníes en 1971.

Las actitudes políticas tanto de los países en desarrollo como de los países industrializados fomentaron el crecimiento de la ayuda humanitaria de la ONU en general y del ACNUR en particular; también impulsaron una ampliación de la definición de refugiado y un cambio en el mandato del ACNUR hacia tareas de reasentamiento local y repatriación. Este cambio significó mayor ayuda para los desplazados internos, aunque de manera *ad hoc*, cuando los gobiernos solicitaban ayuda material para grandes números de ellos o como parte de un programa de repatriación. Hubo mayor debate en cuanto al derecho a partir y regresar, pero sólo hubieron menciones esporádicas sobre las causas de los flujos de refugiados y el posible "derecho a permanecer". En suma, en este periodo los desplazados internos aparecieron en la agenda del ACNUR y el mandato se amplió hacia ellos, pero no había aún ningún interés articulado ni específico hacia este grupo, como lo habría en la etapa siguiente.

CAPÍTULO V

EL GIRO HACIA LA PREVENCIÓN DE LOS FLUJOS, 1975-1990

UNHCR [will reorient] its activities [in Laos] towards the provinces bordering Thailand, particularly in the southern part of the country...with a view to preventing the exodus of persons who might wish to leave Laos because of economic difficulties and chronic food shortages..."

- Alto Comisionado Poul Hartling, 1978

Conflictos, flujos de refugiados y desplazados internos

Entre 1975 y 1990 hubieron 38 guerras en el mundo, de acuerdo con el recuento del Instituto de Heidelberg;¹ según un recuento de SIPRI en 1987, habían 27 guerras en curso. La mayor parte de ellas fueron civiles, con la excepción de la invasión de Afganistán y la guerra entre Irán e Irak, que cobró cerca de un millón de vidas.² No obstante, aunque otras guerras notables del decenio de 1980 se llevaron a cabo entre facciones del mismo país, las grandes potencias estaban involucradas en ellas. La "doctrina Reagan" de 1985 respondió al apoyo de la URSS a países del Tercer Mundo con un compromiso de apoyar revueltas anticomunistas en lugares como Afganistán, Etiopía, Angola, Camboya y Centroamérica. Así, el decenio de 1980 se caracterizó por el recrudecimiento de la Guerra Fría, cuyos enfrentamientos se llevaron a cabo por medio de "intermediarios" en los países en desarrollo.³

¹ Instituto de Investigación sobre el Conflicto Internacional de Heidelberg; www.hiik.de

² SIPRI Yearbook 1987: *World Armaments and Disarmament*, p. 298, citado en Larry Minear, "Civil Strife and Humanitarian Aid: A Bruising Decade", USCR, *World Refugee Survey: 1989 in Review*, p.19

³ *Ibid.*

En el Informe del USCR para 1980, se menciona que en ese año habían 8.5 millones de refugiados y más de 7 millones de desplazados internos en el mundo.⁴ Para 1988, había un total de 14 millones 362 mil refugiados y entre 14 y 20 millones de desplazados internos.⁵ Los principales países expulsores de refugiados en estos años fueron Indochina, Afganistán, Etiopía, Mozambique, Angola, Irán e Irak (además de los refugiados palestinos, cuyo número aumentó de 1.8 a 2.2 millones entre 1980 y 1988).⁶ Asimismo, los países con mayor número de desplazados internos fueron Camboya, Laos y Líbano en 1980 (con más de un millón cada uno), y Mozambique, Sudán, Afganistán, Irán y Sudáfrica en 1988.⁷

Al terminarse el conflicto en Indochina en 1975, hubo una expulsión hacia el exterior de millones de refugiados, quienes usaban desde grandes buques hasta pequeñas balsas para buscar refugio en otros países. A finales de 1978, habían 62,000 *boat people* llegando a Malasia, Filipinas y otros países del sudeste asiático.⁸ Entre el final del conflicto y 1981, habían salido 3.3 millones de personas de Laos, casi una décima parte de la población total de ese país.⁹

Al mismo tiempo, las agencias internacionales se percataron de la existencia de millones de desplazados internos en Vietnam, Laos y Camboya. De acuerdo con ACNUR, la República Democrática de Vietnam se enfrentó al desplazamiento de 2.7 millones de

⁴ USCR. *1980 World Refugee Survey*, citado en Kathleen Newland, *Refugees: The New International Politics of Displacement*. Worldwatch Paper núm. 43, marzo 1981, p. 11.

⁵ Lance Clark, "Internal Refugees: The Hidden Half", en USCR, *World Refugee Survey: 1988 in Review*, p. 23.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.* El USCR incluye a más de 3 millones de personas desplazadas forzosamente por el gobierno en Sudáfrica, desde el decenio de 1960.

⁸ UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*, www.unhcr.ch

⁹ Aguayo, Suhrke y Zolberg, *Escape from Violence*. Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 168.

personas, la mayor parte de los cuales se concentraban en el sur del país. En Laos habían 700,000 personas desplazadas, representando una cuarta parte de la población total del país.¹⁰ De igual manera, el periodo del Khmer Rouge en Camboya causó el desplazamiento de un gran número (quizás millones) de personas, dado que el régimen se basaba en el desarraigo forzado de grupos enteros, y en la despoblación de las ciudades para proveer trabajadores para el campo.¹¹ El periodista William Shawcross describió “caminos llenos de cientos de miles de personas atravesando el país” para regresar a sus zonas de origen después de la invasión de Vietnam en 1979.¹²

Las guerras civiles de Angola y Mozambique representaron casos clásicos de conflictos ideologizados e internacionalizados. La duración y la intensidad de estas guerras causó un desplazamiento de cientos de miles de personas, tanto por la huida de las zonas de conflicto como por los programas de desplazamiento forzado llevados a cabo por el gobierno. En ambos casos, también hubo sequía o la amenaza de una hambruna.¹³ Después de la independencia de Mozambique, el conflicto entre RENAMO y el gobierno llevó a que el gobierno desplazara forzosamente a 1.8 millones de personas entre 1977 y 1981.¹⁴ Asimismo, el conflicto armado en Angola causó el desplazamiento de miles de personas, para las cuales no se cuenta con cifra exacta.¹⁵

¹⁰ Report of the UNHCR to the General Assembly, 31ª sesión, 1976. Suplemento núm.12(A/31/12), p. 37-38.

¹¹ Francis Deng, “Cambodia: Rebuilding a Nation”, en F. Deng, *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community*, Washington DC, Brookings Institution, 1993, p. 100.

¹² William Shawcross, *The Quality of Mercy*, New York, Simon & Schuster, 1980, p. 78.

¹³ Aguayo, *op. cit.*, p. 93-96

¹⁴ Alex Vines, “Mozambique”, en Janie Hampton (ed.), *Internally Displaced People: A Global Survey*, Londres, Earthscan, 1998, p.94.

¹⁵ UNHCR, *op. cit.*, p. 37.

La guerra entre Etiopía y Somalia en torno a la región del Ogaden causó grandes desplazamientos de población. El gobierno etíope llevó a cabo una política de “quema de tierras” en esta región, para evitar el apoyo a la guerrilla somalí y sacar a las poblaciones nómadas. Asimismo, el movimiento separatista de Eritrea, dentro de Etiopía, causó el desplazamiento de unas 350,000 personas.¹⁶ En los años de la hambruna en Etiopía (1985-86), el gobierno llevó a cabo un programa de reubicación masiva de unos 800,000 campesinos.¹⁷

En El Salvador, la lucha entre la guerrilla y el gobierno causó el desplazamiento de gran parte de la población rural, que sufría las represalias brutales de ambas partes. Se calcula que en 1984, 70% de la población de la zona de guerra había huido hacia la ciudad o a los países vecinos.¹⁸ Un informe de Americas Watch menciona medio millón de desplazados internos en 1984, 10% de la población total del país.¹⁹ También aumentó el número de desplazados internos guatemaltecos y nicaraguenses, conforme se complicó el conflicto centroamericano en general. Se estima que, como resultado de la contrainsurgencia llevada a cabo por los militares guatemaltecos en 1981, cientos de miles de indígenas fueron asesinados, y un millón de personas se desplazaron internamente.²⁰

El conflicto permanente en Líbano desde mediados del decenio de 1970 también causó grandes desplazamientos internos: se calcula que 75% de la población total fue desplazada en algún momento. En unos casos, el desplazamiento fue temporal, mientras

¹⁶ *Ibid.*, p. 115.

¹⁷ *Ibid.*, p. 118.

¹⁸ “El Salvador: Peace in the Balance”, Deng. *op. cit.*, p. 88.

¹⁹ Lawyer’s Committee for International Human Rights/Americas Watch, *El Salvador’s Other Victims. The War on the Displaced*, Nueva York, 1984, p.12.

²⁰ UNHCR, *State of the World’s Refugees 2000*, *op. cit.*

duraban las invasiones israelíes (de 1978 y 1982), pero en otros fue más permanente, cuando hubieron masacres y expulsiones con el fin de crear zonas religiosamente homogéneas. De acuerdo con un foro de ONGs libanesas, entre 1975-76 habían 300,000 desplazados internos en Beirut, y entre 1978 y 1990 se desplazaron otras aproximadamente 500.000 personas.²¹

Hacia finales del decenio de 1980, las potencias empezaron a retirarse de los conflictos del Tercer Mundo y hubo la posibilidad de resolver conflictos y repatriar refugiados en Centroamérica, Namibia, Sudán y Etiopía; asimismo, se retiraron las tropas vietnamitas de Camboya, soviéticas de Afganistán y cubanas de Angola.

GUERRAS SELECCIONADAS Y FLUJOS DE MIGRACIÓN FORZADA, 1975-1989					
FECHA	LUGAR	TIPO DE GUERRA	NÚMERO DE REFUGIADOS	NÚMERO DE DESPLAZADOS INTERNOS	FUENTES
1966-1990	Guatemala	civil		1981: 1 millón 1986: 100,000-250,000	UNHCR2000;Gob . de Guatemala, en Aguayo et al.
1964-1987	Chad	civil	1981: 396,000	1984: 30-50,000	Aguayo et al.
1975-	Libano	civil-int'l	1975: 650,000	1975: 300,000 1980: 1 millón	IDP Survey; USCR
1975-	Filipinas	separatista (Timor del Este)		1980: 200,000	Aguayo et al.
1975-1989	Angola	civil-int'l	1979: 178,000	1979: c. 500,000	Aguayo et al.
1975-1992	Mozambique	civil-int'l		1984-87: 400,000-1.8 millones	Aguayo et al
1977-1978	Etiopía	int'l, por región del Ogaden		1980: 500-750,000	UNHCR
1978-1989	Camboya	int'l: invasión Vietnam		1980: 4 millones	USCR
1978-1990	Nicaragua	civil		1986: 250,000	CEPAD, en Aguayo et al.
1979-1991	El Salvador	civil	1980: 20,000	1985:500,000	USCR; Gob. de El Salvador, en Aguayo et al.

²¹ Naila Nauphal, "Post-War Lebanon: Women and other Affected Groups", ILO, Employment and Training Department, 1997. Según ACNUR, la invasión israelí de 1982 desplazó a 100,000 familias. UNHCR. *UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons*, Ginebra, 1994, p. 11

1979-	Afganistán	int'l: invasión URSS; civil	1980:1,700,000	2 millones	USCR; Aguayo et al.
1980-1988	Irán-Irak	int'l			
1983-1990	Sudán	civil	398,000	1986: 600,000+	Jacobsen; Aguayo et al.

El régimen de refugiados y la respuesta del ACNUR

La primera gran crisis de refugiados de este periodo fue el éxodo de personas de Indochina. Los miembros del ASEAN declararon que, ante los flujos tan masivos de personas que llegaban a sus costas, se verían obligados a cerrar sus puertas. Además, los campamentos de refugiados camboyanos en Tailandia estaban fomentando los grupos guerrilleros. La incapacidad de ACNUR de repatriar a estos refugiados o cambiar su situación, así como las amenazas de *refoulement* de los países de la región, llevaron a que se convocara a la Conferencia sobre Refugiados Indochinos de 1979. En esta conferencia los países industrializados hicieron un esfuerzo de cooperación y “reparto de responsabilidades”: como resultado, cientos de miles de refugiados obtuvieron asilo en Europa, Canadá y Estados Unidos.

Después del gran esfuerzo internacional por reasentar en terceros países a los refugiados indochinos, se redujo drásticamente el número de personas reasentadas, de 269,000 en 1979 a 78,000 en 1982. Esta cifra aumentó a 125,000 en 1984, pero fue disminuyendo de nuevo a lo largo del decenio, hasta llegar a la cifra más baja de estos años (33,000) en 1992.²²

Dada la mayor importancia que se otorgó a la repatriación en esta etapa, ACNUR ayudó a los desplazados internos en varios casos, como parte de sus programas de

asistencia para la repatriación y la reubicación. Al término de la guerra en Indochina, auxilió a la población desarraigada en Vietnam y Laos en general, sin especificar su condición de repatriado o desplazado interno. El Alto Comisionado respondió a la petición de los gobiernos y actuó de acuerdo con su "autoridad para llevar a cabo actividades humanitarias en general".²³ La preocupación por evitar los flujos de refugiados mediante la atención a los desplazados internos se ve claramente en el caso de Laos, donde se enfatizó la ayuda en la región fronteriza del sur para mejorar las condiciones y evitar flujos hacia el exterior.

Después de consultas con la Organización de Unidad Africana y el Secretario General de la ONU, ACNUR desarrolló un programa de ayuda para refugiados y desplazados internos en la región del Cuerno de África. El ECOSOC exhortó al ACNUR a que aumentara su ayuda general en esta región, mediante la resolución 1978/39 (1978).²⁴

En los casos de Uganda, Zimbabwe y Chad, ACNUR actuó a favor de repatriados y desplazados internos como respuesta a peticiones de los gobiernos en cuestión y del Secretario General. Se otorgó ayuda material (víveres, medicinas, etc.) a 261,000 desplazados ugandeses después del término de las hostilidades en 1981. Asimismo, ayudó a 410,000 desplazados internos en Zimbabwe en 1980, a 50,000 en Chad y a 50,000 en Sri Lanka.²⁵

La ayuda del ACNUR a los desplazados internos en Líbano constituye la excepción de este periodo, ya que dicha ayuda no estaba vinculada con ningún programa de

²² ACNUR, "Reasentamiento: aún vital después de tantos años", *Refugiados*, diciembre 1993, p. 6.

²³ GA Suplemento 12⁴(A.10012/Add.1), para 100 (1976), citado en UNHCR, *Operational Experience... op. cit.*, p. 6.

²⁴ *Ibid.*, p. 8.

repatriación de refugiados. Además, el Alto Comisionado actuó independientemente, basándose en un argumento humanitario; no hubo resolución de la Asamblea General, ni petición expresa del Secretario-General. Sencillamente se declaró que “en vista del gran número de desplazados dentro de Líbano, ACNUR participó en el programa de ayuda junto con otras agencias y ONGs”.²⁶

La crisis de Centroamérica catalizó el desarrollo jurídico más importante del régimen de refugiados en este decenio: la Declaración sobre Refugiados de Cartagena, firmada por los países de la región en 1984. Dicha declaración amplió la definición de un refugiado, de acuerdo con las condiciones de conflicto generalizado, en vez de la persecución individual. Además, mencionó por primera vez las violaciones de derechos humanos como causa de la huida de los refugiados. A partir de la firma del acuerdo de paz Esquipulas II por parte de los gobiernos centroamericanos en 1987, comenzó la repatriación de miles de personas. Entre 1987 y 1988 ACNUR participó en un programa de rehabilitación y reubicación de 13,500 repatriados y desplazados internos en Nicaragua.²⁷ Para formalizar y coordinar la ayuda hacia la población desplazada, se llevó a cabo la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) en 1989. Esta conferencia sirvió como foro para los planes generales de repatriación de los países de la región; promovió la importancia del desarrollo y la reintegración de los desarraigados, incluyendo también a los desplazados internos.

A finales del decenio también se llevó a cabo una Conferencia Internacional sobre Refugiados, Repatriados y Personas Desplazadas en el Sur de África (SARRED), en la

²⁵ *Ibid.* p.7-9

²⁶ UN Doc. (A/AC.96.620), para. 1048, (1983), citado en *Ibid.*, p. 11.

cual se trató el tema de los desplazados internos y se formuló un plan de acción para otorgarles ayuda material.

Explicación de los cambios: la política detrás del régimen de refugiados

En términos generales, las actividades de ACNUR en esta etapa estaban condicionadas por los intereses ideológicos de las potencias occidentales que la financiaban. Por ende, otorgó más ayuda a los refugiados afganos en Pakistán que en Irán; en El Salvador, estaba atrapado entre los intereses de los refugiados y las exigencias por parte de Estados Unidos de controlarlos; y finalmente tuvo que deslindarse de los campamentos de refugiados en Tailandia, donde era claro el apoyo occidental a los guerrilleros del Kmer Rouge. También se ignoraron regiones que no eran prioritarias según la lógica estratégica de la Guerra Fría.²⁸

En cuanto a la expansión *de facto* de la ayuda material hacia los desplazados internos, la respuesta de ACNUR se explica sobre todo por el énfasis en la repatriación como solución preferida. Por un lado, al igual que en el decenio anterior, los países en cuestión solicitaban la ayuda del ACNUR al término de los conflictos porque necesitaban reconstruirse después de guerras de tan largo aliento, o de crisis de gran envergadura. Así, el representante libanés (también miembro del Comité Ejecutivo del ACNUR) afirmó en la sesión de la Asamblea General de 1978 que “la magnitud de la tragedia en Líbano

²⁷ *Ibid.*, p. 8.

²⁸ Así, no se ayudó a los refugiados sudafricanos en Namibia, por ejemplo: Un informe del Joint Inspection Unit de la ONU en 1986 destaca el fracaso del ACNUR en ese caso: “[la falta de apoyo] es lamentable, dado que la mayor parte de los refugiados sudafricanos no pueden ser protegidos en los países de primer asilo, y representan quizás el único gran flujo de refugiados de la región que caben perfectamente dentro del mandato de ACNUR...” Norman Williams, Joint Inspection Unit, 1986, citado en Aguayo et. al., *op. cit.*, p. 125.

significa una gran responsabilidad para todos los países miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR. [...] La paz en Líbano es una preocupación central de las Naciones Unidas. Sin embargo, la paz en los ámbitos políticos y militares no es suficiente: también se debe extender al ámbito económico y social, y requiere de esfuerzos por promover la reconstrucción y la rehabilitación.”²⁹

Por otro lado, hubo un cambio notable en las políticas de asilo de los países industrializados, cerrando las puertas cada vez más. El reasentamiento masivo de los refugiados de Indochina fue una excepción porque respondió a intereses ideológicos y estratégicos de los países occidentales. Los países industrializados abrieron sus puertas de nuevo al flujo masivo de refugiados provenientes de Indochina a partir de 1975, porque había un sentimiento de culpa fomentado por las presiones de la opinión pública (sobre todo estadounidense) después de los resultados de la Guerra de Vietnam; al mismo tiempo, los refugiados servían de nuevo el propósito propagandístico en contra de los regímenes comunistas de la zona.³⁰

Sin embargo, después del esfuerzo por reasentar a los refugiados de Indochina, los países industrializados perdieron interés en auxiliar a otros grupos, por varias razones. En primer lugar, aumentaron sin duda los flujos mismos de refugiados desde el sur hacia el norte. Además, a diferencia de los flujos de los decenios anteriores, los refugiados llegaban directamente a las fronteras de los países industrializados: se les denominó solicitantes “espontáneos” de asilo. Así, “los ‘refugiados aéreos’ (*jet people*) del decenio de 1980 fueron reemplazando a los ‘refugiados en balsas’ (*boat people*) de finales del

²⁹ GA 33ª sesión; A.C.3 33-SR.43, 13 de noviembre de 1978.

³⁰ Aguayo et. al., *op. cit.*, p. 163.

decenio de 1970".³¹ Por ende, el número de solicitudes de asilo aumentó considerablemente en esta década. No obstante, representaban una proporción mínima tanto del total de refugiados en el mundo, como de la población del país receptor.³² En contraste, un número masivo de refugiados huyeron a países vecinos y se quedaron allí durante décadas (desde que comenzaron los conflictos en el decenio de 1960). Al igual que en los decenios anteriores, "la mayor parte de la carga del problema de los refugiados la deben aguantar algunos de los países más pobres del mundo".³³

En segundo lugar, y quizás más importante, los cambios en la política de asilo se debieron a consideraciones políticas y económicas. A partir de mediados del decenio de 1970, el periodo de crecimiento económico de postguerra llegó a su fin. La crisis energética y la recesión económica que comenzó a mediados del decenio de 1970 significó mayor desempleo y menos capacidad para absorber a los inmigrantes.³⁴ Además, las políticas de asilo de los países occidentales aún se formulaban de acuerdo con consideraciones ideológicas: hasta principios del decenio de 1980, alrededor de 70% de los refugiados en Europa Occidental provenían de Europa del Este.³⁵ En Estados Unidos, a pesar de que la Ley de Refugiados de 1980 amplió la definición de los refugiados, el Coordinador para Asuntos de Refugiados de ese país afirmó en 1983 que "se debía otorgar

³¹ Jean-Pierre Hocké, "Beyond Humanitarianism: The Need for Political Will to Resolve Today's Refugee Problem", en Loescher y Monahan. *op. cit.*, p. 40.

³² Por ejemplo, el número de refugiados en los países de Europa Occidental a mediados del decenio de 1980 representó apenas 5% del total de refugiados en el mundo. Asimismo, los 102,000 solicitantes de asilo que entraron a Europa en 1984 representaron 0.003% de la población nativa de ese continente. Independent Commission on International Humanitarian Issues, *Refugees: The Dynamics of Displacement*, Londres, Zed Books, 1986, p.41.

³³ *Ibid.*, p. 41.

³⁴ Aguayo et al, *op. cit.*, p. 29.

³⁵ ACNUR, *Refugiados*, núm.101, p. 6.

asilo sólo a quienes provienen de regímenes democráticos aliados, o a quienes sirvieron como apoyo en los conflictos librados para defender los valores occidentales”.³⁶

Explicación de los cambios: el vínculo con los derechos humanos

En esta etapa, el régimen de derechos humanos había madurado de tal manera que se podían ya debatir, tanto en la Comisión de Derechos Humanos como en su Subcomisión, violaciones de derechos humanos en países específicos. El tema de los derechos humanos era cada vez más aceptable en los foros internacionales; por ende, el ECOSOC creó nuevos mecanismos para avanzar del mero debate hacia el monitoreo y la supervisión. Se creó un Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas, y se nombraron representantes especiales sobre la tortura, las ejecuciones arbitrarias y otros temas.³⁷

A partir de 1980, la Asamblea General decidió tratar el tema de las “causas básicas” de los flujos de refugiados, comisionando dos estudios que vinculaban el tema con los derechos humanos. El primero de ellos, llevado a cabo por el Alto Comisionado Saddrudin Aga Khan y titulado “Estudio sobre los Derechos Humanos y los Éxodos Masivos” reveló que la mayor parte de los estados estaban preocupados por prevenir los flujos de refugiados. El segundo, emitido en 1986 y titulado “Informe de un Grupo de Expertos Gubernamentales sobre la Cooperación Internacional para Evitar los Nuevos Flujos de Refugiados”, concluyó que los flujos de refugiados afectan la estabilidad de su región, imponen altos costos sociales y económicos a la comunidad internacional en

³⁶ Richard Plender, *International Migration Law*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Pubs., 1988, p. 404.

³⁷ Hurst Hannum, “Human Rights”, en Joyner, *op. cit.*, p.136

general y causan sufrimiento individual. En suma, ninguno de estos dos estudios planteó conclusiones muy novedosas ni ofreció posibles soluciones. No obstante, sí abrieron el debate sobre los mecanismos de prevención y el fortalecimiento del papel de las agencias humanitarias.³⁸

Conclusión

A finales de este periodo, hubo un número quizás mayor de refugiados y de desplazados internos que en la etapa anterior; además, la cantidad de desplazados internos era superior a la de los refugiados. Muchos de los desplazados internos ya llevaban largo tiempo en esa condición, dado que las guerras habían perdurado desde el decenio anterior.

En el decenio de 1980 ACNUR siguió el patrón general del decenio de 1970, ampliando su ayuda hacia los desplazados internos en una variedad de casos específicos.³⁹ En todos ellos (salvo en Líbano), la ayuda estaba vinculada con los programas de repatriación. Además, todos fueron respuestas a peticiones de los gobiernos en cuestión, y consistían en ayuda material; no hubo intentos por proteger a las poblaciones desplazadas, lo cual se explica porque la ayuda se otorgó una vez terminado el conflicto. Estos patrones de ayuda cambiarían radicalmente en la próxima etapa. Las conferencias regionales de SARRED y CIREFCA representaron hitos importantes porque se incluyó el tema de los desplazados internos junto con el de los refugiados de manera natural.

³⁸ María Stavropolou, "The Right Not to Be Displaced", *The American University Journal of International Law and Policy*, vol.9, núm. 3, primavera 1994, pp. 706-707.

³⁹ A partir de 1976, la Asamblea General mencionaba siempre la "ayuda humanitaria para los refugiados y personas desplazadas". Atle Grahl-Madsen, "The Emergent International Law Relationg to Refugees", Bergen, University of Bergen, enero 1983, p. 17.

En suma, los motivos del impulso a la ayuda hacia los desplazados internos en este periodo se encuentran en el énfasis que se le dio a la repatriación (debido, a su vez, a la reducción de las admisiones de asilo) y a las causas de los flujos de refugiados (reflejado en el vínculo cada vez mayor entre los derechos humanos y las normas de refugiados).

CAPÍTULO VI

EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN LA AGENDA INTERNACIONAL, 1990-2000

We find that not only is UNHCR's involvement with the internally displaced fully justified but it should be further enhanced. We do not feel that the fact of internal, as opposed to external, flight constitutes a serious obstacle for the Office's involvement, given the greater recognition of the role and responsibility of the country of origin, stronger inclination of the international community, in some cases, to address humanitarian needs wherever they may arise, and increasing displacement...

- Informe del Grupo de Trabajo del ACNUR sobre la Protección Internacional, Ginebra, 1992.

Conflictos, flujos de refugiados y desplazamientos internos

Entre 1990 y 1999 empezaron 23 guerras en el mundo. Gran parte de ellas surgieron en África, aunque fue notable la reaparición de Europa como fuente de conflictos.¹ Las guerras étnicas de Africa incluyeron conflictos en Sierra Leona, Liberia, Sudán y la región de los "Grandes Lagos": Zaire (hoy República Democrática del Congo), Rwanda, Burundi y Uganda. En Europa, la desintegración de Yugoslavia fue el conflicto más notorio. Asimismo, el desmoronamiento de la Unión Soviética causó guerras en los estados del Cáucaso (Azerbaiján, Armenia y Georgia) y en Chechenia. Continúan guerras civiles en Afganistán y Sri Lanka, y si bien terminó el conflicto en Centroamérica, se agravó el de Colombia.

¹ Instituto de Investigación sobre el Conflicto Internacional de Heidelberg; www.hiik.de

En 1990, habían más de 16 millones de refugiados y 19 millones de desplazados internos en el mundo; para 1999, el número de refugiados se redujo a 14 millones y la cifra para desplazados internos aumentó a 21 millones.² En 1999, los países con mayor número de desplazados internos fueron Sudán, Angola y Colombia (con 1.8 millones).

GUERRAS SELECCIONADAS Y FLUJOS DE MIGRACIÓN FORZADA, 1990-2000					
FECHA	LUGAR	TIPO DE GUERRA	NÚMERO DE REFUGIADOS	NÚMERO DE DESPLAZADOS INTERNOS	FUENTES
1987-1999	Sri Lanka	civil (Tamiles)		1997: 787,877	IDP Survey
1989-1997	Liberia	civil		1998: 750,000	IDP Survey
1989-1999	Sudán	civil	1999: 420,000	1999: 4 millones	USCR 2000
1989-1999	Turquía	civil (Kurdos)		1999: 1 millón	USCR 2000
1990-1991	Irak-Kuwait	int'l (EU)	1.7 millones	70,000	UNHCR 2000
1990-1997	Rwanda	civil	1994: 2 millones	1994: 1.2-1.5 millones	IDP Survey
1991-1994	Armenia/Azerbaján	Ngorno-Karabakh	200-250,000	550-612,000	IDP Survey
1991-1999	Sierra Leona	civil	1997: 375,000	1997: 1,725,000	IDP Survey
1991-1999	Somalia	civil	1999: 425,000		
1994-1999	Chechenia	int'l (Rusia)		400,000	IDP Survey
1991-1995	Croacia	civil	1991: 200,000	1991: 350,000	UNHCR 2000
1992-1995	Bosnia-Herzegovina	civil		1992-95: 2.4-2.7 millones	IDP Survey
1992-1999	Afganistán	civil	1999: 2.6 millones		USCR 2000
1993-1999	Burundi	civil		1998: 551,000	IDP Survey
1996-1999	Zaire (Rep. Dem. Congo)	civil		1996: 250-500,000	IDP Survey
1997-1999	Angola	civil		1999: 2 millones	USCR 2000
1998-1999	Kosovo	civil-int'l	20,000+	175,000	UNHCR 2000

² USCR, "Refugees, Internally Displaced Persons and Total Uprooted, 1990-1999", *Refugee*

Evolución del régimen de refugiados: la respuesta del ACNUR

En esta etapa, la evolución de la respuesta del ACNUR hacia los desplazados internos está estrechamente vinculada con la evolución de los mecanismos humanitarios de la ONU en general. En 1991, se estableció un nuevo Departamento de Asuntos Humanitarios para coordinar las respuestas de emergencia de las agencias. En 1998, este departamento se convirtió en la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA). Dicha oficina le dio gran importancia al tema de los desplazados internos; asimismo, el Secretario General designó, a petición de la Asamblea General, un representante especial para los desplazados internos. Este representante, Francis Deng, ha sido responsable de presentar una serie de informes a la Comisión de Derechos Humanos. Los primeros años del decenio de 1990 representan un parteaguas porque, además de la designación del representante especial, la Asamblea General hizo referencia explícita a la ayuda y protección del ACNUR para los desplazados internos, por primera vez.³

La resolución 688 del Consejo de Seguridad en torno al problema humanitario de los kurdos en Irak fue el principal parteaguas. Marcó el comienzo de una época en la que, por un lado, aumentarían las posibilidades de intervención humanitaria y, por otro, el tema de los desplazados internos estaría claramente en la agenda internacional.⁴ En este contexto, además de sus tareas habituales, ACNUR se involucró en tres grandes crisis en las que hubo intervención humanitaria y, en dos casos, intentos fallidos por proteger a los desplazados internos.

Reports, vol. 21, núm. 3, 2000. www.uscr.org

³ UNGA res. 47/105, citado en Richard Plender, "The Legal Basis of International Jurisdiction to Act With Regard to the Internally Displaced", *International Journal of Refugee Law*, vol.6, núm.3, p. 349.

En el caso de Irak, el presidente turco propuso la creación de una “zona segura” dentro de Irak al cual los refugiados kurdos podrían regresar. Después de la aceptación de esta idea por parte del Consejo de Seguridad, las fuerzas estadounidenses se encargaron de establecer una zona en el Norte del país sobre la cual no se podría volar; no obstante, en cuanto pudieron, estas fuerzas dejaron la zona en manos de la ONU. ACNUR tenía dudas en cuanto a la seguridad para el retorno de los refugiados, y también temía que crear una “zona segura” de este tipo se usara como pretexto por los países vecinos para negar el asilo. No obstante, finalmente se logró el retorno de los refugiados a la zona segura, que fue patrullada por una fuerza de paz de la ONU.

Con la desintegración de Yugoslavia, el Secretario General solicitó la ayuda del ACNUR para asistir a los desplazados internos. Cuando la Cruz Roja se retiró temporalmente del conflicto, el papel de ACNUR se volvió indispensable. Por primera vez en su historia, la agencia coordinó una operación humanitaria en medio de una guerra en curso. ACNUR trabajó con la ayuda de la operación de paz UNPROFOR, que logró asegurar el aeropuerto de Sarajevo, vital para poder proveer ayuda. Entre 1992 y 1996, ACNUR se encargó de coordinar la llegada de los vuelos de ayuda y la distribución de víveres en Sarajevo, una de las operaciones humanitarias más duraderas de este tipo.⁵ No obstante, conforme aumentaron los ataques en Srebrenica en 1993, la Alta Comisionada le solicitó al Secretario General ayuda para fortalecer a UNPROFOR o autorizar una evacuación masiva de la población. El Consejo de Seguridad respondió con una resolución que declaraba a Srebrenica una “zona segura” y solicitó 34,000 tropas. No obstante, los

⁴ Después de esta resolución, siguieron otras referentes a Somalia y a Bosnia: Resol SC 794, diciembre 1992, y Resol. SC 770, agosto 1992.

gobiernos sólo estaba dispuestos a desplegar 7,500 fuerzas de paz. En consecuencia, en 1995 entró el ejército serbio-bosnio a Srebrenica y hubo una gran masacre de musulmanes.⁶

Esta misma falta de apoyo tuvo como resultado la total incapacidad del ACNUR para proteger a los desplazados internos y refugiados en los campamentos de Rwanda. En el caso de la crisis de los Grandes Lagos, los campamentos de refugiados estaban totalmente infiltrados de guerrilleros. Tanto el gobierno de Zaire como el de Rwanda inculpaban al ACNUR de estar ayudando a los movimientos guerrilleros, o impulsando las repatriaciones forzadas. En 1994, la Alta Comisionada solicitó al Secretario General varias medidas de emergencia, dado que el gobierno de Zaire no estaba tomando medidas suficientes para lograr la seguridad de los refugiados y del ACNUR mismo. No obstante, los miembros del Consejo de Seguridad no apoyaron a las agencias humanitarias con fuerzas suficientes, y hubieron masacres que éstos últimos no pudieron evitar.

En suma, en el decenio de 1990 ACNUR se enfrentó a cambios drásticos en todos los aspectos de su trabajo: su mandato, su manera de operar y las soluciones que debía buscar. En cuanto a la manera de operar, la comunidad internacional requirió la ayuda del ACNUR en conflictos aún en curso y en estados desintegrados e inseguros. Además, ACNUR debió trabajar en coordinación no sólo con fuerzas de paz, sino también con fuerzas militares como la OTAN en Kosovo. El vínculo con la OTAN le trajo críticas a la agencia, ya que estaba cooperando, finalmente, con una de las partes del conflicto.⁷

⁵ UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*, www.unhcr.ch

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

Este nuevo papel dentro del país de origen, aunado a la tendencia del decenio anterior, hizo que se enfatizara aún más la prevención y la atención a las 'causas básicas' como la 'solución preferida' al problema de los refugiados. La Alta Comisionada Sadako Ogata declaró en 1992 que "existe una necesidad urgente de explorar nuevas estrategias de protección que...se basen en actividades preventivas...y que requieren una aclaración de los parámetros del papel del ACNUR, sobre todo dentro de los países de origen."⁸ Al parecer, esta posición del ACNUR hacía eco de la de la ONU en general, cuyo informe sobre derechos humanos en Yugoslavia en 1992 afirmó que "un gran número de personas desplazadas no tendrían que buscar refugio en el extranjero si su seguridad podría estar garantizada...en este contexto, se debe fomentar activamente el concepto de zonas de seguridad dentro del territorio de Bosnia-Herzegovina".⁹

No obstante, los intentos por mantener 'zonas seguras' fueron criticadas como maneras de limitar las posibilidades de salida de los civiles, y de darles falsas esperanzas de seguridad que finalmente no se pudieron cumplir. De acuerdo con Guy Goodwin-Gill, "el papel del ACNUR [en el caso de Bosnia]...socavó el derecho del individuo a buscar asilo, al limitar en la práctica sus posibilidades de salida".¹⁰ Asimismo, en 1999 un

⁸ "Nota sobre la protección internacional" de la Alta Comisionada ante la 43era sesión del Comité Ejecutivo. UN Doc. A/AC96/799(25 agosto 1992), citado en Julie Mertus, "The State and the Post-Cold War Refugee Regime: New Models, New Questions", *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, núm.3, 1998, p. 340.

⁹ *Report on Human Rights in former Yugoslavia*, UN Doc. E/CN.4/1992/S-1/10(1992), para. 25(b), citado en Guy Goodwin-Gill, "The Right to Leave, the Right to Return and the Question of the Right to Remain", en V. Gowlland-Debbas (de.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, Netherlands, Kluwer, 1996, p. 102.

¹⁰ Guy Goodwin-Gill, "Refugee Identity and the Fading Prospect of International Protection", conferencia, 1996, citado en Mertus, *op. cit.*, p. 340.

informe del propio Secretario-General, Kofi Annan, ha criticado la ‘falsa sensación de seguridad’ que la ONU les dio a los civiles en estos enclaves supuestamente protegidos.¹¹

En cuanto a los cambios en el mandato, era evidente que la atención a los desplazados internos formaba una parte central de las nuevas obligaciones del ACNUR. Incluso se ayudó en gran medida a civiles en general afectados por los conflictos. En las operaciones de ayuda del ACNUR para Yugoslavia, 85% del presupuesto se destinó a personas que quedaban enteramente fuera del mandato original de la agencia: desplazados internos y ‘víctimas de guerra’. La proporción de ayuda a personas que ni siquiera se habían desarraigado (‘víctimas de guerra’) fue muy alta: 40% del presupuesto se dedicó a ellos.¹²

En vista de los cambios ocurridos *de facto* y de las críticas hacia la agencia, la Asamblea General y el Comité Ejecutivo del ACNUR intentaron analizar, replantear y formalizar los objetivos de la agencia en general, y hacia los desplazados internos en particular.

En primer lugar, debido a las dificultades prácticas a las que se estaba enfrentando al intentar proporcionar ayuda humanitaria *dentro* del país en conflicto en cada una de las grandes crisis mencionadas arriba, se estipularon varias precondiciones que se consideraban necesarias para poder llevar a cabo operaciones de emergencia: tener libre acceso a la población necesitada; tener ciertas garantías de seguridad para sus trabajadores; y contar con el consentimiento de todas las partes. La necesidad de obtener el permiso del estado en cuestión se ha reiterado en varias resoluciones. En 1992, la Asamblea General

¹¹ UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*, *op. cit.*

¹² Thomas Weiss y Amir Pasic, citado en Julie Mertus, *op. cit.*, p. 329.

afirmó que aceptaba los esfuerzos del ACNUR a favor de los desplazados internos “con base en solicitudes expresas del Secretario General o los órganos competentes de la ONU y con el consentimiento del estado en cuestión...”¹³

En segundo lugar, se intentó hacer una categorización de casos en los que ACNUR asistiría a los desplazados internos: cuando hubiera un vínculo entre su situación y la de los refugiados (ya fuera por estar en la región donde hubieran refugiados, o por estarse repatriando al mismo tiempo que ellos); o cuando, a pesar de no estar vinculados con los refugiados, hubiera la posibilidad de proveerles protección para evitar la huida transfronteriza.¹⁴

Finalmente, se debatió la definición de quienes entraban en el mandato de la agencia; se decidió otorgar ayuda, según el caso concreto del que se tratara, a quienes requerían de protección, incluyendo así a los desplazados internos y también a los civiles en general afectados por un conflicto. De acuerdo con recomendaciones emitidas por ACNUR en 1992, “los motivos para la participación del ACNUR deben basarse en las necesidades de protección de las personas desarraigadas a causa de la persecución, la violencia o los conflictos[...].” Por ende, “para responder a las necesidades de protección de una categoría de personas en una situación similar a la de los refugiados y debido al efecto preventivo de tales acciones, ACNUR debe ...extender su ayuda humanitaria a los desplazados internos [aunque] se debe proceder caso por caso...”¹⁵

¹³ Res. AG 47/105, citado en Pirrko Kouroula, *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*, La Haya, Martinus Nijhoff Pub., 1997, p. 188.

¹⁴ “Protection Aspects of UNHCR Activities on behalf of Internally Displaced Persons, EC 1994 SCP CRP.2. 4 de mayo 1994, para.15, citado en Kouroula. *op. cit.*, p. 186.

¹⁵ Recomendaciones 4 y 5 del “Informe del Grupo de Trabajo del ACNUR sobre Protección Internacional”, Ginebra, 6 de julio de 1992.

Además, se enfatizó en varias resoluciones tanto de la Asamblea General como del Comité Ejecutivo del ACNUR que ninguna acción a favor de los desplazados internos, o intento de establecer una 'zona protegida' debía desembocar en una contención forzada ni debía violar el principio del asilo y la libertad de movimiento.¹⁶ La resolución principal del Comité Ejecutivo respecto a los desplazados internos, emitida en 1994, "subraya que las actividades a favor de los desplazados internos no deben socavar la institución del asilo..."¹⁷

Explicación de la respuesta: la política detrás del régimen de refugiados

En el último decenio del siglo XX, con la desintegración de la URSS y el fin de las pugnas bipolares, hubieron tres tipos de conflictos: la guerra internacional en Medio Oriente; las guerras que surgieron como consecuencia de la desintegración de estados que habían sobrevivido gracias a la ayuda de una de las potencias; y las guerras no relacionadas con la Guerra Fría que continuaron o se agudizaron.¹⁸ Las respuestas internacionales humanitarias a estos conflictos reflejan los cambios en la composición de la ONU y los intereses de los estados predominantes en el nuevo orden mundial (sobre todo, Estados Unidos).

Por un lado, en 1991 se terminó la parálisis del Consejo de Seguridad y la ONU pudo reaccionar rápidamente a la guerra del Golfo. Las "intervenciones humanitarias" aumentaron a lo largo del decenio, así como la voluntad de que la ONU tuviera más poder

¹⁶ Resoluciones de la Asamblea General 49/169, 50/152 y 50/195, citados en Pirkko Kouroula, *op. cit* p. 188.

¹⁷ Resolución del Comité Ejecutivo núm. 75(XLV), 1994.

¹⁸ Astri Suhrke, p. 226

para intervenir en conflictos internos. Proliferaron las operaciones de paz con funciones mucho mayores de las que habían tenido tradicionalmente. Sin embargo, de acuerdo con el analista del régimen de refugiados James Hathaway, “en realidad no existe un compromiso claro con la intervención para atacar las causas de los flujos de refugiados...no hay evidencia creíble que nos permita creer que la intervención será algo más que una respuesta discrecional a aquellas situaciones ...de interés directo para los estados poderosos”.¹⁹

El patrón de intervenciones en el decenio de 1990 parece confirmar esta hipótesis. En el caso de *Operation Provide Comfort* en Irak, los estados occidentales querían defender los intereses de Turquía, su aliado en la zona; por ende, era mejor mantener una zona para los kurdos dentro de Irak que permitir su entrada y desestabilización de Turquía.²⁰ Por otro lado, las potencias dominantes en la ONU usaron la ayuda humanitaria para disfrazar la falta de voluntad política para resolver un conflicto, como ocurrió en Yugoslavia antes de los acuerdos de Dayton. Francois Fouinat, coordinador del grupo de trabajo del ACNUR para la ex-Yugoslavia, afirmó en 1993 que “ya no se trata sólo de que los esfuerzos humanitarios del ACNUR se han politizado, sino de que nos han transformado en la única manifestación de la voluntad política internacional”.²¹ No obstante, en el caso de Yugoslavia se intervino para evitar los flujos de refugiados y la posible desestabilización regional en el resto de Europa; en contraste, las potencias ignoraron conflictos en los que no habían importantes intereses estratégicos, como fue el

¹⁹ James C. Hathaway, “Can International Refugee Law Be Made Relevant Again?” en James Hathaway (ed.), *Reconciling International Refugee Law*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1997, p. xxi

²⁰ UNHCR, *State of the World's Refugees 2000*, op. cit.

²¹ *Ibid.*

caso de Rwanda. Las agencias de la ONU no pudieron proteger a las poblaciones civiles sin el apoyo de tropas, que nunca fueron suficientes.

En suma, el fin de la Guerra Fría significa que los países del tercer mundo han perdido importancia estratégica, por lo cual el compromiso con ellos ha disminuido. Aunque el Comité Ejecutivo del ACNUR está compuesto de 50 miembros a partir de este decenio, sigue reflejando, en gran medida, los intereses de los principales países donantes: Estados Unidos, Japón y los países de Europa Occidental y difícilmente puede actuar en crisis humanitarias complejas sin el apoyo financiero suficiente.

Finalmente, “la desaparición de las condiciones políticas y sociales que antes permitían la asimilación de los refugiados” explica la política cada vez más marcada de *non-entrée* por parte de los países industrializados.²² Si bien la admisión de solicitantes de asilo empezó a reducirse en el decenio de 1980, como se describió en el capítulo anterior, en el decenio de 1990 se limitó aún más. En Europa, se aceptaron sólo entre 10 y 20% de las solicitudes de asilo, mientras que diez años antes se aceptaban alrededor de 50%.²³

Además de las medidas ya mencionadas en la etapa anterior (la detención, los requisitos de visas y menores estándares de vida para los refugiados), los estados comenzaron a otorgar “protección temporal”, permitiendo que los solicitantes se quedaran por motivos “humanitarios”. Esta medida permite respetar el principio de *non-refoulement* pero al mismo tiempo otorgar un estatus menor a los refugiados. Así, los estados se ahorran gastos administrativos y económicos, pueden regresar al refugiado con mayor

²² Hathaway, *op. cit.*, p. xx

²³ Mertus, *op. cit.*, p. 337

facilidad a su país, y mandan la señal de que la estancia es temporal y no se otorgarán derechos ni beneficios sociales permanentes.²⁴

Explicación de la respuesta: el vínculo con los derechos humanos

La explicación del mayor énfasis en las causas de los flujos de refugiados y en la ayuda dentro de los países de origen no se debe sólo a factores directamente políticos; también es el resultado de un régimen fortalecido de derechos humanos, cuyas normas proveen la justificación de la protección actual hacia los desplazados internos. En el decenio de 1990, la presencia hegemónica de Estados Unidos, la presión de las ONG y una variedad compleja de otros factores llevaron a un auge para el régimen internacional de derechos humanos. Dentro del marco de la ONU se llevaron a cabo conferencias sobre temas específicos relacionados con los derechos humanos, se nombró un Alto Comisionado para los Derechos Humanos y se establecieron los tribunales penales para juzgar a los culpables del genocidio en Yugoslavia y Rwanda.

En cuanto al vínculo con la libertad de movimiento, la Comisión de Derechos Humanos ha adoptado resoluciones anualmente sobre los derechos humanos y los éxodos masivos. A partir de 1994, esta resolución le dio énfasis a la prevención y la búsqueda de soluciones, dado que los factores que impulsan la huida son necesariamente violaciones a los derechos humanos, en alguna forma u otra. Asimismo, la Comisión ha impulsado el trabajo del representante especial para los desplazados internos, y el debate jurídico en torno al “derecho a permanecer” en el país de origen. En 1994, la Sub-Comisión sobre la

²⁴ Morten Kjaerum, “Temporary Protection in Europe in the 1990s”, *IJRL* 444(1994), citado en Mertus, *op. cit.*, p. 343.

Prevención de la Discriminación adoptó una resolución sobre “el derecho a la libertad de movimiento”, en la cual afirma “el derecho de las personas a permanecer en sus propios hogares, en sus tierras y en sus propios países.”²⁵ Por su parte, la Alta Comisionada Sadako Ogata ha enfatizado este derecho en varias ocasiones. En 1993, afirmó que “se debe subrayar el derecho básico del individuo a no tener que buscar asilo...el derecho a permanecer está implícito en el derecho a partir y a regresar.En su forma más sencilla, ...incluye el derecho a la libertad de movimiento y residencia dentro del país propio.”²⁶

Como corolario del “derecho a permanecer” en el país de origen, se han reiterado las prohibiciones de la expulsión y las deportaciones. El código provisional sobre crímenes contra la paz y la seguridad del hombre incluye la “transferencia forzosa de la población” como un crimen contra la humanidad; el estatuto para una corte penal internacional también incluye esta cláusula.²⁷ Asimismo, la Declaración de Principios en torno a la Compensación a los Refugiados, elaborado por la Asociación de Derecho Internacional, subraya la responsabilidad del estado de origen por causar los flujos de refugiados.²⁸

²⁵ Roberta Cohen y Francis Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington, Brookings Institution, 1998, p. 88.

²⁶ Sadako Ogata, “Statement to the Commission on Human Rights”, Ginebra, 3 de marzo de 1993, citado en Goodwin-Gill, *op. cit.*, p. 102.

²⁷ Cohen y Deng, *op. cit.* p. 88.

²⁸ Chaloka Beyani, “State Responsibility for the Prevention and Resolution of Forced Displacements in International Law”, *International Journal of Refugee Law*, 1995, p. 137.

Conclusión

En esta etapa hubo, sin duda, un gran número de desplazados internos; no obstante, al compararlo con las etapas anteriores, no se observa ningún cambio drástico. A pesar de esta continuidad relativa en la magnitud del problema, la respuesta a ella cambió radicalmente: ACNUR intervino incluso en situaciones de conflicto para intentar proteger a los desplazados internos y a los civiles en general. La Asamblea General emitió resoluciones ampliando explícitamente el mandato de la agencia, e incluso el Consejo de Seguridad mismo emitió resoluciones que se aplicaban a los desplazados internos, para crear “zonas seguras” e intentar protegerlos.

Estos cambios se debieron por un lado a los cambios en la composición política dentro de la ONU y a las presiones de los estados donantes por restringir los flujos de refugiados; sin embargo, también se debieron a la ampliación del régimen de derechos humanos, que fortaleció la idea de que los desplazados internos deben recibir no sólo asistencia material, sino sobre todo protección frente a los abusos de sus gobiernos. Así, en contraste con las posiciones más cautelosas frente a la soberanía estatal de los Secretarios anteriores, Boutros Boutros-Ghali afirmó en 1996 que “es inadmisibles que las personas que cruzan una frontera se benefician de las normas del derecho internacional, mientras quienes quizás estén a unos cuantos metros pero no han dejado su país se quedan sin protección.”²⁹

²⁹ Cohen y Deng, *op. cit.*, p. 126.

CONCLUSIÓN

RETOS FUTUROS PARA EL RÉGIMEN DE REFUGIADOS

El desplazamiento interno: un problema constante

Después de analizar los patrones de desarraigo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, se puede concluir que la mayor parte de los grandes conflictos han ocasionado algún tipo de desplazamiento, ya sea interno, externo, de larga o corta duración, y de gran o menor magnitud. La atención internacional se centró durante largo tiempo únicamente en los refugiados, por lo cual no se mencionaban los enormes números de desplazados internos. Hubieron cientos de miles o bien millones de personas desarraigadas dentro de su propio país en las secuelas de la Segunda Guerra Mundial, la guerra civil en China, la independencia de Argelia, la guerra de Vietnam, la secesión de Biafra, la creación de Bangladesh, la crisis en Centroamérica y la guerra en Afganistán, para mencionar sólo algunos de los casos más notables.

En años recientes, se ha destacado el hecho de que las cifras para los desplazados internos son mayores que las de los refugiados; no obstante, esto no debería causar sorpresa: la tendencia a lo largo de los últimos decenios fue similar. El único estudio histórico que compara la magnitud de los flujos de refugiados con la de los desplazados internos, realizado por Susanne Schmeidl, muestra que desde principios de la década de 1970 el número de desplazados internos fue mayor que el de refugiados, salvo en el

periodo entre 1980 y 1985.¹ La recopilación de datos que se intentó hacer en este trabajo concuerda con esta aseveración, incluyendo también las cifras que se encontraron para años anteriores a 1970. Entre 1945 y 1960, hubieron entre 20 y 40 millones de desplazados internos (la cifra alta incluye a los desplazados chinos); en el periodo 1960-1974 hubieron entre 15 y 35 millones (la cifra alta incluye a los desplazados en Pakistán del Este); en el periodo 1975-1990 hubieron entre 14 y 20 millones; finalmente, en el último decenio del siglo las cifras oscilan entre 19 y 30 millones.

En suma, el problema del desplazamiento interno ha sido relativamente constante a lo largo de los últimos 50 años, en términos reales. Hay incluso menos desplazados internos hoy en día que antes, si se mide la cantidad de ellos en términos relativos al crecimiento demográfico mundial. Algunos han denominado al siglo XX como el “siglo del hombre errante”; mientras hayan guerras o conflictos en cualquier parte del mundo, seguirán habiendo sin duda grandes números de personas desarraigadas.

Cambios en el régimen de refugiados

Las prioridades del régimen de refugiados han cambiado notablemente, y de tal manera que los desplazados internos pasaron de ser invisibles para la comunidad internacional a ocupar un lugar principal en la agenda humanitaria de la ONU. La ayuda cada vez mayor del ACNUR hacia los desplazados internos se ha descrito para cada etapa en la historia de dicha agencia. En términos concretos, este cambio se refleja en tres

¹ Susanne Schmeidl, “Comparative trends in forced displacement: IDPs and refugees, 1964-1996”, en Janie Hampton (ed.), *Internally Displaced People: A Global Survey*. Londres, Global IDP

indicadores claves. En primer lugar, en el número de beneficiarios de ayuda del ACNUR que son desplazados internos: si bien en 1972 los únicos desplazados internos auxiliados por los programas del ACNUR fueron cerca de 500,000 sudaneses, en el 2000 ACNUR otorgó ayuda a millones de desplazados internos, por lo cual este grupo representa 31% del total de beneficiarios de la agencia.²

En segundo lugar, el mayor interés por los desplazados internos se refleja en la cantidad de veces que se mencionan en resoluciones y normas de la ONU y del ACNUR. En 1961 se emitieron algunas resoluciones referentes a la repatriación y al uso de los “buenos oficios” del Alto Comisionado, y en 1963 se reconoció la existencia de una categoría de personas desplazadas dentro de su propio país en un informe ante el Comité Ejecutivo. No obstante, la resolución de 1972 marcó el parteaguas a partir del cual se mencionaban los desplazados cada vez más junto a los refugiados; hoy en día, los documentos oficiales del ACNUR se refieren casi automáticamente a refugiados y desplazados internos.

En tercer lugar, los recursos del ACNUR destinados a proyectos en los que hay desplazados internos también han aumentado. En 1955, el monto total de recursos del Fondo de Emergencias fue de 3,609,411 dólares, de los cuales 2,110,218 dólares se destinaron a proyectos para “soluciones permanentes” (en ese momento, asilo en terceros países y reasentamiento local) en Austria, Bélgica, Alemania, Grecia e Italia. Los recursos restantes se destinaron a refugiados europeos en China, y otros pequeños grupos fuera de

Survey/Earthscan/Norwegian Refugee Council, 1998.

² ACNUR, *Refugees by numbers 2000*, www.unhcr.ch

Europa.³ En estos años, la mayor parte del presupuesto se destinaba a Europa y a proyectos de reasentamiento y asilo. En el decenio de 1960, aumentó la proporción del presupuesto dedicado a África.⁴ No obstante, aún no se destinaban recursos específicamente a países con desplazados internos.

En el decenio de 1970 la cantidad de recursos destinados a situaciones “especiales” y de emergencia (gasto no programado) aumentó notablemente, e incluyó grandes proyectos específicamente para desplazados internos.⁵ En 1977 se dividió el presupuesto formalmente en dos rubros: el de programas generales (actividades básicas y tradicionales de protección y asistencia) y el de programas especiales (emergencias, repatriaciones voluntarias y programas para no refugiados). Desde ese año, se puede trazar un posible aumento en los recursos destinados a los desplazados internos, dado que el rubro de programas especiales ha sido cada vez mayor. En algunos años a finales del decenio de 1970 y de nuevo a partir de 1991, el presupuesto de los programas especiales ha sido considerablemente mayor que el de los programas generales.⁶

³ *United Nations Yearbook 1955*, Nueva York, Naciones Unidas, 1956, p. 197.

⁴ En 1961, el presupuesto regular fue de unos 4 millones de dólares; adicionalmente, hubieron contribuciones por más de 2 millones de dólares para el programa de los refugiados argelinos. *United Nations Yearbook 1961*, Nueva York, Naciones Unidas, 1961, p. 333.

⁵ En 1972, el presupuesto regular fue de 7 millones de dólares, mientras que el de fondos especiales y de emergencia llegaba apenas a unos 2 millones. (*United Nations Yearbook 1972*, Nueva York, Naciones Unidas, p. 407). En 1975, las “operaciones humanitarias especiales” más costosas fueron la de Chipre y la del sur de Vietnam. (Informe del ACNUR ante la 31ª sesión de la Asamblea General. Suplemento núm. 12(A/31/12), 1976.) Para 1976, 14 millones de dólares eran del programa regular, mientras que 1.8 millones eran del fondo de emergencias y 12.7 de fondos para proyectos especiales. (*United Nations Yearbook 1976*, Nueva York, Naciones Unidas, p. 521).

⁶ En 1978, 40.5 millones de dólares se destinaron a los programas generales, y 94.2 millones a los programas especiales en África y Asia. El informe para ese año especifica que “la ayuda de emergencia para los nuevos refugiados y para las personas desplazadas fue un componente importante de los programas del ACNUR”. (*United Nations Yearbook 1978*, Nueva York, Naciones Unidas, p. 632.) En la segunda mitad del decenio de 1980, el presupuesto de los programas generales fue mayor que el de los programas especiales, pero a partir de 1992 el presupuesto de éstos últimos ha sido incluso el doble de los programas generales. En 1995, de un presupuesto total de mil millones de dólares, 864 millones se destinaron a programas especiales. (revista *Refugiados*, vol. IV, núm. 90, 1995, p. 8.)

La respuesta internacional: contención de los flujos y protección de los derechos humanos

La respuesta internacional hacia los desplazados internos se ha ampliado a la par de un interés creciente por las zonas de origen de los refugiados. Un ejemplo de ello es que si bien en el decenio de 1950 los países occidentales rechazaban la insistencia del bloque soviético en la repatriación forzada, en los últimos años del siglo se llevaron a cabo repatriaciones en situaciones en las cuales la seguridad tanto de los refugiados como del personal del ACNUR estaba en duda.

La mayor preocupación por la zona de origen de los refugiados y por los desplazados internos se debe, a grandes rasgos, al menor interés geopolítico de los principales países de asilo por recibir a los refugiados, y al mayor interés internacional por proteger los derechos humanos.

Durante el periodo de Guerra Fría, “la política anticomunista fomentaba los flujos de refugiados, aprovechándose de la capacidad del régimen de refugiados para encargarse de ellos. En el primer mundo, el énfasis estaba en el reasentamiento de los refugiados en terceros países, no en el cambio político que permitiría la repatriación [...] dada la suposición que no habría ningún cambio inmediato en los gobiernos de países comunistas”.⁷ Por otra parte, había necesidad de mano de obra en los países industrializados. A partir de los cambios económicos en el decenio de 1970, y agudizado por los cambios políticos globales en la década de 1990, la atención se ha centrado cada

⁷ Charles B. Keeley, “How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows”, *International Migration Review*, vol.xxx, núm.4, p. 1059.

vez menos en el asilo y más en la “contención” de los flujos de refugiados en su región o país de origen, lo cual ha significado mayor atención a los desplazados internos.

El representante especial de la ONU para los desplazados internos, Francis Deng, observa incluso que “desde el final de la Guerra Fría, el número de refugiados ha disminuido, mientras que el de desplazados internos ha aumentado; esta tendencia sugiere una correlación. Conforme se restringe la posibilidad de huir a otros países...los refugiados potenciales se convierten en desplazados internos”.⁸

El panorama actual parece indicar que esta tendencia seguirá en el futuro: “dada la preferencia que se le da a la contención, la proliferación de estados débiles o casi inexistentes que ya no pueden invocar sus prerrogativas soberanas y el interés de los estados poderosos y de las organizaciones internacionales por explorar los nuevos contornos de la intervención, es más probable que el Alto Comisionado reciba autorización para ayudar y proteger a los desplazados internos [y que] que se socave aún más la justificación legal y política para mantener una distinción entre [ellos] y los refugiados...”⁹

Tanto analistas y juristas independientes como funcionarios del ACNUR mismo han advertido los peligros del uso político de la “contención”, y del tipo de preocupación

⁸ Francis M. Deng, “Flocks Without Shepherds: The International Dilemma of Internal Displacement”, en *Ibid.*, p. 1

⁹ Andrew Shacknove, “From Asylum to Containment”, *International Journal of Refugee Law*, vol.5, núm.4, 1993, p. 527-528. Asimismo, “hoy, la distribución de la ayuda [a los refugiados] ocurre dentro del país de origen o en un estado vecino. Ha crecido el número de situaciones en las que puede proceder la ayuda humanitaria sin el consentimiento del estado. Si un estado se rehusa a proveer ayuda, esto se puede considerar un *abus de droit* y ser insuficiente para evitar que la ONU actúe.” Richard Plender, “The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced”, *International Journal of Refugee Law*, núm.6 (1994).

por los desplazados internos que podría justificar intervenciones humanitarias coercitivas y politizadas.

En primer lugar, los Altos Comisionados siempre han destacado que existe una diferencia entre la mera “contención” y un verdadero interés por solucionar las causas de los flujos de refugiados. La ayuda humanitaria para las regiones o países de origen, así como la creación de “zonas de paz” en años recientes, no debe ser un paliativo o una manera de evadir responsabilidades internacionales.

En este sentido, Sadruddin Aga Khan destacó los problemas de subdesarrollo que están en la raíz de los flujos de refugiados: “..a menos de que se trate realmente el problema del desarrollo, nunca será posible limitar el movimiento de las personas, ya sean refugiados por motivos económicos, políticos o ecológicos....si mandáramos ayuda técnica adecuada, si hubiera una transferencia de tecnologías apropiada, si apoyáramos más al campo que a las ciudades... se empezaría a hacer frente al problema”.¹⁰ En el decenio de 1980, Jean-Pierre Hocké destacó la falta de voluntad política para resolver las guerras del tercer mundo como causa fundamental: “la ayuda humanitaria para los refugiados ya no es suficiente, si no se hace referencia a las situaciones políticas que han ocasionado su huida”.¹¹

En años recientes, Sadako Ogata ha enfatizado la importancia de la prevención de los flujos y de la ayuda a los desplazados internos; no obstante, también ha destacado que “el trabajo con los desplazados internos no debe, en ningún momento, amenazar la

¹⁰ Saddrudin Aga Khan citado en Aguayo, Surhke y Zolberg, *Escape from Violence*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 259.

institución del asilo...sería trágico si la disponibilidad de [mecanismos a favor de los desplazados internos] se utilizaran políticamente para justificar la negación del asilo a personas que lo necesitan..."¹² Estas preocupaciones se reflejan también en el debate legal sobre el "derecho a permanecer" en el lugar de origen.¹³

En segundo lugar, la preocupación por los desplazados internos y otros grupos de personas que sufren las consecuencias de guerras internas o de "estados colapsados" debe llevar a acciones internacionales concertadas, mas no servir de pretexto para intervenciones unilaterales y selectivas. Según Richard Falk, en el nuevo "desorden mundial" será especialmente fácil utilizar al régimen humanitario como "instrumento geopolítico para proyectar el poder". La única manera de asegurar un régimen humanitario internacional realmente comprometido con las necesidades de las víctimas sería fortalecer la pluralidad y la independencia de los mecanismos multilaterales como la ONU. En 1991, después de la resolución histórica del Consejo de Seguridad respecto a la intervención humanitaria en Irak, Pérez de Cuéllar delineó tres reglas a seguir en estos casos: que no se aplicara selectivamente, sino en aquellos países donde realmente hubiera mayor necesidad;

¹¹ Jean-Pierre Hocké, "Beyond Humanitarianism: The Need for Political Will to Resolve Today's Refugee Problem", en Gil Loescher y Laila Monahan (eds.), *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 42.

¹² Refugee Policy Group, "High Commissioner's Statement to the Refugee Policy Group on Human Rights Protection for Internally Displaced Persons: An International Conference", 24-25 junio 1991, citado en Ved P. Nanda, "Comments on: The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced", en V. Gowlland-Debbas (ed.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 1996, p. 139.

¹³ Mientras que María Stavropoulou afirma que "a pesar de sus ambigüedades...el derecho a no ser desplazado cumple con las condiciones necesarias para darle un estatus dentro de los derechos humanos internacionales", Guy Goodwin-Gill arguye que "no podemos pretender estar protegiendo los derechos humanos cuando "imponemos" el derecho a permanecer en el lugar de origen." Guy Goodwin-Gill, "The Right to Leave, the Right to Return and the Question of the Right to Remain", en *Ibid*, p. 102.

que no violara los principios de la Carta de la ONU; y que la reacción guardara proporción con la crisis en cuestión.¹⁴

En el 2000, el embajador Richard Holbrooke, representante permanente de Estados Unidos ante la ONU, subrayó la importancia de ampliar el mandato del ACNUR y la definición de un refugiado de tal manera que ya no hubiera distinción entre refugiados y desplazados internos: “necesitamos reconocer francamente que no hay ninguna diferencia entre estas categorías de personas”.¹⁵ Ante este comentario, el jurista Guy Goodwin-Gill respondió que borrar las distinciones socavaría la protección hacia los refugiados que se ha construido tan cuidadosamente a lo largo de los años, y también dejaría abierta la posibilidad de intervenciones unilaterales: “en una sociedad de estados soberanos e independientes, los hechos jurídicamente relevantes, como cruzar una frontera, son aún importantes. ¿Cuales intereses serviría erradicar las fronteras? ¿Y de quién serían esas fronteras? Seguramente no las de Estados Unidos...”¹⁶

Finalmente, la atención al tema de los desplazados internos se debe en gran medida - además de la preocupación de los estados industrializados por la “contención”, y vinculado con el surgimiento de intervenciones humanitarias - al fortalecimiento del régimen internacional de derechos humanos. La presencia innegable de este tema en la agenda internacional “significa, según el punto de vista realista, que la tensión entre políticas que promueven los derechos humanos y las que promueven el interés nacional es

¹⁴ Richard Falk, “Human Rights, Humanitarian Assistance, and Sovereignty of States”, en Kevin M. Cahill (de.), *A Framework for Survival: Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*. Nueva York, Council on Foreign Relations, 1993, p. 35-37.

¹⁵ Richard Holbrooke, “The Internally Displaced: Falling Between the Bureaucratic Cracks”, en USCR, *World Refugee Report 2000*. www.refugees.org

¹⁶ Guy S. Goodwin-Gill. “UNHCR and Internally Displaced Persons: Stepping into a Legal and Political Minefield”, en *Ibid*

mucho menor de lo que fue durante la Guerra Fría, conforme los derechos humanos se han convertido en un elemento del interés nacional. Según el punto de vista institucionalista, sugiere que las normas internacionales de derechos humanos y la soberanía estatal...se refuerzan mutuamente. En cualquier caso, las normas de derechos humanos como aspectos legitimadores de la soberanía seguramente estarán presentes durante largo tiempo".¹⁷

Si la capacidad de un estado para proteger la seguridad y los derechos más básicos de los ciudadanos se está convirtiendo en un factor importante de legitimidad de ese estado frente al exterior, como parece ser el caso actualmente, entonces la comunidad internacional pondrá mayor atención en el tema de los desplazados internos. Para ACNUR, el desafío principal en los años venideros será la capacidad de promover la protección tanto de los refugiados como de los desplazados internos, basándose en los derechos humanos de quienes huyen (el derecho de asilo), y también de los que se quedan atrás.

Al mismo tiempo, sin embargo, los estados mismos deberán asumir esta responsabilidad. ACNUR destaca que, además de ser uno de los objetivos fundamentales de las Naciones Unidas, "salvaguardar los derechos humanos es responsabilidad propia de los estados soberanostoda solución al problema de los refugiados debe empezar por ahí".¹⁸ Asimismo, John Bennett del proyecto internacional "Global IDP Survey" subraya que "en un nivel conceptual, el término 'desplazado interno' fortalece la soberanía, porque

¹⁷ Barkin, p. 252.

¹⁸ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: el desafío de la protección*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 141.

enfatisa la responsabilidad de los gobiernos hacia sus propios ciudadanos: los derechos humanos son una parte de la definición de la soberanía, no una amenaza a ella".¹⁹

¹⁹ John Bennett, "Internal Displacement in Context: The Emergence of a New Politics", en *Rights Have No Borders*. Global IDP Survey, 1998, p.23.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: en busca de soluciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

_____. *La situación de los refugiados en el mundo: el desafío de la protección*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

_____, "Reasentamiento: aún vital después de tantos años", *Refugiados*, diciembre 1993.

Aguayo, Sergio, Astri Suhrke y Aristide Zolberg, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

Arnold-Forster, W., "UNRRA's Work for Displaced Persons in Germany", *International Affairs*. vol. XXII, núm. 1, enero 1946.

Bailey, Sidney D., "Chapter VII: Refugees", en *The United Nations: A Short Political Guide*. Nueva York, Praeger, 1963.

Bennett, John, "Internal Displacement in Context: the Emergence of a New Politics", en Wendy Davies (ed.), *Rights Have No Borders: Worldwide Internal Displacement*, Norwegian Refugee Council/IDP Survey, 1998.

Beyani, Chaloka, "State Responsibility for the Prevention and Resolution of Forced Population Displacements in International Law". *International Journal of Refugee Law*. número especial, 1995.

Black, Maggie, *The Children and the Nations: The Story of UNICEF*, Nueva York, UNICEF, 1986.

Black, Richard. "Refugees and Asylum-seekers in Western Europe: New Challenges", en *Geography and Refugees*

Borgen, Jan, *Institutional Arrangements for Internally Displaced Persons: The Ground Level Experience*, Oslo, Norwegian Refugee Council, 1995.

Brauman, Rony, *L'Action Humanitaire*, Evreux, Flammarion, 1996.

Buerghenthal, Thomas et. al., *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Chimni, B.S., "From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems", UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, documento de trabajo núm. 2, mayo 1999.

Clark, Lance, "Internal Refugees: The Hidden Half", en USCR, *World Refugee Survey: 1988 in Review*.

Claude, Inis, "Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations", *Global Governance*, 2(1996).

Cohen, Roberta y Francis Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington D.C., Brookings Institution, 1998.

Coles, Gervase, "Approaching the Refugee Problem Today", en Laila Monahan y Gil Loescher, *Refugees and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

Committee on the Legal Protection of Refugees, *Towards the Second Quarter Century of Refugee Law*, Washington D.C., World Peace Through Law Center, 1976.

Copeland, E. y R. Rogers, *Forced Migration: Policy Issues in the Post-Cold War World*, Massachussetts, Fletcher School of Law and Diplomacy, 1993.

Crisp, Jeff, "Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers", Documento de Trabajo núm. 12 de la serie *New Issues in Refugee Research*, Ginebra, UNHCR Policy Research Unit, junio 1999.

Deng, Francis, "Cambodia: Rebuilding a Nation", en F. Deng, *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community*, Washington DC, Brookings Institution, 1993

_____, "Flocks Without Shepherds: The International Dilemma of Internal Displacement", en Wendy Davies (ed.), *Rights Have No Borders: Worldwide Internal Displacement*, Norwegian Refugee Council/IDP Survey, 1998.

_____, "Dealing with the Displaced: A Challenge to the International Community", *Global Governance*, núm.1, 1995

Dowty, Alan, *Closed Borders: The Contemporary Assault on Freedom of Movement*, New Haven, Yale University Press, 1987.

Eliasson, Jan, "The UN and Humanitarian Assistance", *Journal of International Affairs*, núm. 2, vol. 48, invierno 1995.

Ferris, Elizabeth G., *Beyond Borders: Refugees, Migrants and Human Rights in the Post-Cold War Era*, Ginebra, World Council of Churches Pub., 1993.

Forsythe, David P., "The Politics of Efficacy: The United Nations and Human Rights", en Lawrence S. Finkelstein (de.), *Politics in the United Nations System*, Durham, Duke University Press, 1988.

_____, *Human Rights and World Politics*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1981.

Goodwin-Gill, Guy, "Different Types of Forced Migration Movements as an International and National Problem", en Goran Rystad (ed.), *The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*, Lund, Lund University Press, 1990.

_____, "The Right to Leave, the Right to Return and the Question of the Right to Remain", en V. Gowlland-Debbas (de.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, Netherlands, Kluwer, 1996.

_____, "UNHCR and Internally Displaced Persons: Stepping into a Legal and Political Minefield", en USCR, *World Refugee Report 2000*, www.refugees.org

Gordenker, Leon, "The United Nations and Refugees", en Lawrence S. Finkelstein (ed.), *Politics in the United Nations System*, Durham, Duke University Press, 1988.

Grahl-Madsen, Atle, "The Emergent International Law Relating to Refugees", Bergen, University of Bergen, enero 1983.

Hampton, Janie (ed.), *Internally Displaced People: A Global Survey*, Londres, Norwegian Refugee Council/Earthscan/ Global IDP Survey, 1998.

Hans, Asha y Astri Suhrke, "Responsability Sharing", en J.C. Hathaway (ed.), *Reconciling International Refugee Law*

Hathaway, James C., "Can International Refugee Law Be Made Relevant Again?" en James Hathaway (ed.), *Reconciling International Refugee Law*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1997.

Henkin, Louis, "Law and Politics in International Relations: State and Human Values", *Journal of International Affairs*, vol. 44, núm.1, primavera/verano1990.

_____, "The United Nations and Human Rights", *International Organization*, verano 1965.

Hermet, Guy, "The Human Rights Challenge to Sovereignty", en F. Jean (ed.), *Life, Death and Aid: The Médecins Sans Frontières Report on World Crisis Intervention*, Nueva York, Routledge, 1993.

Higgins, Rosalyn, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

Hocké, Jean-Pierre, "Beyond Humanitarianism: The Need for Political Will to Resolve Today's Refugee Problem", en Gil Loescher y Laila Monahan (eds.), *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

Hoffmann, Stanley, *Duties Beyond Borders. On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*, Nueva York, Syracuse University Press, 1981.

_____, "Sovereignty and the Ethics of Intervention", en S. Hoffmann (ed.), *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1996.

Holbourn, Louise, *The International Refugee Organization: A Specialized Agency of the United Nations. Its History and Work 1946-1952*, Londres, Oxford University Press, 1956.

_____, *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of the UNHCR, 1951-1972*. Metuchen, New Jersey, The Scarecrow Press, 1975.

Holbrooke, Richard, "The Internally Displaced: Falling Between the Bureaucratic Cracks", en USCR, *World Refugee Report 2000*, www.refugees.org

Hugo, Graeme, "Forgotten Refugees: Postwar Forced Migration Within Southeast Asian Countries", en John R. Rogge (ed.), *Refugees: A Third World Dilemma*, New Jersey, Rowman & Littlefield, 1987.

Independent Commission on International Humanitarian Issues, *Refugees: The Dynamics of Displacement*, Londres, Zed Books, 1986

Instituto de Investigación sobre el Conflicto Internacional de Heidelberg, www.hiik.de.

Jackson, Robert H., "International Community Beyond the Cold War", en Gene M. Lyons y Michael Mastranduno (eds.), *Beyond Westphalia: State Sovereignty and International Intervention*, Londres, J. Hopkins University Press, 1995.

Jacobsen, Karen, "Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes", *International Migration Review*, Vol.XXX, núm.3.

Kay, David E., *The New Nations in the United Nations, 1960-1967*, Nueva York, Columbia University Press, 1970.

Keely, Charles B., "How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows", *International Migration Review*, Vol.XXX, núm.4.

_____, "The United States of America: Retaining a Fair Immigration Policy", en Daniel Kubat (ed.), *The Politics of Migration Policies: Settlement and Integration, the First World into the 1990s*, Nueva York, Center for Migration Studies, 1993.

Kent, Randolph, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Nueva York, Pinter Publishers, 1987.

Kouroula, Pirrko, *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*, La Haya, Martinus Nijhoff Pub., 1997.

Kulischer, Eugene, *Europe on the Move: War and Population Changes, 1917-1947*, Nueva York, Columbia University Press, 1948.

Lawyer's Committee for International Human Rights/Americas Watch, *El Salvador's Other Victims: The War on the Displaced*, Nueva York, 1984.

Lavoyer, Jean-Phillipe, "Refugiados y personas desplazadas: derecho internacional humanitario y cometido del CICR", separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 128, marzo-abril 1995.

Lee, Luke T., "Internally Displaced Persons and Refugees: Towards a Legal Synthesis?" *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, núm.1, 1996.

Loescher, Gill, "Introduction: Refugee Issues in International Relations", en Gil Loescher y Laila Monahan (eds.), *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

_____, "The International Refugee Regime: Stretched to the Limit?", *Journal of International Affairs*, invierno 1994, núm. 2.

Macalister-Smith, Peter, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organizations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Pubs., 1985.

Marín Bosch, Miguel, *Votos y Vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, México, FCE, 1994.

Martin, David A., "Refugees and Migration", en Joyner (ed.), *International Law and the United Nations*

Matas, David, "A History of the Politics of Refugee Protection", en K.E. Mahoney y P. Mahoney (eds.), *Human Rights in the Twenty-first Century*, Holanda, Kluwer Academic Publishers, 1993.

Maurrus, Michael, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Nueva York, Oxford University Press, 1985.

McCoubrey, Hilaire and Nigel D. White, *International Organizations and Civil Wars*, Aldershot, Dartmouth Publishing Co., 1995.

McNeill, William A., *Greece: American Aid in Action: 1947-1956*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1957.

Meron, Theodor, "Convergence of International Humanitarian Law and Human Rights Law", en David Warner (de.), *Human Rights and Humanitarian Law: The Quest for Universality*, La Haya, Martinus Nijhoff Pubs., 1997

Mertus, Julie, "The State and the Post-Cold War Refugee Regime: New Models, New Questions", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, núm.3.

Minear, Larry, "Civil Strife and Humanitarian Aid: A Bruising Decade", USCR, *World Refugee Survey: 1989 in Review*.

Nanda, Ved P., "Comments on: The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced", en V. Gowlland-Debbas (ed.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*

Newland, Kathleen, *Refugees: The New International Politics of Displacement*, Worldwatch Paper núm. 43, marzo 1981.

Nicholas, H.G., *The United Nations as a Political Institution* (5th ed.), Londres, Oxford University Press, 1975.

Obregón, Liliana y Mariá Stavropoulou, "In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians", en Roberta Cohen y Francis Deng (eds.), *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*, Washington DC, Brookings Institution, 1998.

Peretz, Don, "The Arab Refugee Dilemma", *Foreign Affairs*, octubre 1954, vol. 33, núm.1

Pitterman, Shelley. "Determinants of International Refugee Policy: A Comparative Study of UNHCR Material Assistance to Refugees in Africa, 1963-1981", en John R. Rogge (ed.), *Refugees: A Third World Dilemma*, New Jersey, Rowman & Littlefield, 1987.

Plender, Richard, *International Migration Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Pubs., 1988.

_____, "The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced", *International Journal of Refugee Law*, núm.6 (1994).

Ramsbotham, Oliver, "Humanitarian Intervention 1990-95: a need to reconceptualize?", *Review of International Studies*, núm. 23, 1997.

Riggs, Robert E. y Jack C. Plano, *The United Nations: International Organization and World Politics*, California, Wadsworth Pubs., 1994.

Proudfoot, Malcolm J., *European Refugees: 1939-1952. A Study in Forced Population Movement*, Londres, Faner & Faber Ltd., 1957.

Roosevelt, Eleanor, "The Promise of Human Rights", *Foreign Affairs*, abril de 1948, vol. 26, núm. 3.

Rucker, Sir Arthur, "The Work of the International Refugee Organization", *International Affairs*, Vol. XXV, núm. 1, enero 1949.

Salomon, Kim, "The Cold War Heritage: UNRRA and the IRO as Predecessors of UNHCR", in Goran Rystad (ed.), *The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*, Lund, Lund University Press, 1990.

Schmeidl, Suzanne, "Comparative Trends in Forced Displacement: IDPs and refugees, 1964-1996", en Janie Hampton (ed.), *Internally Displaced People: A Global Survey*, Londres, Norwegian Refugee Council/Global IDP Survey/Earthscan, 1998.

Sepúlveda Amor, Bernardo, "No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía", en Modesto Seara Vásquez (comp.), *Las Naciones Unidas a los 50 años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Shacknove, Andrew, "From Asylum to Containment", *International Journal of Refugee Law*, vol.5, núm.4.

Sharry, Frank, "Displaced Persons: Humanitarian Challenge in Central America", en USCR, *World Refugee Survey 1984*.

Shawcross, William, *The Quality of Mercy: Cambodia, Holocaust and Modern Conscience*, Nueva York, Simon & Shuster, 1982.

Simons, Geoff, *The United Nations: A Chronology of Conflict*, Londres, Macmillan Press, 1994.

Sobel, Lester A., (ed.), *Refugees: A World Report*, Nueva York, Facts on File, 1979.

Stavropoulou, Maria, "The Right Not to Be Displaced", *The American University Journal of International Law and Policy*, vol.9, núm.3, primavera 1994.

Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook*, 1968-69.

Suhrke, Astri, "A crisis diminished: refugees in the developing world", *International Journal*, XLVIII, primavera 1993.

Teitelbaum, Michael S., "Immigration, Refugees and Foreign Policy", *International Organization*, 38(3), verano 1984.

Tolley Jr., Howard, *The UN Commission on Human Rights*, Boulder, Westview Press, 1987.

United Nations, debate sobre refugiados y apátridas, 257ª sesión de la Asamblea General, 8 noviembre 1949 (A/971 y A/C.3/527)

_____, *United Nations Yearbook 1957*

_____, *United Nations Yearbook 1963*

_____, *The UN and Human Rights: 1945-1995*, Blue Books Series Vol. VII, Department of Public Information, Nueva York, 1995.

_____, "Report on refugees, displaced persons and returnees, prepared by Mr. Jacques Cuénod, Consultant", 12 de julio 1991, ECOSOC, (E/1991/Add.1/Corr.1).

_____, "Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons", ECOSOC, Comisión de Derechos Humanos, 48ª sesión, 14 de febrero 1992 (E/CN.4/1992/23).

_____, "Internally Displaced Persons: Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis Deng", ECOSOC, Comisión de Derechos Humanos, 52ª sesión, 22 de febrero 1996 (E/CN.4/1996/52).

UNHCR, *Refugees by Numbers 2000*, www.unhcr.ch

_____, *State of the World's Refugees 2000*, www.unhcr.ch

_____. *The State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda*. Oxford, Oxford University Press, 1998.

_____, *A Mandate to Protect and Assist Refugees: 20 Years of Service in the Cause of Refugees*. Lausanne, Ed. Rencontre, 1971.

_____, *UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons*, Ginebra, Division of International Protection, UNHCR, 1994.

_____, *A Story of Anguish and Action*, folleto, 1972.

_____, *Nursing a Miracle*, folleto 1972.

UNICEF, *UNICEF News*, núm. 56, oct. 1968.

USCR, *World Refugee Report: Annual Survey Issue 1966-67*, Nueva York, USCR, 1967.

_____, "Burundi, A Patchwork of Displacement", en Cohen y Deng, *The Forsaken People*. Washington DC, Brookings Institution, 1998.

_____, "Refugees, Internally Displaced Persons and Total Uprooted, 1990-1999", *Refugee Reports*, vol. 21, núm. 3, 2000. www.uscr.org

Van Heuven Goedhart, "The Problem of Refugees", *Recueil des Cours*, Tomo 82, La Haya, Academia de Derecho Internacional, 1953.

Vernant, Jacques, *The Refugee in the Post-War World: Preliminary Report of a Survey on the Refugee Problem*, Ginebra, United Nations, 1951.

Warner, Daniel, "Forty Years of the Executive Committee: From the Old to the New", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 2, núm. 2, 1990.

Weisner, Louis A., *Victims and Survivors: Displaced Persons and Other War Victims in Viet-Nam, 1954-1975*, Nueva York, Greenwood Press, 1988.

Weiss, Thomas G. y Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention: World Politics and the Dilemmas of Help*, Boulder, Westview Press, 1996.

Widgren, Jonas, "Europe and International Migration in the Future", en Loescher y Monahan (eds.), *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

Woodbridge, George, *UNRRA: The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, Vol. I*, New York, Columbia University Press, 1950.

INFORMES Y RESOLUCIONES DEL ACNUR

Informe del Comité Ejecutivo de UNREF, cuarta sesión, Ginebra, 29 enero-4 febrero 1957.

Informe de la octava sesión del Comité Ejecutivo, 22-25 de octubre de 1962, suplemento de la AG 11A(A/5211/Rev.1/Add.1).

Informe ante la 17ª sesión de la Asamblea General, 1962. Suplemento 11 (A/5211/Rev.1).

Informe de la 10ª sesión del Comité Ejecutivo, 30 septiembre - 9 octubre 1963, presentado ante la 18ª sesión de la Asamblea General. Suplemento 11A (A/5511/Rev.1/Add.1).

Informe ante la Asamblea General, 21ª sesión, 5 diciembre 1966, UN Doc. A/C.3/SR.1447.

Informe de la 22ª sesión del Comité Ejecutivo, 1971, presentado ante la 26ª sesión de la Asamblea General. Suplemento 12ª(A/8412/Add.1).

Informe del Comité Ejecutivo, 29 de diciembre de 1972, UN Doc. A/AC.96/SR.228.

Informe ante la Asamblea General, 31ª sesión, 1976. Suplemento núm.12(A/31/12).

Informe ante la Asamblea General, 8 agosto 1983, UN Doc. A/AC.96/620.

Informe del Grupo de Trabajo del ACNUR sobre Protección Internacional, Ginebra, 6 de julio de 1992.

Resolución del Comité Ejecutivo núm. 75(XLV), 1994.