

## PRISIONES PARA DESPLAZADOS

### *Los abandonos del ACNUR*

Actualmente hay unos 20 millones de personas «que dependen del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)». Aproximadamente la mitad de ellos son desplazados internos o sin Estado y ocho millones han cruzado en su huida una frontera internacional. El ACNUR fue creado en 1950, y recibe el encargo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, de velar por la protección de los intereses de los refugiados: el reconocimiento de sus plenos derechos económicos y políticos en el país de asilo a la espera de una posible repatriación voluntaria. Como brutal epitafio del fracaso del ACNUR, en la actualidad 3,5 millones de esos refugiados luchan por sobrevivir en campos diseminados por África y Asia. Estos solicitantes de asilo son parte de la aparentemente inacabable tragedia humana. Huyen de los genocidios, la agresión imperialista o la guerra civil para encontrarse hacinados en los campos o devueltos a los lugares de donde tratan de escapar. Si en un comienzo el ACNUR era un garante de los derechos de los refugiados, en la actualidad se ha transformado en el patrón de estas prisiones para desplazados: un entramado de grandes campos que son incapaces de ofrecer las mínimas atenciones humanitarias y que, sin embargo, justifican la financiación internacional que recibe este organismo.

De la misma manera que otros organismos de Naciones Unidas, como el Programa Mundial de Alimentos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros más, el ACNUR funciona independientemente de la Asamblea General. La mayor parte de estos organismos tiene sus propias asambleas y compite entre sí por las funciones, el prestigio y la financiación<sup>1</sup>. Los cuatro millones de refugiados palestinos son responsabilidad de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina, pero debido en parte a su apoyo tanto a los campos de refugiados como a la repatriación de los mismos, el ACNUR se ha ido abriendo camino en el terreno de las organizaciones para el desarrollo. Con una fuente de financiación basada más en las donaciones y cuestaciones periódicas que en

---

<sup>1</sup> Rosemary Righter, *Utopia lost. The United Nations and World Order*, Nueva York, 1995, pp. 43-63, 294-298.

su pertenencia a la propia estructura de Naciones Unidas, se encuentra siempre condicionado por los intereses de los países ricos, dependiendo su nivel de financiación de cómo vende a Occidente las operaciones de ayuda. Durante la década de 1980, Estados Unidos criticaba al ACNUR por su «legalismo» y su preocupación por la protección de los refugiados en Europa y América, mientras intentaba centrar en el hemisferio sur las operaciones de ayuda. En 1986 se nombró a Jean-Pierre Hocké –un vendedor suizo de automóviles reconvertido en funcionario de la Cruz Roja– con la misión de reformar la Agencia. Hocké empezó a dirigir el organismo hacia la organización del retorno masivo de refugiados, llegando al punto de provocar una revuelta del personal de la Agencia por su decisión de retirar las raciones alimentarias a los etíopes que no aceptaban la «repatriación voluntaria» y por no condenar las repatriaciones forzosas de los barcos de refugiados vietnamitas. Desbancado Hocké de la Agencia en 1989 en medio de una crisis financiera y de alegaciones sobre corrupción, fue sustituido por el noruego Thorvald Stoltenberg, que salvó el tenderete hasta el nombramiento a finales de 1990 de Sadako Ogata como Alta Comisionada. El organismo que Hocké y Stoltenberg dejaban atrás estaba desmoralizado y había perdido los propósitos que lo habían animado durante la Guerra Fría. Para cuando Ogata abandonó la agencia en el año 2000, se había producido una transformación de sus objetivos. La publicación de sus memorias proporciona la oportunidad de rastrear la evolución del ACNUR durante esa década turbulenta y valorar el cambio de responsabilidades sobre los campos de refugiados y sus habitantes<sup>2</sup>. Ogata tomó posesión en los agitados tiempos de la Operación Tormenta del Desierto. Unos meses más tarde, con el apoyo de Naciones Unidas y del ACNUR, y con el tranquilizador nombre de Operación Provide Comfort (llevar consuelo), se procedió a dirigir a cientos de miles de kurdos desesperados de vuelta a Iraq. Presentada a los medios de comunicación como una campaña de ayuda de emergencia, certificó el comienzo de una reforma victoriosa de los métodos y objetivos del ACNUR en la dirección anteriormente señalada por Hocké. Durante la década de 1990, Ogata –que pronto contaría con la ayuda de Kofi Annan– se dedicó a reconvertir esta agencia, aparentemente caduca, en un instrumento adecuado para los nuevos tiempos de las guerras humanitarias. El mundo libre no podía seguir apuntándose méritos políticos a base de abrir sus puertas a los oprimidos, las rivalidades nacionalistas y étnicas, avivadas por las intervenciones de Occidente en Oriente Medio, África y los Balcanes condujeron a desplazamientos de población que los países anfitriones no estaban dispuestos a acomodar. El compromiso frecuentemente sangriento que Ogata auspiciaba comenzó con una cambiante red de campos de refugiados situados en zonas de guerra o fronteras conflictivas, protegidos por tropas internacionales o milicias locales. Tan pronto como fuera posible, se devolvería a los supervivientes a los territorios de donde habían

---

<sup>2</sup> Sadako Ogata, *The Turbulent Decade. Confronting the Refugee Crises of the 1990s*, Nueva York, 2005.

tratado de escapar. El objetivo de la repatriación, una de las consignas de la extrema derecha en Europa y Estados Unidos, se había convertido en el objetivo central del ACNUR: una medicina «humanitaria» que encajaba bien con la nueva enfermedad de las guerras humanitarias.

### *La tarea de la reforma*

Ogata es una descendiente de la elite política japonesa. Su bisabuelo materno, Inukai Tsuyoshi, fue primer ministro hasta su asesinato en 1932 poco después de la invasión japonesa de China. La trayectoria académica de Ogata se centró en este periodo, con un doctorado en Berkeley sobre Política Exterior Japonesa y la Liga de las Naciones. Su aprendizaje del lenguaje y la burocracia de Naciones Unidas lo inicia en 1968 participando en la delegación japonesa que asistía a la Asamblea General, para continuar más tarde como miembro de la Misión Permanente de Japón en Nueva York. En 1979 dirigió el plan japonés para proporcionar ayuda a los refugiados en Camboya y a comienzos de la década de 1980 fue la representante de Japón en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Probablemente fue su experiencia en el cada vez más ubi-cuo y flexible lenguaje de los derechos humanos de Naciones Unidas, lo que la recomendó a la oficina de Butros-Ghali en Nueva York.

*The Turbulent Decade* se anuncia como una oportunidad para reflexionar sobre los grandes cambios sufridos tanto por el ACNUR como por los escenarios bélicos, contemplados ambos sin las presiones del cargo. De cualquier forma, ninguno de los responsables del periodo tiene que temer indiscreción alguna: Ogata se muestra como una burócrata consumada, firme defensora del discurso oficial de una OTAN y unas Naciones Unidas afrontando heroicamente el mundo posterior a la Guerra Fría, con sus Estados desmoronados, rivalidades étnicas y dictadores de pacotilla. La guerra es un escaparate donde se muestra que, bajo el fuego, permanece el cielo a salvo, nuevas y viejas naciones son liberadas por la OTAN y Ogata llega al extremo de decir que la guerra de Afganistán se desarrolló bajo una perspectiva de «reconstrucción». El lenguaje directo no es necesario cuando los eufemismos fluyen con tanta facilidad. El libro sigue el desarrollo de las cuatro mayores crisis de refugiados, seleccionadas por su impacto y por el grado de implicación del ACNUR, mostrándolas como episodios que ayudaron a redibujar la manera de trabajar de la Agencia: la Primera Guerra del Golfo y la crisis kurda, las Guerras balcánicas desde Bosnia a Kosovo, la región de los grandes lagos en África y la Guerra de Afganistán. El material del libro parece venir fundamentalmente de sus diarios. Incómodamente intercalados con el despliegue de tragedias humanas, encontramos cartas de embarque de cada aeropuerto visitado y de los funcionarios con los que se encuentra, así como un listado de los regalos ofrecidos por los agradecidos beneficiarios de la generosidad del ACNUR. La conclusión de Ogata, seguida de su discurso de despedida y de su informe final para el Consejo de Seguridad, oscila entre las profu-

sas felicitaciones a cada uno de los burócratas implicados en esta cadena de invasiones, masacres y desastres y una humilde petición para ampliar las atribuciones del ACNUR y la acción de Naciones Unidas. Si durante este periodo hubo algún fallo, el remedio parece ser más tropas, durante más tiempo, con mayores poderes para desplegar policía y otras fuerzas de seguridad sin tantos miramientos con las fronteras nacionales.

### *La militarización del ACNUR*

Para Ogata, la Guerra del Golfo fue una acción contundente de las Naciones Unidas que lamentablemente dejó a Sadam Hussein capacitado para aplastar las revueltas de los kurdos y los chiíes que se produjeron a continuación. No se menciona el papel de Estados Unidos fomentándolas, ni las promesas de una ayuda que nunca llegaría. Teheran abrió sus fronteras y proporcionó fondos para asistir a 1,3 millones de refugiados, pero estas cifras no impidieron que los países de la Coalición «se resistieran a colaborar con Irán». Peor suerte corrió el medio millón de refugiados kurdos que huyeron hacia Turquía para encontrarse las fronteras cerradas. Permanecieron atrapados en los pasos de las montañas, soportando temperaturas bajo cero, sin comida ni agua. Ogata señala comprensivamente que los turcos hacían frente a una insurrección kurda en su propio territorio, por lo que «los Estados miembros de la Coalición, obligados a mantener la utilización de las bases de la OTAN en Turquía, se quedaron mudos frente a la negativa turca de proporcionarles asilo». Respaldo por Estados Unidos, Reino Unido y Francia, el presidente Ozal defendía la alternativa de crear «zonas de seguridad» en las tierras bajas del norte de Iraq. El Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 668 por la que se autorizaba la intervención de la Coalición en Iraq para levantar estos campos antes de traspasarlos a las Naciones Unidas. Se recabaron fondos para la operación y Ogata se encontró embarcada en ella, «un poco perpleja por el complejo entramado de la estructura operativa de Naciones Unidas» y bastante confusa al encontrarse a sí misma cuidando «refugiados» en su propio país de origen. Este hecho «puso a prueba severamente el carácter del mandato de protección del ACNUR».

¿Debíamos seguir el dictado legal de no ejercer nuestras funciones al otro lado de la frontera y con ello abstenernos de ayudar a los que se les impedía cruzarla? O, sobre un terreno más estrictamente humanitario, ¿proporcionar todo el apoyo que pudiéramos?<sup>3</sup>

Ciertamente ¿quién iba a ser tan poco realista e inhumano como para pretender que a los refugiados se les abrieran las puertas de un país seguro en contra de los deseos de la Coalición? Una vez establecidas las pautas, la logística de la operación fue mayoritariamente puesta en manos del

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 28, 34, 37-38.

ejército de estadounidense, dando comienzo a una era de mayor cooperación con los militares. Preocupado por mantener un atisbo de independencia, Boutros-Ghali solicitó que la coordinación con las fuerzas de la Coalición fuera «discreta y no oficial», prestando especial atención al hecho de que las banderas de Estados Unidos y Naciones Unidas no ondearan al mismo tiempo en los campos de refugiados. En este momento, la posición del ACNUR, que dudaba ostensiblemente de la capacidad de los campos, empezó a desplazarse en la dirección por la que inicialmente había sido empujada, y se manifestó a favor de la repatriación completa de los kurdos a su hogar. Washington y Bagdad estaban de acuerdo en una cosa: el traslado de los refugiados desde las montañas y su entrega a Naciones Unidas debía ser rápido para salvar la cara de ambas partes. Ogata señala discretamente que «la presión a la que se sometió a los kurdos para que regresasen fue inmensa». El ACNUR intentó mantener la apariencia de una «repatriación voluntaria» asegurando a los refugiados que las condiciones de los campos en las montañas eran insostenibles y que las fuerzas de la Coalición permanecerían en el norte de Iraq para protegerles. Esto era poco más que una mentira: Washington no ofreció a Ogata otra cosa que seguir patrullando la zona de exclusión aérea.

La participación del ACNUR en los Balcanes se produjo a diferente escala. Millones de refugiados durante la década de 1990 y operaciones de ayuda que empiezan proporcionando la logística para una segregación étnica y acaban desvaneciéndose después de la invasión que la OTAN realiza sin mandato de la ONU. La implicación del ACNUR con los civiles desplazados en Croacia precedió a la independencia, pero como la ruptura estaba «a la vista» (por no decir estimulada), Ogata juzgó que «el camino más sabio era adelantarse a los acontecimientos y tomar las medidas preventivas que fueran posibles». Después del rápido reconocimiento de la independencia de Eslovenia y Croacia por parte de la Comunidad Europea, la propuesta de Estados Unidos de celebrar un referéndum en Bosnia-Herzegovina —en otros tiempos la que presentaba una mayor mezcla étnica de las repúblicas yugoslavas— sirvió para incrementar las tensiones nacionalistas. El proceso se extendió los años siguientes y el ACNUR fue perdiendo gradualmente la voluntad o los medios para distinguir entre las acciones de ayuda y las militares. De acuerdo con Ogata, las operaciones eran «políticas por sus objetivos y militares por su contexto». Para entonces el ACNUR tuvo que considerar su implicación en un proceso que realmente podía describirse como de limpieza étnica, ya fuera colaborando en la segregación mediante los desplazamientos de personas o aconsejando a la población civil el abandono de zonas no consideradas seguras. La respuesta de Ogata fue un despliegue masivo de personal por toda la región, con miles de «funcionarios de protección» y docenas de oficinas desplazadas; se vio claro que los esfuerzos realizados para proporcionar ayuda estaban derivando lentamente hacia una ocupación. La autorización del Consejo de Seguridad para el puente aéreo con Sarajevo que estuvo en vigor desde 1992 hasta 1996, supuso la utilización de las sedes del ACNUR como bases tanto para los aviones como para sus tripulaciones.

## Contención y repatriación

En julio de 1992, en una conferencia internacional sobre los Balcanes, Ogata había defendido dos cambios en el enfoque del ACNUR: «la protección preventiva» y la «protección temporal». El primero provenía tanto de Iraq como de los Balcanes, y consistía en «el derecho a permanecer en tu propia casa» o lo que es lo mismo, fomentar la permanencia en un escenario bélico frente a recibir asilo fuera de él. El segundo era una forma temporal de asilo dirigida a animar a algunos Estados europeos reacios a mantener alguna de sus fronteras abiertas: el nuevo estatuto proporcionaría una protección limitada, sin derechos, y menos que ninguno, el de la permanencia. Cuando la Fuerza de Protección de Naciones Unidas se desplegó para apoyar las operaciones del ACNUR, se le pidió a Ogata que se comunicara directamente con el Consejo de Seguridad: «Para mí fue algo como cruzar un Rubicón humanitario [...] hasta entonces, ningún responsable de la Agencia se había comunicado directamente con el Consejo de Seguridad». Las Resoluciones 819 y 824, seguidas en 1993 por la Resolución 836, declaraban Srebrenica y otras áreas zonas seguras y ordenaban a las fuerzas de UNPROFOR que impidieran los ataques. Un grupo de trabajo del ACNUR reconocía: «el principio fundamental en Bosnia y Herzegovina debería ser el llevar la seguridad a la gente en vez de llevar gente a la seguridad». La burocracia de la agencia había asimilado los cambios políticos que habían comenzado en Iraq<sup>4</sup>.

En una entrevista conjunta, Madeleine Albright clarificaba los objetivos que las zonas de seguridad tenían para Estados Unidos: «No se puede tener un Estado sin un territorio, y lo que intentamos con estas zonas es establecerlas de manera que, en algún momento, puedan llegar a ser un Estado bosnio». Ogata aseguró no haber considerado nunca tales zonas en «esos términos», piezas para el nuevo mapa de la región que dibujaba Estados Unidos, pero reconocía que iban a afectar al desarrollo de cualquier división territorial posterior<sup>5</sup>. Estos asentamientos de las Naciones Unidas pronto se convirtieron en zonas donde las tropas podían «descansar, entrenarse y recibir material». Cuando los ataques serbios se intensificaron, el armazón de las fuerzas de Naciones Unidas pasó a la OTAN que aguardaba impaciente. Los ataques aéreos empezaron en 1994 y dieron paso al año siguiente a la Operación Deliberate Force (Fuerza Deliberada), que desembocó en el Acuerdo de Dayton que dividía el Estado en zonas étnicas. Cuando se llegó a este punto, los generales de la OTAN se sentían capaces de entrar en los puestos de mando del ACNUR para dar órdenes. Un pesimista Boutros-Ghali, lastrado por la crisis financiera de Naciones Unidas –no se menciona quien podía no estar pagando sus cuotas–, poco más podía hacer que ceder el terreno a la OTAN, mientras Bruselas y el

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 66-68, 74, 90.

<sup>5</sup> McNeil/Lehrer NewsHour, 24 de mayo de 1993; S. OGATA, *The Turbulent Decade*, cit. pp. 94-95.

Banco Mundial recibían el encargo de la reconstrucción. El personal del ACNUR que se encontraba sobre el terreno intentó luchar un poco para ayudar a las poblaciones civiles a permanecer en zonas donde eran minoritarios, pero las tropas de la OTAN escoltaban a la gente a través de las nuevas fronteras, afianzando con ello la división étnica. De los cerca de tres millones de refugiados y desplazados, solamente doscientos cincuenta mil volvieron a sus casas en 1996. El resto se establecieron en zonas donde eran el grupo étnico mayoritario.

Refiriéndose a Kosovo, Ogata señala que el borrador estadounidense para el Acuerdo de Rambouillet proponía que la OTAN tuviera la autoridad exclusiva sobre la libertad de movimientos en Yugoslavia, pero no relaciona esta provocativa expropiación de la soberanía con el fracaso de las negociaciones, señalando únicamente que «la República Federal de Alemania y los serbios» se negaron a firmar. Tampoco se discute la decisión de la OTAN de actuar sin mandato de la ONU. Una vez que empezaron los ataques aéreos, se produjo una huida masiva de la población albanesa que aparentemente cogió al ACNUR desprevenido. Ciento cincuenta mil la primera semana, para llegar dos meses después a setecientas cincuenta mil personas. Macedonia se opuso a la avalancha y de la misma manera que había sucedido con Turquía durante la Guerra del Golfo, la Alianza no aceptó críticas sobre un país que albergaba bases vitales para la OTAN. Ogata accedió dócilmente a todo, incluso solicitando ayuda al KFOR para levantar campos de refugiados en la frontera, «la OTAN veía con agrado el implicarse en una misión humanitaria». El ACNUR acabó traspasando a la OTAN todo el trabajo logístico y el de solicitar a Grecia y otros países aliados para que admitieran algunos de los refugiados que Macedonia rechazaba.

Albania, llegando probablemente a la conclusión de que Naciones Unidas carecían de poder, se dirigió directamente a la OTAN para levantar campos de refugiados y recibir asistencia. La OTAN desplegó rápidamente un contingente (AFOR) de ocho mil personas. La marginación de Naciones Unidas y del ACNUR se fue acentuando. Tras la presentación por Rusia del plan de paz, la OTAN buscó una rápida vuelta de los refugiados porque «el retorno rápido de los refugiados se veía como la coronación del éxito de la misión», y a pesar de lamentar la existencia de minas terrestres, el ACNUR parecía no tener «otra elección» que sumarse a estas iniciativas. La fulminante repatriación tuvo como respuesta el éxodo de doscientos mil civiles, mayoritariamente serbios, de Kosovo. Ogata señala cierta «confusión» y «desvanecimiento de las fronteras» entre las operaciones de ayuda militares y civiles, pero concluye que la situación era excepcional y la cooperación necesaria<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> S. Ogata, *The Turbulent Decade*, cit., pp. 143, 148, 160.

## Los Grandes Lagos

El nuevo marco para hacer frente a grandes crisis de refugiados –la contención en campos y «zonas seguras» seguida de una rápida repatriación– se aplicó en la región africana de los Grandes Lagos tras el golpe de Estado en Burundi y la matanza de 800.000 civiles, mayoritariamente tutsis, en Ruanda. En 1994, un millón de refugiados, principalmente hutus, se desplazaron a lo que entonces era Zaire y el ACNUR rápidamente solicitó ayuda militar. Desde el comienzo de la crisis había tropas francesas que rápidamente recibieron apoyo logístico del ejército de Estados Unidos –Operación Support Hope (Apoyo a la Esperanza)– de tropas suecas y alemanas y de las Fuerzas de Autodefensa japonesas (un pequeño avance de la remilitarización de Japón, que Ogata celebra). Para levantar y mantener los campos se necesitaba el apoyo del régimen de Mobutu, que lo concedió con vistas a fortalecer su influencia en la región y en las negociaciones internacionales<sup>7</sup>. Ogata sostiene que «desde el principio parecía obvio que el retorno era la solución por la que se debía optar. El flujo de refugiados era demasiado grande para ser asimilado por los países vecinos o para realojarlos en terceros países»<sup>8</sup>. Esta política se había afianzado de tal manera que al ACNUR no le parecía necesario preguntarse si la repatriación respondía a los intereses de los refugiados. Las esporádicas masacres de desplazados civiles en Ruanda no hicieron otra cosa que retrasar el aparentemente inevitable regreso.

Como había sucedido en los Balcanes, el ACNUR fracasó en su intento de hacer frente a la cuestión de los elementos militares mezclados con una amplia población civil refugiada. Cincuenta mil soldados ruandeses y miembros de las milicias se habían adentrado en Zaire mezclados con los refugiados, y ni el ACNUR ni la ONU sabían cómo enfrentarse a ellos. Los campos de refugiados que a esta escala tenían su propia economía, proporcionaban fondos y bases para parte de los responsables hutus que habían llevado a cabo el genocidio. Boutros-Ghali estaba a favor de una fuerza de Naciones Unidas de diez o doce mil elementos para separar a los grupos armados de la población civil. Annan, adaptándose rápidamente a los nuevos tiempos, propuso recurrir a la milicia privada de un ex jefe de las SAS: Defence Systems Limited, pero el Consejo de Seguridad, dividido entre el apoyo francés a los hutus y el de Estados Unidos al nuevo gobierno de Ruanda, no alcanzó ningún acuerdo para proporcionar dinero ni tropas. Las relaciones entre Ruanda y Zaire se deterioraron aún más, utilizándose los campos de refugiados como bazas políticas. Al producirse la retirada de las tropas francesas que los custodiaban, se produjeron algunos ataques contra los mayores campos hutus situados en Ruanda, mientras Zaire estaba armando una milicia en los campos de su territorio facilitando los ataques a través de la frontera de Ruanda. Aun-

---

<sup>7</sup> Paul Nugent, *Africa Since Independence*, Basingstoke, 2005, p. 459.

<sup>8</sup> S. Ogata, *The Turbulent Decade*, cit. p. 188.



que algunos miembros del gobierno de Zaire estaban a favor de la repatriación, el presidente Mobutu, más estrechamente ligado a los hutus, encontró útil mantener a los refugiados en los campos. Las comunidades cercanas a la frontera que tenían orígenes tutsis-ruandeses como los *banyarwanda* y *banyamulengue*, a muchos de cuyos miembros Zaire negaba la ciudadanía, se encontraron expuestos a las agresiones y se volvieron hacia algunos elementos del ejército ruandés para buscar apoyo y entrenamiento militar. En octubre de 1996, fuerzas de Ruanda y Banyamulengue atacaron muchos de los campos hutus, provocando la huida de cientos de miles de personas. Asombrosamente, los mensajes radiofónicos de Ogata pedían a los refugiados que «consideraran el regreso a Ruanda», el país de cuyas tropas estaban huyendo<sup>9</sup>.

En noviembre de 1996, las fuerzas ruandesas y banyamulenguesas se habían unido a los grupos rebeldes del Congo para formar la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo. El AFDL atacó la mayoría de los campos, a los que consideraba amenazas para su propósito de derribar el régimen de Mobutu. Medio millón de refugiados se vieron obligados a reunirse en una pequeña zona volcánica en Goma con unos cientos de personas pertenecientes al ACNUR tratando de proporcionar asistencia sanitaria, comida y agua. En el momento más dramático, tres mil personas morían cada día<sup>10</sup>. La presión para que Naciones Unidas actuara se intensificó y Canadá se ofreció para liderar una fuerza multinacional. Las fuerzas de Ruanda y de los rebeldes congoleños se movieron con rapidez, con el beneplácito de Estados Unidos, para asegurarse de que la presencia militar internacional no impediría sus planes bélicos. El vicepresidente ruandés Kagame ordenó atacar los campos de Mugunga con cohetes, morteros y artillería pesada provocando un éxodo de medio millón de refugiados en dirección a Ruanda. El despliegue ordenado por la resolución del Consejo de Seguridad se aprobó inmediatamente, pero Kagame se había cerciorado de que no serviría de nada: los campos que se debía proteger habían sido dispersados. Al mismo tiempo, negoció con Tanzania para disolver los campos que estaban en su territorio, provocando que medio millón de refugiados fueran obligados a regresar. El ACNUR proporcionó apoyo logístico en flagrante contravención de la Convención de 1951. Setecientos mil refugiados habían huido de la ofensiva ruandesa en la dirección equivocada, adentrándose en el Zaire, de cabeza a la primera línea de una guerra civil y dando al traste con el acuerdo entre Albright, Ogata y Kagame de que todos debían volver a Ruanda. El ACNUR montó una operación de búsqueda y rescate –pagando a milicias y voluntarios locales– para encontrarlos en la selva y «ayudarles en su regreso». Ogata más tarde lo describiría como «la recogida de refugiados ruandeses»<sup>11</sup>. Se había abandonado cualquier vestigio de repatriación vo-

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>10</sup> Gérard Prunier, *The Rwanda Crisis*, London 1998, pp. 379-386.

<sup>11</sup> S. Ogata, *The Turbulent Decade*, cit. p. 249; B. Harrell-Bond, «Along the Way Home», *The Times Literary Supplement*, 5 de mayo de 2005.

luntaria, el ACNUR estaba obligando activamente a los refugiados a que volvieran a una Ruanda totalmente inestable. Las razones de Ogata para ayudar a la repatriación desde Tanzania presumiblemente se pueden aplicar al conjunto de las operaciones en los Grandes Lagos:

Podríamos habernos quedado al margen y condenar las bruscas maneras de los militares, podríamos habernos desentendido de la operación. En vez de ello, lo que hicimos fue comprometernos, salvar lo poco que había por salvar<sup>12</sup>.

Es una línea de argumentación familiar, que se repite a lo largo de todo el siglo xx. En el nuevo milenio, a medida que el ACNUR se va integrando cada vez más en la política exterior de americanos y británicos, la visión de Ogata va perdiendo contacto con la realidad. En Afganistán fue solamente «después de los ataques terroristas sobre Estados Unidos cuando la comunidad internacional se decidió a ayudar a mantener la paz y la estabilidad»<sup>13</sup>. Ogata había abandonado su cargo en 2000. La paz y estabilidad introducidas por los bombardeos aéreos de la Coalición se produjeron bajo su vigilancia, pero Koizumi le pidió que ayudara en la reconstrucción. Después de la invasión estadounidense, la febril actividad de las Naciones Unidas y las ONG alrededor del régimen de Karzai despertaron en Irán y Pakistán esperanzas de descargarse de sus respectivas cuotas de los seis millones de refugiados afganos. Naciones Unidas luchaba por imponer una mínima seguridad en torno a Kabul y de nuevo le tocó a la OTAN, que bajo la Resolución 1510, desplegó la Fuerza de Asistencia y Seguridad Internacional. Como había sucedido en África y en los Balcanes, a finales del 2003 se produjo un precipitado regreso de tres millones de refugiados. Ogata alaba la «ceremoniosa y emotiva» *loya jirga* y la Constitución de 2004, considerándolos pasos en el camino de la normalización. Aquellos que han seguido la intensificación de los conflictos en Afganistán no encontraran muy contagioso su optimismo.

### *Modernizar la Convención*

Los cambios que durante las dos décadas pasadas han tenido lugar en la manera de trabajar del ACNUR han sido trascendentales y han afectado las vidas de millones de personas víctimas de guerras y persecuciones. Los cambios reflejan, en parte, la continua desvalorización de Naciones Unidas. Si como ha señalado Peter Gowan, no ha habido ninguna Edad de Oro libre de la influencia de Estados Unidos, anteriormente el bloque comunista y los países no alineados proporcionaban un contrapeso para el control estadounidense de las instituciones globales<sup>14</sup>. Con el colapso de la Unión Soviética, la Primera Guerra del Golfo mostró el creciente po-

<sup>12</sup> S. Ogata, *The Turbulent Decade*, cit., p. 225.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 276.

<sup>14</sup> Peter Gowan, *US: UN, NLR* 24 (noviembre-diciembre 2003); «Estados Unidos/Naciones Unidas», Madrid (enero-febrero 2004).

der de Estados Unidos sobre Naciones Unidas. Las memorias de Ogata arrojan alguna luz sobre los intentos de Boutros-Ghali de conservar los últimos restos de independencia, por ejemplo en la separación nominal de las operaciones militares de Estados Unidos y las operaciones humanitarias de Naciones Unidas en Iraq a principios de los noventa. En Bosnia, Boutros-Ghali abogaba por un control dual de los bombardeos de la OTAN que producía bastante irritación. Aprovechando sus vacaciones, Kofi Annan ignoró este requerimiento y permitió a los estadounidenses proseguir la ofensiva sin la supervisión de Naciones Unidas. El embajador de Estados Unidos en Naciones Unidas, Richard Holbrooke, señaló que aquél día Annan «se había ganado el puesto» de secretario general e indudablemente sentó las líneas de lo que sería su estancia en el cargo<sup>15</sup>. Tanto en el Golfo como en los Balcanes, el ACNUR se sintió incapaz de protestar por el cierre de las fronteras de los países que albergaban bases claves de Estados Unidos. Después de la Primera Guerra del Golfo, Estados Unidos y Gran Bretaña impusieron en Naciones Unidas la aceptación y la puesta en marcha de zonas de seguridad. Ogata alega que no tuvo elección. Durante la crisis de los Balcanes, la OTAN estuvo realmente dando órdenes a Naciones Unidas y al ACNUR, y la política de zonas de seguridad fue una herramienta de Allbright para sus experimentos de crear naciones. En África, el ACNUR se vio atrapado entre los proyectos que estadounidenses y franceses tenían para la región, imposibilitado por su propia falta de recursos y, llegados a este punto, convertido en cómplice total de la política de contener a cualquier precio los movimientos de refugiados. En la época de la invasión de Afganistán, el ACNUR se encontró trabajando estrechamente con los militares, y había perdido aparentemente la capacidad de pensar por su cuenta.

Las justificaciones ofrecidas para estos cambios en la política hay que buscarlas más allá del propio ACNUR. Se contabilizan como intentos de adaptarse a la nueva situación global, caracterizada por conflictos étnicos y religiosos y flujos masivos de emigrantes y refugiados, que requieren herramientas nuevas para resolver problemas nuevos. De acuerdo con esta corriente «no hay alternativa», es más una adaptación que una derogación de los deberes y derechos históricos. Sin embargo, no hay una base humanitaria para actualizar la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 que la convirtió en un instrumento global. Estos documentos fueron diseñados para afrontar situaciones de miseria y éxodos masivos consecuencias de limpiezas étnicas y guerras. Son inequívocamente claros en cuanto a los derechos y deberes de los refugiados y de los Estados y contienen instrucciones explícitas sobre situaciones como las que se producen en África, donde los criminales de guerra están mezclados con la población civil. El concepto francés de *refoulement*, entendido como el regreso forzoso desde el país de asilo está explícitamente descartado, con

---

<sup>15</sup> Richard Holbrooke, *To End a War*, New York 1999, p. 103. Ver también James Traub, *The Best Intentions*, Nueva York y Londres, 2006.

una eventual repatriación voluntaria considerada como un objetivo y el asentamiento en terceros países como el último recurso, con recomendaciones para encontrar maneras de repartir la carga de forma equitativa. La parte principal de la Convención se dirige a especificar los derechos políticos y económicos de los refugiados en el país de asilo. El problema real es que lo que empezó como una aproximación europea interesada para hacer frente a los movimientos de población productos de la Segunda Guerra Mundial, en la actualidad tiene que funcionar en un mundo cada vez más desigual en el que las potencias occidentales no quieren asumir responsabilidades por los resultados de sus destructivas políticas económicas e intervenciones militares.

La doctrina de la «protección preventiva» es, en el mejor de los casos, una violación de la soberanía que excede del mandato del ACNUR. Con la arrogancia de un poder imperial benevolente, autoriza la intervención masiva en un país sobre la base de que *pueda* generar refugiados. En el peor de los casos, y de manera bastante frecuente, se convierte en una herramienta para una amplia política de contención que intenta mantener a la población civil en zonas que están volviéndose cada vez más peligrosas. La verdadera cara de esta moneda falsa de la «protección preventiva» no es otra que un rotundo abandono de los objetivos de la Convención. Las razones para negar a los refugiados los plenos derechos que se supone que tienen se encuentran en las necesidades de evitar los procesos demasiado complejos y de tomar decisiones con rapidez. No hace falta decir que desde la marcha de Ogata estos dos elementos se han convertido en pilares básicos de la actividad del ACNUR. El ex primer ministro holandés Ruud Lubbers lanzó en 2002 una iniciativa para desarrollar la Convención sobre la base de reforzar la estrategia de contención. Después de que tuviera que dimitir por acusaciones de acoso sexual, las riendas pasaron al antiguo primer ministro portugués Antonio Guterres, un acólito del Opus Dei, que continuó con estas reformas.

En la actualidad, la doctrina oficial es la de las cuatro erres: repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción. El orden en el que aparecen no es casual. El ACNUR continúa manteniendo que la repatriación debe ser a un país estable que respete los derechos humanos, pero la realidad muestra lo vacío de esta proclama. Las grandes guerras civiles que se han producido en los Balcanes, los Grandes Lagos, Afganistán e Iraq, en ningún caso han sido consideradas como un obstáculo para una repatriación fulminante, especialmente si el admitir que existe una guerra civil resulta embarazoso para Estados Unidos. La reintegración y rehabilitación se traducen en una larga serie de proyectos (similares a Imagine Coexistencia en los Balcanes), que deberían ser devueltos a las agencias de desarrollo, y la reconstrucción se pone en manos del Banco Mundial con los previsibles resultados para el empleo y la economía. El ACNUR no sólo pasa el plumero después de las guerras de la OTAN, sino que también prepara una economía devastada para la invasión del capital internacional.

## ¿Encarcelamiento o integración?

El que la Convención de 1951 cite la repatriación voluntaria como uno de sus objetivos resulta comprensible. Aquellos que huían de la guerra y de las persecuciones preferirían normalmente regresar a sus hogares siempre que se restableciese el orden, las casas se reconstruyeran, se proporcionara una protección adecuada y se relanzara la economía. Sin embargo, ahora que el derecho a un asentamiento permanente en un país seguro ha sido desmantelado por completo, las espantosas condiciones creadas por los países receptores, los militares y Naciones Unidas en los campos de refugiados y zonas de seguridad se han convertido en un arma que Occidente utiliza para rebajar los mínimos requeridos para esas repatriaciones. Dándoles la oportunidad de morir de hambre en los pasos de las montañas, los kurdos regresaron «voluntariamente» a Iraq; internados en zonas de seguridad que sufrían un bombardeo constante, los civiles de la antigua Yugoslavia «voluntariamente» regresaron a zonas de reagrupamiento étnico. Desde los campos y tugurios de Irán y Paquistán se produjeron nuevos regresos «voluntarios» de los afganos. La falta de información, la ausencia de alternativas, el aumento de las coacciones son la letra pequeña del proyecto de contención que queda apuntalado por las condiciones inhumanas de los campos. En los Balcanes y Oriente Próximo, donde Naciones Unidas permite a la OTAN aplicar la fuerza a su voluntad, el ACNUR ha ayudado a desviar a millones de víctimas hacia las fantásticas nuevas democracias en medio de atroces guerras civiles. Pero ha sido África, como siempre, el verdadero cementerio de la carta de Naciones Unidas. Mientras mostraba su ceguera frente al anunciado genocidio en Ruanda, y lo facilitaba con la retirada de sus tropas, el ACNUR cooperó en el regreso forzoso de los refugiados ruandeses fundamentalmente porque Allbright así lo dispuso, destruyendo la esencia de la Convención con total impunidad. Según estimaciones de las propias Naciones Unidas, entre 1996 y 1997 doscientos mil refugiados ruandeses fueron asesinados en Zaire<sup>16</sup>.

Los campos de refugiados y la repatriación son los dos pilares de la estrategia global de contención, generosamente financiada por los países poderosos que quieren mantener a los solicitantes de asilo alejados de sus fronteras. Las condiciones de uno de ellos pueden ser utilizadas para reclamar fondos para el otro, pero el debate pocas veces se extiende a cuestionar a ambos. Durante una vida dedicada a la investigación sociológica y al asesoramiento legal, principalmente en África, Barbara Halled-Bond, ha documentado el abanico completo de violaciones de derechos y abusos que se producen en los campos de refugiados y defiende enérgicamente que toda la estrategia del ACNUR debería ser redefinida<sup>17</sup>. Los campos son, para empezar, una anomalía legal. Aunque se encuentran en el

---

<sup>16</sup> Documento de la ONU 51/942, Nueva York 1997.

<sup>17</sup> Barbara Halled-Bond, *Imposing Aid, Oxford 1986 y Rights in Exile*, Nueva York, 2005.

territorio del país anfitrión, este país intenta evadirse de cualquier responsabilidad entregando su control a organizaciones «humanitarias». Esa evasión del deber crea un vacío legal que imposibilita prevenir la violencia, la corrupción y las negligencias. Por buenas que sean las intenciones de la mayoría de los trabajadores del ACNUR, no hay una solución de principio para los abusos de la minoría. Una vez que están fuera del control de la ley, los campos de refugiados se convierten en «instituciones totales», como las prisiones o los hospitales mentales, donde los trabajadores de los organismos pueden ejercer su poder sin ninguna supervisión:

La organización creada para controlar el grado de disfrute de los derechos humanos por parte de los refugiados había asumido de hecho la soberanía sobre ellos. ¿Quién puede controlar al controlador?<sup>18</sup>

El proceso de atraer el dinero de las donaciones descansa en la visibilidad de los refugiados y en la posibilidad de conocer su número; ambas cosas son más fáciles cuando se les mantiene en un espacio cerrado<sup>19</sup>. Esto estimula un retrato de ellos como impotentes y dependientes: la falta de libertad de movimientos y las pocas posibilidades de autosuficiencia económica en el interior de los campos, acaban por hacerse realidad. Aunque generalmente el país de asilo es extremadamente pobre, los índices de mortalidad son más elevados en los campos de refugiados. Para el país anfitrión, los campos se convierten en una economía paralela que se lleva el dinero y los recursos fuera de la zona, crea tensiones en el entorno y facilita la extensión de la mortandad. Las escuelas y hospitales, tan necesarios y tan apresuradamente levantados, desaparecen con mayor rapidez aún después de la repatriación. Sin embargo, si estos refugios contaran con libertad de movimientos y derechos políticos y económicos —como manda la Convención— podrían llegar a representar un beneficio para la economía y la sociedad. El ACNUR no debería centrarse en levantar campos sino en hacer cumplir a sus firmantes lo estipulado en la Convención: libertad de movimientos, trabajo y permanencia en el país de asilo, con un reparto de los costes iniciales de la integración entre aquellos países que más fácilmente los puedan asimilar.

No son los campos sino la integración en el país anfitrión la mejor manera de comenzar a afrontar la situación de los refugiados. Como los autores de la Convención parecieron entender, la repatriación no puede realmente llamarse voluntaria a no ser que la persona que elija esta opción esté en posesión de sus derechos; cualquier otra cosa debería considerarse un retorno forzoso. El ACNUR se ha alejado de los derechos políticos consagrados por la Convención apostando por la ayuda de emergencia, la concentración y las repatriaciones y ha condenado a un incontable nú-

<sup>18</sup> B. Halled-Bond, *Rights in Exile*, cit. p. 17.

<sup>19</sup> La contabilización se realiza frecuentemente de forma degradante: trasladados de un lado a otro a lo largo de días, se marca a los refugiados con tinta indeleble, supuestamente para evitar contarlos dos veces. B. Halled-Bond, *Rights in Exile*, cit. pp. 140-141.

mero de refugiados a la muerte y a la miseria en campos y «puertos seguros». Muchos han llegado allí como consecuencia de guerras que Occidente ha impulsado o armado, y otros como consecuencia del colapso económico y las guerras civiles. En ambos casos Europa y Estados Unidos han apoyado inequívocamente la estrategia de contención.

La alternativa inicial de Sadako Ogata fue ¿debería desvincularse el ACNUR de las operaciones militares, negándose a proporcionar cobertura en situaciones donde los derechos de los refugiados van a ser socavados? La respuesta tiene que ser afirmativa. Si de acuerdo con la Convención, el ACNUR hubiera acompañado a los refugiados a un país realmente seguro, a despecho de los deseos de los guardianes de fronteras y de los países que proporcionan sus fondos, ¿se hubiera disparado sobre ellos? Evidentemente nunca tendremos la respuesta; su inestable estructura de financiación mantiene al organismo atado corto. Su dependencia de las donaciones le impide tener la determinación política necesaria para obligar a que los firmantes de la Convención cumplan lo acordado. Como sucede con la Declaración de los Derechos Humanos, los nobles sentimientos de un acuerdo internacional –con gran apoyo popular– quedan mutilados por la ausencia de un organismo independiente y eficaz capaz de llevarlos a la práctica. Estados Unidos y Europa están haciendo todo lo posible para que todo siga así.