



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1997/43/Add.1  
24 de febrero de 1997

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
53° período de sesiones  
Tema 9 d) del programa provisional

INTENSIFICACION DE LA PROMOCION Y EL FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS  
Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, EN PARTICULAR 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 con arreglo a la resolución 1996/52 de la  
Comisión de Derechos Humanos

Adición

Estudio de casos de desplazamiento: Mozambique

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1 - 8	3
I. EL CONTEXTO . . . . .	9 - 32	5
A. Antecedentes históricos y socioeconómicos . . . . .	9 - 12	5
B. Guerra de liberación e independencia . . . . .	13 - 15	6
C. Campañas de desestabilización y guerra civil . . . . .	16 - 23	7
D. Negociaciones y acuerdo de paz . . . . .	24 - 28	10
E. Fase de aplicación del Acuerdo de Paz . . . . .	29 - 32	11

INDICE ( continuación )

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. TIPOS DE DESPLAZAMIENTO Y RESPUESTAS . . . . .	33 - 52	13
A. Motivos de la huida; estrategias para evitar el desplazamiento . . . . .	33 - 44	13
B. Situación durante el desplazamiento y medidas adoptadas para proporcionar asistencia y protección . . . . .	45 - 52	15
III. RETORNO Y REINSECCION . . . . .	53 - 81	18
A. Preocupaciones humanitarias . . . . .	55 - 58	18
B. Problemas de protección . . . . .	59 - 62	19
C. Estrategia para facilitar el retorno, el reasantamiento y la reintegración . . . . .	63 - 71	20
D. De los programas de emergencia a la asistencia al desarrollo . . . . .	72 - 75	24
E. Problemas de desplazamiento pendientes . . . . .	76 - 81	25
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	82 - 91	26

## INTRODUCCION

1. Uno de los más importantes desplazamientos de población como consecuencia de un conflicto armado, agravado en este caso por la sequía, fue el que se produjo en Mozambique entre 1977 y 1992. Ese desplazamiento en masa fue impulsado en gran medida por los medios y las estrategias de guerra adoptados por los dos protagonistas principales, y en particular por la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO), grupo armado de oposición. Se ha calculado que entre 900.000 y un millón de personas murieron durante el conflicto, que se caracterizó por los ataques directos y el uso del terror como arma contra los civiles, el trabajo forzado, el reclutamiento forzado de niños soldados, las medidas de traslado forzado, el uso generalizado de minas terrestres y la destrucción generalizada. Esto liquidó la infraestructura del país y afectó gravemente la estructura social de la sociedad. A causa de las hostilidades, de una población estimada de 16 millones de personas, 1,7 se exilaron en los países vecinos y el número de los desplazados internos en todo el país osciló entre 3,5 y 4,5 millones de civiles <sup>1</sup>.

2. Tras dilatadas y difíciles negociaciones, las partes convinieron en un marco amplio y detallado para un proceso de paz. A la luz de las sospechas mutuas y del frágil entorno administrativo, social y económico, la aplicación del Acuerdo de Paz fue un proceso complejo y frágil, que requirió el compromiso continuado de los firmantes y el amplio apoyo de la comunidad internacional. Las dos partes interesadas consideraron que las Naciones Unidas eran la organización más apropiada para facilitar la consecución de ese objetivo, por lo cual se les asignó el papel central a los efectos de la coordinación y de la ejecución de las actividades necesarias con este fin. El proceso de paz culminó en las elecciones generales celebradas en octubre de 1994. A esa época, la mayoría de los desplazados había regresado, se habían completado el desarme y la desmovilización y el movimiento insurgente se había convertido en un partido político. La asistencia humanitaria fue una parte integral del Acuerdo de Paz y contribuyó sustancialmente a todo ese proceso, entre otras cosas, al establecer relaciones de trabajo y confianza entre las partes. No obstante, para obtener resultados satisfactorios se debían lograr adelantos en otras esferas del Acuerdo de Paz.

3. Cuando la población desplazada empezó a creer en las perspectivas de una paz duradera, se inició un retorno en masa a las zonas rurales devastadas. A menudo, los desplazados internos fueron los primeros en regresar y en gran medida debían bastarse a sí mismos, sin ninguna asistencia para el transporte o el reasentamiento. Sin embargo, el Acuerdo de Paz dio también a la comunidad internacional una gran oportunidad para prestar asistencia con fines de reasentamiento y reintegración, lo que era fundamental para el proceso de reconstrucción. Tras la etapa de transición, los principales retos para el Gobierno y la comunidad internacional han sido consolidar la democracia y promover una reconstrucción económica y social que permita el desarrollo sostenible, asegurando así la reintegración duradera de los desplazados.

4. El Representante del Secretario General para la cuestión de los desplazados internos visitó Mozambique del 21 de noviembre al 3 de diciembre de 1996. Dado que en Mozambique se habían observado todos los aspectos del desplazamiento y que el proceso de retorno se consideraba, en general satisfactorio, el Representante estimó que una visita sería útil para tener una visión de los problemas del desplazamiento y la manera de solucionarlos constructivamente. En particular, la finalidad de la misión era examinar las necesidades de los desplazados internos durante las diferentes etapas del desplazamiento así como la manera y la medida en que se atendían esas necesidades, tanto de parte de los propios desplazados como de las diversas entidades interesadas en prestarles protección y asistencia.

5. El Representante desea expresar su reconocimiento al Gobierno de Mozambique por su invitación a visitar el país y por la actitud franca y abierta de sus interlocutores.

6. En el curso de su misión, el Representante fue recibido por el Presidente Sr. Joaquim Alberto Chissano, los Ministros de Relaciones Exteriores y Cooperación, Interior y Administración Pública, los Viceministros de Justicia y Asuntos Sociales y el Fiscal General, así como algunos funcionarios superiores del Servicio de Apoyo a los Refugiados y el Departamento de Prevención y Socorro en Casos de Desastre Natural. Celebró también reuniones con representantes de programas y organismos de las Naciones Unidas, en particular la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Se reunió asimismo con representantes de organizaciones locales e internacionales, en particular la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial así como con donantes bilaterales y multilaterales, miembros del cuerpo diplomático, representantes de los partidos políticos FRELIMO y RENAMO y miembros de la comunidad académica. El Representante visitó a desplazados que habían retornado a Macharote, en el distrito de Dondo de la provincia de Sofala, y visitó también las comunidades huéspedes de Nicoadala y Namacurra, situadas ambas en la provincia de Zambezia así como el distrito Magude de la provincia de Maputo. El funcionario que acompañó al Representante en su misión tuvo también la oportunidad de visitar una comunidad de retornados ubicada en el distrito de Moamba de la provincia de Maputo. En sus visitas a las provincias, el Representante fue recibido por funcionarios del gobierno local.

7. En el desempeño de su mandato, la política general del Representante se basa fundamentalmente en el reconocimiento de que los problemas inherentes al desplazamiento interno son sobre todo una cuestión de soberanía nacional del Estado de que se trate. Al mismo tiempo, es un hecho reconocido que la soberanía entraña para los Estados la responsabilidad de proteger y prestar asistencia a sus propios nacionales. Esta combinación de soberanía y responsabilidad constituye la base para una colaboración en la cual se espera del Gobierno que solicite el apoyo internacional, o al menos que lo acepte, cuando su propia capacidad para prestar protección y asistencia sea limitada. Con este espíritu, el Representante trata de comprender los problemas del

desplazamiento interno en los países que visita y hacer recomendaciones para su solución. Como ha señalado en sus informes anteriores a la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General, el desplazamiento interno suele reflejar una profunda crisis que afecta a toda la sociedad. Así, aunque es importante examinar los problemas a que hacen frente los desplazados internos, el Representante considera que esa función es parte de un mandato más amplio para determinar las causas profundas del conflicto, en un diálogo con las autoridades, y buscar soluciones duraderas. Considera también importante examinar cuál es la mejor manera en que la comunidad internacional puede ayudar a los gobiernos a cumplir sus responsabilidades respecto de los desplazados internos.

8. El presente informe se divide en cuatro partes. La sección I contiene una reseña general sobre el contexto en el que se produjo el desplazamiento interno en Mozambique, así como las iniciativas adoptadas por la comunidad internacional para fomentar el proceso de paz mediante las negociaciones políticas, las actividades de mantenimiento de la paz y otras actividades de apoyo a la estabilidad social. En la sección II se examinan las modalidades del desplazamiento y las medidas adoptadas para proteger y ayudar a los desplazados. En la sección III se describen las condiciones del retorno y los esfuerzos hechos por asegurar una reintegración duradera de los desplazados, así como los retos actuales. Por último, el informe contiene algunas observaciones y recomendaciones.

## I. EL CONTEXTO

### A. Antecedentes históricos y socioeconómicos

9. Mozambique está situado en la costa oriental del Africa meridional, y limita con Sudáfrica y Swazilandia en el suroeste, con Zimbabwe en el oeste, con Zambia y Malawi en el noroeste y Tanzania en el norte. Con su dilatada costa a lo largo del océano Indico, Mozambique proporciona un acceso vital al mar a los países sin litoral situados en su frontera occidental. La gran mayoría de la mano de obra trabaja en el sector agrícola, fundamentalmente en granjas que sólo producen para su subsistencia. Aun antes de la guerra, Mozambique era uno de los países más pobres y menos adelantados del mundo y desde entonces ha dependido fuertemente de la ayuda extranjera.

10. El país está dividido administrativamente en diez provincias y tiene una población estimada de 16,5 millones, de los cuales el 50% se concentra en las provincias costeras septentrionales de Cabo Delgado y Nampula, así como en Zambesia, en la región central, donde están los mejores suelos agrícolas. La mayoría de la población pertenece a las religiones tradicionales, aun cuando el islam tiene una cierta influencia en el norte y un 25% de la población es cristiana. La población está compuesta por varios grupos étnicos con idiomas y tradiciones diferentes, como los chewas, makondes, makuas, ndaus, rongas y shangaans, e incluye también pequeñas minorías europeas y asiáticas. Cabe observar que si bien las identidades étnicas y religiosas no han desempeñado un papel importante en el conflicto, en las regiones septentrional y central del país existe la impresión de que el

Gobierno no ha prestado la debida atención a sus intereses económicos y culturales. Hasta cierto punto, la identidad y la motivación políticas están definidas por una combinación de etnia y territorio.

11. En los siglos IX y X, en la época del comercio dominado por los árabes del oro y el marfil y de la trata de esclavos, se crearon varias ciudades importantes en la costa de Mozambique. Los portugueses ocuparon Sofala en 1505, pasando a dominar ese comercio. El control portugués duró hasta el siglo XVII, si bien siguieron existiendo algunos intereses portugueses en el valle de Zambezi, al amparo de pequeños reinos que explotaban despiadadamente a la población local. Esos reinos, junto con los intereses árabes, franceses y británicos de las regiones septentrionales, contribuyeron también a la trata de esclavos, que llegó a ser generalizada en Mozambique en el siglo XIX.

12. Para cumplir con los requisitos establecidos por las Potencias coloniales para colonizar Africa, Portugal se vio obligado a tomar el control administrativo y militar de todo el territorio que deseaba reivindicar. La resistencia de muchos grupos indígenas fue fuerte y sólo en 1920 quedó todo el territorio de Mozambique sometido al dominio portugués. En un comienzo, Portugal, que era un país débil y poco desarrollado, sólo pudo manejar la colonia entregando grandes zonas en concesión a empresas extranjeras, que se encargaron de recaudar los impuestos y crearon plantaciones de té, de algodón y de azúcar, en las que existían diversas formas de trabajos forzosos. Así, el dominio colonial en Mozambique fue más duro y más violento que en muchos otros países africanos y contribuyó apreciablemente a la emigración de los trabajadores mozambiqueños a las minas y plantaciones de los países vecinos. Este movimiento se intensificó cuando Portugal consolidó su control sobre toda la colonia. Para procurarse una importante fuente de ingresos, Portugal llegó a un acuerdo con las administraciones de Sudáfrica y Rhodesia a fin de proporcionar a esos países vecinos decenas de miles de trabajadores migrantes para satisfacer sus necesidades cada vez mayores de mano de obra. En cambio, hizo muy poco para mejorar las condiciones de vida de la población local de manera que la salud y la educación siguieron estando gravemente postergadas.

#### B. Guerra de liberación e independencia

13. En consonancia con la tendencia general a la independencia en toda Africa a fines del decenio de 1950, la presión por la independencia nacional se hizo cada vez más fuerte. Portugal no sólo ignoró esa presión sino que siguió alentando el asentamiento de europeos. El primer reto serio al colonialismo se produjo en 1962, con la creación del Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO), como una agrupación de varias organizaciones en el exilio<sup>2</sup>. Al quedar en claro que Portugal no aceptaría el desmantelamiento pacífico de su imperio, el FRELIMO inició una guerra de independencia en septiembre de 1964. En los años posteriores, el FRELIMO logró liberar y poner bajo su

administración importantes regiones, en particular de las provincias septentrionales. El dirigente de FRELIMO, Sr. Eduardo Mondlane, fue muerto por una bomba en 1969 y durante el año de lucha interna que siguió, una facción radical consolidó su posición eligiendo nuevo presidente del movimiento al Sr. Samora Machel.

14. El FRELIMO, tras resistir a una importante ofensiva portuguesa en los años 1971-1972 y abrir nuevos frentes en las regiones centrales del país, contribuyó a que Portugal perdiera sus colonias pues ese país estaba sufriendo derrotas similares en Angola y Guinea-Bissau. La guerra era cada vez menos popular en Portugal y, tras un golpe militar en ese país en abril de 1974, el nuevo Gobierno llegó a un acuerdo con el FRELIMO sobre las modalidades de la independencia. Portugal propuso inicialmente un referéndum al respecto <sup>3</sup> pero al rechazar el FRELIMO esa propuesta se llegó a un acuerdo en septiembre de 1974 para el establecimiento de un gobierno de transición encabezado por el FRELIMO, con el Sr. Joaquim Chissano como Primer Ministro. Toda oposición política fue prontamente reprimida <sup>4</sup> y el país pasó a ser independiente el 25 de junio de 1975, en que asumió como Presidente el Sr. Samora Machel.

15. En los años poscoloniales, el Gobierno comenzó a aplicar algunos programas en los sectores de la salud, la educación y la vivienda destinados a mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, pronto quedó en claro que el nuevo Gobierno hacía frente a graves problemas económicos, sociales y políticos. En el plano económico, el país se vio afectado por el éxodo de la gran mayoría de sus residentes portugueses, que en muchos casos destruyeron sus bienes al salir <sup>5</sup>. Habida cuenta del bajo nivel educacional y del escaso número de personal mozambiqueño calificado, la salida de los portugueses creó una grave escasez de técnicos y administradores en el país. Algunas importantes fuentes de ingreso de países vecinos desaparecieron también cuando Mozambique cerró sus fronteras con Rhodesia del Sur sumándose a las sanciones de las Naciones Unidas contra el Gobierno de Ian Smith, y se redujo el número de trabajadores que emigraba a las minas de Sudáfrica. En 1977 y 1978 Mozambique se vio también gravemente afectado por inundaciones.

#### C. Campañas de desestabilización y guerra civil

16. El FRELIMO, que se oponía enérgicamente al Gobierno de la minoría en Rhodesia del Sur y en Sudáfrica, proporcionó apoyo directo al Ejército de Liberación Nacional de Zimbabwe. En respuesta, las fuerzas aéreas de Rhodesia del Sur llevaron a cabo extensos bombardeos contra campamentos de refugiados y de la oposición dentro de Mozambique, que causaron millares de víctimas. Además, el servicio secreto de Rhodesia del Sur creó en 1977 la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO), con el objetivo de debilitar y desestabilizar el país. La estrategia consistía en atacar las bases militares del FRELIMO y del Ejército de Liberación Nacional de Zimbabwe y reclutar combatientes entre la población civil.

17. El mismo año, en el congreso anual del partido, el FRELIMO decidió adoptar el modelo soviético clásico para la organización y el desarrollo del país y el Gobierno estableció estrechos lazos con países comunistas y socialistas. Esta política centrada en el Estado tuvo como resultado, entre otras cosas, una centralización excesiva, una escasa tolerancia de la oposición nacional y una actitud hostil frente a los valores culturales y religiosos tradicionales. Para aumentar la capacidad de producción del sector agrícola, el Gobierno optó por la colectivización y se trasladó a aldeas comunales a habitantes de las zonas rurales <sup>6</sup>, lo que perturbó los sistemas tradicionales de la tenencia de la tierra en numerosas comunidades. El Gobierno trató asimismo de anular el papel de los dirigentes tradicionales (regulos) en las zonas rurales. Esas prácticas contribuyeron a provocar el resentimiento y la insatisfacción de la población rural.

18. Durante los primeros años, las fuerzas del Gobierno combatieron con buenos resultados a la RENAMO, que para 1980 había sido disuelta casi por completo. No obstante, antes de que Zimbabwe lograra la independencia en 1980, la gestión de la RENAMO y el apoyo a ésta se transfirieron a Sudáfrica. El objetivo de Sudáfrica era reducir las actividades de lucha contra el apartheid en los Estados vecinos. Desestabilizando a Mozambique en los planos social y político, incluso paralizando su economía y destruyendo su infraestructura, Sudáfrica podía no sólo reducir la capacidad de Mozambique para apoyar al Congreso Nacional Africano, sino también impedir el acceso de Zimbabwe al mar. En consecuencia, Sudáfrica emprendió una campaña a gran escala de desestabilización de Mozambique, proporcionando a los rebeldes campamentos de adiestramiento, transporte aéreo, armas y equipo, y lanzando ataques con sus propias fuerzas aéreas y fuerzas de comandos contra Mozambique. Las fuerzas dispersas de la RENAMO se reagruparon y, a lo largo de los siguientes dos años, sus fuerzas aumentaron de menos de 1.000 combatientes hasta 8.000 según las estimaciones <sup>7</sup>. La guerra se recrudeció y la RENAMO realizó rápidamente importantes avances militares, especialmente en las partes centrales del país. La RENAMO trastornó gravemente el transporte por los corredores de Beira, Limpopo y Nacala, rutas empleadas por Zimbabwe y Malawi para su comercio exterior, y consiguientemente Zimbabwe decidió en noviembre de 1982, con el acuerdo del Gobierno de Mozambique, enviar más de 10.000 soldados para proteger el corredor de Beira.

19. Con la esperanza de poner fin a la guerra, Mozambique suscribió un acuerdo con Sudáfrica en marzo de 1984, en el que ambos países convinieron en no permitir que sus respectivos territorios se utilizaran como base para lanzar ataques contra el otro país <sup>8</sup>. Aunque Sudáfrica se comprometió a suspender su asistencia a la RENAMO, violó el acuerdo y continuó prestando apoyo a los rebeldes, si bien de manera menos evidente. El mismo año se iniciaron las negociaciones de paz entre las partes, bajo los auspicios de Sudáfrica, pero la disparidad de las posiciones pronto provocó su interrupción <sup>9</sup>.

20. Durante el período subsiguiente, la RENAMO logró mayor autonomía, mediante un aumento paulatino de la cantidad de provisiones obtenidas de la población local y la captura de armas a las fuerzas del Gobierno. Además, las prácticas del FRELIMO (el reasentamiento forzoso, la colectivización y el

rechazo de la identidad y los valores tradicionales) originaron un incremento gradual del apoyo a los insurgentes entre la población rural. Así pues, el carácter del conflicto cambió y de ser una campaña de desestabilización organizada fundamentalmente desde el exterior pasó a ser una auténtica guerra civil. En los años siguientes se produjo una intensificación de la guerra y la RENAMO minó de modo efectivo la infraestructura del país y la capacidad del Gobierno para gobernar destruyendo carreteras, fábricas, escuelas, clínicas y tiendas y provocando la desorganización de la producción agrícola. En 1987 el conflicto había alcanzado su mayor nivel; la RENAMO había hecho avances en las provincias septentrionales de Tete, Nampula y Niassa y operaba también en el sur del país. Los insurgentes hicieron caso omiso de la amnistía prometida por el Presidente Joachim Chissano a los soldados de la RENAMO. Al final del decenio, la RENAMO controlaba una vasta superficie de las zonas rurales en todo el país.

21. En vista del colapso económico total y de la dependencia creciente de la asistencia extranjera, a partir de 1987 el Gobierno comenzó a aplicar reformas políticas y económicas de amplio alcance y en julio de 1989 abandonó oficialmente su antigua filosofía marxista en favor de la liberalización política y de un enfoque orientado en mayor medida hacia el mercado. El final de la guerra fría y la disolución de la Unión Soviética contribuyeron a afianzar ese giro, ya que el Gobierno no podía seguir dependiendo del apoyo externo. Las reformas coadyuvaban a aumentar el apoyo de los países occidentales y, dada la precaria situación económica <sup>10</sup>, el Gobierno adoptó también una actitud cada vez más favorable a la solución política del conflicto.

22. En noviembre de 1990, la Asamblea de Mozambique aprobó una nueva Constitución, que preveía la celebración de elecciones presidenciales y legislativas multipartidistas mediante sufragio universal y secreto, el establecimiento de un poder judicial independiente, la igualdad ante la ley, el acceso a los tribunales, la abolición de la pena de muerte, la prohibición de la tortura y de los tratos crueles e inhumanos, el derecho a la presunción de inocencia y el recurso de hábeas corpus en caso de privación de libertad. La Constitución instauraba también libertad de religión, libertad de expresión, libertad de prensa, el derecho a crear asociaciones, incluso sindicatos y partidos políticos, y libertad de circulación. La propiedad privada, no obstante, no incluye el derecho a poseer tierra, que sigue siendo propiedad del Estado <sup>11</sup>.

23. De esa manera, Mozambique dio un paso fundamental hacia el establecimiento de un marco institucional para garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos. Aunque la RENAMO rechazó la nueva Constitución, perdió argumentos importantes para continuar la guerra puesto que la Constitución recogía sus demandas políticas fundamentales. Por otra parte, los cambios políticos en Sudáfrica, junto con la presión internacional sobre este país, condujeron a la suspensión de todo apoyo a la RENAMO. Pese a los avances militares en las zonas rurales, se hizo evidente que la RENAMO no tenía capacidad suficiente para conseguir una victoria militar decisiva.

D. Negociaciones y acuerdo de paz

24. Esos factores contribuyeron a que aumentara la disposición de ambas partes a iniciar un proceso de paz. En 1988, la Comunidad de San Egidio, organización católica laica <sup>12</sup>, había realizado ya intentos de mediación y tras la celebración de negociaciones indirectas en 1989 las partes acordaron finalmente reunirse cara a cara en Roma en julio de 1990. Sin embargo, como ocurre a menudo cuando se negocia la paz mientras continúan los combates, todas las partes trataron de fortalecer sus posiciones en la mesa de negociación haciendo progresos militares sobre el terreno. La guerra, por lo tanto, siguió afectando amplias zonas del país hasta que en octubre de 1992 se alcanzó el acuerdo de paz definitivo <sup>13</sup>.

25. La intensificación del conflicto y las acusaciones mutuas en relación con el lento progreso de las negociaciones pusieron de manifiesto la desconfianza entre las partes pese a su interés por alcanzar la paz. Por ello, resultaba importante lograr apoyo externo al proceso. Los primeros esfuerzos no gubernamentales fueron complementados gradualmente por la participación internacional en la mediación y las negociaciones, en principio de Estados africanos y más tarde, a medida que el proceso adquiría impulso, de países occidentales <sup>14</sup>. A lo largo de las negociaciones, se hizo patente también que era necesario el apoyo de un órgano imparcial que velara por la necesaria supervisión y aplicación del acuerdo de paz. Dado que se consideró que las Naciones Unidas eran la institución más apropiada para desempeñar esa función, la Organización participó de forma más activa en las etapas finales de las negociaciones y quedó encargada de la aplicación de varios aspectos importantes del acuerdo de paz.

26. Después de 12 rondas de conversaciones de paz, el 4 de octubre de 1992 se acordó por fin un marco general para el establecimiento de la paz en Mozambique. En el plano militar, el Acuerdo General de Paz <sup>15</sup> incluía disposiciones relativas a la retirada de tropas extranjeras, el alto el fuego, el desarme y la desmovilización, así como a la reintegración de los soldados de ambas partes y la constitución de un ejército conjunto. Asimismo contenía disposiciones relativas al funcionamiento de la policía y el servicio de seguridad nacional. En el plano civil, incluía disposiciones relativas a la institución de una democracia pluripartidista, incluso las modalidades de celebración de las elecciones presidenciales y parlamentarias, la formación de partidos políticos <sup>16</sup> y la prestación de asistencia humanitaria, así como principios de derechos humanos y para el regreso y la reintegración de los refugiados y los desplazados internos.

27. En particular, el Acuerdo General de Paz preveía el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales <sup>17</sup>, con disposiciones concretas sobre la libertad de prensa y el acceso a los medios de comunicación, la libertad de asociación, la libertad de expresión y el derecho a la actividad política, así como la libertad de circulación y residencia <sup>18</sup>. Las partes acordaron además cooperar en relación con el regreso y la reintegración de los refugiados y los desplazados internos, preparar un plan, junto con las Naciones Unidas, para organizar la asistencia necesaria para esas personas, y tratar de lograr la participación de otras

organizaciones en la ejecución del plan. El Acuerdo especificaba que las personas desplazadas no podían ser privadas de ninguno de sus derechos y libertades ciudadanos por el hecho de haber abandonado su lugar de residencia original, que tenían derecho a la restitución de sus propiedades y que deberían ser inscritos en el censo electoral en sus lugares de residencia. Por lo que se refiere a la prestación de asistencia humanitaria, las partes se comprometieron a observar diversos principios rectores, incluido el principio de no discriminación, la libertad de circulación del personal y los bienes bajo la protección de las Naciones Unidas o del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el acceso de unos y otros a la totalidad de la población afectada, y la libertad de circulación de las personas para permitirles tener pleno acceso a la asistencia humanitaria. Las partes acordaron también otras medidas encaminadas a facilitar la distribución de asistencia y convinieron en no aprovechar esas operaciones para obtener ventajas militares <sup>20</sup>.

19.

28. En virtud del Acuerdo General de Paz se crearon varias comisiones de supervisión, integradas por representantes del Gobierno y de la RENAMO, encargadas de vigilar el cumplimiento por las partes de los diversos aspectos del Acuerdo. Con objeto de velar por el funcionamiento adecuado de este mecanismo, el Acuerdo confió a las Naciones Unidas la presidencia de la Comisión de Supervisión y Control, órgano creado para supervisar la aplicación de la totalidad del Acuerdo, así como de la Comisión de Cesación del Fuego y la Comisión de Reinserción. Otras varias tareas fueron encomendadas asimismo a las Naciones Unidas, que de esa manera asumió la responsabilidad por el establecimiento de la paz en Mozambique.

#### E. Fase de aplicación del Acuerdo de Paz

29. El 16 de diciembre de 1992 el Consejo de Seguridad decidió aprobar la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMAZ), con un complejo mandato político, militar, electoral y humanitario <sup>21</sup>. Una de las tareas de la ONUMAZ era facilitar la aplicación del Acuerdo de Paz; supervisar el alto el fuego, el desarme y la desmovilización de los soldados de ambos ejércitos, así como la retirada de las fuerzas extranjeras; velar por la seguridad de las rutas de transporte fundamentales; prestar asistencia técnica para el proceso electoral y supervisarlos; y coordinar y supervisar todas las operaciones de asistencia humanitaria, en particular las relacionadas con los refugiados, los desplazados internos, los militares desmovilizados y las poblaciones locales afectadas. Posteriormente se pidió también a la ONUMAZ que participara en la formación de las nuevas Fuerzas Armadas de Defensa de Mozambique y que velara por la neutralidad de la policía. Esas tareas eran interdependientes, en el sentido de que el éxito en cualquier esfera dependía de los progresos que se realizaran en las otras. Por ejemplo, la prestación de asistencia humanitaria dependía del restablecimiento de la seguridad a lo largo de las líneas de transporte. A su vez, la asistencia humanitaria debía promover la confianza entre las partes y el regreso de los desplazados, y por consiguiente la estabilidad, sin la cual no era probable que se alcanzara el desarme.

30. A los fines del componente humanitario de su mandato, se estableció una división especial, la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria (ONUCAH), cuyo personal fue aportado por organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. Era la primera vez en la historia de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que un componente humanitario se concebía como parte integrante de la operación. La función de la ONUCAH era coordinar y facilitar la prestación de asistencia humanitaria, especialmente en zonas del país que no habían sido accesibles durante la guerra, así como en localidades afectadas más gravemente por la sequía. En ese contexto, la ONUCAH quedó encargada de la coordinación en esferas como la repatriación de los refugiados, el reasentamiento de los desplazados internos, la reintegración de los soldados desmovilizados, la asistencia de emergencia y el restablecimiento de los servicios básicos.

31. Con arreglo al Acuerdo General de Paz, debían celebrarse elecciones en el plazo de un año, que pondrían fin al período de transición. En consecuencia, la duración del mandato de la ONUMOZ se limitaba inicialmente a un año, pero a la vista de las complejas y monumentales tareas que debía realizar, se llegó a la conclusión de que posiblemente sería necesario prorrogar la fase de transición. En particular, el fracaso del proceso de paz en Angola había puesto de relieve la necesidad de velar por que las elecciones no se celebraran hasta que los soldados hubieran sido desarmados. Después de superar numerosos obstáculos, las elecciones se celebraron finalmente entre el 27 y el 29 de octubre de 1994. En las elecciones, que la ONUMOZ consideró que habían sido libres e imparciales, el FRELIMO obtuvo alrededor del 55% de los votos y 129 de los 250 escaños en el Parlamento. Con mayorías claras en las cinco provincias centrales de Sofala, Manica, Tete, Zambesia y Nampula, la RENAMO logró 112 escaños; una coalición de pequeños partidos consiguió los restantes 9 escaños. Mientras Chissano obtuvo el apoyo del sur y del norte, Alfonso Dhlakama, el dirigente de la RENAMO, consiguió la mayoría de sus votos en las provincias centrales. Las elecciones, que pusieron fin al proceso de paz, fueron consideradas por lo general un éxito y el comienzo de un nuevo capítulo en la historia de Mozambique.

32. La toma de posesión del Presidente Chissano el 9 de diciembre de 1994 marcó el fin del mandato de la ONUMOZ y desde entonces el Gobierno de Mozambique ha seguido esforzándose por consolidar la paz y la estabilidad, fortalecer la democracia y lograr el desarrollo económico y social. De manera similar, la RENAMO ha reiterado en repetidas ocasiones su compromiso con la paz y su intención de lograr sus objetivos por medios democráticos. Sin embargo, algunos de los interlocutores del Representante indicaron que el fuerte apoyo a la RENAMO en algunos distritos y el elevado número de escaños en el Parlamento obtenidos por ese partido no se habían traducido en una influencia correspondiente en la política. El poder político sigue sumamente centralizado y esto ha provocado frustración entre los miembros de la RENAMO. En este sentido, se hizo hincapié en que aunque las elecciones nacionales revistieran una importancia fundamental, la normalización completa se lograría tan sólo cuando se celebraran elecciones locales. El Gobierno, por su parte, indicó al Representante que había cumplido estrictamente los principios de la democracia pluripartidista y tenido en cuenta la necesidad de buscar la reconciliación.

II. TIPOS DE DESPLAZAMIENTO Y RESPUESTAS

A. Motivos de la huida; estrategias para evitar el desplazamiento

33. Como se ha señalado anteriormente, las estrategias militares tuvieron importantes consecuencias sobre el desplazamiento de la población. Aunque se reconoce ampliamente que la RENAMO tiene la principal responsabilidad de ese desplazamiento, tanto en lo que respecta al número de personas como a los métodos empleados, los dos ejércitos contribuyeron al desarraigo masivo de la población rural al dispersar de forma deliberada y reasentar gran número de civiles como parte de sus estrategias militares.

34. La violencia contra la población civil constituyó un componente fundamental de la estrategia militar general de la RENAMO. En primer lugar, sirvió para obtener recursos de la población local, en especial alimentos, combatientes y trabajadores, y en segundo lugar fue un instrumento para debilitar la base de recursos del Gobierno y su capacidad de gobernar. Con tal fin la RENAMO no sólo destruyó sistemáticamente toda la infraestructura sino que también, dado que la economía de Mozambique se basa sobre todo en la agricultura, desplazó por la fuerza a la población rural con el fin de desorganizar la producción agraria.

35. En violación flagrante de las normas básicas del derecho humanitario, la población civil que vivía en asentamientos rurales fue sometida regularmente a ataques directos. En algunos casos esto produjo matanzas y en otros originó huidas espontáneas y desordenadas, que a menudo separaron familias. Muchas personas capturadas eran violadas y ejecutadas arbitrariamente, mantenidas en cautiverio para cultivar alimentos destinados a los rebeldes, o secuestradas para proporcionar mano de obra forzosa o servicios sexuales <sup>22</sup>. Además, para sus operaciones militares los rebeldes necesitaban mano de obra que transportase sus armas, alimentos y municiones, y también combatientes, por ejemplo niños a los que se instruía militarmente. Se desarrollaron diversas técnicas para garantizar su obediencia total, entre otras cosas haciéndoles insensibles al sufrimiento de los demás <sup>23</sup>.

36. La información facilitada al personal del Representante durante su visita a una pequeña aldea situada en la parte occidental de la provincia de Maputo es un ejemplo de los extensos sufrimientos de la población civil. A raíz de un ataque de los rebeldes en 1983, algunas personas fueron desplazadas por la fuerza a centros urbanos próximos, algunos se refugiaron en Sudáfrica y otros fueron obligados a quedarse. Un hombre que estuvo cautivo explicó que las personas obligadas a quedarse pasaron hambre durante años, y fueron separadas de sus familias. Entre los que volvieron también había niños ex soldados.

37. También se informó sobre el desplazamiento deliberado de población civil llevado a cabo por razones estratégicas por las fuerzas gubernamentales, en especial en las provincias centrales, lo que entre otras cosas incluía la política operativa de "recuperación" llevada a cabo por el ejército, al parecer con el fin de eliminar la base de recursos de la RENAMO. Esta política suponía el reasentamiento forzoso de los campesinos en poblaciones

de guarnición o asentamientos vigilados para sustraerlos del control de la RENAMO <sup>24</sup>. Aunque se informa de que esas prácticas provocaron parte importante de los desplazamientos internos en varias provincias centrales debe destacarse que las personas con las que habló el Representante durante la misión no consideraban que hubiesen sufrido persecución por parte del Gobierno.

25,

38. Además de los desplazamientos causados por medidas deliberadas, muchas personas tuvieron que huir cuando los frentes militares se acercaron a sus lugares de residencia. Cabe señalar a este respecto que la población vivía con el temor constante de ser atacada. Para evitar la pérdida de sus hogares y medios de vida, muchas comunidades se resistieron el mayor tiempo posible a ser desplazadas y desarrollaron diferentes estrategias de supervivencia.

39. Una persona de la provincia de Zambezia explicó al Representante cómo los habitantes de su pueblo solían ocultarse en el bosque durante la noche, y volvían cuando se hacía de día. A medida que empeoró la situación, algunas familias decidieron quedarse, pero otros, huyeron de la aldea. Dado que la lucha fue extendiéndose a diferentes partes del distrito no sabían dónde encontrar refugio, y después de una semana regresaron. La aldea fue atacada finalmente y cinco familias fueron secuestradas; posteriormente, tres de ellas murieron de malnutrición y hambre. El hombre que habló con el Representante perdió a seis familiares durante el ataque.

40. Una característica importante fue el grado en que las poblaciones locales podían negociar con una de las partes la posibilidad de seguir residiendo en sus hogares. Sin embargo, con ello se veían obligados a escoger a uno de los bandos del conflicto y desde entonces se los identificaba con el bando que habían elegido. De esta forma, esas comunidades quedaban expuestas a represalias por su presunto apoyo al enemigo y, en consecuencia, eran desplazadas cada vez que se movía el frente. También se comunicó que querellas locales hacían que determinados grupos se pusieran del lado de la RENAMO de manera más activa. Por ejemplo, durante su viaje por la provincia de Zambezia el Representante obtuvo la información de que los convoyes de transporte que transitaban por la carretera por la que él iba en aquel momento habían sido atacados frecuentemente por la población local, que se había unido a la RENAMO después de que el FRELIMO ejecutara a su dirigente tradicional. Otro motivo que se adujo para explicar el haberse unido a la RENAMO fue que esto permitió luchar contra grupos rivales a los que el FRELIMO había investido de autoridad <sup>26</sup>.

41. Debido a los desplazamientos masivos, se redujeron radicalmente las posibilidades de explotación agraria, lo que originó escasez de alimentos entre la población rural. Al aumentar la vulnerabilidad, se dispuso en consecuencia de menos recursos para resistir las sequías que afectaron gravemente al país durante el conflicto, entre 1983 y 1985 y en 1991 y 1992. En las zonas en que se limitaba o impedía la asistencia humanitaria, aumentó la tasa de mortalidad, así como durante los desplazamientos a zonas en las que se podía recibir asistencia y las condiciones de seguridad eran mejores. La inseguridad permanente, acompañada de la destrucción de las infraestructuras, impidió el regreso de los desplazados.

42. Las dos principales consideraciones que tenía en cuenta la gente cuando huía eran las relacionadas con la seguridad y la necesidad de tener algún medio de vida. Estas dos preocupaciones podían a veces ser contradictorias. Por una parte, el miedo a perder las propias tierras iba a favor de quedarse si las cosechas eran suficientes, pero el temor de que se produjeran ataques abogaba en favor de marcharse. Inversamente, en casos de graves sequías o catástrofes naturales que afectaban a las cosechas era preciso decidir si la necesidad de encontrar un medio de subsistencia era más importante que el miedo a ser capturado al intentar escapar de una zona controlada por la RENAMO. En algunos casos había tiempo suficiente para preparar la partida, de tal forma que varias familias o incluso comunidades enteras podían irse juntas. En caso de ataque, tenían que huir de forma desordenada, y a veces el marido, la esposa y los hijos se iban en tres direcciones distintas, o los padres abandonaban a sus hijos durante la huida.

43. La idea que los propios desplazados tenían de dónde poder encontrar alimentos y seguridad constituía el factor determinante en el momento de decidir el lugar de destino en su huida. A veces el centro administrativo más próximo era el primer lugar de reasentamiento si allí había soldados gubernamentales. Sin embargo, a medida que aumentaba el número de desplazados, y habida cuenta de que las ciudades de provincia también eran objeto de ataques de la RENAMO, las personas desplazadas fueron trasladándose a las capitales provinciales donde la presencia de fuerzas gubernamentales proporcionaba mayor seguridad, y se disponía de asistencia humanitaria. Los problemas de hacinamiento en esas ciudades provocaron un ulterior desplazamiento a ciudades más grandes. Por ejemplo, Maputo cuadruplicó su población, pasando de los 500.000 habitantes que tenía antes de la guerra a aproximadamente 2 millones. Por consiguiente, los desplazamientos múltiples fueron bastante habituales.

44. Además del gran número de personas desplazadas dentro del país que se trasladaron a las afueras de las ciudades, muchos buscaron refugio a lo largo de los corredores de transporte de Mozambique, protegidos por tropas de Zimbabwe. De esta forma, aproximadamente medio millón de personas desplazadas establecieron asentamientos a lo largo del corredor de Beira. En los casos en que se podía acceder a países vecinos, muchas personas desplazadas prefirieron buscar refugio más allá de la frontera. Por consiguiente, los motivos de huida de los que salieron del país y de los que quedaron desplazados dentro de él fueron idénticos.

B. Situación durante el desplazamiento y medidas adoptadas para proporcionar asistencia y protección

45. La afluencia masiva de personas desplazadas dentro del país, muchas de las cuales llegaban en malas condiciones y en general con las manos vacías, representó una carga considerable para las comunidades de acogida. Las autoridades locales, con arreglo a su capacidad, solían proporcionar a esas personas desplazadas tierras de cultivo para que pudieran ser autosuficientes. Estas tierras a veces habían sido abandonadas por otras personas desplazadas, pero la reasignación de tierras también fue habitual. A medida que aumentó el número de personas desplazadas dentro del país, los

campos situados cerca de las zonas urbanas empezaron a ser insuficientes para mantener a la población y hubo que cultivar otras zonas más alejadas. En esos casos las personas desplazadas dentro del país iban a los campos durante el día y volvían por la noche. Las autoridades consideraron necesario reducir la presión sobre los asentamientos urbanos.

En consecuencia, se establecieron fuera de las ciudades diversos centros de alojamiento en los que las personas desplazadas dentro del país podían buscar cobijo, cultivar tierras y obtener servicios esenciales, por ejemplo, agua potable, aperos de labranza, medicamentos y servicios de educación y salud. Para aumentar la seguridad de la población civil, las fuerzas gubernamentales a veces instalaban amplias zonas de minas alrededor de los centros urbanos y de alojamiento.

46. La mayoría de las personas desplazadas dentro del país tenían por cabeza de familia a mujeres. Estas familias tenían menos posibilidades de hacerse autosuficientes y por tanto necesitaban más ayuda. En algunos casos recibían asistencia de otras familias, por ejemplo, para instalarse. Los numerosos niños huérfanos o separados de sus familias <sup>27</sup> constituían un grupo especialmente vulnerable. En general, las familias locales u otras personas desplazadas mostraron interés en adoptar a los niños, por lo menos hasta que pudiera localizarse a sus padres. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Gobierno de establecer un sistema de adopción familiar y de las actividades de búsqueda llevadas a cabo por otras organizaciones había, y todavía hay, muchos niños que necesitan atención.

47. En lo que se refiere a la educación, los niños desplazados fueron incorporados en cierto grado al sistema escolar existente. Además, cuando toda la población de una aldea había huido colectivamente, los maestros que había en esa población podían continuar impartiendo alguna enseñanza. No obstante, en general, debido a la escasez de instalaciones de enseñanza y de maestros, por haber muerto o huido a otro lugar, la educación se vio gravemente interrumpida y su calidad fue escasa durante muchos años.

48. Las condiciones sanitarias a menudo eran precarias. El hecho de que muchas personas vivieran en condiciones de hacinamiento y falta de salubridad hizo que con frecuencia estallaran brotes de cólera y otras enfermedades. Al no haber centros de salud, se estableció una amplia red de atención en forma de "brigadas volantes" que facilitaban medicinas y llevaban a cabo campañas de vacunación.

49. Frente a la creciente crisis humanitaria, la asistencia a las personas desplazadas dentro del país y otras víctimas de la guerra resultó prioritaria para el Gobierno. Este, reconociendo su limitada capacidad de facilitar la asistencia humanitaria necesaria, pidió el apoyo de la comunidad internacional, y varias organizaciones de las Naciones Unidas iniciaron su participación a mediados del decenio de 1980. En 1987, las Naciones Unidas hicieron un importante llamamiento internacional pidiendo ayuda de emergencia. Ese mismo año, se nombró al Coordinador Especial de las Naciones Unidas para operaciones de emergencia y socorro, encargado de integrar los objetivos de los programas de emergencia en la reforma en curso de la economía nacional. Los socorros se encauzaron por medio de la organización

del Gobierno encargada del programa de socorros de emergencia: el Departamento para Prevenir y Combatir las Calamidades Naturales (DPCCN) Dado que dicho departamento se estableció a los niveles nacional, provincial y de distrito, se encargó de coordinar la asistencia determinando las necesidades de cada sector para comunicarlas a la comunidad internacional y facilitando la asistencia. Por ejemplo, el PMA proporcionó alimentos basándose en las evaluaciones realizadas por el DPCCN, el cual se encargó de transportarlos a las zonas de recepción. En 1990, prácticamente todos los organismos de las Naciones Unidas realizaban actividades en Mozambique, además de otros organismos multilaterales, donantes bilaterales y organismos oficiales, así como organizaciones no gubernamentales. Habida cuenta de que el problema más importante era la falta de alimentos, el organismo operativo principal fue el PMA.

28.

50. Dado que las personas desplazadas tenían gran variedad de necesidades, el Gobierno decidió crear un mecanismo para atender de manera rápida y flexible las variables circunstancias. Se establecieron comisiones provinciales para emergencias en las que estaban representados todos los miembros del Gobierno provincial. Su finalidad era reunir toda la experiencia necesaria disponible de forma que pudieran efectuarse evaluaciones adecuadas. Después intervendrían los agentes humanitarios, de conformidad con sus respectivos mandatos o esferas de actuación.

51. Al principio, en las primeras fases de la emergencia, el Gobierno dirigió la ayuda hacia las personas desplazadas dentro del país. Sin embargo, cuando se vio que el problema duraría mucho y que la asistencia dirigida creaba resentimientos entre la población local y problemas de seguridad para los beneficiarios, se cambió el signo de esta política y se facilitó asistencia a las personas según sus necesidades. Aunque las personas desplazadas dentro del país siguieron constituyendo el principal grupo beneficiario de la asistencia de emergencia, ni el Gobierno ni la comunidad internacional se centraron operativamente en ese grupo únicamente. Sólo cuando las personas desplazadas dentro del país figuraban entre las más vulnerables, tenían derecho a asistencia. El Gobierno determinó las siguientes categorías de personas necesitadas que tenían derecho a asistencia: "deslocados" (desplazados dentro del país): personas obligadas a abandonar sus hogares por motivos ajenos a su voluntad y que todavía no habían podido reanudar una actividad productiva para ganarse la vida; "afectados" (personas afectadas): personas residentes en una zona especialmente afectada por la guerra o por desastres naturales y que no tenían capacidad para producir o comprar lo que necesitaban imprescindiblemente; "recuperados" (liberados): personas procedentes de zonas reconquistadas por el Gobierno que antes estaban controladas por la RENAMO; y "regresados" (refugiados que volvían).

52. A modo de comparación, se ha informado de que las personas desplazadas dentro del país vivían en peores condiciones que los refugiados, muchas veces en asentamientos excesivamente poblados y con pocos servicios. Las personas desplazadas dentro del país que vivían en zonas controladas por la RENAMO eran frecuentemente las que más sufrían ya que durante mucho tiempo no pudieron obtener ninguna clase de ayuda exterior.

### III. RETORNO Y REINserCIÓN

53. Inmediatamente después de firmarse el Acuerdo de Paz, gran número de personas desplazadas dentro del país empezaron a volver a sus zonas de origen <sup>29</sup>. Durante el primer semestre de 1993 volvió medio millón, y otro millón volvió antes del final de dicho año <sup>30</sup>. Los que regresaron durante los primeros meses de 1993 tuvieron que confiar en gran medida en sus propios medios para el viaje y la reconstrucción de sus hogares. Esto fue debido sobre todo a la demora de las organizaciones humanitarias en el establecimiento de capacidad operativa en las zonas rurales, y a que se había restringido el acceso a las zonas controladas por la RENAMO. Además, en algunas zonas había un clima de inseguridad, debido principalmente al retraso sufrido por el despliegue de las tropas de las Naciones Unidas encargadas del mantenimiento de la paz, lo que supuso retrasos en el proceso de desmovilización. El Representante tuvo noticias de que en varios casos ex soldados habían aprovechado que seguían armados para asaltar y robar a civiles que viajaban por las carreteras. También hubo casos de toma de rehenes y ataques contra convoyes. Asimismo, continuó limitándose la libertad de movimiento. A medida que fue mejorando gradualmente la situación, las personas que regresaban recibían mayor asistencia, tanto para el transporte como para la reconstrucción, y al mismo tiempo la situación era mejor en materia de seguridad.

54. El regreso empezaba normalmente después de recibir información sobre la situación existente en materia de seguridad en la zona de origen y haber iniciado los preparativos de reasentamiento. Con frecuencia, uno o dos familiares viajaban a la zona de origen y evaluaban la situación mientras el resto de la familia permanecía en la zona adonde habían huido. Cuando habían huido comunidades enteras, en algunos casos las autoridades tradicionales tomaban la decisión de volver y reasentarse, ya que la población local reconocía su función de dirigentes <sup>31</sup>.

#### A. Preocupaciones humanitarias

55. El mayor problema para el reasentamiento lo constituía la disponibilidad de alimentos. Con frecuencia, las familias tenían que dividirse: algunos se quedaban en la zona adonde habían huido y los demás vivían en la zona a la que regresaban. Parte de la familia iniciaba la reconstrucción de la casa y el cultivo de la tierra, y el resto permanecía donde estaba hasta haberse efectuado la cosecha. Otra consideración importante era la posibilidad de educar a los niños. Muchas escuelas de las zonas de origen habían quedado destruidas durante la guerra, de manera que a veces los padres preferían dejar temporalmente a sus hijos en las zonas de acogida, donde podían recibir educación. Cuando los niños se quedaban y pasaban a ser cabezas de familia, en muchos casos aumentaba la malnutrición. En un caso descrito al Representante, un campo de la provincia de Manica albergó casi exclusivamente a niños, entre 3.000 y 4.000, durante cerca de un año.

56. A su llegada, las personas que regresaban se enfrentaban con gran variedad de problemas. Debido a las enormes y extensas destrucciones registradas durante la guerra civil, las zonas de regreso a menudo eran

inadecuadas para vivir y en la práctica se observó que enormes extensiones se encontraban despobladas cuando volvieron las personas que habían estado desplazadas dentro del país. La reinserción socioeconómica se vio obstaculizada por infraestructuras locales gravemente inadecuadas, entre ellas un acceso insuficiente al agua, la falta de seguridad alimentaria, la falta de aperos de labranza y semillas para plantar, y la práctica inexistencia de oportunidades de empleo. Además, la enorme violencia a que habían estado expuestas las poblaciones civiles durante la guerra había dejado secuelas físicas y mentales que era preciso tratar para garantizar la reconstrucción del tejido social, tanto dentro de las comunidades como entre ellas. Se comunicó al Representante que los discapacitados se enfrentaban en especial con graves problemas para volver a ser autosuficientes y que dependían del apoyo de sus familias o comunidades.

57. Los curanderos y jefes tradicionales desempeñaron una función de especial importancia en el proceso de reinserción social, en especial por medio de sus rituales y ceremonias curativas. Por ejemplo, se comunicó al Representante que se celebraban ceremonias comunitarias para la reinserción de los niños ex soldados, después de las cuales se consideraba que "el hombre viejo ha muerto y ha nacido otro nuevo". Se celebraron ceremonias de purificación similares en lo que respecta a las mujeres violadas. En general, al Representante le llamó la atención hasta qué punto la gente era reacia a hablar sobre sus experiencias del pasado, así como su determinación y voluntad de seguir adelante.

58. Además, durante la misión se informó al Representante de que las autoridades tradicionales desempeñaban una importante función en la solución de controversias. Por ejemplo, habida cuenta de los enormes movimientos de población, cabía esperar que aumentaran rápidamente los conflictos sobre tierras. No obstante, el Representante supo que las autoridades tradicionales habían resuelto por medios pacíficos muchos conflictos. Se le informó de que se estimaba que en el curso de un año y medio había habido entre 300.000 y 500.000 casos de negociación sobre tierras de conformidad con el derecho consuetudinario, al margen del sistema jurídico formal, aunque también se informó sobre casos de conflicto. Se comunicó al Representante que en algunos casos, cuando habían vuelto personas desplazadas dentro del país, habían encontrado que sus tierras se habían asignado a empresas, el Estado u otras personas. Cabe señalar también que la aplicación del derecho tradicional puede haber sido contraria a la capacidad de la mujer de conservar la propiedad de la tierra, según viviera en una sociedad matrilineal o patrilineal. En este último caso se discriminaba claramente a las mujeres, lo que también influía en los medios de vida de los niños en los hogares en los que el cabeza de familia era una mujer <sup>32</sup>.

#### B. Problemas de protección

59. Dado que se insistió más en las necesidades de asistencia material de los desplazados internos, los problemas de protección recibieron menos atención. Se informó al representante de que durante 1993, cuando aún no se había estabilizado la seguridad, habían surgido problemas de protección, en particular con respecto a la libertad de circulación y a causa de la

existencia de minas terrestres en las vías de retorno y en las zonas de destino. Hay que destacar, sin embargo, que comparativamente las poblaciones que retornan apenas han sido objeto de discriminación u hostigamiento.

60. En cuanto al derecho de libertad de circulación y residencia, según los informes, las organizaciones humanitarias y las poblaciones que retornan tuvieron problemas para acceder a las zonas controladas por RENAMO. Los obstáculos puestos por RENAMO iban desde impedir el acceso a los repatriados, para impedir que aumentara la competencia por la tierra, hasta impedirlos salir de la zona una vez llegados a ella. Según se informa, los retornados sospechosos de haber estado de lado del Gobierno durante el conflicto sufrieron particularmente esas prácticas <sup>33</sup>.

61. Los desplazados internos estuvieron particularmente expuestos al peligro de las minas terrestres ya que, a diferencia de la población local, en general desconocían la situación de las minas. Se informó al Representante de que la población local había elaborado un sistema de señales para indicar la presencia de las minas terrestres que habían detectado. Esto, sin embargo, no impedía que tales minas causaran la muerte o mutilación de niños o de ganado.

62. En cierta medida, los desplazados internos se beneficiaron de los esfuerzos generales para estabilizar la situación en el país. Desde marzo de 1993 en adelante, el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas contribuyó a mantener la seguridad en las principales rutas de transporte. Estas fuerzas facilitaron también la entrega de la asistencia humanitaria. Para compensar la reducción de las fuerzas de mantenimiento de la paz un año después, se desplegaron en el país gradualmente 1.100 observadores civiles internacionales. Su labor consistía principalmente en vigilar la neutralidad de la policía mozambiqueña y su respeto de los derechos humanos, factores importantes en vista de las próximas elecciones. Aunque la presencia de tales observadores podía prevenir las infracciones, también se señaló que su eficacia era limitada, ya que no se tomaban medidas disciplinarias o preventivas respecto de las denuncias transmitidas a la Comisión Nacional de Asuntos Policiales. Hay que destacar, sin embargo, que si bien los desplazados internos gozaron de un entorno más seguro, no hubo supervisión de su retorno en cuanto tal.

C. Estrategia para facilitar el retorno, el reasentamiento  
y la reintegración

63. Con el Acuerdo General de Paz, los objetivos de la asistencia humanitaria a Mozambique por parte de la comunidad internacional pasaron del socorro de emergencia al restablecimiento de la paz y la reconciliación. Reconociendo la vital importancia que el retorno de los desplazados tendría para establecer la paz y preparar las elecciones, se incluyó en la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique un componente humanitario, como se describe anteriormente (véase el párrafo 30) <sup>34</sup>. Así pues, el retorno y reintegración de las poblaciones desplazadas ocupaba un lugar destacado en el establecimiento de la paz. Sin embargo, al hablar de reintegración en el caso de Mozambique, debe recordarse que los retornados apenas tenían dónde

reintegrarse. Muchos distritos habían quedado virtualmente despoblados y muy pocas escuelas, hospitales, tiendas y pozos habían quedado indemnes. Es decir, la escasa capacidad anteriormente existente había sido en gran parte destruida, y resultaba necesario emprender, junto con el socorro individual, un amplio programa de rehabilitación para las necesidades comunes.

64. En 1993 se emprendió un amplio programa de rehabilitación para promover y apoyar el proceso de retorno y reintegración. Se consideró que sólo podía conseguirse una reintegración duradera si se creaban las condiciones mínimas para reducir la vulnerabilidad de la población rural a nuevos desplazamientos, sobre todo a causa de la sequía. Los principales destinatarios de la asistencia humanitaria fueron los desplazados internos, los refugiados que retornaban y los soldados desmovilizados, que parecían tener necesidades semejantes de asistencia humanitaria. Hubo acuerdo general en que la asistencia debía destinarse a ayudar totalmente a las comunidades en las que se reasentarían los retornados y que debía distribuirse por igual entre los distintos grupos sociales. Por tanto, también recibieron asistencia las poblaciones que se habían quedado.

65. Entre las principales actividades apoyadas por el programa consolidado de asistencia humanitaria para 1993-1994 figuraban la repatriación de refugiados, la desmovilización, el socorro de emergencia, el restablecimiento de los servicios esenciales y el apoyo de la balanza de pagos del presupuesto. El programa reflejaba un planteamiento integrado encaminado a restablecer los servicios básicos en materia de producción agrícola, atención sanitaria, abastecimiento de agua, educación, restauración de carreteras y desminado. La Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria hizo un esfuerzo especial para llegar a las poblaciones que vivían en las zonas de la RENAMO, donde la intervención de las organizaciones de asistencia humanitaria se había visto gravemente limitada en el pasado. Los Comités de Asistencia Humanitaria de la UNOHAC, establecidos en todas las capitales provinciales, desempeñaron un importante papel de coordinación. Los comités, presididos por la UNOHAC, contaban con participantes del Gobierno y de la RENAMO, así como de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales. La descentralización de las tareas de coordinación resultó de particular importancia para forjar relaciones de trabajo entre todas las partes y facilitó la reintegración de las zonas administrativas controladas por la RENAMO en las estructuras del Gobierno. Además, la mencionada Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria estableció una base de datos sobre las distintas provincias, que resultó sumamente útil para planificar las operaciones.

66. Hay que destacar el papel jugado en particular por las organizaciones no gubernamentales. Tras la firma del Acuerdo de Paz, más de 150 organizaciones no gubernamentales se establecieron en el país y asumieron la importantísima función de socios de ejecución de los organismos internacionales. Desde entonces el Gobierno, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales han ejecutado una amplia gama de proyectos de reintegración en las zonas de retorno, sobre todo en materia de agua potable, educación, sanidad, construcción de carreteras y distribución de

semillas y aperos. De octubre de 1992 a diciembre de 1994, se construyeron por lo menos 750 escuelas y 250 ambulatorios sanitarios y se abrieron o restauraron 2.000 fuentes de agua 34/.

67. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desempeñó un papel importante en la asistencia a los desplazados internos. Inicialmente la principal tarea de esta organización fue procurar el transporte necesario a los soldados desmovilizados y a sus familias. Sin embargo, como se aplazó el proceso de desmovilización, se confió a la OIM la función de prestar ayuda de emergencia en todo el país a los desplazados internos más vulnerables, a partir de agosto de 1993. Aunque su principal objetivo era dar transporte a los grupos vulnerables de desplazados internos, la OIM trató también de reducir su dependencia de la infraestructura urbana, aumentando su acceso a la tierra, y la recuperación del sector agrícola, facilitando además la reunificación familiar. La OIM proporcionó transporte a los que lo necesitaban por la distancia a que tenían que trabajar o por motivos de edad o de salud. En total, la OIM transportó a unos 150.000 desplazados internos, 200.000 soldados desmovilizados y sus familias y 150.000 refugiados. En las salidas y llegadas, la OIM cooperó con las autoridades locales y con las organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras. En colaboración con los socios de los programas, la OIM proporcionó a los desplazados internos alimentos, semillas, aperos, asistencia médica y transporte de los enseres domésticos. También participó en las actividades de restauración de las infraestructuras de carácter social, sanitario o educativo, despejando la tierra donde proyectaban reasentarse los desplazados internos, proporcionando material de construcción para cabañas y puestos sanitarios, proporcionando medios de carpintería y otras industrias artesanales, participando en la restauración de las escuelas junto con las organizaciones no gubernamentales, aportando transporte o subvencionando la adquisición de material escolar. La OIM era la única organización internacional presente en todas las provincias de Mozambique.

68. Dentro del marco de su amplio programa de repatriación, el ACNUR emprendió importantes actividades de rehabilitación y reintegración en siete de las diez provincias a las que habían retornado refugiados. El ACNUR consideró que el éxito de la operación requería atender simultáneamente las necesidades de reintegración de toda la comunidad atendida. Por tanto, los desplazados internos y los refugiados que habían retornado gozaron, en pie de igualdad con el resto de la población, de los programas destinados a las comunidades, como la restauración de la infraestructura mediante "proyectos de efecto rápido" <sup>35</sup>. Para junio de 1996, se habían iniciado unos 1.500 proyectos de ese tipo, la mayoría entre Tete, Manica y Gaza. Además, el ACNUR participó en el programa global de asistencia establecido por la Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria proporcionando aperos agrícolas y utensilios domésticos a los grupos necesitados.

69. Ahora bien, la provincia de Nampula, con gran número de desplazados internos, no estaba incluida en el programa del ACNUR. Por tanto, surgió la cuestión de si los programas de reintegración eran adecuados en las zonas en las que el ACNUR estaba ausente. Por razones logísticas, el Representante no pudo visitar la provincia de Nampula y había grandes divergencias de

opinión entre las personas con las que examinó esta cuestión. Algunas les inquietaba que se hubiera descuidado la reconstrucción, otras en cambio consideraban que los esfuerzos habían coordinado bien y comprendían todas las necesidades.

70. Como se indicó anteriormente, el acceso a los alimentos era de vital importancia para los desplazados internos, tanto durante el conflicto como en las fases de retorno y reasentamiento. Tras el retorno, se necesitaba asistencia alimentaria por lo menos hasta la primera cosecha. Además, era preciso seguir atendiendo las necesidades de los desplazados que aún no habían retornado. En el suministro de ayuda alimentaria en todo el país aumentó la sensación de seguridad alimentaria y sirvió de acicate para el retorno espontáneo de los desplazados. Los alimentos fueron transportados por el Departamento de Prevención y Socorro en Casos de Desastres Naturales, las organizaciones no gubernamentales o el Programa Mundial de Alimentos, y fueron distribuidos a su llegada por dicho departamento, y las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, en las zonas de la RENAMO, el citado departamento no participó en el transporte y entrega de alimentos. Al reasentarse los desplazados y reanudar el cultivo de la tierra, se redujo la necesidad de abastecer de alimentos. Así, la asistencia alimentaria del Programa Mundial de Alimentos disminuyó, pasando de 3,8 millones de personas atendidas en 1992-1993 a 1,9 millones y 1,5 millones en los dos años siguientes. Desde entonces el nivel de la asistencia de socorro ha disminuido significativamente. Se estima que la actual operación comprende en promedio a 154.000 beneficiarios. Se consideró que había tres categorías de personas que necesitaban ayuda de emergencia: las víctimas de las inundaciones; las personas necesitadas a causa de la pérdida de las cosechas o de la sequía; y los retornados y los ex desplazados internos. De un total de 200.000 retornados o reasentados en 1995, de 70.000 a 80.000 aproximadamente necesitarán asistencia alimentaria desde noviembre de 1996 hasta abril de 1997, en particular los últimos llegados que aún no han podido roturar y cultivar tierra suficiente.

71. Aunque los desplazados internos se incluyeron en los tres primeros grupos destinatarios de asistencia humanitaria, el Representante ha oído repetidas veces que su situación era más difícil que la de los refugiados que retornan y los soldados inmovilizados. Muchos de los refugiados que retornan habían recibido asistencia durante su exilio, así como cierto grado de formación y educación; algunos de ellos habían tenido la oportunidad de trabajar. Por tanto, podían retornar con ahorros y enseres propios. Además, su retorno fue vigilado por el ACNUR, que proporcionó semillas y aperos. Por otra parte, los soldados inmovilizados, para su reintegración económica y social, tenían derecho a seis meses de haberes por concepto de licencia pagados por el Gobierno, y un subsidio de "reintegración" durante los 18 meses siguientes. Además, recibieron formación para ampliar su competencia laboral y facilidades de crédito para establecerse laboralmente en sus comunidades. Los desplazados internos, en cambio, frecuentemente recibieron insuficiente apoyo durante su desplazamiento, carecían de una organización que supervisase su retorno en condiciones de seguridad, y en general volvieron con las manos vacías.

D. De los programas de emergencia a la asistencia al desarrollo

72. Una pluviosidad casi normal y la continuación de la paz significó para muchos mozambiqueños, en particular los refugiados retornados y los desplazados internos, poder labrar sus tierras de nuevo, reduciendo así su dependencia de la asistencia alimentaria. Se considera en general que hasta fines de 1996, los programas que estaban pasando de la fase de emergencia a la fase de asistencia al desarrollo, insistiendo particularmente en la asistencia para la reconstrucción, la recuperación y la terminación de los proyectos iniciados en la fase anterior.

73. Dada la terminación gradual de la operación del ACNUR, y para garantizar la fácil transición de los programas de emergencia a la asistencia al desarrollo, el ACNUR y el PNUD efectuaron un análisis de los 34 distritos prioritarios en los que había actuado el ACNUR. Este análisis tenía por objeto proporcionar, tanto a las autoridades mozambiqueñas como a los socios de asistencia al desarrollo, información sobre la marcha de la rehabilitación en las zonas devastadas por la guerra y guiar las actividades ulteriores de desarrollo en los distritos con retornados. Sin embargo, el ACNUR y el PNUD empezaron su colaboración bastante tarde; además, algunos señalan que la viabilidad de los proyectos habría sido mayor si las autoridades y las poblaciones locales hubieran participado más en las fases de planificación y ejecución, ya que ello habría facilitado el mantenimiento y seguimiento necesarios de los proyectos.

74. Una vez en marcha la asistencia a la reintegración y al desarrollo, la comunidad internacional dejó de considerar útil destinar su ayuda a las poblaciones desplazadas. Se consideró que el hacerlo podría perturbar la reconciliación, dado que los problemas futuros de los desplazados eran compartidos por toda la población. Pese a la asistencia masiva prestada en todo el país, la infraestructura de muchas comunidades sigue siendo insuficiente para superar el problema general de la pobreza. En un poblado visitado por el personal del Representante, no había pozo, por lo que las mujeres tenían que caminar casi 13 km de ida y 13 km de vuelta para encontrar agua. Tampoco había una escuela próxima, de modo que los niños tenían que caminar la misma distancia para asistir a la escuela, por lo que los más pequeños tenían que quedarse en el hogar, por no poder caminar tanta distancia. Otros problemas subsistentes son el insuficiente número de puestos sanitarios, así como la falta de redes comerciales y de carreteras, por lo que a la población rural le resulta difícil vender sus excedentes en el mercado y comprar a cambio los productos necesarios. Se informó también al Representante de los problemas que afectan particularmente a la mujer, que son la falta de acceso al crédito, la falta de oportunidades de empleo y, en algunos casos, la discriminación en el acceso a la tierra.

75. Un aspecto importante de la estrategia general del Gobierno y de la comunidad internacional para el desarrollo sostenible es fortalecer la economía nacional y la capacidad administrativa del Gobierno. El objetivo global de los esfuerzos de la comunidad donante es mejorar el comportamiento económico, consolidar la democracia y una cultura de "buena administración". Con este fin, la descentralización se considera de vital importancia y, por tanto, la asistencia se orienta cada vez más al nivel local.

E. Problemas de desplazamiento pendientes

76. A pesar de la decisión del Gobierno y de la comunidad de donantes de dejar de ocuparse de los grupos de desplazados, ello no significa en absoluto que todos los desplazados internos hayan regresado. La información recibida pone de manifiesto la existencia de grandes diferencias en el ritmo de retorno de los desplazados. En varias provincias el índice de reasentamiento era de más del 90% <sup>36</sup>, mientras que el índice más bajo se había registrado en las provincias de Maputo y Sofala, con el 70 y el 49%, respectivamente. En cuanto a la ciudad de Maputo, hasta noviembre de 1994 sólo el 24,2% de los desplazados internos se habían reasentado <sup>37</sup> y, según se informó, en gran medida esa situación se ha mantenido sin cambios.

77. Para explicar esa situación se dieron varias razones. Ante todo, se hizo hincapié en que el nivel comparativamente más elevado de los servicios disponibles en las zonas urbanas había incitado a muchos desplazados internos que vivían en la periferia de las grandes ciudades de Maputo y Beira a permanecer en esos lugares. A pesar de la miseria reinante en los barrios de tugurios que rodean las ciudades, se sigue considerando que las condiciones de vida en esos lugares son preferibles a las de las zonas rurales, especialmente en lo que respecta a la disponibilidad de agua y servicios básicos, como salud y educación, así como al acceso a los mercados, que ofrece oportunidades en el sector privado. Además, como viven desde hace mucho en las ciudades, muchos desplazados internos se han adaptado a la vida urbana y quizás ya no estén dispuestos a dedicarse a la agricultura de subsistencia y prefieran trabajar en el sector privado o en el sector no estructurado de la economía.

78. Durante sus visitas sobre el terreno se informó también al Representante de que dos de los factores que incitaban a las personas a quedarse eran la falta de confianza en la durabilidad de la paz, unida a veces a su renuencia a retornar a la zona en que habían vivido en el terror, y la pérdida de sus familiares, por lo que no tenían motivos para regresar. La falta de transporte es un problema para las personas que ahora desean regresar. Algunos señalan que la OIM se retiró prematuramente, mientras que otros opinan que los que querían regresar tuvieron la posibilidad de hacerlo.

79. Un importante problema de seguridad con que se han visto enfrentados los que han regresado es la existencia de un gran número de minas terrestres y en lugares indeterminados, algunas de las cuales datan de la guerra de liberación. Si bien se suele considerar que la estimación inicial de 2 millones es exagerada, se insistió ante el Representante que el mayor desafío no era el número de minas, sino más bien la extensión y ubicación de las zonas minadas. Por ejemplo, se informó al Representante de que 8.000 minas colocadas para proteger una represa durante la guerra de independencia tendrían poco o ningún impacto en las actividades de la comunidad por estar situadas en una zona remota. La creencia de que una zona está minada puede impedir el regreso de comunidades enteras. Por ejemplo, se informó al Representante que después de que se limpió una zona que se creía estaba minada y en la que se encontró un total de ocho minas, unos 15.000 desplazados internos regresaron espontáneamente. El caso databa de comienzos de 1996 y se lo consideraba ilustrativo de la tendencia general.

80. El CICR y el PMA iniciaron las primeras actividades de desminado después que se firmó el Acuerdo de Paz, y la ONUMOZ y la ONUCAH se ocuparon del apoyo administrativo y la coordinación. Inicialmente se contrataron empresas comerciales y dos organizaciones no gubernamentales para desminar las carreteras y algunas zonas de reasentamiento para facilitar el retorno. Además, los ingenieros militares de la ONUMOZ impartieron formación sobre desminado terrestre a los soldados desmovilizados, para que con el tiempo Mozambique pudiera desarrollar su propia capacidad. Esas medidas se consolidaron en agosto de 1994, al establecerse el Programa de Desminado Acelerado, financiado por el Departamento de Asuntos Humanitarios y el PNUD. Actualmente ese programa se encuentra en una fase de transición y dejará de ser un programa de las Naciones Unidas para convertirse en una entidad nacional. Como no había ninguna organización que se ocupara de este problema en el sur del país, se confiaron al programa las actividades de desminado en Maputo, Inhambane y Gaza. Además del Programa de Desminado Acelerado, actualmente los principales responsables de esta cuestión en el país son el HALO Trust, que opera en las provincias septentrionales de Zambesia, Nampula, Cabo Delgado y Niassa, y la Norwegian People's Aid, que realiza sus principales actividades en las provincias centrales de Tete, Manica y Sofala <sup>38</sup>. Esas tres entidades trabajan en estrecha colaboración y de conformidad con las prioridades nacionales, de los distritos y provinciales, como estableció la Comisión Nacional de Desminado.

81. Dado el gran número de zonas minadas en todo el país ha sido necesario concentrar las actividades de desminado en las zonas en que esas actividades tengan mayor efecto. Por ejemplo, en los casos en que existe un anillo de minas alrededor de una aldea, sólo habrá que despejar algunas partes del anillo para que la población pueda acceder fácilmente a los pozos, los campos o las carreteras de los alrededores. En general las zonas beneficiarias se han individualizado sobre la base de la información proporcionada por la población local. La información recibida parece indicar que muchas personas desplazadas no quieren regresar por temor a las minas terrestres y no por motivos de elección o conveniencia personal. Por lo tanto, es importante efectuar una encuesta entre esa población, para que sus problemas puedan tenerse en cuenta al determinar las zonas prioritarias para las futuras actividades de desminado.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

82. En Mozambique el desplazamiento interno fue provocado por el prolongado conflicto interno que asoló el país durante casi 16 años, y se vio agravado por la sequía y los desastres naturales. Aproximadamente la tercera parte de la población se vio obligada a desplazarse en búsqueda de protección y asistencia, ya sea dentro del país o a cualquiera de los seis Estados vecinos, y los desplazamientos en masa fueron bastante comunes. Sin embargo, el Gobierno mostró su sensibilidad respecto de los ciudadanos y buscó activamente el apoyo de la comunidad internacional para resolver la crisis humanitaria, tanto para proporcionar asistencia y protección a la población afectada por la guerra como para encontrar una solución pacífica al conflicto. Así pues, la comunidad internacional pudo prestar un apoyo amplio

y eficaz a las negociaciones de paz y la aplicación del Acuerdo. Se otorgó a las Naciones Unidas un papel prominente en el apoyo a ese proceso y la Organización estableció una operación integrada de mantenimiento de la paz en la que incluyó por primera vez en su historia un importante componente humanitario. Se consideró que el retorno de los desplazados era un factor importante de estabilización de la situación.

83. Un rasgo importante de toda la crisis del desplazamiento fue la medida en que la población de Mozambique pudo utilizar sus propios recursos para hacer frente a los desafíos con que se vio confrontada. Esto también vale tanto para el período anterior al desplazamiento y al de desplazamiento propiamente dicho como para la fase de retorno y reintegración. En efecto, la mayoría de los refugiados y desplazados internos se reasentaron por sus propios medios. Además, la rapidez con que los desplazados decidieron retornar espontáneamente sorprendió a toda la comunidad de la asistencia humanitaria y puso de manifiesto el profundo deseo de los desplazados de empezar una nueva vida. Sin minimizar la valiosa contribución de las organizaciones que prestaban directamente asistencia para transportar a las personas que regresaban, el principal desafío a que tuvieron que hacer frente el Gobierno y las organizaciones internacionales fue garantizar una situación estable a las personas que regresaban. El retorno de esas personas a sus zonas de origen no podía considerarse en sí mismo como una solución duradera hasta que se crearan condiciones mínimas para reducir su vulnerabilidad a nuevos desplazamientos.

84. También debe ponerse de relieve la estrecha cooperación entre el Gobierno y la comunidad internacional. Las frecuentes consultas y las reuniones periódicas entre el Gobierno, la comunidad de donantes y los mecanismos de coordinación establecidos por los organismos internacionales permitieron que se dieran las condiciones necesarias para una respuesta flexible y coordinada al cambio de circunstancias. El enfoque flexible adoptado por el Gobierno es digno de elogio, y especialmente su buena voluntad para transferir gran parte de las funciones de coordinación a las Naciones Unidas durante la fase de concretización de la paz. Ese enfoque permitió una participación más activa de la RENAMO y facilitó la prestación de asistencia a la población que vivía en las zonas controladas por la RENAMO.

85. Como ha señalado reiteradamente el Representante en anteriores ocasiones, el problema de los desplazados internos debe considerarse en el marco más amplio de la construcción de la nación y de las necesidades de la población en general. Por lo tanto, si bien las necesidades de los desplazados internos pueden ser específicas y, por ende, requerir la adopción de medidas específicas, la manera más eficaz de prestarles asistencia suele ser la adopción de medidas en un contexto más amplio.

86. Durante la visita del Representante a Mozambique se hizo hincapié en que, dada la magnitud de la crisis y las situaciones muy diferentes en que se encontraban los desplazados, era preciso aplicar un enfoque amplio, flexible y multisectorial para atender las diversas necesidades de esas personas y que esa tarea podía realizarse mejor si las diversas entidades humanitarias concertaban acuerdos de colaboración. A la vez, para los desplazados habría

sido útil que una entidad designada para actuar en su nombre siguiera de cerca y de manera sistemática su situación. Esa función podría confiarse a un órgano tal como un grupo de tareas en el país encargado de los desplazados, en el que estuvieran representados los organismos operacionales, o bien dando mandato a una organización para el seguimiento de las necesidades de los desplazados en materia de protección y asistencia. Dada la situación de desventaja de los desplazados en comparación con otros grupos, como lo confirmaron muchas de las personas con que se reunió el Representante, el seguimiento sistemático de su situación habría sido útil para planificar las operaciones.

87. Las necesidades específicas de los desplazados abarcaban no sólo la asistencia para el transporte durante el retorno, sino también la necesidad de garantizar que determinados grupos de desplazados recibieran la suficiente atención. Los más vulnerables de esos grupos eran los que se encontraban bloqueados en zonas controladas por la RENAMO, las familias encabezadas por mujeres, los niños no acompañados y los discapacitados. Además, el retorno podría haberse facilitado teniendo en cuenta las estrategias de los propios desplazados, en relación con la distribución de alimentos, semillas y herramientas antes de su partida, así como la garantía de su seguridad durante el retorno. En cuanto al nivel de la asistencia prestada a los desplazados internos en Mozambique durante la fase de reasentamiento, cabe señalar que en las zonas en que los refugiados habían regresado se prestaba asistencia al conjunto de la población, de manera que probablemente se atendieran sus necesidades. En cambio, hay motivos para creer que en los lugares en que la presencia internacional era menor los desplazados internos que habían regresado recibían comparativamente menos asistencia.

88. Dos cuestiones relacionadas con el problema del desplazamiento merecen especial atención. La primera es si se debe considerar que los que no han regresado son desplazados internos. Si esas personas tienen la intención de permanecer por tiempo indeterminado donde están porque prefieren hacerlo, la respuesta será negativa. En esos casos podría considerarse que se ha encontrado una solución duradera. En cambio, si los interesados siguen deseando regresar, pero no pueden hacerlo a causa de las minas terrestres o la falta de transporte, la respuesta sería afirmativa. Con ese fin, sería útil una encuesta entre la población que se asentó en las afueras de los centros urbanos durante la guerra. Si esa población deseara regresar, el Gobierno, junto con la comunidad internacional, debería tratar de facilitar su retorno.

89. La otra cuestión, la del acceso a la tierra, es sumamente importante para impedir futuros desplazamientos. En efecto, el acceso a la tierra no sólo es sumamente importante para estabilizar la población de retornados, sino también para impedir futuros desplazamientos de la población campesina en su conjunto. Como, según se ha informado, la mayoría de los conflictos relacionados con la tierra se produjeron entre los pequeños propietarios y los intereses comerciales, es de esperar que la nueva Ley de tierras proporcione una protección adecuada a los campesinos y les garantice el acceso a la tierra. La garantía de la tenencia de la tierra sería una medida importante para impedir que los agricultores sean despojados de sus tierras y, por ende, desplazados.

90. La cuestión de la tierra también plantea el problema de encontrar los mecanismos adecuados para que no haya conflicto entre la legislación nacional y el derecho consuetudinario. Dada la limitada capacidad del poder judicial, la falta de conocimientos de la población acerca de la legislación nacional, y la falta de recursos para utilizar el sistema judicial, en la práctica la condición jurídica de la gran mayoría de la población se determinará, en el futuro previsible, en el marco de los sistemas tradicionales. Como se ha dicho, esos sistemas han demostrado ser eficientes para solucionar pacíficamente muchos litigios sobre tierras. Sin embargo, el derecho consuetudinario tiene sus limitaciones. Por ejemplo, puede discriminar a la mujer soltera en lo que respecta a la asignación de tierras y los derechos sucesorios. Por consiguiente, el desafío consiste en asegurar que se pueda aplicar la legislación nacional, que reconoce la igualdad entre el hombre y la mujer <sup>39</sup>. Con ese objeto, podría ser útil compilar y analizar el derecho consuetudinario, para examinar su grado de compatibilidad con la legislación nacional. Además, es necesario divulgar entre la población el conocimiento de las normas nacionales, para que las personas conozcan sus derechos. Dadas la elevada tasa de analfabetismo de la población y la falta de personal calificado, sería útil que la administración local y el sistema escolar participaran en ese esfuerzo.

91. Por último, el Representante hace hincapié en que el primer requisito para una solución duradera al desplazamiento es que las partes se pongan de acuerdo sobre un marco para la solución pacífica del conflicto y se comprometan de modo permanente a apoyar el proceso de paz. Si bien la RENAMO está manifiestamente decidida a respetar el Acuerdo de Paz y apoya la idea de resolver las diferencias políticas por medios pacíficos y democráticos, entre sus partidarios parece subsistir un sentimiento general de desilusión. Los factores de tensión señalados al Representante son la necesidad de que haya una mayor separación entre el aparato partidario del FRELIMO y el Estado; la presunta discriminación contra ciudadanos partidarios de la RENAMO en lo que respecta al acceso a la educación, la formación y el empleo; y la insuficiente transferencia de recursos a las zonas en que la RENAMO disfruta de gran apoyo. Es de esperar que el Gobierno preste atención a esas quejas y siga apoyando el actual proceso de reconciliación. A este respecto, también es de esperar que se intensifique el proceso de descentralización y que, con ese objeto, se celebren pronto elecciones municipales y se atribuyan a los organismos locales suficientes poderes y recursos. Además, el Gobierno debería fomentar el fortalecimiento de la sociedad civil en el proceso político para crear un entorno aún más abierto para el diálogo político, lo que supone principalmente la participación de la "sociedad tradicional" en los procesos de toma de decisiones y formación de la opinión. Esos elementos serán fundamentales para la consolidación de la paz, requisito del desarrollo económico y de la estabilidad social.

Notas

1. UNOHAC, Monthly Bulletin, julio de 1993, N° 4, "Mozambique Report, Humanitarian activities in a post-war Mozambique"; se calcula que el número de los desplazados internos que deberán ser reasentados en el período comprendido entre la firma del Acuerdo de Paz y mediados de 1995, asciende a 4,1 millones.

2. La MANU o "Unión Nacional Africana de Mozambique" fue creada en 1961 a partir de pequeños grupos existentes ya entre los mozambiqueños que trabajaban en Tanganyika y Kenya; la UDEMANO o "Unión Nacional Democrática de Mozambique" fue creada en 1960 en Salisbury y la UNAMI o la "Unión Africana de Mozambique Independiente" fue organizada por exiliados de la región de Tete residentes en Malawi. Véase International Alert, Mozambique: Feasibility Study, Report of a Factfinding mission, pág. 3; véase también Mondlane, E. en The Struggle for Mozambique, Penguin Books, Middlesex, 1969 segunda edición, publicada por Zed Books, Londres, 1983.

3. Se hicieron propuestas análogas a algunos movimientos no armados mozambiqueños, véase International Alert, págs. 5 y 6.

4. Véase International Alert, pág. 6.

5. En 1978, sólo quedaban 20.000 de los 260.000 residentes portugueses antes existentes.

6. Se ha estimado que hasta un millón de personas fueron trasladadas en virtud de esas políticas; véase U.S. Committee for Refugees, "No place like home, Mozambican refugees begin Africa's largest repatriation", diciembre de 1993, pág. 6.

7. Véase The United Nations and Mozambique, 1992-1995, The United Nations Blue Books Series, vol. V, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, pág. 9.

8. "Acuerdo de no agresión y buena vecindad entre el Gobierno de la República Popular de Mozambique y el Gobierno de la República de Sudáfrica", conocido como Acuerdo de Nkomati.

9. Véase International Alert, pág. 11, donde se señala que el Gobierno ofreció una amnistía y la reintegración en la sociedad de Mozambique, mientras que la RENAMO exigió la dimisión del Gobierno, la disolución del Parlamento y la formación de una coalición de las partes beligerantes.

10. Véase The United Nations and Mozambique, 1992-1995, págs. 12 y 13, donde se indica que según las estimaciones para 1990 Mozambique dependía de la asistencia externa para obtener el 90% de sus necesidades de cereales.

11. Estos cambios se reflejaron en el nuevo nombre del país, que dejó de llamarse la "República Popular de Mozambique", en otras palabras un Estado socialista con un partido único, y pasó a denominarse la "República de Mozambique".

12.En relación con el papel de la Comunidad de San Egidio, véase The United Nations and Mozambique, 1992-1995, págs. 15, 200 y 201.

13.En diciembre de 1990 se acordó un alto el fuego parcial, en virtud del cual la RENAMO convino en suspender sus ataques contra los corredores de transporte de Beira y Limpopo, a condición de que las tropas de Zimbabwe se concentraran a lo largo de esas rutas. Sin embargo, la RENAMO prosiguió sus ataques y adujo que Zimbabwe no estaba respetando las condiciones establecidas.

14.Para los países participantes, véase The United Nations and Mozambique, 1992-1995, pág. 14.

15.Para el texto completo de los siete protocolos y los cuatro documentos conexos, véase The United Nations and Mozambique, 1992-1995, págs. 93, 94 y 105 a 126.

16.En especial mediante disposiciones que facilitaban la transformación de la RENAMO de un movimiento militar en un movimiento político y su plena participación en la campaña electoral.

17.Véase, entre otros documentos, el Protocolo IV del Acuerdo General de Paz (secc. V, párr. 2.b)), en The United Nations and Mozambique, 1992-1995.

18.Ibíd., Protocolo III, secciones I a III.

19.Ibíd., Protocolo III, sección IV.

20.Ibíd., Declaración del Gobierno de la República de Mozambique y la RENAMO relativa a los principios rectores de la asistencia humanitaria, secciones I a IV.

21.Véase la resolución 797 (1992) del Consejo de Seguridad y el informe sobre la ONUMOZ presentado por el Secretario General al Consejo de Seguridad (S/24892).

22.Estas extendidas prácticas condujeron también a la proliferación de las enfermedades venéreas. Véase Robert Gersony, "Summary of Mozambican Refugee accounts of Principally Conflict-Related experience in Mozambique", abril de 1988, pág. 22.

23.Véase Neil Boothby, Abubacar Sultan y Peter Upton, "Children of Mozambique: the cost of survival", U.S. Committee for Refugees, pág. 5.

24.Véase K. B. Wilson, "Internally displaced, refugees and returnees from and in Mozambique", en Organismo Sueco de Desarrollo Internacional, Studies on Emergencies and Disaster Relief, Report N° 1, noviembre de 1992 (denominado en adelante Wilson), pág. 6, con ulteriores referencias.

25.Véase Wilson, págs. 5 y 6.

26.Véase Wilson, págs. 4 y 5, con ulteriores referencias.

27.Los organismos internacionales estimaron que 250.000 niños habían perdido a sus padres de esta forma, United Nations and Mozambique, 1992-1995, pág. 12.

28.Su finalidad original, cuando se estableció en 1980, fue ocuparse de los efectos de desastres naturales como las sequías, las inundaciones y los ciclones.

29.Se ha observado que poblaciones desplazadas que habían huido de las aldeas comunales establecidas por el Gobierno después de la independencia a menudo preferían volver a su aldea de origen.

30.Según la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria, en el mes de enero de 1993 había regresado el 4,9% de las personas desplazadas dentro del país, en enero de 1994 el 63% y en noviembre de 1994 el 81,7%, fecha esta última en la que habían vuelto 3.053.000 del total de 3.737.000 personas desplazadas dentro del país. No obstante, cabe señalar la existencia de amplias divergencias con respecto al número total de personas desplazadas que habían regresado. El PMA declaró el 19 de julio de 1996 que hasta la fecha se estimaba en 1,7 millones el número de personas refugiadas y en 2,2 millones el de anteriormente desplazadas que habían regresado e iniciado el proceso de reconstrucción de sus vidas.

31.Véase International Alert, pág. 21.

32.Véase también Joseph Hanlon, "Supporting peasants in their fight to defend their land", informe a Christian Aid, 30 de noviembre de 1995, pág. 27.

33.Comité de Juristas para los Derechos Humanos, "African Exodus, Refugee Crisis, Human Rights and the 1969 OUA Convention", julio de 1995, págs. 132 y 133.

34.Operación de las Naciones Unidas en Mozambique, Programa consolidado de asistencia humanitaria 1992-1994, Informe final, diciembre de 1994.

35.En la ejecución de los "proyectos de efecto rápido", el ACNUR contó con 55 socios de ejecución, la mayoría de los cuales eran organizaciones no gubernamentales (diez de ellas nacionales).

36.Por ejemplo, el índice de retorno en el caso de Cabo Delgado era del 90,2%, en el de Nampula del 95,4% y en el de Zambezia del 93%.

37.Véase el informe final de la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique, diciembre de 1994, página 11 de la versión inglesa.

38.Además, una empresa comercial, MINETECH, está desminando la línea de transmisión que se extiende desde una central energética de Cahora Bassa, provincia de Tete, hasta Gaza, en la frontera con Sudáfrica.

39.Véanse, entre otros, el apartado d) del artículo 6 y los artículos 66 y 67 de la Constitución.

-----