

*La situación de los refugiados en el mundo.
Cincuenta años de acción humanitaria*

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
España, Icaria, 2000

Mónica Palma Mora

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Realizada con el fin de conmemorar los 50 años de la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), esta obra describe, desde la óptica del refugio, cinco décadas de historia mundial. A partir del relato de las políticas y prácticas de asistencia desplegadas por dicho organismo durante la segunda mitad del siglo XX, el libro presenta un escenario mundial plagado de profundas discrepancias sociopolíticas, ideológicas, religiosas, étnicas, de nacionalidad y de idioma, las cuales han desembocado, la mayor parte de las veces, en guerras de poder entre diversos Estados, en conflictos territoriales y fronterizos y en sangrientas luchas civiles.

Cincuenta años de violencia por diversos factores han originado un crisol de traslados forzosos de población del más diverso perfil socioeconómico. Desde esta perspectiva, la obra expone los rasgos que distinguen el proceso migratorio internacional en el tiempo antes citado. La historia del ACNUR es desarrollada en tres amplios periodos organizados, a su vez, en 11 capítulos; cada uno de los cuales incluye información adicional de índole estadística, geográfica, legal, histórica o sociológica. Contiene, además, numerosos recuadros con información puntual acer-

ca de una migración forzosa en particular o de cierto grupo de refugiados.

El primer periodo comprende las actividades realizadas por el ACNUR desde su fundación, el 1 de enero de 1951, hasta fines de la década de los sesenta. Este organismo surgió por mandato de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) con el propósito de apoyar a la población europea que, a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, se vio obligada a emigrar. Desde esa fecha, su principal preocupación ha sido atender a las personas que abandonan de manera forzosa y precipitada su tierra de origen por motivos de persecución política, ideológica, étnica y religiosa. Su primera participación de envergadura tuvo lugar en 1956, debido a la intervención de la ex Unión Soviética en Hungría¹. En sus primeros años, la actuación del ACNUR se limitó a Europa. Dicho panorama se va a modificar a partir de la década de 1960, lapso durante el cual se consolida el proceso de descolonización en África, que, como es sabido, heredó sangrientas guerras civiles, particularmente en la región de los Grandes Lagos (Congo, Ruanda y Burundi). Estos conflictos y varios más, ocurridos en el mismo continente en los decenios de 1950 y 1960, ocasionaron la emi-

¹ Durante este acontecimiento atendió a cerca de 180 mil refugiados húngaros en Austria y a 20 mil en Yugoslavia, y apoyó su reasentamiento en 35 países y la repatriación voluntaria.

gración de amplios contingentes de población hacia países vecinos, a otros más lejanos ubicados en la misma zona, y unos pocos más hacia Europa y Estados Unidos. Se trató de movimientos cruzados de población, en tanto que una nación albergaba minorías distintas y era, a la vez, minoría en otra. Es decir, cada país africano comprendía una población étnica diversificada.

Para 1970 había más de un millón de refugiados en África en una situación sumamente vulnerable, población que no podía beneficiarse de la legislación internacional, ya que la Convención de 1951 sólo consideraba los acontecimientos previos a esa fecha. Por ello, el ACNUR promovió la emergencia de un nuevo instrumento jurídico: el Protocolo de 1967 de la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951. Éste suprimió la limitación temporal y asumió plenamente que el problema del refugio era un asunto de carácter mundial. La cotidianidad, volumen y vulnerabilidad de los refugiados en África llevó a los Estados del continente a realizar su propia convención, la Organización de la Unidad Africana de 1969, la cual reconoce el Estatuto de Refugiados de 1951 como el instrumento básico y universal, pero amplía el concepto de refugiado a todas las personas que abandonan su tierra de origen y buscan refugio en otras naciones debido “a una agresión u ocupación externa, al dominio extranjero o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público en cualquier parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad”².

El segundo periodo abarca las tareas de asistencia realizadas por el ACNUR en las décadas de los setenta y ochenta en

varias regiones, concentrándose en Asia. El libro describe la labor desarrollada en el subcontinente indio³ y en la península indochina. Destaca el apoyo que el citado organismo internacional dio a los refugiados vietnamitas, que dio origen a tres oleadas de migración: la que produjo la guerra de descolonización (1954), la que expulsó la instauración del régimen comunista en Vietnam (1954-1975) y, más tarde, la que resultó de la guerra entre Vietnam y China (1979).

Para fines de los años setenta, la emigración en barco de miles de vietnamitas de origen chino, los llamados *boat people*, era una rutina. Con excepción de China, el resto de los países vecinos no autorizaron su ingreso y estancia; muchos de ellos perdieron la vida en el mar, y otros sobrevivieron en condiciones precarias. La problemática que vivió esta población llevó a la realización de dos conferencias internacionales sobre refugiados indochinos, ambas en la ciudad de Ginebra (en junio de 1979 y 1989, respectivamente). En la primera, las naciones participantes acordaron que el país de primer asilo tenía la obligación de darlo temporalmente, y el de origen debía frenar las salidas ilegales, promover las salidas ordenadas y el reasentamiento en terceras naciones. En la segunda se acordó instituir procedimientos regionales para conceder el estatuto de refugiado y la repatriación de las personas que fueran rechazadas.

Los años ochenta se caracterizaron por ser un periodo de sucesivos movimientos forzados de población, en los que comenzaron a mezclarse factores de orden económico y político. El ACNUR enfrentó en estos años numerosas emer-

² *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, España, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Icaria, 2000, p. 63.

³ Años antes, en 1947, debido a la partición del territorio y la creación de los dos Estados: India y Pakistán. Después, por la creación del estado de Bangladesh en Pakistán Oriental, el 26 de marzo de 1971, y más tarde, debido a la guerra entre la India y Pakistán.

gencias “a gran escala” en tres continentes distintos: África, Asia y América. Uno de los grandes retos fue administrar grandes campos de refugiados, en donde la presencia de personas armadas constituyó una constante fuente de preocupación. Las emigraciones forzadas más representativas de esta década fueron el traslado de miles de etíopes a países vecinos (Sudán, Somalia y Yibuti) y la expulsión de millones de afganos hacia Pakistán (tres millones) e Irán (otros tres millones) como consecuencia de la invasión soviética a su país. En 1990 ellos constituían la población refugiada más numerosa en el mundo. El apoyo que la comunidad internacional dio a los refugiados afganos, resalta este libro, fue muy desigual. Mientras que mil millones de dólares fueron canalizados a los refugiados en Pakistán a través del ACNUR, los de Irán recibieron únicamente 150 millones. Sin duda, en tal posición influyeron las fuertes divergencias políticas entre Irán y las potencias occidentales.

En América, más de dos millones de centroamericanos abandonaron forzosa y precipitadamente su tierra de origen debido a la tensa y compleja situación sociopolítica en varios países de la región (Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras). La mayor parte de dicha población no fue reconocida como refugiada por los países receptores, al considerar que el deterioro económico que afectaba a las naciones de procedencia, sumado a los problemas políticos, hacía sumamente difícil distinguir entre los que emigraban por motivos económicos y los que salían por factores político-ideológicos. La crisis del refugio centroamericano generó la atención del

ACNUR, de otros organismos de ayuda y de los gobiernos de la región, y llevó a la elaboración de la Declaración de Cartagena (Colombia) sobre Refugiados de 1984, la cual se basa también en la Convención de la ONU de 1951, pero lo mismo que su similar africana, amplía el concepto de refugiado a todas las personas que huyen de su país porque su vida, seguridad o libertad se ve amenazada por diversos factores que han perturbado severamente el orden público.⁴

Entre 1988 y 1994, las actividades del ACNUR van a cobrar una mayor importancia, al desempeñar un papel central en varias operaciones a favor de la paz diseñadas por la ONU e impulsar la repatriación de la población refugiada en Namibia, Centroamérica, Camboya y Mozambique. Sus tareas humanitarias estuvieron integradas en un marco “estratégico y político, por lo general, encaminado a lograr la reconciliación, la reinserción y la reconstrucción”.⁵

En la segunda mitad del siglo XX, particularmente en la década de los setenta, el establecimiento de regímenes militares en varios países de Sudamérica lanzó al exilio a miles de personas. Algunas fuentes calculan en un millón el exilio sudamericano.⁶ Sin embargo, el libro no lo toma en cuenta; únicamente dedica un breve resumen a la cuestión del asilo y refugio en Chile durante el régimen del general Pinochet. Hasta donde se sabe, y el mismo texto lo señala, el ACNUR ayudó a miles de chilenos a salir de su país, e hizo lo mismo con argentinos y otras nacionalidades.⁷ Por ello, cabe señalar la falta de atención a dicha población exiliada por quienes diseñaron la obra.

⁴ *La situación de los refugiados en el mundo...*, p. 137.

⁵ *Ibidem*, p. 168.

⁶ Aristide Zolberg, Astri Shurke y Sergio Aguayo, *Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

⁷ *La situación de los refugiados en el mundo...*, p. 141.

La distancia cada vez mayor entre los países desarrollados de Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y el resto de las naciones (africanas, latinoamericanas, varias asiáticas e incluso algunas europeas) en los aspectos industrial, tecnológico, educativo y en los niveles de bienestar económico de la población trajo como una de sus consecuencias, hacia la década de los setenta, un mayor volumen de migración internacional. En esta dirección, la obra se ocupa también de la posición adoptada por el mundo industrializado ante el fenómeno del asilo y el refugio.

El arribo cotidiano y nutrido de emigrantes procedentes de las regiones con menor desarrollo económico a los países industrializados en busca de trabajo y mejores oportunidades de vida llevó a las citadas naciones desarrolladas a adoptar una actitud defensiva y a endurecer su política de inmigración. Un poco más tarde, la llegada de miles de europeos procedentes de los países socialistas en los que estaban ocurriendo una serie de cambios sociopolíticos intervino en las restricciones aplicadas por dichos países a la política de asilo. Los de Europa instrumentaron una política de desviación hacia terceros países, inaugurando esta medida, y optaron por aplicar más rigurosamente la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951, a fin de excluir a los que no cumplieran cabalmente con la categoría de refugiado.

Los Estados Unidos, por su parte, aceptaron más refugiados que el resto del mundo industrializado —entre 1975 y 1990 permitió el ingreso de más de dos millones, de los cuales casi un millón fueron indochinos—; sin embargo, la política de refugio seguida fue bastante desigual, ya que mientras per-

mitió la residencia a los procedentes de países comunistas, la negó a los de El Salvador y Guatemala, aduciendo que se trataba de emigrantes económicos y no de refugiados. La misma situación afectó a otras nacionalidades.⁸ Y es que durante el periodo de la posguerra la política de asilo y refugio en los Estados Unidos estuvo dictada por consideraciones de la política exterior, en la que ocupaba un papel central el desprestigio y la oposición a los regímenes socialistas. Al iniciarse la década de los noventa, el volumen de la inmigración legal e ilegal en este país, señala el libro, influyó en la flexibilización, hasta cierto punto, de las medidas aplicadas a los solicitantes de asilo.

La dimensión que ha alcanzado el fenómeno migratorio internacional en la última década, la multiplicidad de motivos de expulsión, el diverso perfil educativo y ocupacional de los emigrantes, y la complejidad socioeconómica, política y legal que implica tanto para las naciones emisoras como para las receptoras, imprimen a dicho fenómeno una gran notoriedad. De este modo, los últimos capítulos del libro contienen tanto el panorama que plantea la problemática migratoria mundial, como el análisis de la política y actividades realizadas por el ACNUR frente a los traslados de población que heredó la disolución de la Unión Soviética en una zona en donde su presencia solía ser muy acotada.

Los Estados recién creados tuvieron que instituir procedimientos legales y administrativos para abordar los problemas relacionados con la migración y el refugio. Más interesados en atender la situación de los desplazados —tan sólo en la década de los noventa, nueve millones de personas cambiaron de re-

⁸ A los haitianos, por ejemplo, se les negaba la residencia; en cambio, se permitía el ingreso y establecimiento de balseiros cubanos.

sidencia en la región ex soviética—, el ACNUR, plantea este libro, tuvo que batallar para que los nuevos Estados aceptaran el concepto de asilo y de refugio. Dicho organismo intervino, además, en la realización de una conferencia sobre el problema los días 30 y 31 de mayo de 1996, en la ciudad de Ginebra, Suiza. En dicho evento se establecieron categorías más claras para distinguir a las personas afectadas, como son las de “refugiados, desplazados internos, repatriados, pueblos anteriormente deportados, emigrantes ecológicos y en tránsito. En lugar de emigrante forzado [aplicado por Rusia para designar a los rusos y rusohablantes que eran repatriados de antiguas repúblicas soviéticas], se acuñó el término neutro de persona en reasentamiento involuntario”.⁹

Resultado de la conferencia, el ACNUR fortaleció sus acciones en la región, abrió oficinas en todos los países, apoyó el reconocimiento de las organizaciones no gubernamentales en la zona, y promovió el derecho de asilo y a la ciudadanía.

Otros importantes desafíos para la labor del ACNUR en la década de los noventa fueron la salida de miles de kurdos en Irak, tras la Guerra del Golfo Pérsico en 1991, y atender las migraciones forzosas que originó la guerra en los Balcanes. En ambos casos colaboró con las fuerzas multinacionales en contextos sumamente politizados. Es decir, enfrentó el nuevo reto de auxiliar a la población civil en plena guerra, además de atender los campos de refugiados.

Ha sido en la guerra de los Balcanes en donde el ACNUR ha desempeñado un papel más participativo, ya que, debido a la falta de acuerdo de la comunidad internacional acerca de cómo dar fin al conflicto, prefirió canalizar más recur-

sos a la población refugiada vía ACNUR. Sin embargo, dicho organismo humanitario, plantea el libro, tuvo mucho menos éxito en la protección de la población civil de la limpieza étnica en Srebrenica, Zepa y Gorazde, enclaves de musulmanes deficientemente defendidos por soldados del gobierno bosnio.

El estudio de la actuación del ACNUR en los años noventa incluye también un breve análisis de la sangrienta lucha interétnica y política entre tutsis y hutus en Ruanda, África, desde la década de los cincuenta hasta los años noventa. Tal conflicto no sólo ha ocasionado una desproporcionada cifra de muertos en ambos bandos; también ha ocasionado la huida de miles de ruandeses hacia los vecinos países de Zaire, Tanzania, Burundi y Uganda, sitios en donde se han formado congestionados campos de refugiados, especialmente en Zaire. El libro señala que el ACNUR ha procurado atender a esta población en un ambiente sumamente visceral y violento, en tanto que los refugiados proceden de las distintas facciones en lucha y los campamentos en ocasiones suelen servir como base de operaciones de una de las fuerzas en pugna.

La obra concluye con un recuento de los cambios que ha experimentado la dinámica del desplazamiento internacional, y por consiguiente, de la labor del ACNUR en sus 50 años de vida. Plantea que durante los años de creación del ACNUR el principal factor de las migraciones forzosas europeas fue la persecución política. En cambio, a últimas fechas, aunque la represión política y las violaciones a los derechos humanos siguen siendo factores de desplazamiento, el principal factor es el conflicto armado. Y agrega que el debilitamiento del gobierno central en países que se

⁹ *La situación de los refugiados en el mundo...*, p. 223.

habían sostenido por el apoyo de las superpotencias y la proliferación de conflictos basados en la identidad han implicado la elección de la población civil como objetivo:

La violencia en muchos conflictos es especialmente de género: violaciones sistemáticas a mujeres, jóvenes objeto de asesinatos masivos, niños-soldados. [...] Se ha calculado que al concluir el siglo xx, unos 150 millones de personas vivían fuera de su país de nacimiento, lo que equivale más o menos al 2.5 por ciento de la población mundial, o sea, una de cada 40 personas. De éstas, unos 15 millones, es decir, el 10 por ciento, son refugiadas.¹⁰

Del mismo modo, arguye que las fronteras entre migraciones voluntarias y forzadas son cada vez más débiles, al punto de mezclarse y confundirse en numerosos emigrantes. Así dice:

Una mujer perteneciente a una minoría perseguida, luego de tomar la desgarradora decisión de abandonar su hogar, opta por solicitar asilo en un país próspero, en donde las posibilidades de ganarse la vida son mejores. ¿Esto la convierte en un migrante económico? Un disidente político de un país autoritario recibe amenazas de muerte e intenta reunirse con su hermano, que ha emigrado a Canadá. ¿Es un caso de reasentamiento de refugiado o de reunificación familiar?¹¹

La fuerte presión migratoria que han experimentado numerosos Estados, particularmente los industrializados, en los últimos diez años los ha llevado a adoptar medidas cada vez más rigurosas para frenar la entrada de inmigrantes, especialmente, los indocumentados. Pero ningún país ha desarrollado hasta

ahora estrategias de disuasión efectivas hacia los ilegales, ni para distinguir a un emigrante económico de un refugiado. Como ambas categorías tienen la misma dificultad para ingresar, tal situación ha incidido en el aumento de contrabandistas y traficantes de emigrantes. Asimismo, mientras los límites entre unos y otros se superponen y confunden, nuevos grupos de desarraigados han surgido: personas semejantes a los refugiados, desplazados internos, repatriados, pueblos antes deportados, emigrantes en tránsito, ilegales, emigrantes ecológicos y personas reasentadas involuntariamente.

La compleja dinámica que presenta la migración internacional ha intervenido en el aumento y diversificación de la labor humanitaria del ACNUR y en la emergencia de nuevos actores en la protección a refugiados, desde organismos de la ONU hasta pequeñas ONG. Actualmente el principal reto para todos ellos es garantizar la seguridad de las personas y del personal humanitario en situaciones de guerra, continuar luchando por el respeto al derecho de asilo, asumir responsabilidades hacia los desplazados internos y desarrollar nuevas formas de protección que hagan frente a los problemas de refugio futuros.

La obra se fundamenta en una vasta bibliografía, en numerosas publicaciones periódicas, destacando las editadas por el ACNUR, así como en información consultada en diversas páginas web correspondientes a las organizaciones dedicadas al estudio y a la protección de los emigrantes en general, y de los refugiados y exiliados en particular. En su realización participó un amplio grupo de especialistas en el tema, de diversas nacionalidades y del propio ACNUR. Por todo ello, este libro se con-

¹⁰ *Ibidem*, pp. 308-309.

¹¹ *Ibid.*, p. 309.

vierte en una fuente de referencia obligada en cuanto a información de índole estadística, legal, geográfica, cronológica se refiere sobre la cuestión del refugio, ya que su principal propósito es informar de la manera más completa posible acerca de esta problemática, y de los cambios y modificaciones que ha experimentado la labor humanitaria del ACNUR. Es decir, la obra no ahonda en

la explicación de las causas y circunstancias que originan el fenómeno del refugio y de la migración, y no es su objetivo. Sin embargo, al narrar la situación que enfrenta una población vulnerable y las actividades que hacia ella ha desplegado el ACNUR, invita al lector al examen de la historia mundial de la segunda mitad del siglo XX desde otro ángulo: el del refugio.