

Es urgente que este discurso se traslade a la práctica antes de que la situación afgana vuelva a descontrolarse. Conforme Pakistán e Irán vayan perdiendo su atractivo como soluciones viables (por lo menos, para los refugiados), es probable que el desplazamiento interno crezca drásticamente en Afganistán, en un contexto en el que apenas se puede brindar protección a esa población.<sup>8</sup>

*Susanne Schmeidl (susanne@schmeidl.com) es investigadora visitante en el Centro Asia Pacífico para la Diplomacia de la Universidad Nacional Australiana y asesora de Investigación y Construcción de la Paz en la Oficina de Enlace de Afganistán (<http://www.tlo-afghanistan.org>), que cofundó en 2003.*

*El presente artículo se basa en S. Schmeidl y W. Maley 2008, 'The Case of the Afghan Refugee Population: Finding Durable Solutions in Contested Transitions' ("En defensa de la población afgana refugiada: cómo encontrar soluciones duraderas en transiciones disputadas"), en H. Adelman (ed.), Protracted Displacement in Asia: No Place to Call Home (El*



La hija de Qayum, Aziza, muestra el Formulario de Repatriación Voluntaria recibido por su familia al regresar de Pakistán en octubre de 2008.

*desplazamiento prolongado en Asia: sin ningún sitio al que llamar hogar. Londres: Ashgate, 2008, p. 131-79*

1. ACNUR, Situaciones de refugiados prolongadas. Un documento de discusión preparado para el Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección, 20 de noviembre de 2008. disponible (inglés y francés) en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fb92d2.html>
2. Ibid, p. 9
3. D. Turton y P. Marsden Taking Refugees for a Ride? The Politics of Refugee Return in Afghanistan (¿Se toma el pelo a los refugiados? Las políticas del retorno de refugiados en Afganistán), Kabul: Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán. 2002. disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/AREU2002>
4. A. Monsutti 'Afghan Migratory Strategies and the Three Solutions to the Refugee Problem' ("Las estrategias

migratorias afganas y las tres soluciones al problema de los refugiados"), Refugee Survey Quarterly 27: (2008) p. 1, 19

5. ACNUR, Op. Cit. p20

6. 'Pakistan to get \$140 mln for sheltering refugees' ("Pakistán obtendrá 140 millones de dólares por acoger a refugiados"), Reuters India, 13 de marzo de 2009. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/reutersPak140mn>

7. W. Maley 'Afghanistan and its region' ("Afganistán y su región") en J. A. Thier (ed.), The Future of Afghanistan (El futuro de Afganistán), Washington, D.C.: Instituto de la Paz de EE.UU., 2009, p. 90

8. Alexander Mundt y Susanne Schmeidl, 'The Failure to Protect: Battle-Affected IDPs in Southern Afghanistan' ("El fracaso de la protección: los desplazados internos afectados por los combates en el sur de Afganistán"), Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno/ Oficina de Enlace. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/BBMundtSchmeidl>

## Cuestiones pendientes: ACNUR y los desplazados internos en Bosnia-Herzegovina

Erin Mooney y Naveed Hussain

**Catorce años después del final de la guerra, es necesario renovar los esfuerzos nacionales e internacionales para completar la labor de garantizar soluciones duraderas para los desplazados internos.**

ACNUR amplió su campo de acción a principios de la década de los noventa en Bosnia-Herzegovina; extendiendo sus funciones con respecto a los desplazados internos de la ayuda a la protección. Tras la firma del Acuerdo de Paz de Dayton en diciembre de 1995, ACNUR recibió el cometido de ayudar al Gobierno a aplicar el Acuerdo sobre Refugiados y Personas Desplazadas (anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton) que subrayaba que "el retorno temprano de los refugiados y los desplazados internos es un objetivo importante en la resolución del conflicto".<sup>1</sup>

En los dos años posteriores tuvieron lugar el mayor número de retornos. En gran parte, las "mayorías retornadas" fueron refugiados y desplazados que regresaban a una zona donde predominaba su mismo grupo étnico ocupando puestos clave en las instituciones políticas y civiles. mientras

que, durante los primeros cuatro años de posguerra, apenas se dieron "minorías retornadas". Sin embargo, desde el año 2000 al 2002, la tasa de este último tipo de retorno aumentó de forma considerable. Para desbloquear la situación era imprescindible defender con vigor el derecho al retorno, así como realizar un esfuerzo coordinado en los ámbitos internacional, nacional y local, en cuatro áreas interrelacionadas:

- favorecer la libertad de movimiento
- mejorar la situación de la seguridad
- restituir los bienes
- reconstruir las viviendas

Los datos oficiales indican que, hasta la fecha, más de un millón de refugiados y desplazados internos han ejercido su

derecho al retorno. Entre ellos, hay 467.000 retornados pertenecientes a minorías.

### Cuestiones pendientes

Para un número importante de los registrados oficialmente como "retornados", el retorno no ha durado mucho ya que han vendido, intercambiado o alquilado sus bienes recuperados y han decidido vivir en otro lugar, generalmente allí donde su grupo étnico es mayoría. Entre los obstáculos persistentes al retorno sostenible, especialmente para los retornados pertenecientes a minorías, cabe destacar:

- la discriminación étnica
- la escasez de oportunidades de trabajo
- infraestructuras dañadas por la guerra (carreteras, suministros de electricidad y agua)
- obstáculos jurídicos y administrativos para acceder a los servicios sociales y sanitarios

- amenazas a la seguridad en ciertas zonas
- impunidad de presuntos criminales de guerra que todavía están en libertad
- la falta de reconciliación entre las comunidades

Además, quedan en la actualidad unos 117.000 desplazados internos inscritos sin que exista una solución clara a la vista. Preocupan en especial los aproximadamente 7.000 desplazados (la mayoría de los cuales se encuentran en una grave situación de indefensión, como los enfermos crónicos, los discapacitados físicos y psíquicos, los ancianos sin apoyo familiar y las personas que sufren traumas graves), que todavía residen en centros colectivos “temporales” abiertos durante la guerra o justo después de su fin.<sup>2</sup> Para la gran mayoría de ellos, su vulnerabilidad no ha hecho más que aumentar en los 17 años de desplazamiento y el retorno se ha convertido en una posibilidad más remota si cabe.

Sin embargo, con la aplicación del Acuerdo de Paz, los esfuerzos nacionales y los recursos para los desplazados internos se han centrado casi por completo en el retorno. De hecho, la posibilidad de conseguir la condición de desplazado interno y las escasas ventajas que ésta ofrece, inclusive el alojamiento en un centro colectivo, dependen del deseo expreso de retornar. Incluso en tal caso, la ayuda nacional ofrecida a los retornados se ha centrado en la reconstrucción de las viviendas que poseían antes de la guerra. Aunque no se puede negar que el alojamiento es algo imprescindible, supone tan sólo una solución parcial. Como dijo un desplazado interno que todavía vive en un centro colectivo: “Me gustaría que reconstruyeran mi casa. Pero mi familia no come paredes”.

### ...pero no como de costumbre

El desafío a que se enfrenta la comunidad internacional tras la limpieza étnica radica en encontrar la fórmula para equilibrar la protección y el apoyo activo a las tres soluciones duraderas a los que tienen derecho los desplazados internos: retorno, integración local y asentamiento en otro lugar. En Bosnia-Herzegovina, fue necesario hacer gran hincapié en el derecho al retorno para que muchas personas regresaran, como ha sido el caso. Y aunque sigue siendo imprescindible defender este derecho, debería haberse ofrecido desde hace tiempo una protección más global con una reorientación estratégica en dos direcciones principales.

En primer lugar, entre los desplazados internos se deben fomentar las soluciones alternativas al retorno (como la integración local) sin penalización alguna, como la pérdida de la condición de desplazado o del acceso a la ayuda a la reintegración. Lo más urgente es asistir a los desplazados más desvalidos, que precisan un apoyo crítico en su lugar de desplazamiento.

En segundo lugar, para aquellos desplazados y refugiados que han retornado, o que todavía esperan hacerlo, se necesita un gran esfuerzo para facilitar su reintegración, garantizar el acceso sin discriminación alguna a las oportunidades de empleo, los servicios públicos y la educación, así como resolver las amenazas a la seguridad que puedan existir.

Recientemente se presentó una oportunidad histórica para solucionar la situación de desplazamiento prolongado en Bosnia-Herzegovina. Gracias a un proceso promovido por el Gobierno a finales de 2007 con el respaldo de ACNUR, las autoridades de todos los ámbitos (nacional, cantonal y local), junto con las asociaciones de desplazados y la comunidad internacional, consiguieron establecer una estrategia revisada para aplicar el anexo VII del Acuerdo de Paz y resolver así el problema. Algunos grupos de trabajo analizaron los obstáculos actuales y emitieron recomendaciones para tratar las cuestiones prioritarias: alojamiento (reconstrucción de viviendas, cierre de centros colectivos, viviendas sociales), restitución de bienes, tendido eléctrico, infraestructuras, salud, protección social, educación, trabajo y empleo, seguridad, eliminación de minas e indemnizaciones.

La estrategia revisada que surgió de este proceso fue adoptada por el Consejo de Ministros de Bosnia-Herzegovina en febrero de 2009 y por el Parlamento en mayo. Aunque se sigue destacando el derecho al retorno, dicha estrategia lo complementa con el primer compromiso político nacional para empezar a apoyar la integración local intentando que los desplazados más vulnerables accedan de forma prioritaria a unas condiciones de vida dignas y a la protección social. Además de este documento, hubo otras muestras esperanzadoras de cambio en la perspectiva nacional: las partidas presupuestarias del Estado para apoyar a los desplazados internos aumentaron significativamente en los años 2008 y 2009, más que en todos los años anteriores juntos. Además, en 2008, por primera vez, la financiación nacional se destinaba no

sólo a la reconstrucción de viviendas, sino también a otros fines en zonas de retorno (como las infraestructuras, por ejemplo) y a proyectos piloto de integración local para los desplazados más desprotegidos.

No obstante, en junio de 2009 la estrategia revisada sufrió un importante revés cuando fracasó en su intento de ser aprobada por la Casa de los Pueblos, lo cual constituía el tercer y último trámite para su entrada en vigor. Controversias políticas más amplias sobre el futuro del país estaban en juego y, como daño colateral, la estrategia quedó a falta de la aprobación definitiva.

Sin embargo, es difícil imaginarse una Bosnia-Herzegovina estable sin resolver el desplazamiento y las divisiones étnico-políticas más profundas que éste reflejó y exacerbó. La Oficina del Alto Representante, que supervisa la aplicación del Acuerdo de Paz, ha subrayado repetidamente, incluso ante el Consejo de Seguridad de la ONU, la importancia para la estabilidad a largo plazo del país de poner fin al sufrimiento prolongado de los desplazados mediante esta estrategia revisada.<sup>3</sup> Los resultados de la reciente y vigorosa iniciativa del Gobierno y la comunidad internacional para garantizar soluciones para los desplazados que quedan en Bosnia-Herzegovina siguen siendo inciertos. La precaria situación de los desplazados y los retornados más vulnerables del país pende de un hilo.

### Mantener el rumbo en Bosnia... y más allá

La protección de los refugiados y los desplazados internos pasa por garantizar una solución duradera. Para ello, no sólo se requiere una atención y compromiso continuados por parte de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional, sino que también se precisa una reevaluación y reajuste de la perspectiva sobre la realidad actual y sobre las necesidades cambiantes de los desplazados, sobre todo cuando la situación se prolonga en el tiempo. Finalizada la guerra, la defensa activa y el apoyo ofrecidos por ACNUR y por el conjunto de la comunidad internacional al derecho a retornar constituyó un elemento clave para que más de un millón de refugiados y desplazados internos ejercieran su derecho a reinstalarse en su hogar. Hoy, catorce años después, la enérgica defensa de la protección llevada a cabo por ACNUR, junto con la ayuda técnica que facilitó directamente al Gobierno, no son menos importantes para garantizar soluciones

duraderas a los que siguen desplazados y a los retornados más desfavorecidos del país.

Con este fin se deben superar no sólo las resistencias políticas nacionales a otras soluciones alternativas al retorno, sino también las lagunas persistentes en la arquitectura institucional internacional de protección a los desplazados internos. En concreto, las situaciones de desplazamiento prolongado apenas figuran en el sistema de clusters, a menos que se trate de emergencias continuadas o reavivadas. Debe reconocerse que se “heredan operaciones con desplazados” anteriores al sistema de clusters que siguen sin solución y merecen atención internacional.

Sin embargo, el propio compromiso de ACNUR con las situaciones de desplazamiento prolongado no está ni siquiera garantizado, incluso si el Alto Comisionado tiene responsabilidades concretas en virtud de un acuerdo de paz. En 2007, los recortes presupuestarios y otras prioridades en diversas partes del mundo condujeron al cierre en Bosnia-Herzegovina de las oficinas de campo de ACNUR que permanecían activas y que habían desempeñado un papel esencial en el seguimiento de la protección entre los desplazados internos y en zonas de retorno de las minorías. Además, los recortes de personal afectaron de forma especial a las actividades de ACNUR para los desplazados: todo el personal encargado de su protección abandonó Bosnia-Herzegovina.

Las observaciones anteriores no implican que para garantizar soluciones duraderas al desplazamiento ACNUR deba, o pueda, trabajar sola. De hecho, a menudo, el papel de ACNUR en las situaciones de desplazamiento prolongado puede ser más que el de mero catalizador defendiendo, movilizándolo y apoyando las respuestas integrales de carácter nacional e internacional que se precisan. Pero lo que sí implican es que ACNUR debe defender a los desplazados internos incluso si no son una prioridad política y apoyarles hasta que se alcance una solución. Las autoridades nacionales son las principales responsables de establecer las condiciones que permitan a los desplazados internos lograr soluciones duraderas. Para tal fin, el apoyo continuado que ACNUR les presta y la ayuda técnica que les ofrece, por ejemplo, a la hora de desarrollar estrategias globales para resolver el desplazamiento, pueden ser esenciales.



Desplazados internos de Srebrenica, Agosto de 1995.

No obstante, respaldar los esfuerzos nacionales para resolver el desplazamiento prolongado requerirá un trabajo internacional de carácter más global. En Bosnia-Herzegovina, ACNUR ha trabajado de forma intensiva para concienciar a los organismos internacionales, los donantes y la comunidad diplomática de que el desplazamiento todavía perdura y que para alcanzar soluciones se debe contar con el apoyo internacional.

Es evidente que la solución debe estar fundamentada en un fuerte desarrollo. Es fundamental la labor activa y urgente del PNUD, así como de otros organismos de la ONU y algunos socios internacionales, de modo que cada uno de ellos apoye, dentro de sus competencias, ciertas soluciones para los desplazados y los esfuerzos por fomentar el desarrollo económico del país en general. Las soluciones duraderas requieren, en última instancia, una dedicación que vaya más allá de las estrategias específicas frente al desplazamiento. Por ejemplo, para cubrir las necesidades de los desplazados más desprotegidos es preciso poner en práctica políticas de protección social de carácter nacional, entre las que se incluyen las viviendas sociales y la atención psicosocial y geriátrica. Por tanto, la creación de soluciones para los desplazados conlleva también las de otros grupos más vulnerables en el país con los mismos problemas.

Por consiguiente, a largo plazo, ACNUR debería ceder la “batuta” de la protección

del desplazado a otros actores. Sin embargo, la oficina de los Derechos Humanos de Naciones Unidas clausuró sus operaciones en Bosnia-Herzegovina en 2007. Ante esta carencia, ACNUR no sólo incrementó sus propias tareas de protección de los desplazados, sino que también trabajó para movilizar a los organismos regionales de derechos humanos, especialmente a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) que ha intensificado su seguimiento de la protección a los desplazados sobre el terreno y ha integrado las preocupaciones de éstos en su colaboración más amplia con el Gobierno en temas de vivienda social, protección social y educación no discriminatoria.

### Conclusión

A lo largo de los años, se ha avanzado muchísimo hacia la resolución de la crisis de desplazamiento masivo en Bosnia-Herzegovina; lo que queda por hacer es, en gran medida, la última parte de esta ingente tarea. Se

requiere una estrategia a dos bandas. En primer lugar, se debe seguir defendiendo el derecho al retorno, concretamente mediante esfuerzos para superar los problemas que todavía obstaculizan el regreso sostenible. En segundo lugar, no se debe seguir dejando atrás, sin el apoyo que también necesitan, a aquellos desplazados internos que no pueden o no desean retornar. Los 117.000 desplazados inscritos que existen hoy en Bosnia-Herzegovina representan tan sólo un 10% de aquel millón de desplazados que en su día huyó del conflicto y, de entre ellos, los 7.000 más indefensos son tan sólo una pequeña parte. Aunque son pocos, relativamente, estos últimos son los desplazados menos visibles cuyo derecho a una solución debe ser más respetado. Además, como subraya la experiencia en Bosnia, son aquéllos que corren mayor riesgo de desaparecer entre lo que siguen siendo grietas importantes en las respuestas nacionales e internacionales de solución y protección a los desplazados internos.

*Erin Mooney (erindmooney@hotmail.com) fue Oficial Superior de Protección de ProCap para ACNUR en Bosnia-Herzegovina, Chad y Georgia en 2008. Naveed Hussain (hussainn@unhcr.org) es el Representante de ACNUR en Bosnia-Herzegovina.*

1. Artículo I(1) del Anexo VII del Acuerdo Marco General de Paz, 14 de diciembre de 1995.

2. Véase los artículos de la Serie sobre centros colectivos, pp62-66

3. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 19 de mayo de 2008, <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2008.htm>