



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
RESERVADA

E/CN.4/1995/50/Add.2  
28 de noviembre de 1994

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
51° período de sesiones  
Tema 11 d) del programa provisional

ULTERIOR PROMOCION Y FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS  
LIBERTADES FUNDAMENTALES, CON INCLUSION DE LA CUESTION DEL  
PROGRAMA Y LOS METODOS DE TRABAJO DE LA COMISION

DERECHOS HUMANOS, EXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS

Los desplazados internos

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng,  
presentado en cumplimiento de la resolución 1993/95  
de la Comisión de Derechos Humanos

Adición

Estudio de casos de desplazamiento: Burundi

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1 - 8	3
I. ANTECEDENTES GENERALES DE LA CRISIS . . . . .	9 - 51	5
A. El desplazamiento . . . . .	9 - 14	5
B. La naturaleza del conflicto . . . . .	15 - 32	7

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. ( <u>continuación</u> )		
C. Consecuencias del conflicto . . . . .	33 - 36	13
D. La tierra y la economía . . . . .	37 - 39	13
E. El contexto regional . . . . .	40 - 44	14
F. El contexto jurídico . . . . .	45 - 51	16
II. LA MISION Y SUS CONCLUSIONES . . . . .	52 - 92	17
A. Zonas visitadas . . . . .	52 - 59	17
B. Cuestiones humanitarias y de derechos humanos .	60 - 76	20
C. El papel de la comunidad internacional . . . . .	77 - 89	24
D. La búsqueda de soluciones duraderas . . . . .	90 - 92	28
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	93 - 134	29
A. El problema y sus posibles soluciones . . . . .	93 - 101	29
B. Normas internacionales de derechos humanos . .	102 - 105	31
C. La mujer y el niño . . . . .	106 - 107	32
D. Actividades de derechos humanos . . . . .	108 - 112	32
E. Operaciones internacionales humanitarias, de establecimiento de la paz y de mantenimiento de la paz . . . . .	113 - 122	34
F. Enfoques regionales . . . . .	123 - 125	37
G. Observación final . . . . .	126 - 134	38
Mapa de Burundi . . . . .		41

## INTRODUCCION

1. La crisis del desplazamiento interno en Burundi es un caso particular de tragedia humana resultante de un intenso conflicto étnico. La tragedia es manifiesta si se considera que, de una población total de unos 5,5 millones, más de medio millón de desplazados necesitaban asistencia humanitaria a comienzos de octubre de 1994. La magnitud de la crisis, las formas que reviste y las necesidades de protección y asistencia surgidas como consecuencia de las divisiones étnicas reclaman atención internacional. Cabe señalar también que la crisis refleja una situación endémica que se ha mantenido durante decenios.

2. Burundi figuraba entre los primeros países de los que se ocupó el Representante del Secretario General al iniciar su mandato. En efecto, la Representante Permanente de Burundi en Ginebra fue la primera en hacer llegar al Representante del Secretario General la invitación de su Gobierno para visitar el país. Más adelante, se convino el plan de la visita, que fue confirmado en la invitación escrita enviada al Representante el 17 de enero de 1994. Inicialmente, el Representante se había propuesto visitar a fines de abril de 1994 tanto Burundi como Rwanda. Sin embargo, tras el trágico fallecimiento de los Presidentes de ambos países con fecha 6 de abril de 1994 y sus devastadoras consecuencias para la región, el Representante decidió aplazar su visita dado que en esas circunstancias no habrían podido alcanzarse los objetivos de la misión, de los cuales el principal era el diálogo con los Gobiernos. Con todo, la visita a Burundi se llevó a cabo del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1994.

3. Además de la reseña de carácter general que figura en la introducción, al igual que en los informes sobre otras misiones o en los estudios de casos por países, en el presente informe se exponen primero los antecedentes generales de la crisis del desplazamiento interno en el país, seguidos de una relación de la misión y sus resultados, y por último, las principales conclusiones y recomendaciones.

4. El Representante desea expresar su reconocimiento por la cooperación y la asistencia recibidas del Gobierno de Burundi, en particular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación y al Ministerio de Defensa, que facilitaron la realización de su programa y los desplazamientos a cuatro provincias del país.

5. La orientación política general seguida por el Representante en el desempeño de su mandato se ha explicado en sus informes anteriores a la Comisión (véase E/CN.4/1994/44 y Add.1 y E/CN.4/1995/50/Add.1). Sin embargo, cabe recordar que ese mandato se basa en el reconocimiento de que los desplazados internos quedan comprendidos en el ámbito de la jurisdicción interna y, por consiguiente, de la soberanía nacional de los países de que se trata. También está basado en la proposición fundamental de que la soberanía nacional entraña ciertas responsabilidades respecto de los ciudadanos y que, en circunstancias normales, los gobiernos asumen realmente esas responsabilidades. Cuando los gobiernos se encuentran en la imposibilidad de suministrar a sus ciudadanos protección y asistencia

adecuadas, es de esperar que soliciten o alienten la cooperación internacional como complemento de sus propios esfuerzos. Sobre la base de los conceptos de respeto de la soberanía y reconocimiento de las responsabilidades inherentes a ella, el Representante del Secretario General se propone cumplir su mandato con un espíritu de cooperación con los gobiernos, tratando de comprender los problemas del desplazamiento interno en cada contexto específico, los obstáculos que impiden proporcionar protección y asistencia adecuadas y lo que deberían hacer tanto el país interesado como la comunidad internacional para poner remedio a la situación.

6.El Representante del Secretario General asigna asimismo gran importancia a la vinculación de las cuestiones humanitarias y de derechos humanos que se plantean en estos casos con la exigencia de paz, como el medio más eficaz de eliminar las causas subyacentes del desplazamiento. Sin un arreglo o solución pacíficos de esos conflictos, no podrá haber ninguna respuesta eficaz y duradera a los problemas del desplazamiento interno. Aunque en sí la solución a los conflictos no queda comprendida en su mandato, el Representante del Secretario General considera que le incumbe al mismo tiempo la responsabilidad de hacer llegar este mensaje a las principales partes en los conflictos internos y a la comunidad internacional.

7. Aunque la misión en Burundi era relativamente breve dada la magnitud y la complejidad de la crisis, el programa de actividades fue amplio e intenso. El Representante fue recibido por el Presidente de la República interino, el Primer Ministro, el Ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación, el Ministro de Defensa Nacional y el Ministro de Derechos Humanos y Refugiados. También se reunió con los Jefes de Estado Mayor de las fuerzas armadas y la gendarmería y otros oficiales superiores del ejército así como con representantes del Foro de Negociaciones (esto es, el órgano moderador de las negociaciones en el que participan personalidades de la Iglesia y de la sociedad civil). El Representante se reunió también con el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Burundi, el Representante Especial de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y con representantes de organizaciones intergubernamentales, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales, así como con miembros de la comunidad académica. En su visita a cuatro provincias, el Representante fue recibido por el Gobernador y el Comandante en Jefe de cada provincia o sus representantes. También tuvo la oportunidad de celebrar audiencias con un gran número de desplazados.

8. En su breve escala en Kenya, tanto a la ida como a la vuelta, el Representante se reunió con representantes de organismos de las Naciones Unidas con sede en Nairobi a fin de informarse acerca de los acontecimientos en la región. En particular, participó en una reunión del Equipo de las Naciones Unidas de dirección de las operaciones de socorro en casos de desastre que había sido convocada por el Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su calidad de coordinador de la iniciativa de las Naciones Unidas para el Africa Subsahariana. También se entrevistó con los representantes del programa del PNUD relativo a los desplazados internos, el programa de protección de "la mujer africana en crisis" del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas

para la Mujer (UNIFEM) así como con el Representante Residente del PNUD en Somalia, con quien examinó la evolución de la situación desde la misión realizada a este país en 1992.

## I. ANTECEDENTES GENERALES DE LA CRISIS

### A. El desplazamiento

9. El desplazamiento ha pasado a ser una modalidad de vida para muchos nativos de Burundi. En los últimos 30 años, las personas han huido de sus hogares y aldeas (denominadas literalmente "colinas") en razón de la violencia interétnica e intercomunitaria. Las matanzas más graves tuvieron lugar en 1972, en 1988 (las llamadas matanzas de Ntega y Marangara), en noviembre de 1991 y en octubre de 1993. Según estimaciones oficiales, el número actual de desplazados internos en el país es de casi 600.000 1/, aunque es imposible obtener cifras exactas debido a que las corrientes de desplazamiento son muy diversas. Según una fuente, en la propia Bujumbura habría casi 14.000 desplazados. En las provincias septentrionales de Kayanza, Ngozi, Muyinga y Kirundo, así como en Muramvya, Gitega y Rutana, existirían grandes poblaciones de desplazados internos, en su mayoría mujeres (muchas viudas) y niños. No existe ninguna región del país que no haya sido afectada por el conflicto.

10. Muchos refugiados burundianos han buscado asilo en terceros países, principalmente en la República Unida de Tanzania, el Zaire y Rwanda y a la época de la misión se seguía observando una corriente pequeña pero constante hacia Tanzania. Después de las matanzas de octubre de 1993 salieron del país 700.000 personas. En los últimos dos años, los acontecimientos políticos registrados en el país y en la región han dado un carácter todavía más inestable y complejo a todo el cuadro de movimientos forzados de población. Se repatrió un número importante de refugiados burundianos (principalmente hutus) y desde abril de 1994 muchos de los que se encontraban en Rwanda iniciaron el retorno, especialmente a las provincias occidentales y septentrionales de Cibitoke, Bubanza, Ngozi, Muyinga y Kirundo.

11. En los últimos meses se han repatriado espontáneamente a Rwanda importantes poblaciones de refugiados de larga data, principalmente tutsis, en muchos casos abandonando las tierras que habían ocupado, sus inversiones y sus empleos. Al mismo tiempo, después de las matanzas de abril de 1994 comenzaron a llegar a las provincias septentrionales nuevas oleadas de refugiados rwandeses, principalmente hutus. En algunos casos, los desplazados internos se han trasladado a los campamentos de los ex refugiados rwandeses.

12. El Representante fue informado de que tras las matanzas de octubre de 1993 se podían distinguir dos categorías diferentes de desplazados internos en el país (véase el capítulo I B infra en el que figura una reseña de los acontecimientos): "las personas desplazadas" y "las personas dispersas". La primera categoría está compuesta principalmente de miembros del grupo tutsi que buscaron protección en unos 75 centros civiles o

campamentos del ejército administrados por el ejército, que en su mayoría está integrado por tutsis, en tanto que la segunda categoría abarca a las personas, principalmente hutus, que huyeron hacia pantanos, valles y bosques, evitando las rutas centrales y escondiéndose para no ser vistas por el ejército. A este respecto, en comparación con los desplazados que se encuentran en campamentos protegidos por el ejército, las personas dispersas hacen frente a problemas mucho mayores en materia de protección y asistencia. Al parecer, muchas de ellas han regresado ahora a sus hogares, o al menos a sus regiones de origen, aunque, según se informa, algunas prefieren refugiarse en los bosques y no pasar la noche en sus hogares. Por otra parte, los desplazados de origen tutsi no pueden regresar a sus hogares en razón de una serie de dificultades. Ellas serían, en parte, el miedo a ser perseguidos o asesinados por sus vecinos y también el hecho de que los militares desalentarían las partidas. La identificación de las personas dispersas es muy difícil porque no se concentran en un grupo sino que literalmente están "dispersos" en todo el país. El Representante visitó muchos campamentos en los que habló con desplazados tanto hutus como tutsis, pero no encontró a ninguna persona dispersa. En el contexto del presente informe, la expresión "desplazados internos" abarca ambas categorías.

13. En Burundi, más que en ninguno de los demás países visitados por el Representante, las personas son muy conscientes de todas las formas de desplazamiento así como de su interrelación y de las diferencias que existen entre unas y otras. Excepto por la distinción hecha entre personas desplazadas y dispersas, en la medida en que el desplazamiento afecta a sus nacionales ya sea en el plano interno o como refugiados o exiliados en el extranjero, los funcionarios burundianos consideran que la suerte de esas personas es una cuestión que afecta a todo el país. Muchas veces se hicieron comparaciones entre los servicios proporcionados por la comunidad internacional a los refugiados rwandeses y los que se ofrecían a los desplazados internos; como se verá más adelante, esta última situación reflejaba disparidades considerables y generaba tensión y resentimiento entre los burundianos.

14. El desplazamiento es una consecuencia directa de la violencia en Burundi. Se considera que las principales causas de esa violencia son las fronteras artificiales (étnicas, pero no geográficas) heredadas de las Potencias coloniales, así como su política de "divide y reinarás" y la actitud de favoritismo respecto de un grupo o de otro. Todo esto se ha visto agravado por no haber ninguna repartición del poder entre esos grupos, lo cual ha generado una lucha ininterrumpida por el poder político, los recursos nacionales, la educación y las oportunidades de empleo. La manipulación política de las "identidades étnicas" es otra causa poderosa. El hecho de que después de cada episodio de violencia no se hayan exigido cuentas a los responsables ha fomentado una escalada de violencia y represalias. En este contexto, cabe señalar como un factor importante el concepto de una "mayoría en desventaja". En particular, el control tutsi sobre la policía y el ejército, si bien es un factor de protección para la minoría, exacerba las tensiones entre la mayoría hutu. Especialmente consternante es la extraordinaria capacidad de capitalizar los sentimientos de tensión para

desencadenar la brutalidad en la escala en que se ha visto en Burundi. Ni los antagonismos inmemoriales ni las políticas colonialistas bastan para explicar este fenómeno 2/.

B. La naturaleza del conflicto

1. Antecedentes generales

15. Burundi está situado en el África central, en las orillas del lago Tanganika y limita con Rwanda, Tanzania y el Zaire. Tiene 5.450.000 habitantes aproximadamente. Según las estadísticas que datan del decenio de 1930, el 85% de la población es hutu, el 14% tutsi y el 1% batwa. Se considera que los hutus son originarios del Chad y el Níger, en tanto que los tutsis, de origen nilótico etíope, habrían venido del África oriental. Los batwas son originarios de la cuenca del Congo (pigmeos). En esta clasificación no se incluyen los ganwas (descendientes de príncipes) ni un puñado de otras comunidades de inmigrantes o personas de origen mixto (los matrimonios mixtos eran comunes en el pasado) 3/. A los efectos de esa clasificación tampoco se tiene en cuenta el hecho de que históricamente las categorías sociales existían en ambos grupos y de que también era posible pasar de un grupo a otro, por ejemplo, pasar a ser tutsi habiendo sido hutu o ganwa. Todos los burundianos hablan el mismo idioma, el kirundi, que es a la vez idioma nacional y oficial. También se hablan otros idiomas, lo que la Constitución admite 4/. No obstante las diferencias étnicas, la población burundiana vive mezclada en las miles de aldeas del país, sin distinción por motivos de etnia. Por consiguiente, esa población está inextricablemente vinculada y la noción de separación es difícil de concebir.

16. Aunque la distribución de la población siempre ha sido mixta, la sociedad de Burundi 5/ se ha estructurado sobre la base de un sistema de "clases" y "castas" 6/. Aunque ellas no se diferenciaban con arreglo a estrictos criterios "étnicos" o "tribales" 7/ había una clara correlación entre clase y etnia, de modo que los tutsis se consideraban clase superior y los hutus, clase inferior. Esto no significaba que todos los tutsis fueran de la clase superior ni todos los hutus de la inferior. Ambas clases, así como sus correlaciones étnicas, eran también dinámicas. Un hutu podía enriquecerse y subir de clase social, pasando a ser "tutsi".

17. En el pasado, las relaciones de hutus y tutsis se cimentaban en su lealtad a las instituciones comunes. Una de ellas era la monarquía; la vinculación entre los "señores" y sus "súbditos" constituía otra poderosa institución sociopolítica. Se suponía que los señores ofrecían protección y franquicias a sus súbditos a cambio de servicios y bienes materiales. A medida que fueron desapareciendo las funciones sociales y políticas que en una época habían dado sentido y cohesión a las comunidades y sus miembros, el empleo de los términos "hutu" y "tutsi" se hizo más rígido, adquiriendo una connotación étnica 8/. Hoy en día, el término "hutu" designa a un grupo étnico que es el más pobre y menos poderoso, en tanto que los tutsis, especialmente los himas (subgrupo tutsi), son indiscutiblemente los que tienen el poder 9/. No obstante, no se debería dar la impresión de que los

términos "hutu" y "tutsi" son un mero invento según pretendía la "verdad oficial" del Gobierno de Bagaza (1976-1987). Esta política impidió tanto el debate sobre los problemas subyacentes en la cuestión étnica como la manifestación de las diferencias étnicas, sin por ello solucionar los problemas.

18. Uno de los primeros factores que cabe mencionar es el papel del ejército. Este ha ejercido una fuerte influencia en la dirección del país, que ha conocido con frecuencia los golpes de Estado y los intentos de golpe. Las fuerzas de seguridad, con un efectivo de 18.000 personas, se dividen en los militares (ejército y gendarmería), la policía, la Sureté (servicio de inteligencia) y diversos otros órganos, y están integradas casi exclusivamente por miembros del grupo tutsi. En particular, muchos burundianos - especialmente los hutus- han llegado a pensar que el ejército no es un ejército nacional porque los soldados, sobre todo los tutsis, suelen tomar medidas de represalia, como si hicieran frente a enemigos, cuando deben intervenir para restablecer el orden público. No obstante, el ejército no es un órgano unificado. Las divisiones se deben a la creación dentro de las fuerzas armadas de órganos diferentes sin una línea de mando clara, así como a los distintos orígenes regionales (por ejemplo, tradicionalmente ha existido animosidad entre los tutsis de Bururi y los tutsis de Muramvya). También existen brechas entre el alto mando y las unidades de base. Por ello, las acusaciones indiscriminadas contra el ejército por su participación en matanzas no son siempre fundadas. Por otra parte, es claro que mientras el ejército no sea un ejército auténticamente nacional la paz será difícil de conseguir.

## 2. Breve reseña histórica

### a) Gobiernos militares

19. La transición de las estructuras tradicionales del poder a las formas "modernas" de la política no ha sido de ningún modo fácil. Dos dinastías ganwa (principados) continuaron luchando por el poder durante la era colonial (las Potencias coloniales fueron primero Alemania de 1889 a 1918 y luego Bélgica, hasta 1962) al igual que durante la era precolonial. El partido de la Unión para el Progreso Nacional (UPRONA) era dominado por los ganwas bezi, en tanto que en el Partido Demócrata Cristiano (PDC) predominaban los ganwas batare. UPRONA ganó las elecciones parlamentarias de septiembre de 1961 y el Príncipe Rwagasoré fue nombrado Primer Ministro. Un mes más tarde Rwagasoré era asesinado. Por primera vez, el poder político cambió de mano pasando de los ganwas a los hutus y los tutsis.

20. En julio de 1962 Burundi se independizó de Bélgica. Hasta 1966 la Corona siguió asegurando la estabilidad de la situación. Tras las elecciones de 1966 estallaron violentos incidentes como consecuencia de lo cual el Primer Ministro Michel Micombero, tutsi del grupo hima de Bururi 10/, derrocó la monarquía y estableció la República, concentrando el poder en el ejército. La Asamblea Nacional fue disuelta y reemplazada posteriormente por un comité de oficiales que en 1971 pasó a estar integrado por 24 tutsis y 3 hutus; la UPRONA fue declarada partido único. Más adelante comenzaron a

surgir graves rivalidades entre los tutsis. Para entonces, los hutus estaban siendo objeto de una purga sistemática del ejército. La transición de un reino ganwa a una dictadura militar predominantemente tutsi así como la exclusión de los hutus generaron todavía más violencia. Durante los 25 años siguientes se produjo una lucha por el poder entre las distintas facciones tutsis; los hutus pasaron a ser chivos expiatorios en todos los casos en que pretendieron exigir una repartición más equitativa del poder. Por otra parte, cada vez que se tomaban medidas encaminadas a ese fin, extremistas de ambos grupos recurrían a la violencia para que se aplazaran o eliminaran esas medidas.

21. En 1965 y 1967 hubo matanzas pero las más graves fueron las desencadenadas en 1972 por militantes hutus de la comunidad de refugiados burundianos de Tanzania. Cientos o incluso miles de tutsis fueron asesinados y la comunidad tutsi temió una suerte igual a la de los tutsis de Rwanda, esto es, la opresión sistemática y el exterminio. La represalia y la represión tutsi fueron instantáneas. Las primeras víctimas fueron las capas más educadas de la población hutu: alumnos secundarios y universitarios, profesores, enfermeras, médicos, sacerdotes, pastores, choferes, directores de escuela, empresarios, dueños de tienda, funcionarios públicos, empleados bancarios y profesores. Casi todas las familias hutus perdieron alguno de sus miembros. Viudas hutus, cuyas casas fueron confiscadas por los tutsis, se fueron a vivir a las afueras de la ciudad. También huyó una cantidad importante de tutsis. Muchos de ellos, sintiéndose amenazados entre vecinos hutus, se dirigieron desde las provincias hacia Bujumbura, para ocupar la gran cantidad de puestos públicos que habían quedado vacantes. Otros se precipitaron a ocupar la faja costera del lago al sur de Bujumbura, tras la huida de muchos hutus que vivían en esta tierra plana, fértil y productora de aceite de palma. Los informes dan cuenta de actos de genocidio y de cientos de miles de hutus asesinados 11/.

22. Esos acontecimientos tuvieron importantes consecuencias en Burundi; sin embargo, nunca se hizo nada por esclarecer las matanzas. Nunca hubo ninguna investigación oficial, no se hizo efectiva ninguna responsabilidad y tampoco hubo el menor intento de enjuiciar a los responsables. Posteriormente, ningún hutu pudo ingresar en el ejército y muchos se negaron a enviar a sus hijos a la escuela por temor a exponerlos a una futura matanza. Los que asistían a la escuela no tenían a nadie por modelo. Las capas urbanas educadas y calificadas eran tutsis. La existencia de una generación hutu "perdida" es un hecho todavía patente en la vida política del país.

23. Tras las matanzas hubo muy pocas medidas encaminadas a una repartición del poder ni aun después de que Micombero fuera depuesto por su Jefe de Estado Mayor Adjunto, el coronel Jean Baptiste Bagaza, también de la etnia hima (subgrupo tutsi). Durante los 11 años del Gobierno de Bagaza no hubo ninguna matanza y muchos refugiados regresaron al país. Según se afirma, Bagaza esperaba que el desarrollo ayudaría a su país a superar el conflicto étnico. Los observadores señalan que Bagaza emprendió una serie de reformas pero, sin embargo, no abordó la cuestión étnica 12/. Todos los gobernadores provinciales eran tutsis, al igual que la mayoría de los jueces, los profesores universitarios y maestros de escuela, funcionarios y jefes de

hospital. La UPRONA siguió siendo un partido tutsi y sus miembros fueron los principales beneficiarios de la gestión económica del Gobierno de Bagaza. Se afirma que en los últimos años de su mandato, la corrupción y el nepotismo habrían sido generalizados 13/. Entretanto, en 1980 algunos activistas de la comunidad de refugiados burundianos hutus de los campamentos de Tanzania crearon el PALIPEHUTU o partido para la liberación del pueblo hutu. A su vez, Bagaza fue depuesto en 1987 por un grupo de oficiales del ejército y como Presidente fue designado un primo de Bagaza y sobrino de Micombero, el mayor Pierre Buyoya.

24. En agosto de 1988 la frustración de los hutus por no lograr ningún mejoramiento fue la causa de cientos de asesinatos de carácter étnico. Hubo miles de muertos. En esa oportunidad, las regiones más afectadas fueron la comuna Ntega de la provincia de Kirundo y la comuna Marangara de la provincia de Ngozi, situadas ambas en la frontera con Rwanda. Algunos miembros del partido PALIPEHUTU se habían infiltrado en Burundi desde Rwanda y se produjeron luchas esporádicas hasta que los hutus se enfrentaron con miembros de la comunidad tutsi, muchos de los cuales eran refugiados rwandeses. El ejército persiguió a los presuntos responsables (aunque no está claro qué resistencia habrían podido oponer a los soldados personas que no estaban armadas) 14/ y, según se informa, en los ocho días siguientes murió una gran cantidad de civiles, con inclusión de mujeres y niños. Más de 60.000 personas huyeron a Rwanda a través de los pantanos y del río Akanyaru. Otras se refugiaron dentro de Burundi, en las zonas pantanosas. Las matanzas fueron una sorpresa aun para los burundianos. Los hutus debieron comprender que el ejército seguía estando dispuesto a usar toda la fuerza posible y los tutsis comprendieron que los hutus podían seguir matando a muchos tutsis antes de que los soldados pudieran llegar al lugar de las matanzas.

b) Reformas y elecciones

25. Con el apoyo de los tutsis moderados y tras refrenar a la línea dura tutsi, Buyoya aprovechó la crisis de 1988 para emprender reformas encaminadas a una mayor repartición del poder. En octubre de 1988 nombró una Comisión de la Unidad Nacional, compuesta por partes iguales de hutus y de tutsis, encargada de examinar la cuestión étnica. Reorganizó su gabinete para sacar a los representantes reconocidos de la línea dura y aumentar de 6 a 12 el número de hutus, de manera que pasaran a ser la mayoría de los 23. Creó el puesto de primer ministro y nombró a un hutu. La ayuda siguió afluyendo al país, dado que los gobiernos donantes consideraban que Buyoya era la única solución 15/.

26. Aunque el ritmo de las reformas era lento, gradualmente empezó a haber más libertad de asociación y de expresión. El ejército se retiró de la vida política y la paridad pasó a ser la regla para el nombramiento en importantes órganos gubernamentales, que quedaron integrados por hutus y tutsis en proporciones iguales. Se aprobaron algunos textos fundamentales, como la Carta de la Unidad y la nueva Constitución. Antes de aprobarse esos textos, su contenido fue debatido a nivel nacional y aunque los debates eran pomposos y orquestados, ayudaron a la población a reflexionar sobre las causas básicas de sus problemas 16/. La Carta de la Unidad, una carta de derechos que

prohibía la discriminación, fue aprobada por referéndum nacional en febrero de 1991. La nueva Constitución, que puso término a 26 años de gobierno de partido único y permitió el establecimiento de un sistema pluralista, entró en vigor en marzo de 1992. Un elemento destacado de la nueva Constitución es el intento de dar nueva vida a la institución de los ubusingantahe, esto es, los notables locales que en el pasado desempeñaban una función crítica de integración social en las aldeas.

27. A pesar de los llamamientos del Presidente Buyoya en favor de la unidad y de sus reformas, los problemas fundamentales sólo se abordaron de manera superficial. Por ejemplo, si bien la Comisión de la Unidad Nacional llegó efectivamente a la conclusión de que cabía culpar a los hutus por las tragedias pasadas y de que hutus y tutsis habían sufrido por igual, se consideró que toda referencia a esas tragedias "atentaba contra la unidad". El FRODEBU (Frente para la Democracia en Burundi, integrado principalmente por hutus), que estaba surgiendo como una fuerza política, comenzó a sostener la tesis de que sólo los derechos humanos y la justicia social permitirían lograr la unidad. La "desobediencia civil" pasó a ser un hecho común y muchos burundianos se sumaron a la oposición.

28. Los esfuerzos por lograr una repartición del poder y más equidad tropezaron nuevamente con la oposición y la violencia de los extremistas de ambos grupos. En noviembre de 1991 y abril de 1992 hubo nuevos estallidos de violencia étnica en Bubanza y Cibitoke, fomentados por algunos activistas que atacaron a refugiados tutsis rwandeses. Muchos de los atacantes eran dirigentes del PALIPEHUTU, miembros de la comunidad altamente politizada de refugiados hutus. Aunque los dirigentes, tanto en el país como en el extranjero, negaron toda participación, una facción de la línea dura del movimiento consideraba que las reformas de Buyoya y el surgimiento de una oposición interna, fundamentalmente hutu, estaban erosionando su poder. También se ha señalado que el Gobierno habría fomentado la violencia por parte de elementos hutus para justificar la represión contra el PALIPEHUTU. A la larga, ese partido fue disuelto. Los sobrevivientes organizaron grupos de vigilantes, que llevaron a cabo ejecuciones de civiles hutus en conjunto con el ejército. La crisis de noviembre de 1991 así como otros hechos registrados en marzo de 1992 fueron el pretexto para decapitar dentro del ejército a la facción de la línea dura tutsi partidaria de Bagaza.

29. No obstante, los preparativos para la elección presidencial de 1993 generalmente se llevaron a cabo en un clima pacífico. Se formó casi una docena de partidos políticos pero pronto quedó de manifiesto que los que se enfrentaban eran la UPRONA y el FRODEBU. La UPRONA denunció que el FRODEBU reclutaba a sus adherentes con arreglo a criterios étnicos, y en gran medida ello era verdad puesto que al FRODEBU se adherían sólo pocos tutsis. Por otra parte, las declaraciones del FRODEBU fueron al parecer distorsionadas por la prensa, que en gran medida apoyaba a la UPRONA. Se ha señalado que la incapacidad del Gobierno de Buyoya de hacer efectiva la responsabilidad que cabía a los tutsis, especialmente a la facción hima de Bururi, en los actos de genocidio cometidos en el pasado es una de las razones por las cuales ese Gobierno no inspiraba casi ninguna confianza a los hutus 17/.

30. El 1º de junio de 1993, las primeras elecciones celebradas en Burundi se llevaron a cabo en un ambiente más bien de calma y en general, pese a algunas denuncias sobre irregularidad, fueron libres y limpias en opinión de los 60 observadores internacionales y los 300 observadores locales. En un plazo de 24 horas quedó de manifiesto que el candidato del FRODEBU, Melchior Ndadaye, había ganado por una mayoría abrumadora. Los partidarios de la UPRONA afirmaron que los hutus habían votado como un bloque étnico. Sin embargo, Buyoya anunció que reconocía el veredicto de las urnas y pidió a los burundianos que también lo hicieran. Algunas semanas más tarde, en elecciones parlamentarias pacíficas, el FRODEBU eligió al 71,4% de los representantes. Ndadaye nombró Primer Ministro a un tutsi de la UPRONA. De los 23 miembros del Gabinete 9 eran tutsis y 6 carteras se asignaron a la UPRONA y 13 al FRODEBU. El Presidente Ndadaye inició prontamente el examen de muchas cuestiones difíciles: la repatriación de Rwanda y Tanzania de 300.000 refugiados, la separación de la gendarmería de las fuerzas armadas y la contratación, en todas las provincias, de 2.000 soldados entre los cuales esta vez figuraban hutus.

c) Los acontecimientos de octubre de 1993

31. El ejercicio de la democracia y la repartición del poder fueron un experiencia de corta duración. El 31 de julio de 1993 se intentó un golpe de Estado que fracasó. El 21 de octubre de 1993 un grupo de paracaidistas tutsis derrocó al Presidente Ndadaye, el que fue asesinado al igual que otros ministros del Gabinete. Comenzó una intensa lucha intercomunitaria a medida que los civiles hutus atacaban a los tutsis. Los soldados llamados con el objeto de restablecer el orden, al descubrir que sus familias habían sido muertas, atacaron a los hutus. Una vez más los refugiados huyeron del país para escapar a la matanza. Al día siguiente, el ejército declaró el estado de emergencia, cerró las fronteras nacionales y anunció la formación de un consejo de "salvación pública". Según se ha señalado, las peores matanzas tuvieron lugar en las provincias de Ruyigi, Ngozi, Bubanza y Kirundo.

32. Estos acontecimientos fueron condenados categóricamente por la comunidad nacional e internacional; poco después el golpe de Estado llegó a su fin. El 28 de octubre el Gobierno reasumió el poder encabezado por sus miembros sobrevivientes. En enero de 1994, los que habían huido en razón de los acontecimientos comenzaron a regresar a sus hogares. El 13 de enero, la Asamblea Nacional eligió a un nuevo Presidente, el hutu Cyprien Ntaryamira. El Presidente y el Gobierno iniciaron su mandato a comienzos de febrero, tras una delicada distribución de los puestos ministeriales del Gobierno (se asignó el 60% de los ministerios al FRODEBU y el 40% restante a la oposición). En marzo de 1994 se produjeron graves incidentes de violencia. El 6 de abril de 1994 el Presidente Ntaryamira murió cuando el avión en el que viajaban él y el Presidente de Rwanda fue abatido a tiros en Kigali; el Presidente de la Asamblea Nacional, Sylvestre Ntibanduganya asumió la sucesión. En las negociaciones que se iniciaron a continuación ambas partes adoptaron posiciones rígidas: la mayoría argumentaba que el ejército era responsable de las matanzas en tanto que la oposición acusaba al FRODEBU de haberlas instigado y pedía su disolución.

### C. Consecuencias del conflicto

33. Como se ha señalado antes, el desplazamiento ha adquirido un carácter endémico, especialmente desde 1972, y ha afectado a una gran parte de la población de Burundi. Ha sido ésta una de las consecuencias más graves y desgarradoras del conflicto.

34. Además, el conflicto y la violencia han tenido una incidencia negativa en el disfrute de los derechos humanos, el funcionamiento del Gobierno y la sociedad en general. Miembros de ambos bandos cometieron graves violaciones de los derechos humanos durante el intento de golpe de Estado de 1993 y después de éste. El número de víctimas de las matanzas de octubre de 1993 no podrá conocerse hasta que la población regrese a sus hogares y la zona rural se haya estabilizado suficientemente para llevar a cabo una investigación de los lugares donde se sospecha que se ha enterrado a las víctimas 18/.

35. Los acontecimientos de octubre de 1993 alteraron el funcionamiento normal del Gobierno. Aún después de un año, los organismos internacionales tienen ocasionalmente dificultades en su trato con las autoridades, ya que muchos funcionarios huyeron y no se han reintegrado a sus funciones. Esta situación tiene repercusiones sobre diversas actividades, entre ellas la distribución de ayuda alimentaria y el funcionamiento de hospitales y escuelas.

36. Otra consecuencia grave ha sido la desintegración del tejido social. Según algunos observadores, la muerte había pasado a ser un fenómeno tan cotidiano que ya no espantaba a nadie. Por el contrario, algunos habían llegado a creer que el poder sólo se impondría mediante una guerra total. El problema se agudiza por el hecho de que Burundi rara vez ha sido objeto de la atención internacional, y no es fácil pensar que la comunidad internacional intervenga para impedir esa confrontación. Se afirma que la juventud ha perdido el respeto que siempre había sentido por los dirigentes tradicionales y los ancianos. Sin duda, ésta será una de las heridas que más tardarán en cicatrizar. Por otra parte, debe destacarse que en algunos casos los hutus protegieron a los tutsis y viceversa. Un observador señaló que algunos refugiados salvaron su vida gracias a miembros del otro bando.

### D. La tierra y la economía

37. Cuando se analizan las causas y las soluciones del problema del desplazamiento, la tierra es una cuestión crítica. En Burundi, la tenencia de la tierra es muy flexible. Existen pocos títulos de propiedad, y a raíz de ello surgen desacuerdos y enfrentamientos cuando se redistribuye la tierra o ésta cambia de manos. Así sucedió, por ejemplo, cuando la tierra que había pertenecido a los hutus que abandonaron el país en 1972 se redistribuyó entre oficiales de baja graduación y soldados del ejército. Desde entonces, esas tierras han cambiado de manos con frecuencia, siendo transferidas a terceros que después de un número determinado de años podían tener título de dominio siempre que las hubieran adquirido de buena fe al ocupante anterior. El Gobierno de Ndadaye trató de reasentar en sus tierras a repatriados y ex propietarios, pero el temor de los nuevos propietarios a ser desalojados hizo surgir las inevitables tensiones.

38. Cuatro quintas partes de la población se dedican a la agricultura. Las granjas suelen ser pequeñas en vista de la densidad de la población (Burundi es el segundo país de Africa por densidad de población, después de Rwanda). No obstante, la tierra no es simplemente una propiedad: también forma parte de la identidad de la persona. La asignación y distribución de tierras no se consideran cuestiones técnicas sino también políticas.

39. La economía de Burundi se basa esencialmente en la agricultura de subsistencia y las exportaciones de café y té. En situaciones normales el país tiene un alto grado de autosuficiencia alimentaria. El desplazamiento en gran escala tras los acontecimientos de octubre de 1993 alteró gravemente las economías monetaria 19/ y de subsistencia, situación que produjo un grave déficit alimentario y problemas de malnutrición aguda en los primeros meses de 1994. A pesar de ello, la situación ha mejorado en los últimos meses en razón de la ayuda alimentaria, el buen rendimiento de las cosechas entre febrero y junio y los proyectos de rehabilitación nutricional. Según se ha informado, los problemas de malnutrición se estarían agravando en las provincias de Ngozi y Kayanza debido a la afluencia en gran escala de refugiados rwandeses. La crisis de octubre de 1993 también afectó a la producción ganadera. La economía en deterioro y el desempleo creciente han hecho de la tierra un medio de subsistencia todavía más importante.

#### E. El contexto regional

40. El contexto regional hace todavía más compleja la situación en Burundi. La situación política, en particular en el país vecino de Rwanda, siempre ha afectado y seguirá afectando enormemente la situación en Burundi. Por ello, todo análisis de los hechos de este país que no haga referencia a la situación de Rwanda sería incompleto. Por otra parte, es importante señalar que Rwanda tiene su propia historia; tradicionalmente los protagonistas, las alianzas y el poder han tenido allí una configuración diferente. En ese sentido, a los efectos del análisis, un vínculo demasiado estrecho entre la situación de Burundi y la de Rwanda puede distorsionar los resultados. En los párrafos siguientes se presenta una breve reseña de la historia de Rwanda para comprender mejor su influencia.

41. Al igual que Burundi, Rwanda era parte de la colonia alemana del Africa oriental, que posteriormente se convirtió en un territorio en fideicomiso de la Sociedad de las Naciones, bajo administración belga. Aunque rwandeses y burundianos tienen muchas características culturales comunes, las relaciones étnicas en Rwanda no eran tan inestables como en Burundi. Por consiguiente, ambos países tuvieron trayectorias políticas radicalmente diferentes, ya que Burundi accedió a la independencia en 1962 como monarquía constitucional y Rwanda como república dominada por la etnia hutu 20/. Rwanda es un vecino "subversivo" para Burundi no tanto porque a menudo ha brindado refugio a los extremistas hutus, sino porque su historia reciente ejerce una poderosa influencia sobre hutus y tutsis de Burundi.

42. Entre 1959 y 1966 se asesinó a miles de tutsis en Rwanda y se expropiaron su ganado y tierras. Muchos miles más se refugiaron en campamentos o en terceros países, dando origen a los primeros refugiados banyarwanda. Por esa

época se organizaron grupos guerrilleros (los inyenzi) que comenzaron a lanzar ataques sobre Rwanda. Después de cada ataque, los tutsis de Rwanda eran objeto de represalias, espontáneas a veces y también organizadas por las autoridades. Los relatos de los sobrevivientes, además de la presencia de tutsis rwandeses armados en territorio burundiano, tuvieron un profundo impacto en las relaciones étnicas de Burundi. Extremistas tutsis de este país explotaban el resentimiento de los refugiados, algunos de los cuales estaban más que dispuestos a atacar a cualquier hutu. Por su parte, Rwanda sirvió de santuario para los extremistas hutus burundianos. En 1973 tomó el poder el general de división Juvénal Habyarimana, que gobernó hasta abril de 1994. Se eliminó sistemáticamente a los tutsis de todo puesto importante, mientras que los hutus provenientes de la región de origen del Presidente gozaban de considerables privilegios 21/. En 1990 el Frente Patriótico Rwandés (FPR), fuerza rebelde encabezada por los tutsis, invadió Rwanda desde Uganda; en agosto de 1993 el Gobierno y el FPR firmaron un acuerdo de paz en Arusha (Tanzanía) e invitaron a las Naciones Unidas a que enviaran una fuerza de mantenimiento de la paz para supervisar su aplicación. Los Gobiernos de Burundi, Tanzanía, el Zaire y Uganda participaron como observadores en una serie de acuerdos anteriores, conocidos comúnmente como los Acuerdos de Arusha, uno de los cuales prevé, entre otras cosas, el regreso de los refugiados rwandeses, la prohibición de utilizar el territorio de terceros Estados como base para desestabilizar a Rwanda y el desarme de las milicias. El 5 de octubre de 1993 el Consejo de Seguridad aprobó el pedido de envío de una fuerza de mantenimiento de la paz y estableció la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda (UNAMIR).

43. La región no habría de alcanzar la paz tan fácilmente. La violencia política en Rwanda alcanzó un nivel sin precedentes tras el 6 de abril de 1994, cuando fue derribado el avión en que viajaban los Presidentes de Rwanda y Burundi. Cientos de miles de tutsis murieron en ataques que revistieron el carácter de genocidio, pero también se produjeron asesinatos políticos de hutus. Se calcula que en un plazo de dos semanas al menos 900.000 personas se habían visto desplazadas por el conflicto armado en la región septentrional y vivían en campamentos improvisados 22/; después del avance del FPR y su toma del poder en julio de 1994, millones de personas huyeron de Rwanda y se refugiaron en el Zaire, en la zona septentrional de Burundi y en Tanzanía. Las condiciones en que huyeron y su situación se describen en el informe que preparó el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Rwanda al término de la segunda misión que realizara a ese país entre el 29 y el 31 de julio de 1994 23/.

44. Las repercusiones del genocidio en Rwanda se harán sentir en la región durante muchos decenios. Las noticias sobre presuntos asesinatos de hutus cometidos por el Frente Patriótico Rwandés como medida de represalia, y ciertos actos encaminados a desalentar el retorno de los refugiados hutus con el objetivo último de crear una tierra tutsi en la región sudoriental, no permiten abrigar grandes esperanzas de una pronta paz. La situación en ambos países seguirá estando estrechamente relacionada, no sólo desde el punto de vista político y de derechos humanos sino también en lo que respecta a las necesidades humanitarias.

F. El contexto jurídico

45. Burundi se ha adherido a diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y ha incorporado en su Constitución numerosas disposiciones en este sentido. Con ello ha demostrado su voluntad de proteger respecto de todos sus ciudadanos los derechos consagrados en esos instrumentos; esto significa no simplemente abstenerse de violarlos, sino adoptar todas las medidas necesarias para su protección.

46. Burundi ha firmado y ratificado, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, instrumentos todos que también ha ratificado.

47. Burundi también ha firmado la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, así como la Convención de la OUA que rige los Aspectos Inherentes a los Problemas de los Refugiados de Africa. En este último instrumento el término "refugiado" se hace extensivo a toda persona que "a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad". Por consiguiente, Burundi se ha comprometido a proteger los derechos de los refugiados rwandeses tal como se establece en esta Convención.

48. Burundi no se ha adherido a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. En este instrumento, del que son signatarios más de 90 países, se establece que el genocidio es un delito de derecho internacional, esto es una transgresión grave contra normas de derecho internacional por la cual son punibles sus autores, considerados como personas. En la Convención se define el "genocidio" como la comisión de determinados actos, que se enumeran, "con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal". Esos actos, son entre otros: a) la matanza de miembros del grupo; b) la lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; y c) el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial. El delito de genocidio está prohibido en virtud del derecho internacional consuetudinario, por lo que ha pasado a ser una norma obligatoria para todos los Estados, como ha determinado la Comisión de expertos independientes establecida de conformidad con la resolución 935 (1994) del Consejo de Seguridad en relación con los recientes acontecimientos en Rwanda 24/.

49. Burundi no es signatario de ninguno de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni de la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.

50. Con respecto al derecho humanitario internacional, Burundi ha firmado el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 12 de agosto de 1949. En el artículo 3 del Convenio (común a los cuatro Convenios de Ginebra y aplicable a situaciones de conflicto armado interno) se establecen las normas mínimas de protección de los civiles. La situación concreta determina si una serie de acontecimientos puede considerarse "conflicto armado interno". En el comentario sobre los Convenios de Ginebra 25/ se dice que en términos generales debe reconocerse que estos conflictos... son conflictos armados, en que participan en las hostilidades fuerzas armadas de ambas partes. También se señalan diversos otros criterios como la existencia de elementos disidentes, con una fuerza militar organizada y una autoridad responsable de sus actos, a los que el Gobierno legal deba responder con sus fuerzas militares regulares. Por cierto, algunos de los acontecimientos que se han producido en Burundi parecen estar comprendidos en el ámbito de esta disposición. Burundi también ha firmado el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II de 1979).

51. La Constitución de Burundi de 9 de marzo de 1992 reconoce diversos derechos fundamentales a todos los ciudadanos, incluida la libertad de circulación, la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la vida y la integridad física. También declara que las disposiciones de los instrumentos internacionales a los que el país se ha adherido forman parte integral de la Constitución.

## II. LA MISION Y SUS CONCLUSIONES

### A. Zonas visitadas

52. El Representante visitó algunos campamentos de las provincias septentrionales que acogen a vastos contingentes de personas desplazadas, a saber: Rango (en la provincia de Kayanza), Mirama (en Kirundo), Mukoni (en Muyinga), Shombo y Mbuye (ambos en Muramvya). Visitó también un campamento de refugiados en Rukuramigabo (en Kirundo). En el curso de tales visitas fue recibido por las autoridades gubernamentales y militares de esas regiones.

53. En Rango se encontraban aproximadamente 5.000 personas desplazadas (tutsis), la mayoría de ellas mujeres y niños, o más bien viudas y huérfanos ya que, según el Gobernador, sólo había 25 hombres entre esas personas (se señaló que habían muerto muchos hombres en los incidentes de octubre de 1993). Los primeros refugiados llegaron en octubre y noviembre de 1993, cuando sus casas fueron destruidas y sus familiares muertos; la mayoría fueron inicialmente albergados en la escuela cercana. Desde marzo de 1994,

la población del campamento aumentó considerablemente, estando ahora superpoblado. Muchas personas carecían incluso de un techo y se preocupaban por la inminencia de la estación de lluvias (septiembre a octubre). Entre los más graves problemas observados en el campamento figuraban la disentería, la ausencia de agua potable y de bombas, la falta de tiendas y mantas y la carencia de medicinas y de atención sanitaria. Se dijo que la alimentación no era un problema serio; sin embargo, no era posible cultivar las tierras arables circundantes a fin de completar la asistencia alimentaria, ya que los desplazados no disponían de semillas. Algunos niños, aunque no todos, estaban alojados en escuelas. Se dijo al Representante que algunas personas volvieron a sus hogares el mes anterior y habían empezado a reconstruir sus casas, pero que nuevos brotes de violencia les habían obligado a volver al campamento. Las gentes creían que había demasiadas bandas armadas en sus zonas de origen y temían retornar a ellas, pese a las tentativas hechas por las autoridades locales para llevar a cabo una campaña de pacificación. No se dio cuenta de la existencia de graves problemas de seguridad en el campamento.

54. Mirama y Mukoni ofrecían una imagen similar. Más de 8.000 personas se encuentran actualmente en Mirama, la mayoría de ellas tutsis, viviendo en chozas hechas con hojas de bananero, algunas de ellas cubiertas con plásticos. El campamento de Mukoni se estableció en abril de 1994 para acoger a las personas albergadas hasta entonces en las escuelas y en los locales de la UPRONA en Muyinga (la mayoría tutsis, aunque el Representante tuvo la oportunidad de hablar con una persona desplazada que se identificó como hutu). En abril llegaron al campamento más personas desplazadas tras numerosos incidentes violentos en la zona. El Representante fue informado de que, cuando el ejército volvió a sus cuarteles en noviembre de 1993, muchas de las personas protegidas por las fuerzas armadas en las aldeas decidieron seguir las a la ciudad. Las gentes de Mukoni dijeron que los organismos internacionales de socorro les habían facilitado algunos alimentos, pero que éstos no eran suficientes. También señalaron que lamentaban que la mayor parte de los alimentos se enviara a las aldeas y a las comunidades y no a los campamentos. Interpretaban este gesto como un intento por parte de los organismos internacionales de obligarles a volver a sus aldeas, pese al temor que les inspiraban quienes les habían expulsado de ellas.

55. Más de 1.000 desplazados hutus y tutsis, unos 600 hombres y 450 mujeres y niños, estaban albergados en el campamento de Shombo, cerca de una escuela, cuando el Representante visitó la zona. El campamento se estableció entre el 22 y el 24 de julio de 1994, a raíz de diversos incidentes violentos. Ciertas personas habían podido cosechar algunos alimentos, pero ello no era suficiente para cubrir las necesidades de los desplazados. Por tal razón, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) había distribuido alimentos a través de un agente local, pero al parecer durante un largo período de tiempo no habían llegado alimentos a ese campamento por razones que ni el Representante del PMA ni las autoridades administrativas locales podían explicar adecuadamente. Algunos niños fueron a parar a la escuela adyacente, cuyo director pasó a ser el director de facto del campamento. No existía centro sanitario alguno y la falta de atención sanitaria parecía ser uno de los principales problemas en esa zona. En el campamento se encontraba una

brigada que había escoltado ocasionalmente a los desplazados hasta sus granjas para la recolección. No se dio cuenta al Representante de problemas de seguridad en el campamento, debido quizá a la presencia de autoridades tutsis.

56. En Mbuye, en un campamento que alberga a aproximadamente 6.500 personas desplazadas de la provincia de Muramvya durante los últimos diez meses, las condiciones eran aún más deplorables debido al hacinamiento, al deterioro de los materiales con los que están contruidos los refugios y a servicios médicos y sanitarios inadecuados. Había una escuela cerca pero los niños no asistían a ella por falta de dinero y de ropa. Además, parecían existir escasas esperanzas de volver al hogar, ya que las casas de esas personas han sido completamente destruidas y no hay todavía ninguna estabilidad en las aldeas de las que proceden. También en este caso algunas personas habían podido volver a sus tierras para recoger la cosecha.

57. El campamento de refugiados visitado por el Representante en Rukuramigabo se administra bajo la supervisión del ACNUR. En él, el Comité Internacional de la Cruz Roja y CONCERN, una organización canadiense no gubernamental, facilitan alimentos y atención sanitaria (dispensario y clínica). Treinta mil refugiados rwandeses (principalmente hutus) llegados entre el 13 de junio y el 6 de julio de 1994 están alojados en chozas cubiertas con plásticos y se les suministra agua y utensilios de cocina. Diez chozas forman una célula, cuatro células un "bloque" y cuatro "bloques", un "sector". Hasta ahora no parece que hayan surgido problemas de seguridad con los habitantes del pueblo vecino, que sacan provecho de la presencia de los refugiados que les compran madera y otros materiales.

58. Lo que parecía faltar en la mayoría de los campamentos de personas desplazadas era una organización básica y los conocimientos necesarios para el establecimiento y gestión de refugios para la población afectada. De ahí derivaban todas las demás diferencias en lo que respecta a la sanidad, el agua y el suministro de servicios sanitarios y de alimentos, entre estos campamentos y los de refugiados rwandeses. Un trabajador social mencionó la falta de estructuras y de autoridad en los campamentos de desplazados como la diferencia más importante entre ambas categorías de campamentos.

59. La falta de servicios sanitarios constituía otra diferencia importante entre los campamentos de refugiados y los de desplazados. La disponibilidad de alimentos no parecía ser un grave problema, pero su distribución parecía más problemática en el caso de los campamentos de desplazados. La principal razón de que los campamentos de refugiados estuvieran mejor organizados era que el ACNUR y sus colaboradores locales iniciaban y supervisaban la organización. En el caso de los campamentos de personas desplazadas, no había organismo nacional o internacional alguno que ayudara a estructurar el campamento y a suministrar los servicios.

B. Cuestiones humanitarias y de derechos humanos

1. Derechos humanos en general y problemas humanitarios

60. La disparidad de poderes entre tutsis y hutus se reflejaba en el hecho de que los campamentos de personas desplazadas, predominantemente tutsis, estaban protegidos por el ejército, en el que también predominan los tutsis, en tanto que los elementos dispersos, predominantemente hutus, se protegían manteniéndose a distancia del ejército, por lo que no era fácil entrar en contacto con ellos. Esto confirma la información sobre necesidades de ayuda recibida por el Representante antes de su misión, según la cual los desplazados, reunidos en gran parte en escuelas y edificios públicos cerca de las ciudades, podían recibir servicios con bastante rapidez tras su desplazamiento, en tanto que los elementos dispersos estaban prácticamente desatendidos y se encontraban en una situación mucho más angustiada cuando los organismos internacionales de socorro daban con ellos. Esto significa que muchas personas desplazadas no han tenido libre acceso a la seguridad y la asistencia y que, en consecuencia, se han producido elevadas pérdidas humanas.

61. Aparte de los casos de desplazamientos antes mencionados, se han producido recientemente brotes localizados de violencia que han creado nuevos núcleos de personas internamente desplazadas, especialmente en Kayanza, Muyinga, Muramvya, Ngozi y Cibitoke. Desplazamientos de este tipo pueden violar varios de los derechos reconocidos, incluida la libertad de movimiento y la libre elección de residencia. Por ejemplo, el Gobernador de Muramvya explicó que 11 municipios de la provincia se habían visto afectados por la violencia en 1993; la mayoría de ellos volvían ahora a la calma, si bien en muchas zonas no funcionaban aún escuelas ni mercados. Sin embargo, seguían huyendo personas de los municipios de Rutegama, Buya y Kigama. Se creía que sólo en Muramvya había unas 60.000 personas desplazadas, algunas de las cuales se encontraban en centros protegidos por el ejército y otras viviendo con familiares. En algunos campamentos se encontraban hutus y tutsis desplazados, en otros únicamente tutsis y en otros principalmente hutus, según los acontecimientos que se hubieran producido y las zonas afectadas. Parece ser que en algunos casos bandas armadas habían atacado alguno de los municipios so pretexto de violencias interétnicas, pero en realidad para saquear y robar; hutus y tutsis sin distinción eran víctimas de esos delitos comunes. En junio y julio hubo un gran número de personas desplazadas, la mayoría de las cuales carecían aún de refugio. La inseguridad dentro de los campamentos y en sus inmediaciones ha aumentado en los últimos meses; recientemente se ha dado cuenta de tiroteos en los que han intervenido los desplazados, la población local y el ejército.

62. La inseguridad ha tenido serias consecuencias en la situación alimentaria. Podría producirse un grave deterioro con el más ligero signo de repetición de la crisis, amenazando así el derecho a la alimentación. La escasez de alimentos se hacía notar con mayor intensidad en aquellas provincias en las que las familias tenían problemas en mantener reservas de alimentos debido a la falta de seguridad y a los saqueos. El suministro de alimentos era aún más difícil en las provincias septentrionales debido a la

escasa seguridad reinante: se ha informado de casos de robo de ganado, de semillas y de alimentos al competir refugiados, retornados, desplazados y la población local por los escasos alimentos disponibles.

63. Como se expuso anteriormente, el ejército ha participado en violaciones de los derechos humanos que han dado como resultado desplazamientos. Esto puede atribuirse en parte a la ausencia de una estructura única encargada de hacer cumplir la ley, ya que esta responsabilidad descansa en las fuerzas armadas, la gendarmería y numerosos servicios policíacos civiles independientes, que no están controlados por una autoridad común. Las fuerzas armadas participan ocasionalmente en el restablecimiento del orden público, pero carecen de formación concreta para esa tarea y quienes intervienen en tales operaciones no tienen otro recurso que el de emplear equipo y tácticas militares. En tales casos, han podido violarse diversas disposiciones del derecho humanitario internacional, tales como el artículo 17 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, que prohíbe el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto.

64. La impunidad sigue siendo un gravísimo problema en el país 26/. Ya desde las matanzas de 1972 no se ha hecho justicia eficazmente; lo mismo puede decirse de las matanzas de octubre de 1993. Se han producido matanzas de tutsis como medida de represalia y asesinatos en masa de civiles por venganza, especialmente por parte de delincuentes mal controlados por las fuerzas militares. En todos esos casos se ha violado el derecho a la vida. El aumento de la delincuencia, junto con la proliferación de armas y la formación de milicias por ambas partes son además graves problemas de los que debe ocuparse un sistema reforzado de imposición de la ley.

65. Funcionarios gubernamentales han manifestado en repetidas ocasiones al Representante que el Gobierno no podía atender a las personas desplazadas porque carecía de recursos. Otros funcionarios estimaban que el problema no residía en la falta de recursos sino más bien en la inseguridad y en la ausencia de voluntad política. Algunos funcionarios gubernamentales consideraron que el problema era más agudo para los tutsis desplazados, que tenían miedo a volver a sus hogares para sembrar, en tanto que los elementos dispersos, aunque se ocultaban también por miedo, podían acceder a sus tierras. Otros creían que los desplazados podían, y en ocasiones lo hacían así, volver ocasionalmente a sus granjas para sembrar y cosechar, y que en conjunto sus necesidades eran menos agudas que las de los refugiados y las de algunas de las personas que habían regresado y que no tenían acceso a tierra alguna.

66. Diversos representantes de organismos internacionales destacaron que la principal responsabilidad de atender a las personas desplazadas incumbía a las autoridades del país. El delegado del ACNUR explicó que su organización tenía como mandato proteger y asistir a los refugiados que, por definición tienen menos posibilidades de acceder a los recursos y pueden plantear un grave problema de inseguridad a las autoridades si no reciben la ayuda adecuada. Empero, algunas de las personas desplazadas criticaron que les "discriminaran" los organismos internacionales y que facilitarían asistencia a

sus "enemigos" y no a ellos, las "víctimas". Algunos funcionarios manifestaron que la población no conocía las "reglas" y que la diferencia de trato podía generar nuevas amenazas para la seguridad de los refugiados.

2. Discriminación en el goce de los derechos humanos

67. La Constitución adoptada en 1992, aprobada por el 90% de la población en un referéndum, garantiza iguales condiciones y protección a todos, sin discriminación alguna. Sin embargo, como señalara el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el ejercicio de los derechos humanos consagrados por la Constitución quedaba subordinado a menudo a limitaciones impuestas por imperativos de orden público 27/. Se han reclamado reformas importantes a propósito del sistema judicial y de la administración pública, especialmente porque los mismos no reflejan la composición étnica de la población, lo que tiene importantes repercusiones en todos los sectores de la vida pública. Por ejemplo, pocos inculpados (sobre todo hutus) pueden contar con asistencia jurídica ante los tribunales, compuestos principalmente por jueces y magistrados tutsis. La discriminación en materia de educación y la exterminación sistemática a principios de los años 1970 de los intelectuales hutus han contribuido a la ausencia de una intelectualidad interétnica que hubiera acercado a los dos grupos y de representantes de los hutus políticamente dignos de crédito. Por otro lado, las medidas positivas adoptadas a propósito del acceso al empleo en los servicios públicos desde junio de 1993 han tenido ocasionalmente como resultado una discriminación inversa.

3. "Limpieza étnica"

68. En los dos últimos años, en particular desde marzo de 1994, se han producido incidentes equiparables a una "limpieza étnica" en zonas como Kamenge y Cibitoke; los más recientes de los que se ha informado tuvieron lugar a mediados de octubre de 1994. La "balcanización" que tales incidentes puede causar ha alarmado a los observadores internacionales. Una y otra vez se ha pedido a grupos de individuos que abandonaran sus hogares, transformándoles desde entonces en nómadas. También se han perpetrado matanzas que perseguían el mismo objetivo.

4. El retorno

69. Como se señala anteriormente, el Representante ha sido informado durante su misión de que en algunos casos las gentes han comenzado a volver a sus hogares y a recuperar sus bienes y de que en algunas zonas se está llevando a cabo un proyecto para promover la reconciliación y la cohabitación. Como signo positivo, en algunos municipios la población se ha manifestado de acuerdo con la cohabitación y en otros ha elaborado estrategias de autoprotección. Se han aplicado algunos proyectos de retorno. Organismos internacionales como el PMA han ofrecido, "paquetes de retorno" a quienes volvían a sus hogares, pero a principios de junio de 1994 este proceso se ha interrumpido al parecer debido a la inseguridad.

70. Las autoridades consideran que en muchas zonas no es posible volver a la situación anterior a los acontecimientos de octubre de 1993. El hecho de que la mayoría de los tutsis hayan permanecido en los campamentos se atribuye a la necesidad de seguir contando de manera continua con la protección del ejército. Muchos de los tutsis desplazados que hablaron con el Representante manifestaron que no podían volver a sus casas porque temían a sus vecinos hutus. Por otro lado, se ha dicho a menudo que se mantenía a los tutsis en los campamentos tanto por su deseo de protección como por motivos de manipulación política por las elites tutsis y, en algunos casos, por los militares. El hecho de que se atribuya esta situación a la amenaza que representan los hutus tiene supuestamente por objeto facilitar a los tutsis una coartada y un medio de presión en las negociaciones políticas.

71. Los representantes de los organismos internacionales han estimado inútil intervenir en los campamentos de personas desplazadas cuando en muchos casos esas personas podrían, a su juicio, volver a sus hogares; han creído que la permanencia en los campamentos crearía un síndrome de dependencia que debía evitarse y daría lugar a una situación que se iría perpetuando. Ya hay indicios de que los desplazados son menos cooperativos y se sienten menos dispuestos a tomar iniciativas de autoayuda. Por esta razón, los organismos internacionales han iniciado en diversos casos proyectos de asistencia "orientados hacia la comunidad", para beneficiar al mismo tiempo a quienes regresan a sus hogares y a quienes han permanecido en ellos.

72. A la larga esta situación originará inmensos problemas. En los casos en que el retorno a la zona de residencia se considere imposible debido a la inseguridad latente o a temores profundamente arraigados, habrá que buscar soluciones alternativas que permitan el goce, entre otros, del derecho a un nivel de vida adecuado, a la propiedad, la educación, la unidad familiar, la intimidad y el trabajo, así como a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Una posibilidad podría consistir en entregar a las personas desplazadas los campamentos evacuados por refugiados rwandeses. Esto se presta, sin embargo, a controversia, ya que algunos de esos campamentos y de hecho las tierras explotados por los refugiados rwandeses podrían entregarse también a refugiados de Burundi que vuelvan a sus hogares. Como ya se dijo, es posible que quienes retornen no puedan volver a sus casas inmediatamente, ya que otras personas se han instalado en las tierras que ocupaban antes de convertirse en refugiados, en algunos casos desde hace 20 años. Será difícil resolver esta cuestión, dada la densidad de la población y la explotación intensiva de las tierras agrícolas en todo el país.

#### 5. Problemas especiales que afectan a mujeres y niños

73. Los observadores se han percatado de los graves problemas psicosociales con que se enfrentan las mujeres y los niños afectados por la crisis. Los abusos de que han sido víctimas las mujeres, especialmente en el curso de acontecimientos violentos, van del asesinato de sus hijos o maridos ante sus ojos hasta la violación y la pérdida de sus hogares y de sus medios de subsistencia. Es prácticamente imposible organizar entrevistas sobre estos temas en el curso de una brevísima visita, especialmente cuando la persona

interesada se ve obligada a relatar experiencias traumáticas sin que se le facilite una asistencia psicosocial inmediata. Las inhibiciones culturales vinculadas con temas como el sexo y las graves consecuencias sociales y jurídicas de las violaciones y la violencia contra las mujeres agudizan aún más el problema que plantea el hecho de no poder expresarse y fomentan profundos odios. Se dice que toda una generación de niños son educados en un espíritu de venganza. Una organización que trabaja con niños señaló que ocasionalmente surgen problemas interétnicos entre niños pertenecientes a diferentes grupos, aunque en general se llevan bien cuando están integrados (por ejemplo en campamentos o escuelas).

74. Las mujeres no parecen desempeñar papel alguno en la organización o representación de los campamentos de personas desplazadas. Cada vez que el Representante quiso hablar con alguien que representara a los desplazados, se presentaron hombres, pese a que la abrumadora mayoría de la población de los campamentos está compuesta por mujeres y niños. Es fácil colegir las consecuencias de esta situación en la distribución de alimentos y suministros.

75. Algunos de los problemas más serios con que se enfrentan en general las poblaciones desplazadas y dispersas pertenecen al ámbito de la sanidad, en gran medida debido a la desorganización de los servicios de salud (se dice que el sistema nacional de sanidad trabaja al 50% de la capacidad que tenía antes de la crisis). Los niños se ven particularmente afectados por desnutrición crónica, malaria, infecciones respiratorias, diarrea y disentería. Otro importante problema que afecta a la población en general es el de los aproximadamente 20.000 niños cuyos padres han muerto de SIDA. Se dice que el VIH está más extendido entre la población urbana que entre la rural. Los estudios hechos a propósito de desplazamientos internos en otros países han mostrado que los índices de natalidad son más elevados en los campamentos de refugiados. Esto puede entrañar un aumento de las infecciones por VIH y de otras enfermedades de transmisión sexual, especialmente si los servicios sanitarios son claramente inadecuados. El derecho a la salud puede verse en peligro en esas circunstancias.

76. El logro de una solución duradera para las mujeres en general y para las mujeres cabezas de familia en particular, será aún más difícil que para los demás miembros de la sociedad, ya que el problema general de la falta de tierras se ve acrecentado por el hecho de que las mujeres no heredan las tierras de sus maridos ni de sus padres. Las diferencias en el trato jurídico que se da a la mujer y la ausencia de medidas que garanticen un trato equitativo violan las disposiciones de derechos humanos que prohíben toda discriminación basada en el sexo.

#### C. El papel de la comunidad internacional

77. La comunidad internacional ha tenido un papel activo en Burundi en los planos político, humanitario y de los derechos humanos. En los últimos 12 meses se ha registrado una continua corriente de misiones y una intensificación de la actividad. Aunque las matanzas de octubre de 1993 no pudieron impedirse, hasta el presente se ha evitado una nueva matanza de

proporciones similares a la de Rwanda; no es impensable que ello se deba en parte a la atención y preocupación de la comunidad internacional en general y las Naciones Unidas en particular. En los párrafos siguientes se describe la labor de los organismos internacionales en Burundi. Sin embargo, se debe señalar que, con respecto específicamente a los desplazados, ha habido graves lagunas en la prestación de protección y asistencia internacionales. Aunque importantes razones explican la renuencia de los organismos a intervenir en esta situación, tales como la explotación política de la ayuda humanitaria y el problema de la falta de un mandato que les asigne responsabilidad por los desplazados internos, el hecho es que los desplazados internos y las personas dispersas en Burundi han quedado en gran medida en situación de abandono.

78. Tras la crisis de octubre de 1993 el Subsecretario General de Asuntos Políticos fue enviado al país y poco después el Secretario General nombró un Representante Especial para Burundi. El Representante Especial ha contribuido a facilitar el diálogo y el compromiso en el área política y a alentar el retorno a una vida institucional normal. La OUA ha enviado una misión de protección y observación para el restablecimiento de la confianza en Burundi (MIPROBU), integrada actualmente por una fuerza de aproximadamente 40 oficiales 28/, con el mandato de propiciar la solución del conflicto y la reconciliación nacional. El Representante Especial de la OUA participa como observador y asesor en las negociaciones políticas. Al igual que su homólogo en las Naciones Unidas, su papel ha sido útil para promover la mesura y la moderación en las negociaciones.

79. A fines de agosto de 1994 el ACNUR brindaba protección y asistencia a unos 250.000 refugiados rwandeses, la mayoría de los cuales se alojaba en ocho campamentos. Junto con los organismos colaboradores en la ejecución de los proyectos y otros organismos, el ACNUR ha adoptado varias iniciativas en favor de 82.000 repatriados y 16.000 desplazados, con especial hincapié en la agricultura, la vivienda y la infraestructura comunitaria. Esas iniciativas se han centrado principalmente en las zonas de retorno de los ex refugiados burundianos. Junto con el UNICEF, el ACNUR administra un programa de acogimiento familiar para niños no acompañados procedentes de Rwanda. El Alto Comisionado ha designado un enviado especial para el Africa central y ha establecido una dependencia de respuesta a situaciones de emergencia con el fin de reforzar las operaciones en la región y en la sede.

80. El PMA suministra asistencia alimentaria a casi 550.000 personas desplazadas en Burundi. Para el futuro se prevé una reducción del número de asistidos y una reorientación de las actividades hacia la rehabilitación y la asistencia tras el regreso. Las operaciones del PMA se han interrumpido a causa de la situación de emergencia surgido en el campamento de refugiados de Goma (Zaire), los fallos en el sistema de distribución y la insuficiente ejecución del programa por parte de los organismos colaboradores locales. Sin embargo, como la situación en Rwanda y Burundi se está estabilizando, se prevé que las operaciones volverán a la normalidad.

81. En el contexto de su mandato, el UNICEF está ejecutando diversas actividades en favor de los desplazados internos, tales como proyectos de saneamiento y salud en los campamentos de Bujumbura. Otros proyectos, como

la publicación y distribución a las escuelas primarias de material didáctico sobre la paz y los derechos humanos, aunque no concebido especialmente para los desplazados, tienen una influencia directa en ellos.

82. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) fue el primer organismo internacional en intervenir para aliviar la situación de los desplazados internos y el resto de la población afectada tras los sucesos de octubre de 1993, especialmente en el ámbito médico, enviando equipos de doctores y enfermeras cuando otros organismos se estaban yendo del país. Su estrategia fue la intervención a nivel de aldeas, y sólo en última instancia llevó a cabo acciones en los campamentos de desplazados. Más tarde redujo sus programas de asistencia a los desplazados y traspasó muchas de sus actividades a las Naciones Unidas. A medida que la situación en los campamentos empeoraba, el CICR estudiaba la posibilidad de enviar un equipo para reevaluar la situación de los desplazados internos. El CICR continuó también desarrollando sus actividades de protección habituales (visitas a los detenidos, capacitación en derecho humanitario, búsqueda de familiares).

83. Para facilitar las actividades de coordinación, en junio de 1994 el PNUD firmó un acuerdo con el Gobierno en virtud del cual se brinda apoyo al Gobierno para la coordinación de la asistencia humanitaria y su programa de rehabilitación, reconstrucción y reactivación de la economía, y promovió un llamamiento consolidado entre organismos para hacer frente a las necesidades de nutrición, salud y saneamiento de 250.000 beneficiarios. Se hace hincapié en la rehabilitación de mediano a largo plazo y el desarrollo de las capacidades institucionales, el fortalecimiento de la administración local, el programa presupuestario, la educación, la salud y los pequeños programas de reconstrucción en Karuzi y Gitega. El programa de los Voluntarios de las Naciones Unidas también ha enviado voluntarios para que trabajen con los organismos internacionales presentes en el país.

84. Desde abril de 1994 el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos han participado en diversas actividades, particularmente en el marco de la diplomacia preventiva, de conformidad con el mandato del Alto Comisionado 29/. El Alto Comisionado llevó a cabo dos misiones en el país, en mayo y agosto de 1994, y el 2 de septiembre de 1994 firmó un acuerdo con el Gobierno sobre un proyecto de asistencia técnica y servicios de asesoramiento. Un elemento del proyecto era la educación en derechos humanos y la paz destinado a los jóvenes, la magistratura, los militares y la policía, los abogados y la población en general. Esta iniciativa se coordinaría con los proyectos pertinentes del UNICEF y la UNESCO. Al ejecutar el proyecto el Centro emprendió en septiembre de 1994 una misión de evaluación de las necesidades en materia de asistencia técnica para la capacitación en derechos humanos destinada a los organismos encargados de aplicar las leyes. Otro elemento era un programa para el fortalecimiento del poder judicial.

85. El Representante se reunió con diversas organizaciones no gubernamentales que trabajaban en Burundi principalmente en la esfera de la asistencia humanitaria y el socorro de emergencia, incluidas Médécins sans Frontières, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna

Roja y la Federación Internacional Terre des Hommes. Otras organizaciones, como Action Aid, Caritas y la Federazione degli organismi cristiani per il servizio internazionale volontario (FOCSIV) también mantenían una presencia activa en el país. Además, Burundi recibía asistencia bilateral de gobiernos donantes (incluidos Francia, Bélgica, China, los Estados Unidos, Suiza y Egipto) y de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea.

86. Los organismos de las Naciones Unidas han mantenido consecuentemente la posición de que la coordinación de las actividades humanitarias incumbe al Gobierno. A lo largo del pasado año han alentado al Gobierno a reasumir sus funciones normales y reabrir sus escuelas y hospitales, en vez de crear escuelas y servicios médicos en los campamentos de desplazados, porque ello beneficiaría a un solo grupo étnico.

87. Los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales que trabajaban en Burundi tropezaban con diversos problemas, sobre todo con respecto al mantenimiento del nivel de asistencia humanitaria al país y a la situación de la seguridad. Las operaciones de "ville-morte" (huelga general) y otros incidentes de violencia desde agosto de 1994 habían entrafado a veces la paralización de los puertos, interrumpiendo en algunas ocasiones la cadena de socorro humanitario. Los organismos de asistencia humanitaria informaban de la escasez de suministros destinados a los desplazados, repatriados, refugiados y otras personas afectadas en el país, a raíz de la desviación de los recursos tras la crisis de Rwanda y el agotamiento general de los donantes. El personal de socorro se veía afectado por la delincuencia común y la inseguridad y muchos habían sido hostigados y amenazados. En agosto de 1994, tras el asesinato de un miembro de Voluntarios de las Naciones Unidas, funcionario del ACNUR en Kirundo, muchas organizaciones no gubernamentales optaron por la salida del país.

88. Tras los sucesos de abril de 1994 se hicieron importantes esfuerzos en Rwanda por prestar asistencia humanitaria de emergencia a los refugiados y los desplazados y promover el regreso a sus hogares. A fines de septiembre de 1994 se había establecido una estructura institucional con la participación del Representante Especial del Secretario General para Rwanda y de la Oficina de las Naciones Unidas para la Situación de Emergencia en Rwanda (UNREO) presidida por el Representante Residente del PNUD en su calidad de Coordinador Residente, y en colaboración con el ACNUR, el UNICEF, el PMA, la OMS, la FAO, la UNAMIR, el CICR y un gran número de organizaciones no gubernamentales 30/.

89. En junio de 1994 el Alto Comisionado para los Derechos Humanos estableció una oficina en Rwanda que, entre otras cosas, presta servicios al Relator Especial 31/ de la Comisión y a la Comisión de Expertos 32/. En su informe de 12 de agosto de 1994 el Relator Especial recomendó que se enviaran 20 expertos en derechos humanos para vigilar las "rutas humanitarias" establecidas para el regreso de los refugiados y los desplazados así como los lugares de retorno 33/. A fines de noviembre de 1994 se había enviado a 52 expertos, una de cuyas responsabilidades era facilitar el regreso de los refugiados y las personas desplazadas y la reconstrucción de la sociedad civil. En su informe al Consejo de Seguridad

sobre los progresos realizados 34/, el Secretario General comunicó que los organismos humanitarios habían convenido en facilitar principalmente el retorno de las personas internamente desplazadas a sus zonas de origen porque muchos campamentos serían inutilizables en la estación de las lluvias.

#### D. La búsqueda de soluciones duraderas

90. Desde hacía varios meses antes de la visita del Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, se venían celebrando laboriosas negociaciones entre los partidos de la mayoría (las llamadas Fuerzas de Cambio Democrático, que comprendían al FRODEBU y algunos otros partidos) y los partidos de la oposición (los llamados Partidos Políticos de Oposición, que incluían a la UPRONA y algunos otros), con la asistencia de dirigentes eclesiásticos y ancianos de la sociedad y la participación de representantes de la Organización de la Unidad Africana y del Secretario General, en calidad de asesores. En ciertas oportunidades las negociaciones habían sido perturbadas por la acción de elementos extremistas (estudiantes y desempleados, por una parte, y miembros del ex Palipehutu y otros, por la otra), que al formular nuevas exigencias en la mesa de negociación habían amenazado con hacer fracasar las negociaciones. Por ejemplo, durante la visita del Representante, la oposición (tutsi) exigía que además del Presidente electo (que casi seguramente sería un hutu) y el Primer Ministro (de la oposición tutsi), hubiese un Vicepresidente elegido también por la oposición. El hecho de que Burundi no se haya derrumbado, sobre todo después de los acontecimientos de abril de 1994 y el ulterior avance y toma del poder en Rwanda por el Frente Patriótico de Rwanda, debe atribuirse a la capacidad de liderazgo de las fuerzas moderadas y conciliadoras del país.

91. En septiembre de 1994 partidos representativos de gran parte de la mayoría y la oposición firmaron un "Pacto de gobierno", esto es, "un acuerdo concluido entre los partidos políticos para el establecimiento de instituciones de "consenso", el retorno a la paz, la seguridad y la confianza y el surgimiento de un Estado de derecho así como la rehabilitación económica del país" (art. 4). Con arreglo a este Pacto, todos los decretos promulgados por el Presidente de la República deben ser refrendados por el Primer Ministro, que procede de una "familia política" diferente de la del Presidente (art. 24). El Presidente tendrá que trabajar en estrecha cooperación con el Consejo de Seguridad Nacional, que se compone del Presidente, el Primer Ministro y diversos otros ministros y representantes de los partidos políticos y la sociedad civil. Los puestos en el Consejo de Seguridad Nacional se distribuirán entre los partidos de la mayoría a quienes corresponderá el 55%, y los partidos de la minoría, a quienes corresponderá el 45%. El Consejo deliberará sobre todas las decisiones presidenciales de importancia política (como por ejemplo, la declaración de guerra, la mediación extranjera o la intervención militar, la designación de oficiales militares y funcionarios civiles de alto rango, la promulgación de leyes, el recurso al referendo y las enmiendas a la Constitución) y está llamado a desempeñar un papel de conciliación entre las diferentes instituciones del Estado, en caso necesario (arts. 16 y 17). Al igual que en el Consejo de Seguridad, el 55% de las carteras ministeriales se asignará a los partidos de

la mayoría y el 45% a los partidos de la oposición. Se prevé que todos los cargos del Gobierno (excluidos el ejército y el Ministerio de Justicia) se distribuirán sobre la base de esos porcentajes. El 5 de octubre de 1994 el Primer Ministro formó un Gabinete con arreglo a lo dispuesto en el Pacto.

92. El Pacto también confiere al Presidente diversas atribuciones, a saber: velar por el retorno a la paz y la seguridad, desarmar a los civiles y dismantelar las milicias de ambos bandos, asegurar el regreso y la rehabilitación de desplazados y refugiados, en condiciones de seguridad, organizar un debate nacional sobre los problemas fundamentales del país con miras a adoptar un pacto nacional de convivencia pacífica, garantizar una educación sobre la paz, el respeto del derecho a la vida, la tolerancia y los valores democráticos, realizar investigaciones en los planos nacional e internacional sobre los sucesos de octubre de 1993, mantener relaciones con la diáspora burundiana y salvaguardar las libertades fundamentales de la persona y la independencia del poder judicial.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### A. El problema y sus posibles soluciones

93. En Burundi, el problema del desplazamiento interno se ha originado en el conflicto étnico, principalmente entre tutsis y hutus, orquestado en gran medida por sus dirigentes políticos. Por ello, las soluciones duraderas tendrán que ser políticas y respetar los principios fundamentales de derechos humanos. Como el conflicto ha llegado a un punto muerto, es sumamente difícil encontrar una fórmula que sea aceptable para ambas partes.

94. Como ya se ha indicado, los principales elementos de enfrentamiento entre hutus y tutsis están estrechamente relacionados con la historia de la nación. Durante la misión del Representante, se hicieron constantes referencias a esta historia, con una notable coherencia y con especial hincapié en los casos de asesinato por motivos étnicos de dirigentes políticos y los consiguientes actos de violencia y matanzas entre las comunidades. En particular, los burundianos lamentaban el derrocamiento de la monarquía, que había simbolizado a la nación y mantenido la unidad del país mediante un complejo sistema de privilegios y obligaciones entre "señores y súbditos". El derrumbe casi total del sistema tradicional de organización y liderazgo sociales, en todos los niveles, está íntimamente relacionado con el derrocamiento de la monarquía y ha dejado el campo libre a los politiqueros, respecto de los cuales parecía haber una desconfianza generalizada en todo el país.

95. La naturaleza de la composición étnica del país y el desequilibrio en la distribución étnica del poder parecen determinar las posibles opciones de los burundianos. Como ya se ha señalado, dado que los dos grupos étnicos principales están tan mezclados que son inseparables, la posibilidad de dividir el país sobre la base de criterios étnicos es impensable. Además, si bien los hutus constituyen una abrumadora mayoría que se ve favorecida por la democracia electoral, los tutsis siguen detentando firmemente el verdadero

poder del Estado en lo militar y económico. Si se deja de lado la violencia autodestructiva que no puede llevar a la victoria a ninguna de las partes, sería indispensable lograr un compromiso práctico, con miras a introducir reformas a largo plazo y, mientras tanto, hacer hincapié en la educación. Ese compromiso debería abarcar tres importantes sectores, a saber, la tierra, el ejército y la judicatura. La paz fracasó ya en el primer intento hecho. Un segundo fracaso sería inaceptable.

96. Aun en caso de que se logre la paz, es previsible que ciertos elementos sigan fomentando la inseguridad mediante actos terroristas y ataques armados, por lo que el desarme de las milicias debe convertirse en algo prioritario para el Gobierno. También es probable que continúen los actos espontáneos de violencia entre tutsis y hutus. El riesgo de que esos actos degeneren dependerá en gran medida del papel y la actitud del ejército. Es importante pues que los responsables del orden público mantengan el control de las fuerzas armadas, para evitar la anarquía. A la vez, todos los sectores de la población deberán estar mejor representados en las fuerzas armadas.

97. Las cuestiones relativas a la tierra seguirán influyendo en la política y la estabilidad. La explotación de las tierras abandonadas por los refugiados rwandeses que regresaron a Rwanda y que pertenecían a la antigua población de refugiados mayoritariamente tutsis, estará presente en el debate político, ya que la cuestión de si esas tierras deben atribuirse a repatriados burundianos (hutus) o a personas desplazadas (tutsis) podría crear tensiones. Se debe abordar la cuestión de la tierra y la situación de los repatriados y las personas desplazadas y formular recomendaciones sobre las reformas legales que puedan ser necesarias y las estructuras administrativas capaces de garantizar soluciones imparciales a este complejo problema. Dadas las repercusiones políticas de cualquier medida que se adopte en esta esfera, se debería pedir asistencia a los organismos de las Naciones Unidas y a especialistas en la materia.

98. En cuanto al desplazamiento, Burundi presenta un cuadro anómalo. En la mayoría de los países visitados por el Representante, las personas desplazadas solían ser miembros de grupos desfavorecidos y en general no disfrutaban de ninguna ventaja especial por parte del sistema. En cambio, en el caso de Burundi suele ocurrir lo contrario. El hecho de que los tutsis estuviesen en campamentos no significaba que se encontrasen en situación desfavorable, sino que necesitaban la protección del ejército. A pesar de ello, a menudo esos privilegios han sido paradójicamente fuente de sufrimiento para los tutsis desplazados. Las autoridades del país deberían tomar conciencia y hacerse responsables de esa situación. Por otra parte, los políticos de todas las tendencias deben apoyar sin ambigüedades la paz y no el odio, y esforzarse por eliminar de la política las divisiones étnicas y la discordia.

99. Si la estabilidad política se mantiene, las poblaciones desplazadas tendrán más garantías para regresar a sus hogares y volver a cultivar la tierra, en cuyo caso se necesitará asistencia para reconstruir las casas destruidas, sembrar semillas y preparar los cultivos alimentarios. Cualquier

otra ayuda psicosocial dependerá de la estabilidad, ya que ésta requiere cierto grado de esperanza en un futuro mejor y la existencia de un clima que permita restablecer la confianza en sí mismo y en el vecino.

100. A la vez, la reconstrucción es inconcebible en un entorno hostil. Por ello, los proyectos sobre pacificación, restablecimiento de la convivencia y reconciliación que ya se han puesto en marcha exigen necesariamente un mayor apoyo y una participación más importante de la comunidad internacional, así como frecuentes evaluaciones para asegurar el logro de sus objetivos. Además, se deberán estudiar otras iniciativas en favor de la paz, como la posibilidad de fomentar la reconciliación étnica mediante programas radiales, ya que la "máquina de rumores" es sumamente poderosa 35/. En esta etapa resulta difícil juzgar cómo podrá reorganizarse la vida en los municipios y si se puede resucitar la institución del ubusingantahe. La necesidad de una investigación a fondo en materia de creación de una estructura social en Burundi parece indispensable. Las organizaciones no gubernamentales podrían desempeñar un importante papel en el fomento del diálogo interétnico en todos los niveles.

101. Una de las características de la sociedad actual en Burundi es la ausencia casi total de proyectos sociales o de planes para ejecutar cualquier proyecto. Esto tendrá que cambiar, especialmente en lo que toca a los jóvenes. Al decir de un ministro, los burundianos rara vez toman iniciativas individuales, pero en cuanto miembros de un grupo son capaces de mostrar gran energía. Esta debería canalizarse mediante la creación de organizaciones comunitarias destinadas a apoyar el sistema judicial o la recuperación económica y el desarrollo.

#### B. Normas internacionales de derechos humanos

102. No cabe duda de que el Gobierno civil está decidido a proteger los derechos humanos. En 1994 patrocinó una resolución sobre la situación de los derechos humanos en Burundi y se adhirió a siete instrumentos de derechos humanos. Por otra parte, de la falta de progreso en las investigaciones y la hostilidad hacia las misiones internacionales de investigación se puede deducir que el Gobierno se opone al mismo tiempo al pleno esclarecimiento de los hechos relacionados con la violencia y las violaciones de los derechos humanos.

103. El análisis efectuado en la sección B del capítulo II muestra que en Burundi el respeto de los derechos humanos es particularmente vulnerable. Además, según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, no existe ningún recurso eficaz en caso de violación de los derechos humanos ni está realmente prohibido incitar a la violencia en las fuerzas armadas, la policía o el público en general 36/. El fortalecimiento y la realización de las normas de derechos humanos debería ser un elemento fundamental de las políticas del nuevo Gobierno.

104. Por las razones mencionadas, sólo en casos extremos se debería recurrir a la suspensión de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y siempre que esa suspensión esté autorizada; en esos casos de

absoluta necesidad, se debería respetar estrictamente el principio de la proporcionalidad y observar escrupulosamente las formalidades del procedimiento de suspensión.

105. Burundi también debería considerar, como cuestión de prioridad, su adhesión a la Convención sobre el genocidio. La noción de responsabilidad individual consagrada en esa Convención, que se ha reiterado en relación con el concepto de "crímenes contra la humanidad" 37/ podría transformarse en un elemento de disuasión eficaz.

#### C. La mujer y el niño

106. Invertir en la rehabilitación social y psicológica de las mujeres afectadas por la crisis es un factor importante que han de tener en cuenta los organismos internacionales de socorro y desarrollo. Por ejemplo, es raro que las mujeres hayan participado en matanzas y es menos frecuente que sean víctimas de esas matanzas, por lo que siguen siendo el elemento estable del núcleo familiar y la sociedad. Además, las mujeres son el centro de las actividades de subsistencia en los campamentos y desempeñan un importante papel en la reconstrucción de sus hogares. Dado que muchas mujeres han enviudado como consecuencia de los actos de violencia y las mujeres desplazadas jefes de familia son muy numerosas, su supervivencia y la de sus hijos dependerá de su capacidad para ganarse la vida y recibir educación y formación en caso necesario. La capacidad de la mujer para adquirir y heredar tierras también debería abordarse como una cuestión de prioridad. Invertir en los jóvenes, que representan más del 50% de la población del país, y no sólo en los jóvenes instruidos, es una necesidad apremiante, por ejemplo, para combatir la formación de milicias y guerrillas.

107. Nunca se hará bastante hincapié en el papel que la educación de la mujer y el niño pueden desempeñar en esta esfera. Por ejemplo, en 1990 la tasa de alfabetización de adultos era del 50% y el número de mujeres analfabetas era el doble que el de los hombres 38/. Los proyectos de educación para la paz, como los ejecutados por el UNICEF, merecen un apoyo y un seguimiento mayores. Se debería apoyar a los "grupos de mujeres para la paz" que ya están funcionando. Es necesario adoptar urgentemente las disposiciones jurídicas que permitan mejorar la condición de la mujer, especialmente en materia de propiedad y derechos sucesorios. El apoyo para la evaluación de las necesidades y la ejecución de los proyectos encaminados a estos fines podría prestarse por conducto del programa de protección de la mujer africana en crisis del UNIFEM, con sede en Nairobi, que en los últimos años ha adquirido experiencia en la esfera de la protección y potenciación de las mujeres africanas desplazadas por las distintas crisis. También deberían participar el Banco Mundial y los organismos de desarrollo.

#### D. Actividades de derechos humanos

108. La educación en derechos humanos en todos los niveles de la administración civil y militar es decisiva en este momento de la historia del país. Se debe asignar más personal de contratación internacional al proyecto administrado por los Servicios de Asesoramiento del Centro de Derechos

Humanos, para que se cumplan los objetivos fijados en materia de promoción y protección de los derechos humanos. El proyecto debería ejecutarse en estrecha colaboración con los organismos internacionales presentes en el país, especialmente el ACNUR y el UNICEF, y coordinarse con las diversas actividades realizadas por la oficina del Representante Especial del Secretario General. El proyecto debería tener por finalidad la creación de capacidades administrativas y la asistencia para la gestión de recursos y el buen gobierno. Cabe acoger con beneplácito y alentar las misiones de evaluación de necesidades, como la realizada por el Centro de Derechos Humanos en septiembre de 1994 para prestar asistencia técnica con miras al fortalecimiento de la aplicación de la ley y se deberán considerar atentamente sus recomendaciones.

109. Además de este proyecto, es necesario asegurar una presencia internacional en pequeña escala para seguir de cerca la situación humanitaria y de derechos humanos en el país, y especialmente la de las personas internamente desplazadas; asegurar el enlace con los demás organismos internacionales y prestar asesoramiento al Representante Especial del Secretario General y al Representante para la cuestión de las personas internamente desplazadas, en todo lo relativo a sus respectivos mandatos, así como mantener abiertos canales de comunicación entre todos ellos. Una oficina de esta índole podría proporcionar al Secretario General los antecedentes necesarios para sus informes anuales a la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Burundi; también podría proporcionar información al Representante para la cuestión de las personas internamente desplazadas y mantener vínculos con otros foros internacionales y regionales de derechos humanos.

110. Además de la presencia en pequeña escala que se ha propuesto, las organizaciones no gubernamentales internacionales y el Representante Especial del Secretario General para Burundi, han pedido que se efectúe una misión de supervisión 39/, que coordinaría la acción de las Naciones Unidas y la OUA, complementaría la misión de la OUA en el país y actuaría como elemento de disuasión al presentar informes e interceder ante las autoridades para proteger a los particulares e impedir el deterioro de la situación de los derechos humanos; también se debería facilitar el proceso de reconciliación nacional enviando al país a observadores internacionales 40/. Ahora bien, se han planteado dudas sobre el envío en estos momentos de una misión de vigilancia de gran envergadura. Algunos consideran que muchos de los "testigos" internacionales serían recibidos con hostilidad y podrían poner en peligro la presencia de los organismos internacionales en el país.

111. Al mismo tiempo, parece haber acuerdo general sobre la necesidad de investigar oficialmente el golpe de Estado y las consiguientes matanzas de octubre de 1993, para que los autores puedan ser identificados y castigados. Ahora bien, esto plantea un dilema. Por una parte, la causa de la paz requiere que se amplíen las bases del consenso y la reconciliación nacionales, pero por la otra, la identificación y el castigo de los responsables de las matanzas parecen necesarios para restablecer la confianza en el imperio de la ley y el sistema judicial 41/. Una vez adoptadas esas

medidas, se podrá hacer frente al sentimiento obstinado de venganza y a la tradición profundamente arraigada de que la muerte es la única manera de tratar al "enemigo". El Pacto de gobierno estipula que las personas involucradas de alguna forma en esos hechos no podrán ser miembros del Gobierno o de la Asamblea Nacional ni ocupar cargos públicos de alto nivel, lo que no podrá cumplirse plenamente si no se esclarecen los hechos y se deslindan las responsabilidades. Al abordar esta cuestión, se debe buscar un equilibrio entre las medidas necesarias, por una parte, y por la otra los sentimientos en juego y las graves consecuencias políticas que podría tener esa investigación, aun antes de que se alcancen o publiquen las conclusiones pertinentes. A este respecto, la Comisión Sudafricana de la Verdad y el Tribunal para Rwanda son modelos que vale la pena tener en cuenta. También se podría estudiar la posibilidad de crear una comisión judicial nacional de investigación compuesta por miembros de cada uno de los grupos de población del país, con la asistencia y colaboración de expertos y consultores internacionales 42/.

112. En esas actividades de derechos humanos, es importante tener presente que las poblaciones internamente desplazadas y dispersas son particularmente vulnerables, porque el conflicto las convierte en verdaderos rehenes. Ya se trate de tutsis desplazados, que se consideran amenazados por la mayoría hutu o de hutus dispersos que ven un peligro en la minoría tutsi respaldada por los militares, ambos grupos son víctimas del vacío de poder. La precariedad de la situación se ve agravada por la división, en el seno del Estado, entre el Gobierno electo y el ejército, que normalmente es el brazo armado de todo gobierno. Evidentemente, esta situación exige la atención, la protección y la asistencia de la comunidad internacional. En realidad, las necesidades en este caso no pueden ser satisfechas por los procedimientos normales en materia de derechos humanos y justifica una acción internacional más audaz, con la colaboración de todos los protagonistas.

E. Operaciones internacionales humanitarias, de establecimiento de la paz y de mantenimiento de la paz

113. Habrá que aumentar los recursos destinados a asistencia humanitaria y otras respuestas de urgencia en Burundi para atender las necesidades, que por el momento no se espera que disminuyan. Como las reducciones de la ayuda de carácter urgente pueden tener graves repercusiones políticas, es menester evitarlas. Se requerirá asistencia para reactivar los cauces comerciales ordinarios de suministros de semillas y otros insumos agropecuarios, efectuar evaluaciones pormenorizadas de las poblaciones afectadas y, siempre que sea posible, reasentar a las personas desplazadas. La presencia y la ayuda internacionales no están distribuidas parejamente en todo el país; así, por ejemplo, al parecer los organismos internacionales han dejado de lado a Muramvya. El aumento de la asistencia debe ser correlativo a la existencia de garantías de seguridad del Gobierno y de las fuerzas armadas para los organismos humanitarios.

114. Es importante advertir que los partidos políticos están explotando con fines asimismo políticos los problemas de la ayuda humanitaria internacional. Las reducciones de la ayuda alimentaria a las personas desplazadas o la

renuencia de los organismos internacionales a participar en la asistencia a las mismas están siendo consideradas a través de prismas étnicos y son objeto de críticas. Los organismos internacionales se ven obligados a adoptar una actitud defensiva para no convertirse en peones del juego político y al hacerlo corren el riesgo de que la situación distorsione su evaluación de las necesidades humanitarias. Dicho de otro modo, si bien a menudo es cierto que los tutsis desplazados pueden estar menos necesitados de alimentos y seguridad de lo que afirman y que sus temores pueden ser exagerados, no cabe excluir que en determinados casos haya problemas graves y reales. El Representante entiende en toda su amplitud los dilemas en que a menudo se encuentran los organismos, pero, sean cuales fueren las dificultades y las carencias, debe observarse que todos los funcionarios de Burundi manifestaron su satisfacción por la mayor atención que la comunidad internacional ha prestado últimamente al país.

115. También se debe observar que la crisis del desplazamiento interno en Burundi ha sorprendido hasta cierto punto a los organismos internacionales, lo cual es comprensible habida cuenta de que las necesidades a las que hay que atender son gigantescas y van en aumento en la región considerada en conjunto. Los recursos se destinaron a atender las necesidades de Goma y otros campamentos de refugiados rwandeses y se dejó a los organismos que actúan en Burundi con menos asistencia y menos medios para hacer frente a la situación humanitaria y ante el dilema de qué necesidades considerar más apremiantes y de qué personas ocuparse en primer lugar.

116. En estas circunstancias, la cuestión del mandato resulta crucial: si no se encarga concretamente a ningún organismo atender a las personas desplazadas dentro de un país, será muy difícil abordar globalmente sus necesidades en casos como los de Burundi. No se trata sólo de asignar recursos, sino además de evaluar la verdadera índole del problema en el país, por lo que se propuso al Representante que enviase a un delegado que "abogara por los desplazados", es decir, recogiese información sobre las evaluaciones de necesidades y las actividades que llevan a cabo los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales. A juicio del Representante, la Comisión debería estudiar atentamente esta propuesta.

117. En cualquier caso, los representantes de los organismos expusieron en varias ocasiones que habría que reforzar la cooperación interinstitucional para alcanzar, por lo menos, una evaluación más fidedigna de las necesidades, en particular en el terreno de la sanidad y de las condiciones de salubridad. Además, se refirieron a la posibilidad de distribuir geográficamente las competencias. La presencia de la comunidad internacional podría hacerse más patente en los campamentos de desplazados, al tiempo que se convocase una reunión del Ministerio de Acción Social, los organismos y los donantes, para analizar las distintas maneras posibles de atender esas necesidades. Habría que aumentar la asistencia y la protección a los desplazados dentro del país, al tiempo que las autoridades, en coordinación con los organismos humanitarios, deberían asumir la función esencial de instaurar estructuras administrativas en los campamentos y organizar la distribución de la asistencia de urgencia. Ahora bien, los organismos humanitarios deberían supervisar esas disposiciones y además habría que considerar la posibilidad

de desplegar monitores que alentasen a las personas desplazadas a regresar a sus lugares de origen, como en Rwanda. Los organismos podrían ayudar al respecto suministrando conocimientos técnicos especializados y su experiencia, no sólo para prestar protección y asistencia durante la fase de emergencia, sino también para facilitar la reintegración, la rehabilitación y la reanudación de la vida normal. Aunque se debe alentar y apoyar la creación de organizaciones no gubernamentales locales, también se debe instar a las organizaciones no gubernamentales internacionales a que intervengan en todas estas fases.

118. Los distintos problemas mencionados anteriormente a propósito de la "politización" inevitable de la asistencia humanitaria exigen que ésta aparezca vinculada a una presencia internacional suficiente. Se expresó, empero, el temor de que la aparición de escoltas militares internacionales de envergadura no sería bien recibida y podría aumentar las tensiones y poner en peligro a los expatriados y al personal local, a menos que fuese decisiva, estuviese bien coordinada y fuese suficiente para proteger una acción humanitaria efectiva.

119. A decir verdad, una cuestión sumamente debatida en Burundi es la de una posible intervención militar internacional para evitar otra matanza o genocidio similar al de Rwanda. Aunque los partidos de la mayoría se han mostrado favorables a esa intervención por su propia protección, el ejército se opone firmemente a ella porque significaría una pérdida de poder militar (el único modo en que la minoría tutsi considera que se puede proteger a sí misma). No es fácil decir qué habría que hacer al respecto, aunque los observadores internacionales han señalado que hay que encontrar soluciones pacíficas dentro del país y que ninguna fuerza exterior, por grande que sea, influirá en la búsqueda a largo plazo de la paz. En cualquier caso, no es muy probable que se lleve a cabo una acción militar de esa índole habida cuenta del ambiente internacional actual. Ello no obstante, la posibilidad de emprender esa acción puede tener efectos disuasorios que no hay que subestimar, aunque sólo sea como último recurso.

120. La comunidad internacional debe mantener su actitud unificada ante los problemas actuales del país. Hasta la fecha, en varias declaraciones, el Consejo de Seguridad, la Unión Europea y la OUA han manifestado su apoyo a las fuerzas moderadas y han instado a que se reanuden y concluyan cuanto antes las negociaciones. También se ha planteado como condición indispensable para la aprobación de préstamos y otra asistencia al desarrollo una solución pacífica y el restablecimiento de la paz. Los países donantes y otros países, además de las organizaciones internacionales, deben seguir haciendo hincapié en que la comunidad internacional no permanecerá inerte ni se limitará a ser testigo de otra tragedia de la magnitud de las matanzas ocurridas en Rwanda. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General, a las que ya se ha planteado la situación del país y que siguen muy de cerca los acontecimientos, disponen de diversas opciones jurídicas y políticas, desde sanciones personales a una intervención militar directa.

121. Además de la preparación para situaciones de emergencia y la asistencia de urgencia, los organismos internacionales están estudiando ya cómo reanudar su labor de desarrollo a más largo plazo. Los donantes tendrán que considerar que un desarrollo económico rápido que contrarreste el desempleo y otros factores económicos negativos será un factor importante del mantenimiento de la paz.

122. Se ha afirmado que un planteamiento global es aquel en el que se pone en práctica múltiples medidas distintas, pero concertadas, en un esfuerzo por interrumpir el ciclo de exilio, regreso, desplazamiento interno y nuevamente exilio 43/. La finalidad última de un planteamiento de esa índole es fomentar la estabilidad general de la sociedad y el respeto de los derechos de sus ciudadanos y, por consiguiente, eliminar los factores que ocasionan los desplazamientos. El mantenimiento de la paz y la seguridad, el fomento del desarrollo económico y social y el respeto de los derechos humanos deben ser considerados elementos esenciales de todo enfoque humanitario realmente global. Por este motivo, parecería indispensable efectuar un análisis de las competencias concretas de todos los elementos que intervienen en las actividades de las Naciones Unidas antes mencionadas (políticas, humanitarias, de defensa de los derechos humanos, de fomento del desarrollo) 44/. Quienes actúan en esos sectores habrán de beneficiarse de la presencia del Representante Especial del Secretario General para Burundi y de su capacidad de coordinación.

#### F. Enfoques regionales

123. Burundi forma parte de toda una región afectada por un problema común de desplazamiento, para solucionar el cual es menester aplicar además un enfoque subregional. Por este motivo, se ha recomendado que se refuerce un planteamiento más amplio de la cuestión de la reconciliación nacional y que para ello se convoque una conferencia subregional 45/; habría que apoyar plenamente esta iniciativa. La cuestión del desplazamiento debe formar parte de una conferencia de esas características, además de otras medidas o actividades llevadas a cabo por las Naciones Unidas, pues la cuestión de los refugiados amenaza con convertirse en uno de los problemas más críticos y complejos del África central.

124. Habrá que fomentar aún más los enfoques regionales de las Naciones Unidas. Por ahora, se han instituido estructuras autónomas en cada uno de los países, habida cuenta de las situaciones respectivas. A este respecto, sería útil evaluar la función de los Enviados Especiales del Secretario General a Rwanda y Burundi y de la Oficina del ACNUR, a fin de estudiar la forma de fomentar los enfoques regionales globales.

125. Además habrá que instar a la Organización de la Unidad Africana a que estudie qué iniciativas regionales sería adecuado poner en práctica.

#### G. Observación final

126. El caso de Burundi es una magnífica oportunidad para comprender a fondo el problema general de los desplazamientos dentro de un país y las diversas maneras en que se manifiesta. En comparación con la situación de otros países visitados por el Representante del Secretario General, el análisis del caso de Burundi resulta especialmente instructivo y útil para estudiar modos de abordar estos problemas en los contextos nacionales pertinentes.

127. En algunos de los países visitados -por ejemplo, Somalia, Sudán, Sri Lanka y la ex Yugoslavia-, los desplazados eran grandes grupos de personas que vivían en campamentos, desarraigadas de sus lugares de origen y privadas de toda su base de recursos, a consecuencia de lo cual dependían totalmente de la asistencia humanitaria y de la incierta protección de las autoridades bajo cuyo control estaban. En El Salvador, en cambio, en el período subsiguiente al acuerdo de paz, los desplazados dentro del país eran fundamentalmente aldeanos que vivían en zonas rurales en las que aún estaban constreñidos por la falta de tierras y de servicios esenciales y se hallaban en condiciones de seguridad precarias. En Colombia, los desplazados consiguieron ponerse a salvo fundiéndose en la comunidad para evitar ser identificados claramente, pero como las comunidades en las que se habían introducido eran asimismo pobres y estaban insuficientemente protegidas, la difícil situación de los desplazados en el país no difería gran cosa de la de las comunidades que los albergaban. En cierto modo, en Burundi se aunaron esas distintas formas de desplazamiento interno: los desplazados que vivían en los campamentos protegidos por el ejército representaban la forma habitual existente en muchos países, en tanto que las personas dispersas eran comparables hasta cierto punto a los desplazados de El Salvador y de Colombia.

128. La situación de las personas desplazadas y de las dispersas en Burundi presentaba, empero, algunas características propias: a diferencia de los desplazados de otros países, cuya fuente de inseguridad radicaba a menudo en las fuerzas armadas y en las fuerzas rebeldes en situaciones conflictivas, los desplazados de Burundi estaban protegidos por el ejército. Las personas dispersas, por su parte, evitaban recurrir a las fuerzas de seguridad para su protección, pero, a diferencia de los desplazados de El Salvador o de Colombia, no desaparecían en las aldeas o comunidades rurales sino en las montañas, los pantanos y los valles, lejos de los caminos.

129. Lo que explica los rasgos característicos del caso de Burundi es la división que existe entre el Gobierno, al que se identifica con la mayoría hutu, y el ejército, que se identifica con la minoría tutsi. Como el verdadero instrumento de control es el ejército, los tutsis desplazados dependen de él para su protección, mientras que los hutus le huyen. El ejército es normalmente el brazo armado del Gobierno; en Burundi, se hallan enfrentados.

130. Esta división entre el Gobierno electo de la mayoría y el ejército que representa a la minoría hizo de Burundi un ejemplo perfecto del vacío de poder que normalmente se asocia a una crisis de identidad nacional. Mientras

que habitualmente ese vacío significa que el Gobierno, o cualquier otra autoridad, no consigue proporcionar protección y asistencia suficientes a quienes están bajo su soberanía, en Burundi la crisis es doble a causa de la división entre el Gobierno y el ejército, cada uno de los cuales proporciona protección y asistencia a su propio grupo, al tiempo que constituye una amenaza para el otro.

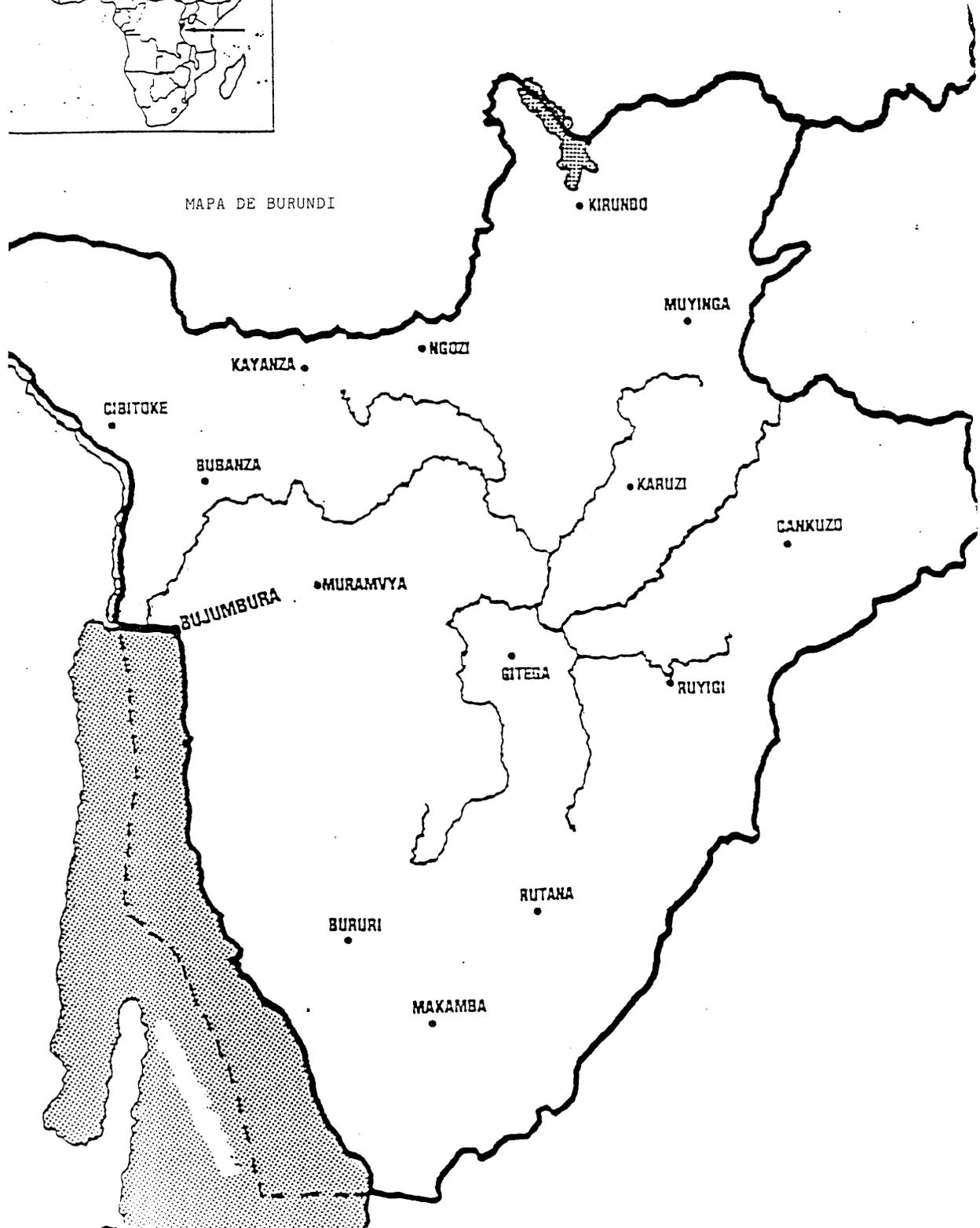
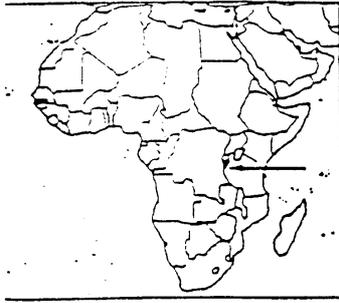
131. Paradójicamente, ambas partes se sienten muy amenazadas por la otra y buscan la protección de la comunidad internacional, aunque sus necesidades, peticiones y expectativas concretas difieren por sus circunstancias propias. El Gobierno, y por consiguiente la mayoría hutu, no considera suficiente la asistencia y hace hincapié en la protección, si fuese menester mediante una intervención militar internacional, en tanto que el ejército y, por consiguiente los tutsis, tendrían bastante con una asistencia material y se opondrían firmemente a una presencia militar.

132. Así pues, la situación de Burundi requiere la intervención internacional para ayudar a las dos partes de un país dividido a prestar protección y asistencia a todos sus ciudadanos y ayudar al país a restablecer la paz, la armonía, el sentimiento de pertenencia colectiva a la nación y un empeño común para forjar un país. Pese a que en el conflicto no puede haber vencedores, en el país hay amplio campo para una considerable creatividad en la solución de la crisis nacional. Ahora bien, la función de mediadores de quienes son ajenos al conflicto debe estimular o facilitar esa creatividad.

133. Debe observarse que las divisiones, aunque muy enconadas, son más ficticias o míticas que reales, si sus factores determinantes fuesen las características físicas o culturales. Además, se afirma que ha habido múltiples matrimonios interétnicos. Cada vez que el Representante preguntó a los burundianos si eran capaces de distinguir entre los tutsis y los hutus, su respuesta fue siempre positiva, pero con grandes reservas: sí, pero con un considerable margen de error, en ocasiones concretado entre el 30 y el 35%. Como ya se señaló anteriormente todos los burundianos hablan un mismo idioma y están mezclados en sus lugares de residencia. Cuando el Representante preguntó si en el país existía un movimiento intelectual que pudiera rebatir los mitos divisivos de la identidad étnica, la respuesta fue negativa y se le explicó que los genocidios habían privado al país de por lo menos una generación de hombres y mujeres instruidos que hubiesen podido constituir una vanguardia intelectual en ese terreno. A resultas de lo anterior, se le explicó, la dirección actual era inusitadamente joven y, naturalmente, estaba abrumada por problemas y crisis políticos apremiantes. Ello no obstante, cuando se les señala, los burundianos reconocen fácilmente que buena parte de lo que los divide está en función de percepciones que sólo reflejan o explican parcialmente su compleja realidad.

134. Las percepciones son, con todo, reales y a menudo constituyen un motivo convincente para actuar. Ahora bien, las percepciones se modifican con el paso del tiempo y según los contextos. Lo que la comunidad internacional puede hacer para ayudar a Burundi es redefinir y reestructurar el contexto a fin de que aparezcan otras perspectivas nacionales. En muchos sentidos, lo que los habitantes de Burundi deben conseguir es reestructurar las relaciones

de poder anteriormente estratificadas para fomentar la equidad entre los grupos étnicos al tiempo que se basen en los aspectos constructivos de su pasado. Un aspecto sobresaliente de este pasado es el que los tutsis y los hutus convivieron como vecinos, se casaron entre ellos y se consideraron ante todo y sobre todo burundianos, unidos por una historia, un idioma y una cultura comunes y, en la actualidad, la perspectiva de constituir una nación. Proteger y prestar asistencia a los desplazados en el interior del país es sólo un aspecto de todo lo que hay que hacer. Los burundianos necesitan tener el convencimiento de que su Gobierno y su ejército los protegerán a todos por igual y les prestarán asistencia sin discriminación por motivo alguno, y desde luego no por la etnia a la que pertenezcan, y de que la comunidad internacional está dispuesta a cooperar para que se alcance ese objetivo común y deseosa de hacerlo.



Notas

1/ Véase la declaración hecha el 6 de octubre de 1994 durante el 45º período de sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR por el Ministro de Derechos Humanos y Refugiados de Burundi.

2/ René Lemarchand, Burundi (1994), pág. xii.

3/ Lemarchand, ibid., pág. 6.

4/ Artículo 8 de la Constitución. Véase Rapport d'évaluation des besoins en matière d'assistance technique dans le domaine des droits de l'homme au Burundi, preparado por el Centro de Derechos Humanos tras una misión a ese país del 16 al 22 de abril de 1993.

5/ Lemarchand, op. cit., págs. 4 y 5.

6/ Comité Estadounidense para los Refugiados (USCR), Transition in Burundi (1993), pág. 5.

7/ El concepto de "tribus", que en muchos casos es discutible, en el caso de Burundi es totalmente inadecuado ya que supone la existencia de entidades culturales dotadas de una estructura horizontal.

8/ Esto refleja un esfuerzo deliberado por crear y mantener las ideologías hutu y tutsi surgidas en la clase política poco antes de que el país se independizara en 1962.

9/ Lemarchand, op. cit., pág. 15.

10/ Según se afirma, durante mucho tiempo los himas habían sido mirados en menos por la corte y la clase alta tutsi. Durante el Gobierno de Micombero, se produjeron divisiones regionales entre los tutsis y los de Bururi pasaron a ser más poderosos. En particular, muchos se unieron al ejército, inicialmente en razón de la relativa pobreza de su región de origen y, más adelante, del favoritismo.

11/ Se afirma que la cifra de muertos varía de 50.000 a 80.000. Véase, por ejemplo, William J. Butler y George Obiozor, "The Burundi Affair 1972", abril de 1973.

12/ Informe del USCR, pág. 12.

13/ Lemarchand, op. cit., pág. 116.

14/ Informe del USCR, pág. 14.

15/ Informe del USCR, pág. 15.

16/ Ibid.

- 17/ Lemarchand, op. cit., pág. 165.
- 18/ A esto se añade el hecho de que ambos bandos tienen interés en exagerar las cifras: los hutus para demostrar que necesitan mayor protección y los tutsis para demostrar que han sido las víctimas.
- 19/ Burundi tiene un ingreso per cápita muy bajo que lo sitúa entre los 36 países en desarrollo más pobres del mundo.
- 20/ Lemarchand, op. cit., nota 1, pág. 1.
- 21/ Véase el informe del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre la misión que efectuó a Rwanda (E/CN.4/1994/7/Add.1).
- 22/ A la época de la misión en Rwanda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (11 y 12 de mayo de 1994), se estimaba que había 2 millones de desplazados internos y 300.000 refugiados. Véase el párrafo 26 del documento E/CN.4/S-3/3.
- 23/ E/CN.4/1995/12 (12 de agosto de 1994).
- 24/ Informe preliminar de la Comisión de expertos independientes (S/1994/1125, anexo), pág. 28.
- 25/ Comité Internacional de la Cruz Roja (1958), pág. 36.
- 26/ Véase también CERD/C/45/CRP.1/Add.1 y 3, párr. 15.
- 27/ CERD/C/45/CRP.1/Add.1 y 3.
- 28/ Inicialmente, el Gobierno había solicitado un contingente de 5.000, pero tropezó con el rechazo enérgico de la oposición y no encontró eco favorable en el ejército.
- 29/ Véase el apartado f) del párrafo 4 de la resolución 48/141 de la Asamblea General.
- 30/ Véase "Informe del Secretario General sobre la situación en Rwanda" (S/1994/565, de 13 de mayo de 1994).
- 31/ Nombrado en virtud de la resolución S-3/1, de 25 de mayo de 1994.
- 32/ Establecida en virtud de la resolución 935 (1994) del Consejo de Seguridad, de 1º de julio de 1994.
- 33/ E/CN.4/1995/12, párr. 42.
- 34/ Véase "Informe del Secretario General sobre los progresos realizados por la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda" (S/1994/1133, de 6 de octubre de 1994).

- 35/ Este programa se está ejecutando desde Addis Abeba.
- 36/ CERD/C/45/CRP.1/Add.1 y 3.
- 37/ Véase la Comisión de expertos sobre la ex Yugoslavia, creada por resolución 780 (1992) del Consejo de Seguridad, de 6 de octubre de 1992.
- 38/ PNUD, Informe sobre desarrollo humano 1994.
- 39/ Véase el informe del Secretario General sobre la situación en Burundi (S/1994/1152).
- 40/ Véase Amnistía Internacional, documento IOR 41/02/94 (mayo de 1994).
- 41/ Véanse también los documentos CERD/C/45/CRP.1/Add.1 y 3, párr. 20.
- 42/ Véase también el documento CCPR/C/79/Add.41.
- 43/ EC/1994/SCP/CRP.3 (3 de mayo de 1994).
- 44/ De otro modo, podrían surgir incompatibilidades entre esas competencias. Así, por ejemplo, en lo que respecta a la reunión de información sobre violaciones de los derechos humanos, que podría ser manejada de una manera por un órgano de investigación y de otra por un mecanismo de diplomacia preventiva. Para un análisis de esta cuestión, véase el documento E/CN.4/Sub.2/1994/39.
- 45/ Véase el documento S/1994/1133, párr. 64.

-----