

NUEVOS TEMAS EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE REFUGIADOS

Informe de investigación No. 207

**¿El fin de la historia?
Conflicto, desplazamiento y soluciones duraderas
en la era posterior a la Guerra Fría**

Guido Ambroso

Oficial de Evaluación de Programas
Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas
ACNUR

E-mail: ambroso@unhcr.org

Mayo de 2011



**UNHCR
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados
Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas

Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
P.O. Box 2500, 1211 Ginebra 2
Suiza

E-mail: hqpd00@unhcr.org

Sitio web: www.acnur.org

Estos informes proporcionan un medio para que personal del ACNUR, consultores, pasantes y asociados, así como investigadores externos, publiquen los resultados preliminares de sus investigaciones sobre temas relacionados con los refugiados. Los informes no representan la opinión oficial del ACNUR. También están disponibles en la sección ‘publicaciones’ en <www.acnur.org>.

ISSN 1020-7473

La cambiante fisonomía del conflicto y el desplazamiento

La caída de la Cortina de Hierro y el fin de la Guerra Fría a finales de 1980 dieron lugar, por breve tiempo, a la esperanza en un nuevo orden mundial basado en el derecho internacional, los principios humanitarios y la democracia, que incluso habría significado el “fin de la historia” según Francis Fukuyama, politólogo estadounidense¹. Esto implicaría que el número de personas perseguidas u obligadas a huir de conflictos armados se reduciría y que el ACNUR y sus organizaciones hermanas que proporcionan protección legal y asistencia humanitaria a refugiados y personas desplazadas lenta e inexorablemente se volverían irrelevantes.

Pero, como el profesor británico Michael Howard señaló², los analistas europeos “... que tenían experiencia en la capacidad de la historia de levantarse del suelo y de asestar fuertes golpes en el plexo solar, estaban bastante menos seguros” de que la historia hubiera terminado. La transición del orden de la Guerra Fría basado en la disuasión y las esferas de influencia a un nuevo orden basado en valores democráticos y derechos humanos universales supuso que el fin de la historia y el conflicto no se materializaran.

Más que un suceso inevitable, ésta se pareció a una variante liberal de la esperanza milenaria previamente alimentada por otras ideologías políticas y religiosas. Por el contrario, la disolución del bloque soviético y su impacto en los Estados clientes de todo el mundo suscitó nuevos conflictos que señalaban que la transición hacia un nuevo orden mundial estaba lejos de ser un *fait accompli* y que no iba a ser un proceso sencillo.

En el Cuerno de África el año 1991 anunció un cambio radical en la geopolítica regional con el colapso del régimen de Siyad Barre en Somalia, en enero, y del régimen de Mengistu en Etiopía, en mayo. Somalia aceleró su descenso en espiral dentro de un infierno de anarquía hobbesiano después de que Siyad Barre se fugara de Mogadiscio en enero de 1991 y que cientos de miles de refugiados huyeran a Kenia y Etiopía.

Etiopía, agotada después de 16 años de severo régimen comunista y tres décadas de conflictos internos y externos, ya no estaba en posición de luchar contra la secesión de Eritrea. Eritrea logró su independencia de facto en abril de 1991 con la toma de Asmara por parte del Frente de Liberación Popular de Eritrea (EPLF, por su sigla en inglés), pero declaró formalmente su independencia en 1993, lo que inicialmente pareció ser un “divorcio amistoso” de los 40 años de tormentoso matrimonio con Etiopía.

¹ F. Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Hamish Hamilton, 1992, Londres.

² M. Howard, *La invención de la paz*, Profile Books, 2000, Londres, p. 92.

En el Medio Oriente, después de la expulsión de las fuerzas iraquíes de Kuwait por parte de la coalición liderada por EE.UU. en marzo de 1991, los insurgentes chiíes y kurdos se levantaron contra el régimen de Saddam Hussein, lo que posteriormente desató una ola de represión que generó el éxodo de casi 1,3 millones de refugiados, principalmente refugiados kurdos, a Irán y 500.000 a Turquía.

En Yugoslavia, las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia en 1991, seguidas de Bosnia Herzegovina en 1992, fueron los primeros capítulos de una tragedia con cientos de miles de víctimas y más de 2 millones de refugiados y personas desplazadas en el punto más álgido de la guerra de Bosnia en 1995 y la crisis de Kosovo en 1999. La disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991 también desencadenó movimientos masivos de población. El conflicto entre 1991 y 1995 por la provincia de Nagorno Karabaj, formalmente parte de Azerbaiyán pero con una numerosa población de origen étnico armenio, causó el desplazamiento de cerca de 570.000 personas de etnia azerí después de la victoria de las fuerzas armenias, expulsándolas de Nagorno Karabaj y sus zonas circundantes. En Georgia y Chechenia, otros conflictos étnico-nacionalistas provocaron el desplazamiento de cientos de miles de personas.

Sin duda, el desplazamiento masivo de población no se inició con el fin de la Guerra Fría. Se estima que en Europa, en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, había cerca de 40 millones de personas desplazadas, tal como 13 millones de personas de origen alemán *Volksdeutsche* de la Unión Soviética y otros países de Europa Oriental y 11 millones de trabajadores forzados y personas desplazadas en el territorio del antiguo Reich alemán.

Igualmente, entre 1945 y 1947 cerca de 300.000 personas de origen italiano huyeron o fueron obligadas a huir de sus lugares de origen en Istria y Dalmacia y trasladarse a Italia después de la victoria del ejército yugoslavo y la decisión de conceder Istria a Yugoslavia. Más tarde, en 1956, la represión soviética a la Revolución húngara generó una ola de 200.000 refugiados que huyeron a países vecinos, particularmente a Austria.

En África, el movimiento de independencia y el proceso de descolonización en las décadas de 1950 y 1960 también desencadenaron grandes movimientos de refugiados. Basta recordar la guerra de independencia de Argelia (1954 a 1962) que provocó la huida de 110.000 refugiados a Marruecos y 152.000 a Túnez y el comienzo de la crisis de los Grandes Lagos después de que el golpe de Estado de 1961 en Ruanda resultó en la huida de cerca de 150.000 refugiados ruandeses (principalmente de origen étnico tutsi) a países vecinos en 1964³.

³ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, Oxford University Press, 2000, p. 49; E. Hobsbawm: *La era de los extremos: El corto siglo XX*, Abacus, London, 1995, p.51.

Otros conflictos que generaron desplazamiento incluyen el intento de secesión de la provincia congoleña de Katanga, la guerra de Biafra y la hambruna en Nigeria en 1967, la lucha contra el apartheid en Sudáfrica y la guerra de Ogaden entre Somalia y Etiopía, entre 1977 a 1978, que causó la huida a Somalia de más de medio millón de refugiados etíopes de origen somalí.

Asia fue testigo de desplazamiento a una escala aún más masiva: mientras que los refugiados de Vietnam y Camboya fueron centenares de miles, fueron millones aquellos desplazados en relación con la independencia de Pakistán de la India en 1947 y la independencia de Bangladesh de Pakistán en 1971 y debido a la invasión soviética a Afganistán. La mayoría de los conflictos que provocaron los movimientos forzados de población pueden ser etiquetados como “guerras de poder” entre las dos superpotencias.

Sin embargo, no hay duda de que el fin de la Guerra Fría provocó no sólo un aumento cuantitativo en el número de refugiados, sino también un cambio cualitativo en la naturaleza del conflicto y el desplazamiento. En términos cuantitativos, el número de refugiados aumentó de 14,7 millones en 1989 a 17,2 millones en 1990 y a 18,3 en 1993 como resultado de nuevos conflictos en Medio Oriente (Irak), Europa (ex Yugoslavia y la antigua Unión Soviética) y África (particularmente en África Occidental, incluyendo Liberia y Sierra Leona, el Cuerno de África y de manera creciente en los Grandes Lagos). Sin embargo, después del punto álgido de mediados de la década de 1990, el número total de refugiados comenzó un lento declive, con 11,6 millones registrados a finales de 1999 y 8,6 millones a finales de 2005⁴. Esta disminución se debió principalmente a las operaciones de repatriación a gran escala en África (como Mozambique, el noroeste de Somalia, Burundi, Sudán del Sur), Asia Central (Afganistán) y la ex Yugoslavia, por nombrar sólo algunos.

Desde entonces, el número de refugiados comenzó a aumentar otra vez, llegando a 11,4 millones a finales de 2007 debido principalmente a la mayor volatilidad de la situación en Irak y en Somalia, y disminuyó ligeramente a 10,4 millones a finales de 2009, pero se mantiene muy por debajo del máximo de 18,3 millones registrado en 1993.

El número de refugiados también se mantuvo muy por debajo del número de personas desplazadas internamente (PDI) al menos desde 1989 cuando las PDI se calculaban en 16,5 millones. En 1990 el número de PDI se elevó a 21,3 millones y alcanzó un máximo de 28 millones en 1994 (en el momento de la guerra de Bosnia) y disminuyó de nuevo a 21,3

⁴ Todas las estadísticas relativas a refugiados son del ACNUR, a menos que se indique lo contrario. Los refugiados palestinos en Oriente Medio, bajo mandato de UNRWA, no están incluidos.

millones a finales de 1999 y se calculó en 27 millones a finales de 2009⁵. Desde 1989, el número promedio de PDI duplicó aproximadamente el número de refugiados (excluyendo a los palestinos bajo mandato de UNRWA).

El aumento de las estadísticas de PDI está evidentemente relacionado con la desintegración de los Estados multiétnicos unidos por la ideología comunista (por ejemplo, la Unión Soviética y Yugoslavia) después de la caída la Cortina de Hierro. El fin de la Guerra Fría en Europa del Este y en África también creó un terreno fértil para la proliferación de conflictos internos étnicos-nacionalistas o de clanes, así como de “limpieza étnica”. Como consecuencia de esto se produjo un proceso de “retribalización” ya que las áreas multiétnicas fueron “limpiadas” y las minorías étnicas se fueron o huyeron a áreas ancestrales donde podían encontrar mayor comodidad y seguridad dentro de grupos más numerosos.

Una tercera característica de los conflictos posteriores a la Guerra Fría incluyendo los ataques deliberados contra civiles y trabajadores humanitarios, que ya no estaban protegidos por los símbolos de organizaciones internacionales como la ONU o la Cruz Roja. Los horrores de las guerras en la antigua Yugoslavia, el Cáucaso, Somalia, Ruanda y Timor cobraron una enorme cantidad de víctimas mortales entre la población civil, y tampoco respetaron la vida de muchos trabajadores humanitarios (y periodistas).

Entre las muchas masacres de trabajadores humanitarios que se suscitaron desde el año 1989, podemos recordar la masacre de seis delegados del CICR expatriados en Chechenia en 1996 por parte de insurgentes chechenos y la de tres funcionarios del ACNUR expatriados en Atambua (Timor Occidental, provincia de Indonesia) en 2000 por una banda que se oponía a la independencia de Timor Oriental. Docenas de trabajadores humanitarios fueron asesinados en Angola, Afganistán, Irak, Pakistán, Sudán, República Democrática del Congo, Somalia, Ruanda y Burundi entre 1997 y 2003⁶. Cabe destacar que si bien el asesinato de trabajadores humanitarios extranjeros tiene mayor cobertura de los medios, la mayoría de los trabajadores humanitarios asesinados en el cumplimiento de su deber son funcionarios nacionales, en particular los conductores.

En cuarto lugar, el contexto posterior a la Guerra Fría facilitó el surgimiento de agentes no estatales de persecución, sobre todo milicias insurgentes con ideología étnica, de clanes o extremista religiosa como en Sierra Leona, Uganda, Somalia, Irak y Afganistán, por citar

⁵ Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC, por su sigla en inglés) “Estimaciones mundiales sobre PDI entre 1990 y 2007”, [http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/) y Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, “Panorama mundial de las tendencias y desarrollos en 2010” <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2010>.

⁶ Para estadísticas sobre trabajadores humanitarios asesinados entre 1997 y 2003, ver Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Attacks_on_humanitarian_workers#List_of_recent_attacks_on_humanitarian_workers.

sólo algunos casos. Estas milicias, con frecuencia, no sólo eran responsables de masacres a gran escala y de limpieza étnica de la población civil, sino también del asesinato deliberado de trabajadores humanitarios.

Sin duda, el Estado siguió siendo en muchas ocasiones un importante agente de persecución y a veces no es tan fácil diferenciar entre actores estatales y no estatales como en los genocidios de Ruanda y Bosnia. Sin embargo, también es cierto que los Estados colapsados o fallidos, como Somalia, crean un entorno favorable para el surgimiento de movimientos o milicias que impugnan en sangrientas guerras civiles el derecho del Estado de mantener el monopolio de los medios legítimos de coerción.

Una consecuencia de los conflictos predominantemente internos de la era posterior a la Guerra Fría fue también la destrucción a gran escala de infraestructura civil a menudo acompañada de saqueos, que se convirtió en un instrumento de guerra junto con los asesinatos en masa, la violación y la limpieza étnica. Esta situación creó mega-desplazamientos en los años 90, como la crisis kurda en Irak después de la primera Guerra del Golfo y la crisis bosnia en la antigua Yugoslavia. Estas “complejas emergencias” con frecuencia iban más allá de la capacidad de una sola organización como el ACNUR. Una excepción a este patrón fue la “guerra de fronteras” entre Eritrea y Etiopía en 1997-1999 que enfrentó a los dos ejércitos (en su mayoría regulares) a lo largo de una frontera en disputa, y causó decenas de miles de víctimas entre los militares, pero pocas entre los civiles.

Una última característica que también puede estar vinculada con la desintegración de Estados multiétnicos es el aumento de casos de apatridia *de facto* o *de jure*. Por ejemplo, si alguien nació en una de las repúblicas independizadas de la antigua Yugoslavia pero su padre/madre es originario/a de otra y, además, él/ella creció en una tercera república y se casó con alguien de una cuarta, ¿a qué país pertenece? De ahí la necesidad de establecer criterios integrales y flexibles en las legislaciones sobre ciudadanía, pero esto no siempre sucede en los nuevos Estados con fuerte ideología nacionalista.

Por tanto, existe el peligro de que algunas personas puedan quedar al margen de las rígidas normas. Uno de esos grupos era los rrom quienes, además de un modo de vida semi-nómada, sufrieron de la carencia crónica de documentación. Aunque las estadísticas no son totalmente fiables, se estima que las personas apátridas oscilaban a nivel mundial en el período 2004-2009 de entre 1,4 a 6,5 millones de individuos, según el ACNUR, quien tiene como parte de su mandato central la reducción de la apatridia.

En resumen, podemos identificar algunos de los rasgos que caracterizan a la mayoría de los conflictos y los movimientos de desplazamiento en la situación posterior a la Guerra Fría:

- Crecimiento de las cifras de desplazamiento interno por encima de los “clásicos” movimientos transfronterizos de refugiados.
- Conflictos intraestatales/civiles basados en identidades étnico-políticas que a menudo resultan en movimientos secesionistas manifiestos o encubiertos.
- El Estado ya no es el único agente de persecución. Estados fallidos o débiles facilitan el surgimiento de actores no estatales que también están involucrados en abusos contra los derechos humanos.
- Ataques deliberados en contra de civiles y trabajadores humanitarios.
- Emergencias complejas y masivas que conducen a desplazamientos a gran escala.

Las raíces del conflicto y el desplazamiento y el papel de la religión

¿Cuál es la relación entre el conflicto y el desplazamiento involuntario en los últimos tiempos y cuáles son las causas originarias de los conflictos armados?

En primer lugar, cabe señalar que los conflictos armados y las violaciones masivas de los derechos humanos no han sido las únicas fuentes de desplazamiento involuntario en los últimos años. Como reconoció el Secretario General Adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios, Sir John Holmes, los desastres ambientales como los huracanes y las inundaciones se han duplicado en número de 200 a 400 en las últimas dos décadas y en el año 2007 la ONU lanzó una cifra sin precedentes de 15 solicitudes de financiamiento de emergencia para desastres naturales repentinos, los cuales, excepto uno, estaban relacionados con el clima⁷.

Estos desastres “naturales” con frecuencia también están asociados con el desplazamiento, aunque normalmente de carácter más efímero que el desplazamiento inducido por el conflicto (aunque existen excepciones). Por otra parte la migración a gran escala, ya sea interna desde zonas rurales a centros urbanos o internacional desde países pobres a países ricos, frecuentemente es causada por una mezcla de razones económicas y políticas y por tanto también podría clasificarse como “desplazamiento involuntario”. Sin embargo, si bien no todos los movimientos de desplazamiento se pueden atribuir a los conflictos armados o a violaciones masivas de los derechos humanos, éstos (en particular los conflictos internos y

⁷ *The Economist*, “El Mundo en 2009”, diciembre de 2008 y *Revista Migraciones Forzadas*, número 31, octubre de 2008: “Cambio climático y desplazamiento”.

las guerras civiles relacionados con limpieza étnica) invariablemente producen desplazamiento.

Las causas originarias de los conflictos armados están profundamente arraigadas en la historia de la humanidad y se basan, invariablemente, en una mezcla de motivos políticos, económicos e ideológicos. Pero existe la difundida tendencia de culpar de los conflictos a intereses económicos y a la religión en particular. No hay duda de que los factores económicos juegan un papel importante en los conflictos armados y, como se dijo anteriormente, a menudo es difícil distinguir entre la privación económica y la opresión política.

Pero, como sostiene el analista de los Balcanes Tim Judah⁸, si los intereses económicos o las diferencias entre los estándares de riqueza y niveles de vida fueran por sí solos la razón principal por la cual las personas se odian entre sí, es difícil entender por qué la relativamente próspera Yugoslavia se hundió en sangre, mientras que otros países ex-comunistas del antiguo bloque soviético, en peor situación económica, experimentaron una dolorosa, pero en general más pacífica, transición al capitalismo. O por qué Kenia experimentó un conflicto interno, mientras que Tanzania casi en lo absoluto sí, según las estadísticas de la ONU⁹, el PIB per cápita de Kenia en 2008 fue de \$ 778 y el de Tanzania tan sólo de \$ 502.

También es dudoso que todos los grandes conflictos contemporáneos sean estratégicamente importantes para la(s) superpotencia(s) del mundo o que la mayoría de los partidarios de movimientos de secesión étnico-nacionalistas se beneficien social y económicamente de la independencia. Por último, dista de ser claro que en todos los casos la secesión genere un mayor respeto de los derechos humanos, dado que, como sostiene Michael Ignatieff, la promoción de la autodeterminación a veces puede “poner en peligro la estabilidad, que es la precondition para la misma protección de los derechos humanos”¹⁰.

Otra opinión muy extendida, especialmente entre las personas de creencia radical, es que los conflictos contemporáneos son causados principalmente por el llamado “complejo militar-industrial”. Sin embargo, algunos de los peores conflictos, particularmente en África, fueron más bien cuestiones de “baja tecnología”. Por ejemplo, la gran mayoría de las cerca de 800.000 víctimas, principalmente de etnia tutsi, del genocidio de Ruanda fueron asesinadas con simples machetes que cuestan unos pocos dólares. Esto no niega el papel de la economía, incluyendo los intereses militares-comerciales, en la generación o la perpetuación de los conflictos, sólo muestra que los motivos espirituales o ideológicos

⁸ T. Judah, *Kosovo: Guerra y venganza*, Yale University Press, 2002.

⁹ División de Estadística de Naciones Unidas, “Indicadores sociales”, 2010, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/inc-eco.htm>.

¹⁰ M. Ignatieff, *Los derechos humanos como política e idolatría*, Princeton University Press, 2001.

también contribuyen a dar forma a la conducta humana y la historia, contrariamente a lo que el estrecho determinismo económico puede llevarnos a creer.

¿Podría ser culpable entonces la religión? “Todo comenzó con la religión”, me dijo un amigo bosnio musulmán y autoproclamado socialista refiriéndose a la desintegración de Yugoslavia. Sin duda, es ciertamente tentador utilizar la religión como el chivo expiatorio de los conflictos contemporáneos o incluso históricos. Aparte de las relaciones católico-ortodoxo-musulmanas en la antigua Yugoslavia, podemos citar conflictos recientes como aquellos entre el sur y el norte de Sudán, entre hindúes de etnia tamil y budistas de etnia cingalesa en Sri Lanka y, por supuesto, el conflicto religioso contemporáneo por antonomasia entre judíos de Israel y musulmanes palestinos y árabes.

En el Cuerno de África somalí, las relaciones de Etiopía se formaron primero por la *jihad* emprendida en el siglo XVI por Ahmed Gurey de las tierras bajas de mayoría musulmana somalí contra los cristianos de las montañas de Abisinia. Esta fue seguida por la expansión del emperador Menelik en zonas de Somalia a finales del siglo XIX, que dio lugar a muchas conversiones al cristianismo, y posteriormente por la *jihad* de represalia llevada a cabo por *Sayid* Mohammed Abdillahi Hassan, llamado “mullah loco”, a principios del siglo XX. En la época contemporánea la religión ha resurgido como una importante fuente de tensiones entre etíopes y somalíes en el contexto posterior al 9/11, caracterizado por la “guerra contra el terrorismo”.

Sin embargo, también existen muchos ejemplos de conflictos en los cuales la religión parece haber desempeñado un papel marginal. Los tutsis en Ruanda eran en su mayoría cristianos católicos, al igual que las milicias hutus y las multitudes que estos masacraron (casualmente, con frecuencia en iglesias católicas). Las personas en Osetia del Sur y Abjasia son predominantemente cristianos ortodoxos como los georgianos. El conflicto y las masacres en Darfur predominantemente entre pastores árabes y agricultores negros africanos, así como la guerra civil entre musulmanes sunitas que envolvió a Somalia desde 1991, y muchos otros conflictos civiles en África, sólo tienen una dimensión religiosa marginal.

En resumen, no existe una sola causa de conflicto, sino varios factores, como la política, la economía, el nacionalismo y la religión, que interactúan de diferente manera en distintos contextos históricos. Sin embargo, podemos identificar dos grupos principales de causas dentro de este enfoque multidimensional del conflicto, es decir, el poder y la ideología¹¹.

¹¹ La ideología se define como “un conjunto de supuestos e ideas - a menudo referidos como doctrinas - sobre el comportamiento social y los sistemas sociales. La ideología política se puede definir como un conjunto de supuestos e ideas doctrinales sobre el pasado, presente y futuro del estado de cosas en los sistemas políticos, incluyendo el sistema internacional”. Graham Evans y Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, Londres 1998.

En este sentido, cabe señalar que el poder va más allá de estrechos intereses económicos o militares, sino que incluye también un elemento de legitimidad sobre el control de los medios de coerción. Este “poder blando” está a su vez relacionado con la ideología o, más precisamente, con las identidades políticas y culturales que en última instancia se basan en las relaciones de “nosotros” versus “ellos”, conocidas también como “fronteras étnicas”.

Sin embargo, como los antropólogos sociales han reconocido hace mucho tiempo, las identidades culturales y las fronteras étnicas no son inmutables o talladas en piedra, pero pueden sufrir transformaciones en particulares contextos sociales e históricos. Así, la religión podría ser sólo una de las manifestaciones de la identidad cultural y la diferenciación del “otro”. Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los conflictos contemporáneos pueden caracterizarse como “étnico-nacionales” más que “religiosos”.

La identidad colectiva de Somalia y sus relaciones con Etiopía en los tiempos de Siyad Barre a lo largo de los años 70 y 80 y, en particular durante la guerra de Ogaden, se definieron principalmente en términos seculares, es decir, por el pansomalismo. Por otra parte, el discurso religioso radical de las milicias islamistas somalíes (*al-Shabab*) fue influenciado por la rama *wahhabi* de tipo fundamentalista del islam originaria de Arabia Saudí y que sólo recientemente se ha convertido en rival de la rama *sufí* del islam más tolerante, basada en el misticismo, la veneración de los antepasados y la poesía, que es la forma tradicional del islam practicado en Somalia

En la antigua Yugoslavia, aunque se presentaron algunos ataques contra lugares de culto (por ejemplo, mezquitas en Bosnia en la guerra de 1992-1995 e iglesias ortodoxas en Kosovo en 2004) y líderes religiosos a veces han jugado un papel cuestionable, la religión parece ser más una expresión de la identidad étnico-nacional, que la estricta práctica de los mandatos doctrinales.

El violento colapso de Yugoslavia después de un largo período de secularización no fue causado por un choque de religiones, sino por grupos que “utilizaron el concepto de formación nacionalista de la identidad con líneas confesionales, con el objetivo último de congruencia étnico-religiosa”¹². Por último, debemos señalar que las fronteras y las identidades étnicas son “reactivas” y su ámbito puede variar dependiendo del contexto. Así, en la sociedad somalí existe un proceso de fisión y fusión a través del cual los clanes pueden dividirse en segmentos y linajes cuando luchan por el control de una ciudad o un pozo, y se fusionan para enfrentar la amenaza externa.

En resumen, la caída del sistema internacional basado en la Guerra Fría ha generado una gran tensión en la legitimidad de las reivindicaciones de poder de muchos Estados-nación.

¹² A. Mirescu, “La religión y la formación de la identidad étnica en la ex Yugoslavia”, 2003. Texto disponible en inglés: <http://www.georgefox.edu/academics/undergrad/departments/soc-swk/ree/2003/mirescu03.doc>

Como resultado, muchas comunidades redefinieron sus identidades en términos étnico-nacionalistas y trataron de reajustar el equilibrio de poder al nuevo contexto geopolítico, generando una serie de conflictos civiles, a menudo con un objetivo secesionista. Estos conflictos internos, a su vez, dieron lugar a oleadas masivas de refugiados y aún más de personas desplazadas internamente. El “orden unipolar”, si alguna vez existió, parece ser menos un sistema de planetas en perfecta órbita circular alrededor del sol Estados Unidos y más un sistema caótico de asteroides y cometas con extrañas e impredecibles trayectorias. El nuevo y creciente fenómeno de personas desplazadas por razones ambientales da una dimensión adicional a la complejidad de la situación.

Acción humanitaria y soluciones duraderas

La complejidad de la situación geopolítica y de los patrones de desplazamiento que dio lugar a “mega-emergencias” en el período posterior a la Guerra Fría también afectó la naturaleza de la acción humanitaria. En primer lugar se debe reconocer, como sostiene Donini¹³, que el humanitarismo no es una doctrina o práctica unificada, sino que existen varias líneas de “humanitarismos”. Las formas “clásicas” del humanitarismo incluyen el “dunantismo” (siguiendo los principios de la Cruz Roja), el “wilsonianismo” (ONG nacionales u organizaciones que consideran que su papel humanitario es compatible con los objetivos de la política exterior de sus respectivos países), “solidaristas” (organizaciones que persiguen una serie de objetivos de derechos humanos y asistencia humanitaria) y, finalmente, las ONG confesionales.

Además también existen formas no-clásicas de asistencia que también pueden clasificarse como “humanitarias”, como la contribución de las sociedades y las comunidades de acogida a las personas desplazadas, el impacto económico de las remesas del exterior y el papel de las organizaciones benéficas islámicas y de otras religiones. También podemos notar de paso que hoy en día algunas ONG confesionales (y presumiblemente también organizaciones benéficas religiosas) tienen presupuestos superiores a los de las organizaciones internacionales. Por tanto, es evidente que, desde muchos puntos de vista, la importancia de la religión en la acción humanitaria es un fenómeno creciente que presenta un desafío, pero al mismo tiempo una oportunidad, a las organizaciones humanitarias internacionales de orientación secular.

Otro desafío para las organizaciones internacionales está planteado por la tendencia hacia lo que podría definirse como la “bilateralización de la ayuda” a través de la cooperación nacional y las ONG, sin pasar por la organización multilateral, que es una manifestación de lo que podría definirse en la terminología de Donini como “wilsonianismo”, que es la

¹³ A. Donini, “Confusión en los márgenes: ¿Estrechos o anchos? ¿Salvar vidas o construir paz?”, Conferencia ICVA, Ginebra, febrero de 2007.

relación orgánica entre la asistencia humanitaria y la política exterior nacional. Ahora nos centraremos en los cambios recientes que afectaron a los llamados “solidaristas”, que incluyen a las principales organizaciones humanitarias internacionales que abordan el tema del desplazamiento, como el ACNUR.

En primer lugar, la coordinación de la acción humanitaria se hizo más difícil y compleja dentro de la constelación en expansión de actores humanitarios no tradicionales y con el crecimiento en tamaño y número de las situaciones de desplazamiento interno. Esto afectó el sistema de gobernanza entre las organizaciones humanitarias internacionales, dado que el ACNUR no tiene un mandato automático para PDI. De hecho, el rol de liderazgo desempeñado por el ACNUR en algunas situaciones de desplazamiento interno a gran escala en los años 90, como en Bosnia y Kosovo, fue concedido *ad hoc* por el Secretario General o la Asamblea General, y en ocasiones fue posteriormente consagrado en acuerdos de paz como Dayton.

Como resultado, con el fin de hacer la asistencia humanitaria más predecible e integrada a nivel del sistema de la ONU, las Naciones Unidas aprobaron el llamado “enfoque de grupo sectorial para situaciones de emergencia humanitaria”, con una predeterminada división del trabajo interinstitucional a nivel sectorial bajo la coordinación general del Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios de la ONU y Jefe de OCHA¹⁴. Aunque el “enfoque de grupo sectorial” se introdujo inicialmente en diciembre de 2005 como una respuesta a la deteriorada situación humanitaria en Darfur, luego se extendió a todas las nuevas situaciones de desplazamiento, ya sean inducidas por conflictos armados o por desastres “naturales”.

Una segunda tendencia que afectó a la ayuda humanitaria en la última década es el enfoque cada vez más profesionalizado y tecnócrata. Mientras que en el pasado, los trabajadores humanitarios en el terreno se basaban en el sentido común y la improvisación para la consecución de los objetivos humanitarios tradicionales de salvar y reconstruir vidas, en la actualidad la respuesta humanitaria está codificada por un conjunto de prioridades políticas, directrices operacionales y directivas interagenciales y de cada agencia específica y por el intento de cuantificar todos los progresos mediante estándares e indicadores medibles dentro de “marcos lógicos” y “gestión basada en resultados” alojados en redes tecnológicas.

Una tercera característica del actual trabajo de asistencia es la búsqueda constante y, a veces, la competencia por la visibilidad en los medios de comunicación (el llamado “factor CNN”) con el fin de atraer el interés de los donantes. La rigurosa asignación de fondos de

¹⁴ Por ejemplo, el ACNUR lidera los grupos sectoriales de protección, albergue y gestión de campamentos, UNICEF los de educación, agua y nutrición, el PMA los de alimentos y logística, etc., ver: <http://oneresponse.info/Coordination/ClusterApproach/publicdocuments/05d-IASC%20Guidance%20Note%20on%20Cluster%20Approach-Nov2006-ES.pdf>

los donantes, a veces equivalente a micro-gestión, limita aún más la flexibilidad de la acción humanitaria y es otra manifestación de la tendencia que va del “wilsonianismo” a la “bilateralización” de la asistencia.

Una cuarta tendencia que afecta a la ayuda humanitaria en los últimos tiempos es la progresiva integración en las operaciones políticas y militares en situaciones de mantenimiento de la paz o de postconflicto. Esta integración puede dividirse en términos generales entre operaciones bilaterales, por ejemplo, con ONG u organizaciones civiles de cooperación “incrustadas” en operaciones militares y multilaterales bajo mandato de la ONU llamadas “Misiones integradas (de la ONU)”.

Aunque no existe una definición generalmente aceptada de “Misiones integradas”, éstas pueden definirse como sistemas de gobernanza bajo los auspicios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DPKO, por su sigla en inglés) donde las agencias humanitarias, de desarrollo y militares operan bajo la dirección de un RESG con el objetivo común de restaurar la paz y la seguridad y establecer las condiciones para el desarrollo sostenible¹⁵.

Esta integración ha difuminado las líneas tradicionales que demarcaban las organizaciones humanitarias de los actores militares y políticos poniendo en peligro lo que ha sido definido como “espacio humanitario”. El espacio humanitario puede ser definido como la capacidad de los actores humanitarios de prestar asistencia de emergencia de acuerdo con los principios de independencia, imparcialidad y neutralidad en un entorno operativo, proporcionando condiciones básicas de seguridad tanto a los trabajadores humanitarios como a las víctimas civiles¹⁶. Las manifestaciones de esta erosión del espacio humanitario no sólo incluyen los crecientes ataques contra trabajadores humanitarios señalados anteriormente, sino también la falta de acceso a los refugiados y otras personas de interés.

Incluso en el transformado contexto humanitario del nuevo milenio, para el ACNUR los objetivos básicos siguen siendo la protección de los refugiados, particularmente mediante la aplicación del principio de no devolución que es el derecho a ser protegido de la deportación o la expulsión hacia el país de origen donde el refugiado podría ser objeto de persecución, la prestación de asistencia humanitaria esencial y la búsqueda de soluciones duraderas.

Aunque no existe una definición generalmente aceptada de soluciones duraderas, sugiero que puedan ser definidas como “un proceso mediante el cual los refugiados se reintegran en

¹⁵ Ver, B. Nikoliqi: “¿Las Misiones Integradas de las Operaciones de Paz son el camino hacia el futuro?”, tesis presentada a la Escuela de Ginebra de Diplomacia y Relaciones Internacionales, 2007.

¹⁶ IASC, 70ª Reunión del Grupo de Trabajo: “Documento de referencia: Preservar el espacio humanitario, la protección y la seguridad”, marzo de 2008.

su propia sociedad o se integran en una nueva, conduciendo a situaciones duraderas en las que gocen de protección nacional y acceso a los derechos básicos, incluyendo un estatuto legal reconocido y un grado razonable de seguridad física y socioeconómica, por lo menos al mismo nivel que la población local”. Por lo tanto, las soluciones duraderas en última instancia hacen que el suministro de protección y asistencia internacionales sea redundante. Para el ACNUR la tres soluciones duraderas clásicas son la repatriación voluntaria al país de origen, el reasentamiento en un tercer país y la integración local en el país de asilo.

Desde comienzos de la década de 1980 se han realizado varias declaraciones que indican que la repatriación voluntaria es la solución duradera preferida. Los años 90 han sido declarados la década de la repatriación con más de 9 millones de retornos entre 1991 y 1996¹⁷. La tendencia se mantuvo también en el nuevo milenio con 940.000 retornados a Afganistán en 2004, 416.000 retornados a Burundi desde Tanzania entre 2002 y finales de 2009, y más de 1 millón de retornados externos (refugiados) e internos (PDI) a/dentro de Bosnia y Herzegovina a mediados de 2006. Sin embargo, las tendencias de repatriación han ido disminuyendo desde 2005 y las cifras de 2009 fueron las más bajas registradas en los últimos 20 años, con sólo 251.000 retornos ese año¹⁸.

Sin embargo, históricamente no siempre fue una constante la preferencia por la repatriación como solución duradera. La repatriación de unos 2 millones de ciudadanos soviéticos desplazados a raíz de la Segunda Guerra Mundial, muchos de los cuales terminaron en los *gulags* de Stalin, se volvió cada vez más polémica con el inicio de la Guerra Fría. La atención se desplazó hacia el reasentamiento con el éxodo de 200.000 húngaros después de la crisis de 1956, ya que Austria, el principal país de llegada, no podía absorber un número tan grande de refugiados. Por ello, la mayoría de estos refugiados húngaros fueron reasentados sobre todo a los EE.UU., Canadá y el Reino Unido, donde posteriormente se integraron. Además, en los años 70 y 80, un total de 623.000 refugiados indochinos en el sudeste de Asia fueron reasentados en países occidentales, en particular los EE.UU., Australia, Francia y Canadá¹⁹. La repatriación a países africanos, todavía bajo dominio colonial, no fue recomendable. Sin embargo, el énfasis cambió de nuevo hacia la repatriación y más regímenes de asilo restrictivos en los 80 y los 90, después de la caída del comunismo, reanudaron los mega-desplazamientos y el crecimiento de la migración global.

Hoy en día, aunque la repatriación voluntaria sigue siendo la solución duradera preferida, existe un creciente reconocimiento de que la solución de algunas situaciones complejas de refugiados requiere una estrategia integral. Esta estrategia debería incluir también la

¹⁷ Aunque algunos de estos movimientos de repatriación en realidad se llevaron a cabo bajo coacción, como en 1996 en el caso de los refugiados ruandeses hutu, organizado por Zaire (ahora República Democrática del Congo) y Tanzania (ver ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Oxford University Press 2006, p. 130).

¹⁸ ACNUR, Anuario estadístico de 2009, Ginebra, 2010, p. 29, en inglés en: www.unhcr.org/4ce531b59.html

¹⁹ ACNUR 2000, *óp.cit.*, págs. 86-89

búsqueda de la integración local y la autosuficiencia, sobre todo cuando la repatriación “segura y digna” no es una opción viable y considerando que la asistencia para el cuidado y mantenimiento de los campamentos a largo plazo en situaciones prolongadas de refugiados genera el llamado “síndrome de dependencia”.

La integración local en el contexto de los refugiados puede ser definida como un proceso que conduce a soluciones duraderas para los refugiados con tres dimensiones interrelacionadas: jurídica, económica y social²⁰. La dimensión jurídica implica que después de un período con una condición segura de refugiado o de residente y el acceso a derechos socioeconómicos básicos que conduzcan a la autosuficiencia, lo cual se puede definir como “asentamiento local”, el refugiado será finalmente naturalizado y obtendrá la nacionalidad del país de asilo.

Este enfoque también se aplica a menudo a los refugiados reasentados en países occidentales a pesar de que en el caso del reconocimiento temporal *prima facie* en una situación de afluencia masiva, como en el caso de solicitantes de asilo de Bosnia o Kosovo, se hizo énfasis en la repatriación. En situaciones de África, Asia o el Este de Europa, la integración local se practicó mucho menos sistemáticamente y la repatriación voluntaria siguió siendo la solución duradera preferida.

En África, una excepción fue Tanzania bajo el gobierno de Nyerere, cuando miles de refugiados ruandeses fueron naturalizados en los años 60. Posteriormente, en 1972, se produjo una afluencia masiva de hutus de Burundi que huían de la fallida insurgencia contra el régimen dominado por los tutsis, que desató una sangrienta represión con miles de víctimas. Con el fin de acoger a estos refugiados, el gobierno de Tanzania estableció tres asentamientos agrícolas.

A cada familia que llegaba se le asignaban unas pocas hectáreas de tierra para el cultivo y era asistida por el ACNUR y sus socios con infraestructura de vivienda y comunitaria y asistencia humanitaria básica. Estos asentamientos, conocidos como los “antiguos asentamientos”, alcanzaron en su conjunto autosuficiencia agrícola y económica y para 1985 se suspendió la asistencia humanitaria a los refugiados que allí vivían. Sin embargo, a pesar del hecho de que después de más de tres décadas la mayoría de los 218.000 residentes de los antiguos asentamientos había nacido en Tanzania, ellos aún mantenían la condición de “refugiados” que limitaba su libertad de circulación y la capacidad de buscar un empleo fuera de los asentamientos.

²⁰ Ver J. Crisp: “Integración local y asentamiento local de refugiados: Análisis conceptual e histórico”, Nuevos temas en la investigación sobre refugiados, ACNUR, Ginebra, 2004 y ACNUR 2006, *óp. cit.*, capítulo 6, “Replanteamiento de soluciones duraderas”, y ACNUR 2006, *óp.cit.*, capítulo 6.

Pero en 2007 el gobierno de Tanzania aprobó una estrategia integral, puesta en marcha con la ayuda del ACNUR, para este grupo de refugiados con el fin de poner fin a esta situación prolongada. La estrategia consistía en dar la opción a los refugiados entre la repatriación a Burundi o la naturalización (a través de la adquisición de la ciudadanía) e integración local en Tanzania. Una encuesta realizada por el ACNUR y el gobierno de Tanzania a finales de 2007 reveló que el 20% de los refugiados todavía quería ser repatriado a pesar de más de tres décadas de ausencia de Burundi mientras que el 80% optó por la integración local en Tanzania.

A finales de 2009, un total de 53.600 refugiados había recibido asistencia para la repatriación en una operación logísticamente compleja que incluyó una combinación de transporte en camión. A principios de 2010, tras un complejo proceso que implicó, de acuerdo con la ley de Tanzania, entre otras cosas, que cada peticionario completara formularios y un juramento de lealtad a Tanzania en presencia de testigos, la toma de huellas digitales para control policial, el control de seguridad y la configuración de una base de datos totalmente computarizada en la Unidad de Ciudadanía del Departamento de Inmigración en Dar as Salam, un total de 162.300 (o aproximadamente el 98% del número total de peticionarios) fueron legalmente naturalizados como ciudadanos tanzanos por el Ministro del Interior de Tanzania.

El último paso del proceso será la distribución de certificados de ciudadanía a estos nuevos tanzanos, una vez que salgan de los antiguos asentamientos que, de acuerdo con la política gubernamental, serán finalmente cerrados²¹, y de un paquete de asistencia para ayudar a la integración local en las nuevas regiones donde se asentarán.

Otro ejemplo de naturalización legal e integración local en Tanzania es el de los somalíes bantúes. Los somalíes bantúes fueron llevados como esclavos desde la costa del noreste de Tanzania (cerca de la ciudad de Tanga) a la región de Benadir en el sur de Somalia en la primera mitad del siglo XIX para trabajar en las plantaciones.

En el siglo XX, con el colonialismo, el fin de la esclavitud y la independencia ellos todavía trabajaban en las plantaciones, pero mantenían un estatuto de minoría, ya que fueron excluidos de la red de protección tradicional de los clanes, prevista principalmente para los pastores. Este bajo estatus socioeconómico los ponía en una posición muy precaria con el colapso del Estado somalí tras el derrocamiento del régimen de Siyad Barre en enero de

²¹ Las razones que a menudo fueron citadas por el gobierno de Tanzania sobre la adopción de esta política, eran la necesidad de prevenir la cristalización de una “etnicidad burundesa” y la necesidad de evitar el estigma de continuar residiendo en ex asentamientos de refugiados. Sin embargo, recientes informes de prensa han señalado el interés de empresas internacionales de la agroindustria de hacerse cargo de al menos dos de los antiguos asentamientos y crear planes de cultivo a gran escala para la exportación.

1991, ya que no podían obtener la protección armada de las milicias de los clanes y eran vulnerables al saqueo y la agresión en ausencia de la protección estatal.

Afortunadamente, los bantúes somalíes todavía hablaban su idioma tribal ancestral, *zigua*. Esto fue muy útil para aquellos que huyeron de Somalia y decidieron no instalarse en Kenia (donde muchos encontraron asilo), sino retornar a su patria en Tanzania. El hecho de que todavía hablaran *zigua* facilitó su aceptación por parte del gobierno de Tanzania y la comunidad local que los reconoció como hermanos que no veían hace tiempo. A su llegada el gobierno los acogió primero en campamentos de refugiados y luego fueron trasladados a un asentamiento en sus tierras ancestrales en la costa norte de Tanzania, donde se les dio tierra para cultivar y recibieron asistencia comunitaria del ACNUR. Además, a finales de 2010, un total de 1.488 de los 3.000 que llegaron a Tanzania fueron naturalizados por el gobierno como ciudadanos tanzanos.

En otras partes de África, sin embargo, la integración local que implique la naturalización ha sido extremadamente rara. Pero el auto-asentamiento permitido para la autosuficiencia y con un estatuto legal seguro a largo plazo (aunque aparte de la ciudadanía) no ha sido infrecuente, como en el caso de los refugiados ruandeses y sudaneses en Uganda y de limitados grupos de refugiados en Angola, Costa de Marfil, Gabón y Guinea²².

En Asia y en Europa del Este ha habido algunos ejemplos de integración local que han incluido la naturalización, como en el caso de aproximadamente 9.300 refugiados tayikos en Kirguistán, de 65.000 refugiados azeríes en Armenia²³ y de 200.000 refugiados croatas y bosnios en Serbia. Sin embargo, es importante destacar que la gran mayoría de los refugiados naturalizados estaban afiliados étnicamente al país de asilo en el cual fueron integrados a pesar de que teóricamente eran ciudadanos de otro país que surgió tras la caída de la Cortina de Hierro y desde donde huyeron. Así, los refugiados tayikos en Kirguistán eran de etnia kirguís, los refugiados azeríes en Armenia eran en realidad de origen étnico armenio y los refugiados croatas y bosnios en Serbia eran de etnia serbia.

Hemos visto que la integración local como solución duradera implica una dimensión legal (naturalización) y una socioeconómica. Del mismo modo, cuando las condiciones permiten la repatriación a gran escala la solución duradera se alcanza no simplemente transportando a los refugiados de regreso a sus lugares de origen, sino a través de la reintegración que ha sido definida como “el proceso que permite a las personas anteriormente desplazadas... disfrutar de un grado cada vez mayor de seguridad física, social y material, y la

²² A. Fielden: “Integración local: Una subvalorada solución para situaciones prolongadas de refugiados”, Nuevos temas en la investigación sobre refugiados, ACNUR, Ginebra, 2008.

²³ *Ibíd.*, pp. 14-18.

desaparición de distinciones evidentes en relación con sus compatriotas²⁴. En situaciones de postconflicto, normalmente, esto implica la rehabilitación o reconstrucción de la infraestructura comunitaria esencial y a menudo también de las viviendas individuales.

Esto plantea un particular desafío en la coordinación de la ayuda internacional. Por un lado, las organizaciones humanitarias como el ACNUR y sus socios pueden intervenir rápidamente a través de proyectos de impacto rápido, como la rehabilitación de un pozo o la reconstrucción de una escuela, pero existe el riesgo de crear cáscaras vacías si no están vinculados a una lógica de desarrollo que debe incluir los gastos de funcionamiento de estas estructuras. Por otro lado, las agencias de desarrollo tienen una perspectiva a largo plazo, pero a menudo la intervención es demasiado lenta, mientras que la oportunidad para llevar a cabo la repatriación puede ser breve y tener un enfoque nacional más que regional, mientras que la reintegración y la reconstrucción pueden ser más necesarias en específicas regiones afectadas por conflictos. La dificultad para muchos gobiernos del país de origen de articular las prioridades nacionales en relación con la reintegración y la rehabilitación constituye otro desafío.

La paz, el asilo y las religiones monoteístas

Es claro que con el fin de alcanzar soluciones duraderas para los refugiados o PDI, ya sea en el país de asilo o en el país de origen, es necesaria una situación básica de paz. Una definición minimalista de paz en el contexto de refugiados o PDI debe incluir al menos los siguientes elementos, preferiblemente consagrados en un acuerdo de paz como los Acuerdos de Dayton en la ex Yugoslavia: ausencia de hostilidades (al menos en la mayor parte del país) y de amenaza de persecución, estatuto legal seguro y acceso a derechos socioeconómicos básicos para refugiados y PDI, y un espacio humanitario en el cual las organizaciones internacionales y las ONG pueden operar en condiciones básicas de seguridad.

Estos elementos también deben aplicarse en la etapa del ciclo de los refugiados previa a las soluciones duraderas, es decir, la del desplazamiento. Para los refugiados en las primeras etapas del desplazamiento una paz temporal está constituida por el derecho de asilo²⁵, que debe protegerlos de la devolución y garantizarles la seguridad socioeconómica básica (alimentación, vivienda, agua, salud y educación primaria). Para las PDI el concepto de

²⁴ ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo: Un programa humanitario*, Oxford University Press, 1999.

²⁵ A pesar de que el derecho de asilo no se menciona explícitamente en la Convención de Ginebra de 1951, está implícito en la prohibición de la devolución y en la concesión de los derechos socioeconómicos básicos (Ver ACNUR 2000, *óp.cit.*, págs. 23-25).

asilo puede ser reemplazado por “áreas de protección” y no existen derechos específicos de las PDI en virtud del derecho internacional, sino solamente directrices²⁶.

Por desgracia, el “espacio de asilo” también está bajo tensión, tanto en los países industrializados como en el mundo en desarrollo, principalmente a causa de una mezcla de temores percibidos de seguridad (incluyendo el contexto posterior al 9/11) y los socioeconómicos ligados al crecimiento de la migración mundial y los llamados “flujos mixtos” de migrantes económicos y solicitantes de asilo.

El resultado es que los solicitantes de asilo tienen más dificultades para presentar sus solicitudes e incluso se considera que enfrentan una mayor tasa de rechazo, ya que a menudo se cree que salieron de su país de origen principalmente por razones económicas y no debido al temor de persecución. Esta mezcla de motivos es un factor que crea la percepción de abuso generalizado del sistema de asilo²⁷. Esto requiere un equilibrio entre los intereses legítimos de los Estados de controlar el acceso a sus territorios con la obligación de proporcionar protección a través de un procedimiento justo y eficiente de determinación de la condición de refugiado.

En este contexto de regímenes de asilo progresivamente restrictivos, la religión puede desempeñar un papel positivo para reafirmar el derecho a buscar y disfrutar del asilo ante la opinión pública y los legisladores. Una búsqueda en Google de los conceptos relacionados con refugiados en las tres “religiones del Libro” monoteístas arrojó los siguientes resultados.

*Danos consejo, toma una decisión;
Da tu sombra como la noche en pleno mediodía;
Esconde a los desterrados, no entregues al fugitivo.*²⁸

*... escogeréis para vosotros ciudades para que sean vuestras ciudades de refugio, a fin de que pueda huir allí el homicida que haya matado a alguna persona sin intención. Las ciudades serán para vosotros como refugio del vengador, para que el homicida no muera hasta que comparezca delante de la congregación para juicio. Estas seis ciudades serán por refugio para los hijos de Israel, y para el forastero y para el peregrino entre ellos, para que huya allí cualquiera que sin intención mate a una persona.*²⁹

²⁶ Ver “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, febrero de 1998.

²⁷ ACNUR 2000, *óp.cit.*, p. 155.

²⁸ Isaías 16:3 (La Biblia de las Américas)

²⁹ Números 35: 11-12, 15 (La Biblia de las Américas)

*Cuando un extranjero resida con vosotros en vuestra tierra, no lo maltrataréis. El extranjero que resida con vosotros os será como uno nacido entre vosotros, y lo amarás como a ti mismo, porque extranjeros fuisteis vosotros en la tierra de Egipto; yo soy el Señor vuestro Dios.*³⁰

El último de estos preceptos del Antiguo Testamento “Amarás a tu prójimo como a ti mismo”³¹ también tiene una gran importancia en el Nuevo Testamento y es considerado uno de los dos mandamientos fundamentales del cristianismo. En el Islam el Corán dice:

*Y si alguno de aquellos que atribuyen divinidad a otros junto con Dios busca tu protección, concédesela, para que tenga ocasión de escuchar [de ti] la palabra de Dios; y luego hazle llegar a donde esté seguro: esto, porque [pueden ser] gentes que [pecan sólo porque] no conocen [la verdad].*³²

La tradición islámica dice también que algunos compañeros del profeta Mahoma, obligados a huir de la península arábiga, buscaron protección en Etiopía y el rey cristiano Nagashi de Abisinia les concedió asilo queriendo cumplir los mandamientos bíblicos de proporcionar protección y tratar al extranjero como coterráneo.

Los límites de la acción humanitaria

Hemos visto cómo el espacio humanitario está amenazado por los ataques contra civiles, así como contra trabajadores humanitarios y por la real o percibida mezcla de los ideales humanitarios con motivaciones políticas o incluso militares. Este “difuminado de líneas”, exacerbado por la “guerra contra el terrorismo” ha llevado a algunos analistas a llamar a un retorno a un enfoque humanitario “purista” centrado en salvar y proteger vidas, evitando la participación en actividades con dimensión política como la consolidación de la paz.³³ Este enfoque purista puede ser posible o incluso deseable para la prestación de protección y asistencia básica durante la fase de emergencia y también es necesario evitar la *arrogancia* de creer que la acción humanitaria puede resolver todos los problemas de la humanidad.

Sin embargo, se vuelve mucho más difícil mantener una clara separación de la política en la búsqueda de soluciones duraderas. Por ejemplo, el papel del ACNUR en la coordinación de la asistencia humanitaria y las operaciones de retorno fue consagrada no sólo en los Acuerdos de Paz de Dayton de 1995 con respecto a Bosnia y Herzegovina, sino también en el Acuerdo de Ohrid de 2001 que puso fin a la breve guerra civil entre grupos de origen

³⁰ Levítico 19: 33-34 (La Biblia de las Américas).

³¹ Mateo 22: 39 (La Biblia de las Américas).

³² Corán 9:06.

³³ Donini, 2007, *óp.cit.*

étnico macedonio y grupos de origen étnico albanés en la ex República Yugoslava de Macedonia.

La participación en diálogos políticos para asegurarse de que los acuerdos de paz reconocen los derechos de los refugiados o PDI de ser repatriados o de obtener otras soluciones duraderas también pueden ayudar a garantizar la paz. Por ejemplo, el gobierno de Ruanda se mostró reacio a facilitar la repatriación a gran escala de cerca de 150.000 refugiados de la etnia tutsi que se encontraban en Uganda y otros países vecinos desde principios de los años 60. Esto fomentó el resentimiento y fue uno de los factores que desencadenó el conflicto y el derramamiento de sangre de los años 90.

Para que la repatriación sea sostenible en una situación de postconflicto, también es necesario garantizar que la infraestructura básica está rehabilitada y los servicios esenciales se han restaurado para que los repatriados puedan reintegrarse. Gran parte del mismo argumento acerca de la participación en diálogos políticos y la garantía de servicios básicos también se pueden hacer respecto al país de asilo cuando existe la oportunidad de alcanzar la integración local como en Serbia, Armenia y Tanzania. Por lo tanto, invertir en soluciones duraderas para los refugiados también es invertir en paz y estabilidad.

Sin embargo, la participación en diálogos o procesos políticos no significa que las organizaciones humanitarias pueden reemplazar la voluntad política de las partes interesadas en lograr los acuerdos de paz. Como dijo el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados en su declaración ante el Consejo de Seguridad el 8 de enero de 2009, “Aunque es absolutamente vital que las víctimas de conflictos armados reciban protección y asistencia esenciales, también debemos reconocer las limitaciones de la acción humanitaria y su incapacidad para resolver los conflictos arraigados dentro de los Estados y entre ellos”³⁴.

Una sociedad que mostró voluntad política para poner fin a un conflicto prolongado fue la de Somalilandia, la república separatista que declaró su independencia de Somalia en mayo de 1991 pero que aún no ha sido reconocida oficialmente. Después de un período inicial de casi seis años de conflicto entre clanes, aunque de menor intensidad que en el centro y sur de Somalia, en 1997 se logró un gran avance hacia la paz en una auto-organizada conferencia de reconciliación, a continuación de la cual se realizaron elecciones.

Este proceso no sólo volvió a confirmar a Mohammed Ibrahim Egal como presidente, un veterano político más que un veterano líder militar, sino que ha conseguido un nuevo y más equitativo equilibrio de poder entre los clanes y sub-clanes. Esto permitió la reintegración de los cientos de miles de retornados que habían huido a Etiopía después de la destrucción

³⁴ http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8209

de Hargeisa y otras ciudades por las fuerzas de Siyad Barre en mayo de 1988. La reconciliación permitió a las incipientes instituciones de Somalilandia (Cámara de Representantes y el Consejo de Sabios) sobrevivir a la muerte de Egal en mayo de 2002 y aceptar la elección de un nuevo presidente que pertenecía a un clan que era poco entusiasta respecto a la independencia y anteriormente estuvo en desacuerdo con el clan hegemónico de los *Isaqs* que era la columna vertebral del nacionalismo de Somalilandia.

Finalmente, en 2010 se transfirió el poder pacíficamente a través de nuevas elecciones a Ahmed Mahmud Silanyo que fue elegido presidente. Cabe señalar que Silanyo no sólo pertenece al clan *Isaq*, sino que también era el líder del Movimiento Nacional Somalí (SNM, por su sigla en inglés) que liberó a Hargeisa en 1991, pero esperó casi veinte años para convertirse en presidente a través de medios pacíficos y democráticos y no a través de un cañón de pistola. Poner la paz y la reconciliación antes que el deseo de alcanzar o mantenerse en el poder fue una impresionante señal de madurez que, lamentablemente, falta en Estados “oficiales” de África y otros lugares, como han demostrado recientes acontecimientos.

En los Balcanes, después de los Acuerdos de Dayton de 1995 que pusieron fin al conflicto de Bosnia, la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1244 de 1999 sobre Kosovo y el Acuerdo de Ohrid de 2001 en la ex República Yugoslava de Macedonia, comenzó a imperar una especie de paz minimalista. Esta paz se ha caracterizado por la ausencia de hostilidades, el principio de la tolerancia mutua y el reconocimiento de la necesidad de abordar la cuestión de los refugiados.

Esto permitió a las Naciones Unidas y a sus socios encontrar soluciones a casi dos millones de refugiados y personas desplazadas mediante la repatriación y - en menor medida - la integración local, sin embargo, hasta la fecha, alrededor de 480.000 refugiados y PDI todavía necesitan soluciones. Se debe reconocer que uno de los principales incentivos para dejar de lado las diferencias y cooperar en la solución de los problemas de los refugiados era la perspectiva de la integración europea. También se espera que el modelo europeo constituya un estímulo para ir más allá de la actual paz pasiva, basada en la tolerancia, hacia una paz activa, basada en el respeto y la interacción social, económica y cultural.

En conclusión, la acción humanitaria para los refugiados y los PDI no puede limitarse únicamente a la ayuda de emergencia, sino que también debe centrarse en las soluciones duraderas. A su vez, las soluciones duraderas son una condición necesaria pero no suficiente para una paz duradera. La inversión en soluciones duraderas es por tanto una inversión en la consolidación de la paz. Pero la acción humanitaria no puede reemplazar la voluntad política de las partes interesadas en lograr la paz.

Referencias

- ACNUR: *Anuario estadístico de 2009*, Ginebra, 2010.
- ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, Oxford University Press, 2000.
- ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo: Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Oxford University Press 2006.
- ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo: Un programa humanitario*, Oxford University Press, 1999.
- Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno: “Estimaciones mundiales sobre PDI entre 1990 y 2007”:
[http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/)
- Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno: “Panorama mundial de las tendencias y desarrollos en 2010:
<http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2010>
- Crisp, J.: “Integración local y asentamiento local de refugiados: Análisis conceptual e histórico”, *Nuevos temas en la investigación sobre refugiados*, ACNUR, Ginebra, 2004.
- División de Estadística de Naciones Unidas, “Indicadores sociales”, Nueva York, 2010,
<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/inc-eco.htm>.
- Donini, A.: “Confusión en los márgenes: ¿Estrechos o anchos? ¿Salvar vidas o construir paz?”, Conferencia ICVA, Ginebra, febrero de 2007.
- Evans, G. y Newnham, J.: *The Penguin Dictionary of International Relations*, Londres 1998.
- Fielden, A.: “Integración local: Una subvalorada solución para situaciones prolongadas de refugiados”, *Nuevos temas en la investigación sobre refugiados*, ACNUR, Ginebra, 2008.
- Fukuyama, F.: *El fin de la historia y el último hombre*, Hamish Hamilton, 1992, Londres.
- Hobsbawm, E.: *La era de los extremos: El corto siglo XX*, Abacus, London, 1995.
- Howard, M.: *La invención de la paz*, Profile Books, 2000, Londres.

Ignatieff, M.: Los derechos humanos como política e idolatría, Princeton University Press, 2001.

Judah, T.: *Kosovo: Guerra y venganza*, Yale University Press, 2002.

Mirescu, A.: ““La religión y la formación de la identidad étnica en la ex Yugoslavia”, 2003:
<http://www.georgefox.edu/academics/undergrad/departments/soc-swk/ree/2003/mirescu03.doc>

Nikoliqi, B.: “¿Las Misiones Integradas de las Operaciones de Paz son el camino hacia el futuro?”, tesis presentada a la Escuela de Ginebra de Diplomacia y Relaciones Internacionales, 2007.