

32
2015



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA COORDINACION DE ORGANIZACIONES
NO GUBERNAMENTALES EN EL TRABAJO CON REFUGIADOS
CENTROAMERICANOS DESDE LA PRACTICA INSTITUCIONAL
DE SERVICIO, DESARROLLO Y PAZ A.C. (SEDEPAC).
UN ESTUDIO DE CASO SOBRE NUEVOS SUJETOS SOCIALES**

T E S I S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A
ANDREA GABRIELA GONZALEZ GUTIERREZ**

FALLA DE ORIGEN

MARZO

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A JOVITA

**Mi Madre
Amiga Incondicional.**

A GUILLE Y MARCE

**Mis Hermanas
Compañeras de Vida.**

A MIS SOBRINOS

**IZLEM, NAVELI, EDGAR
Lunas y Sol del Futuro.**

A SERVICIO, DESARROLLO Y PAZ A.C. (SEDEPAC)

**Por haberme dado la oportunidad de trabajar
en un proyecto de vida diferente.**

A CONONBAR

**Por el ímpetu con que siempre desarrolló
su labor en favor de los refugiados.**

A LOS REFUGIADOS DEL MUNDO

**Porque encuentren la justicia, la
libertad y la paz que los dignifique.**

AGRADECIMIENTOS

La conclusión del presente trabajo fue posible gracias a la orientación y apoyo profesional del Maestro Alfredo Andrade Carreño, de la Profesora María Gilardi González y de la Licenciada María del Carmen Guitián.

A ellos mi reconocimiento por la ardua labor que desempeñan en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

I N D I C E

	Página
Introducción.....	1
1.- Contexto del Refugio Centroamericano en México.....	5
1.1. La Crisis Centroamericana en la Década de los Ochenta	5
1.2. Causas del Refugio Centroamericano	13
1.3. Rasgos Generales de la Política de México hacia Centroamérica	20
1.4. Política Mexicana hacia los Refugiados y su Situación	22
2.- Marco Institucional de SEDEPAC.....	35
2.1. Contexto General en que se Forma SEDEFAL	36
2.2. Antecedentes y Origen	38
2.3. Desarrollo Institucional	43
2.4. Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos	50
2.4.1. Objetivos del Programa	55
2.4.2. Organización del Trabajo	57
2.4.3. La Coordinación Operativa para la Complementación de Servicios	59
3.- Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados.....	67
3.1. Diferentes Protagonistas en la Problemática del Refugio en México	67
3.2. Caracterización General de las Organizaciones No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados	73
3.3. Proceso de la Coordinación	78
3.4. Principales Contribuciones, Impacto y Limitaciones	105

Página

C o n c l u s i o n e s	115
B i b l i o g r a f í a	125

INTRODUCCION

El presente estudio tiene como propósito analizar la coordinación que las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), establecieron en el trabajo con refugiados centroamericanos en México. Para ello se ha tomado como punto de referencia el desarrollo y la práctica institucional de una de las organizaciones participantes en dicha coordinación: Servicio, Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAC). Esta institución a través de la labor desempeñada, de junio de 1980 a julio de 1994, por uno de sus cinco programas, el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos, mantuvo un interés especial en la coordinación con otras organizaciones, a fin de encontrar formas de colaboración que hicieran más eficiente el trabajo pero que pudieran también contrarrestar las políticas o procedimientos que violaran los derechos humanos de los refugiados centroamericanos.

En el contexto de la crisis de la región centroamericana y de los conflictos armados que se dieron en algunos países de esa región, desde finales de los años 70 y durante toda la década de los 80, la sociedad civil mexicana se organizó para dar respuesta a las necesidades más emergentes de un flujo masivo de refugiados centroamericanos que llegaron a México huyendo de la guerra civil y la violación generalizada de los derechos humanos.

En esta investigación se abordan algunos acontecimientos históricos que permiten dar seguimiento al proceso de coordinación que SEDEFAC y otras organizaciones llevaron a

caso frente a una problemática que el gobierno mexicano en principio no reconoció, luego consideró sólo un problema fronterizo y pasados varios años decidió asumirlo como un asunto de derechos humanos.

El proceso de coordinación de las organizaciones de ayuda a refugiados centroamericanos (quienes ante la necesidad de definir su identidad frente al gobierno, habrían de autodefinirse como Organizaciones No Gubernamentales -ONG's-), fue un acontecimiento que estuvo determinado por varios factores, entre los cuales se encuentran: el desenvolvimiento del conflicto armado en Centroamérica; las políticas de los gobiernos, incluyendo el mexicano, hacia la problemática del desplazamiento forzoso; la participación de los Estados Unidos y la influencia de otros organismos multilaterales para lograr la firma de acuerdos de paz en la región; el grado de consolidación de la sociedad civil frente a las secuelas de la guerra en Centroamérica y el desarrollo de la organización e iniciativa de los propios refugiados.

Frente a la prolongación de la crisis en Centroamérica y ante la falta de cambios en las condiciones que dieron origen al refugio proveniente de esa región, la respuesta que dieron las organizaciones sociales para cubrir las necesidades elementales de los refugiados centroamericanos en México, pasó a adoptar distintas formas de organización, colaboración y coordinación entre los principales protagonistas involucrados.

Las actividades de solidaridad ante la emergencia, adoptaron diferentes formas hasta lograr una organización civil capaz de interpelar al gobierno mexicano, a las Naciones Unidas y otras instancia involucradas, para que los refugiados en México tuvieran un trato digno.

El proceso de maduración de las organizaciones civiles trajo consigo la posibilidad de instituir relaciones de trabajo entre los diferentes protagonistas de la problemática del refugio centroamericano, con lo cual se pudo lograr que las decisiones acerca de esta problemática no fueran exclusividad del gobierno mexicano.

El análisis que a continuación se presenta se integra a través de tres capítulos. En el primer capítulo se ubica el contexto del refugio centroamericano en México. Para ello se parte por describir la crisis centroamericana en la década de los 80 y las causas que motivaron el refugio de miles de centroamericanos. Asimismo se tratan los rasgos generales de la política de México hacia Centroamérica y en particular hacia los refugiados provenientes de esa región.

En el segundo capítulo se trabaja el marco institucional de Servicio, Desarrollo y Paz A.L. (SEDEFAC), quien a través del Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos, impulsó de manera continua un proceso de coordinación con otras organizaciones. Se ubica el contexto general del movimiento social en que se forma SEDEFAC; su desarrollo institucional; así

como el por qué, cómo se organizó y operó el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos.

El tercero y último capítulo trata acerca del proceso de coordinación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's): los diferentes protagonistas en la problemática del refugio centroamericano en México; la caracterización general de las ONG's; y como ese proceso de coordinación tuvo diferentes momentos; sus contribuciones, impactos y limitaciones.

Finalmente, en las conclusiones se argumentan una serie de apreciaciones acerca de la problemática del refugio en México, de la respuesta del gobierno, y de los alcances y limitaciones de las Organizaciones No Gubernamentales, en tanto forma de organización de la sociedad civil.

1.- CONTEXTO DEL REFUGIO CENTROAMERICANO EN MEXICO

1.1.- La Crisis Centroamericana en la Década de los Ochenta.

Como producto del cuestionamiento al orden establecido, Centroamérica vivió en la década de los ochenta el periodo más intenso de su desarrollo sociopolítico. Este periodo se caracterizó por una profunda y dramática transición en los modelos políticos, económicos y sociales. Más allá de las particularidades nacionales en cada uno de los países centroamericanos, el rasgo principal de la crisis regional fue de carácter político y geopolítico.

Durante la mayor parte del decenio, se dieron condiciones internacionales difíciles para Centroamérica, porque los estallidos político-militares en algunos países, coincidieron con la reestructuración neoconservadora de la política exterior norteamericana. Esta, bajo el mandato del presidente Ronald Reagan, consideraba la región como una zona de hegemonía no compartida y por tanto sujeta a los intereses y planes estadounidenses.

"Es evidente la valoración militar de la zona, entre otras cosas como enclave geopolítico de paso de gran parte de las materias primas estratégicas destinadas a la industria estadounidense y de los productos que intercambia su economía con el resto del mundo..."

(1) Bermudez, Lilia; Cavallo, Antonio. *Estrategia de Reagan Hacia la Revolución Centroamericana* Editorial Nuestro Tiempo, México, 1982, pag. 51.

Para comprender el conflicto centroamericano en la década de los ochenta, se tiene que considerar como punto de partida, la revolución nicaragüense, pues esta trastocó las pautas de comportamiento de los principales protagonistas regionales e internacionales involucrados en la crisis y en la guerra.

La revolución sandinista, al modificar los vínculos de dependencia regional con respecto a los Estados Unidos e instaurar un modelo de desarrollo alternativo, desató una intensa confrontación entre los diferentes protagonistas. Los sectores dominantes trataron de recomponer el sistema, tanto por la vía de reformas, como por la vía de la guerra abierta contra el movimiento revolucionario y popular. Estados Unidos, enfocando el conflicto centroamericano desde la óptica de la confrontación Este-Oeste, desarrolló una estrategia regional de contención contrarrevolucionaria conocida como Guerra de Baja Intensidad (GBI). Por su parte, los movimientos revolucionarios lucharon en el ámbito político y militar por transformar el régimen político y, a pesar de haber sido duramente golpeados, mantuvieron su presencia a través de diferentes luchas que se hicieron sentir a lo largo de la década pasada.

De esta manera, a partir de 1979

" se inauguran en Centroamérica nuevas posibilidades de desarrollo: revolucionarias, conservadoras y reformistas, matizadas por la presencia norteamericana que le da a la crisis regional un carácter

geopolítico, que va a expresar también el enfrentamiento Este-Oeste.' (2)

Al inicio de la década pasada, el ambiente regional estaba teñido por el ímpetu del proceso revolucionario. El triunfo de la revolución nicaragüense, el avance de los movimientos revolucionarios en El Salvador y Guatemala, la inestabilidad política hondureña y la crisis económica costarricense, hacían pensar en cambios rápidos y profundos así como en pautas de desarrollo regional. Sin embargo, pasados los dos primeros años de la década, comienza a frenarse ese ímpetu.

"Los estrategas norteamericanos sostienen que las relaciones militares se han vuelto anacrónicas y se hace necesario elaborar nuevas bases que permitan ligar más estrechamente los supuestos intereses comunes entre ambas partes. Se sugiere dar mayor responsabilidad a los militares latinoamericanos en la definición de la política militar hemisférica: buscar una mayor participación de los 'poderes regionales' en la defensa continental e incrementar la participación de los líderes militares latinoamericanos en la valoración de las "amenazas" en la región y en el diseño de las formas de enfrentarlas. Las medidas que acompañarían las propuestas son: dotar a las fuerzas armadas latinoamericanas de armas modernas, incluyendo las de tecnología sofisticada y al día; estimular el desarrollo de 'más sistemas defensivos' en la región; asesorar a los establecimientos militares en aspecto logístico, planteamiento de operaciones y otras actividades de estado mayor e invitar a oficiales y cadetes a participar en las escuelas y academias de

(2) Pacheco, Glisa; Sarti, Carlos. **Las Migraciones Forzadas en Centroamérica: Una Visión Regional**. Costa Rica. Consejo Superior Universitario Centroamericano. CSUCA. Julio de 1991. pag. 13.

los Estados Unidos al mismo nivel que los participantes norteamericanos." (3)

Como reacción de los gobiernos centroamericanos y del de Estados Unidos ante el desarrollo de los procesos revolucionarios, entre 1981 y 1984, se inició una nueva situación regional caracterizada por la puesta en acción de una estrategia contrainsurgente de carácter nacional y regional. Esta estrategia pretendió la derrota de la revolución sandinista y de los otros procesos revolucionarios, por medio de la intensificación de la guerra y a través de cambios institucionales que modernizaran el sistema político. La guerra contrainsurgente incrementó la agresión hacia la población civil que era considerada como apoyo social para el sandinismo o como base de la guerrilla en Guatemala y El Salvador. La conjunción de la contrainsurgencia local y la GBI produjeron durante estos años una mayor intensificación de la guerra y, por ende, la militarización del área centroamericana; la posibilidad de una intervención directa de tropas norteamericanas también estuvo presente en el ambiente de esos años.

Ante tales circunstancias, este período estuvo igualmente acompañado por el éxodo de importantes núcleos de la población centroamericana que se desplazaron hacia otros lugares dentro de

(3) Bermúdez, Lilia; Cavalla, Antonio. *Estrategia de Reagan Hacia la Revolución Centroamericana*. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1982. pp. 60 y 61.

sus propios países o que salieron huyendo hacia países vecinos o al norte del hemisferio. Una clasificación general del complejo fenómeno migratorio que se suscitó abarca tres grandes dimensiones que pueden caracterizarse en : a) motivo dominante para migrar ('político' o 'económico'); b) alcance del desplazamiento (nacional o internacional), y c) status jurídico del migrante (reconocido o no reconocido). (4)

Aunque con dificultades para medir la magnitud del fenómeno migratorio, las cifras oficiales reconocían que entre un 7% y un 10% de la población centroamericana había tenido que emigrar, en la mayoría de los casos como indocumentados hacia el extranjero o como desplazados a otra región del país, y en menor proporción como refugiados reconocidos. Las cifras variaban, desde los casi 2,235.000 que reportaba la Comisión Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo de Centroamérica, a entre 2,474.702 y 1,925.160 que contabilizaba la Universidad para la Paz, de San José, Costa Rica, y 1,785.000 que reportaban los informes nacionales de la Conferencia Internacional para Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). (5)

(4) Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) Los Desplazados, Refugiados, y Repatriados en el Marco del Desarrollo Económico y Social de Centroamérica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala. Mayo de 1989. pág. 8.

(5) Op. cit. pp. 1 y 11.

A mediados de los 80, a pesar de que continuaron y se intensificaron los enfrentamientos militares, comenzó la búsqueda de mediaciones políticas al conflicto regional, orientadas a evitar la generalización de la guerra y la intervención militar directa de los Estados Unidos. Cabe destacar, en ese sentido, las iniciativas mexicanas y, posteriormente, las gestiones del Grupo de Contadora, que marcaron de manera determinante el desarrollo del conflicto regional. La búsqueda de mediaciones y acuerdos políticos continuó hasta 1987, año en que surgió el Plan de Paz de los Presidentes centroamericanos. Este último período, que corresponde a la gestión de Esquipulas II, se caracterizó por las negociaciones políticas entre los países centroamericanos, entre la contrarrevolución y el gobierno nicaraguense, y entre las insurgencias y sus respectivos gobiernos. Esta etapa de negociación sociopolítica, se prolongó y se combinó al mismo tiempo con el conflicto militar.

A pesar de sus ambigüedades y virajes, el Plan de Paz suscrito por los Presidentes centroamericanos el 7 de agosto de 1987, en Guatemala, rompió la intolerancia política entre sus gobiernos y privilegió la necesidad de hacer mutuas concesiones para avanzar en el camino de la paz.

La experiencia político-militar influyó en el hecho de que ningún partido, organización político-militar, ejército, organización empresarial o del movimiento popular, mantuviera, como a principios de la década de los ochenta, las mismas percepciones acerca de su lucha y proyección, en estricto

sentido

"ningun proyecto pudo plenamente imponerse a los otros y en la evolucion de la confrontacion politico-militar, se fueron evidenciado los limites de las estrategias belicas y la necesidad de lograr acuerdos politicos y soluciones negociadas a la confrontacion." (6)

Antes de 1987, las negociaciones eran deseos subjetivos, propaganda politica o interes de ganar tiempo. No es sino con los Acuerdos Presidenciales de Esquipulas II, que cobran mayor vigencia y se convierten en el ambiente que enmarca el periodo 1987-1992, siendo en este último año, por ejemplo, en el que se firman los Acuerdo de Paz para El Salvador, en Chapultepec, Mexico. Hecho por demas relevante, no sólo para ese país, sino para toda la región centroamericana.

Además de sus repercusiones nacionales y regionales, el Plan de Paz también influyó sobre la actitud de la comunidad internacional hacia la región. Centroamérica comenzó a ser vista como una región que podía, por medios pacíficos y con mayor realismo, buscar soluciones a su crisis económica e inestabilidad política. Es decir, en la medida que Esquipulas II se constituyó en un proyecto regional de búsqueda de la paz, la democracia y el desarrollo, provocó un realineamiento de las posiciones de los

(6) Facheco, Gilda; Sarti, Carlos. **Las Migraciones Forzadas en Centroamérica: Una Visión Regional**. Costa Rica. Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA. Julio de 1991. pag. 13.

principales gobiernos y fuerzas políticas internacionales, que de una u otra forma estaban involucradas en el conflicto centroamericano.

De esta manera, los avances en los procesos de reconciliación y pacificación regional, así como la evidencia de los estragos de la crisis económica, llevaron a la comunidad internacional a adquirir un compromiso de ayuda y apoyo a las iniciativas centroamericanas. Fue así como se gestó, entre otras iniciativas: el Plan de Ayuda Inmediata (FAI), 1987; el Plan Especial de Cooperación Económica con Centroamérica (FEC), 1988; el Programa para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (FRUDERE), finales de 1988; y la Conferencia Internacional para Refugiados de Centroamérica (CIREFCA), 1989.

La posibilidad de una solución pacífica y negociada de los conflictos nacionales y del enfrentamiento regional, va a influir, a su vez, en las percepciones gubernamentales respecto a otros problemas sociales y políticos particulares, como es el caso de los refugiados. En esta cuestión, sin embargo, las alternativas gubernamentales presentadas no siempre coincidieron con las propuestas elaboradas por los propios refugiados o por las organizaciones civiles que trabajaron con éstos. No obstante, así como para el conjunto de la dinámica regional se abrieron nuevas perspectivas a partir de Esquipulas II, también para la población refugiada se presentaron nuevas alternativas a su situación: el retorno colectivo y organizado, la repatriación individual y la inserción al país de refugio, fueron algunas de

las principales opciones. Cualquiera de las alternativas por las que los refugiados optara significó, en sí misma, un proceso distinto al vivido hasta el momento durante el refugio.

1.2. - Causas del Refugio Centroamericano

Uno de los problemas más dramáticos que ha vivido la humanidad en el Siglo XX es el de los refugiados. En el primer semestre de 1969, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), registró cerca de 14 millones de refugiados en todo el mundo, de los cuales más de la mitad eran niños y la cuarta parte mujeres. En 1992, el número total de refugiados en el mundo ascendió a 18.2 millones -cifra ocho veces superior a la existente hace dos décadas-. Hacia principios de 1994, el número de refugiados que contaban con la cobertura de ACNUR había alcanzado los 20 millones, ello sin considerar los miles de refugiados de Ruanda, África, que para mediados de 94 ya habían rebasado los 600 mil. (7)

La geografía de los exilios se encuentra desigualmente repartida, siendo los países del tercer mundo los que mayor número de población expulsada provocan pero, siendo a la vez, los

(7) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). Revista **Refugiados**. Num. 62. Diciembre de 1990, y Num. 63. Enero de 1994. Madrid, España.

que mayor población refugiada acogen. Las migraciones masivas Sur-Sur, Sur-Norte y Este-Oeste, de las que forman parte los refugiados, constituyen un problema global que demanda soluciones del mismo carácter.

En el contexto de los derechos humanos

"situado precisamente en medio del derecho internacional humanitario y del sistema internacional de los derechos humanos, pero participando de ambos se encuentra el derecho internacional de los refugiados...Lo importante es que esa rama jurídica, que se finca también en razones de solidaridad frente a la adversidad, a la aflicción humana, se ha venido integrando con sus caracteres propios..."(8)

El origen de la problemática del refugio puede quizás explicarse a partir de un análisis de las condiciones y fuerzas nacionales e internacionales que operan, tanto a nivel económico como a nivel político; pero lo importante es señalar que la crisis financiera y la inestabilidad o pugnas políticas son, en muchos países, las causas fundamentales de que la población social y económicamente más marginada o la población políticamente más perseguida, sea la que por razones de sobrevivencia y seguridad tenga que abandonar su país.

(8) Sepúlveda, César. **Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos**. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales. 91/7, México. pág. 105.

El exodo de refugiados centroamericanos debe enmarcarse en la coyuntura histórica que enfrentó Centroamérica durante los años 80.

"La explicación de todo fenómeno social debe cumplir con una exigencia de historicidad. La historia es el ámbito de conexión entre el individuo y la sociedad en términos de una práctica concreta. La ubicación de los fenómenos en espacio-temporalidades permiten, por un lado entender su significado, explicar el por qué suceden en un tiempo y contexto y no en otros." (9)

Como anteriormente se ha analizado, la existencia de refugiados y desplazados centroamericanos fue consecuencia de la crisis estructural de los países de la región centroamericana, expresada en las profundas contradicciones político-sociales que tuvieron su máxima revelación en la lucha armada.

Los refugiados centroamericanos de finales de la década de los 70 y de toda la década de los 80, no fueron únicamente personas que se hubieran visto obligadas a abandonar su país por motivos de persecución directa (tal como lo establece la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967), sino que a estos se sumaron las víctimas de la guerra y de la violación generalizada

(9) Meyenberg, Yolanda. *La Historia y la Construcción del Objeto de Estudio* Acta Sociológica. Nuevos Aportes de la Sociedad Civil. Coordinación de Sociología. Núm. 7, Enero-Abril 1993. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.

de los derechos humanos, es decir, población civil que debía sufrir ante bombardeos o el indiscriminado uso de la violencia.

Como arriba se ha indicado, el fenómeno de los refugiados y desplazados de guerra ha sido un elemento constitutivo de la crisis centroamericana. Durante la década de los 80, más del 10% de la población total de los países centroamericanos, alrededor de 3 millones de personas, salieron de sus lugares de origen, habiendo tenido que abandonarlos intempestivamente a causa de la represión, la guerra y la violencia generalizada.

El éxodo centroamericano hacia México y países del norte ha sido, desde 1980 hasta la actualidad, una constante. Sin embargo, después de más de 10 años, ha quedado claro que las condiciones que dieron origen a la salida de centroamericanos de sus países, no fueron aventuras colectivas o una nueva esperanza de bonanza en el norte, sino una emergencia para salvar sus vidas ante la amenaza de morir por la guerra o la situación de miseria. En este sentido, no se puede decir que la salida de los centroamericanos de sus países sea, en el amplio sentido de la palabra, un acto voluntario; pues la guerra, o en última instancia la posibilidad de que la economía familiar sea apoyada con el dinero que algún integrante envía desde el exterior, han sido presiones más allá del deseo individual de salir del país y separarse de su familia, cultura y amigos.

Como se ha visto, a partir de 1987, las tendencias que definieron las características de la crisis centroamericana se

inclinaron, por una parte, hacia la búsqueda del diálogo y cese al fuego y, por otra, hacia la guerra psicológica y de inteligencia, así como a la represión selectiva. En este periodo, el acontecimiento más importante en la búsqueda de soluciones políticas fue la firma de los Acuerdos de Esquipulas que se llevó a cabo durante el 6 y 7 de Agosto de 1987. Dichos Acuerdos confirmaron la posibilidad de autoafirmación de los países de la región, al margen de la administración estadounidense encabezada por Ronald Reagan, quien había evidenciado su inclinación por soluciones intervencionistas y militares, para superar la crisis centroamericana.

Entre los puntos que se acuerdan en Esquipulas, el punto 8 hace referencia al asunto de los refugiados y desplazados, textualmente se señala:

"los gobiernos centroamericanos se comprometen a atender con sentido de urgencia los flujos de refugiados y desplazados que la crisis regional ha provocado, mediante protección y asistencia, especialmente en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad, así como facilitar su repatriación, reasentamiento o reeducación, siempre y cuando sea de carácter voluntario y se manifieste individualmente." (10)

(10) Acuerdos para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica, Esquipulas, Guatemala. 7 de Agosto de 1987. párrafo 6.

Los presidentes signatarios de los Acuerdos de Esquipulas también se comprometieron a gestionar, ante la comunidad internacional, ayuda para los refugiados y desplazados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como por medio del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), así como de otros organismos y agencias de Naciones Unidas.

Esquipulas representó, en general, una luz de esperanza para detener el conflicto centroamericano. Sin embargo, conforme los plazos fijados se fueron cumpliendo sin que se diera solución a los acuerdos, se observó que los problemas de la región iban más allá de una acertada política diplomática, y que la aplicación de los acuerdos radicaba en las condiciones que cada país del área centroamericana ofrecía para ello.

En Centroamérica, la economía de guerra, los problemas agrarios, de empleo, deuda externa y desigualdad social, entre otros, actualmente subsisten y, lejos de resolverse, continúan agravándose. Del mismo modo, las dificultades para el diálogo entre las distintas fuerzas sociales, así como la canalización de apoyos y recursos externos para mantener latente la guerra (aunque con otros matices), aún siguen presentes.

La persistencia de las condiciones estructurales que generaron la crisis en Centroamérica, y las secuelas de la guerra han mantenido, todavía en los 90, el éxodo de población que va a refugiarse a otras naciones. En consecuencia, los países que

tenían una cobertura de apoyo amplia para recibir refugiados, como por ejemplo Canadá y Australia, después de más de una década la fueron restringiendo dado no sólo la continuación del éxodo, sino su constante aumento, argumentando que ahora sólo se trata de migrantes económicos y no de refugiados.

Fara algunos internacionaistas las restricciones impuestas por algunos países a los refugiados son justificables.

"Es comprensible la actitud cautelosa de los Estados. Cualquiera de ellos tiene derecho a mostrar resistencia para establecer un compromiso contractual de una naturaleza permanente, y además ilimitada, en un campo muy movedizo, que varía día a día en este desarreglado mundo. Es natural que quieran los países retener su libertad y establecer en qué momento y en ocasión a qué suceso el Estado puede mostrarse hospitalario a los refugiados, sin tener que aceptar cargas molestas o excesivas, y aún tomando ciertos riesgos políticos." (11)

En el caso de México los refugiados se enfrentaron con una situación de crisis económica, reducción del gasto público, desempleo, escasez de servicios y, lo que es peor, sin reconocimiento jurídico alguno que les diera cobertura. Dicha situación provocó incertidumbre, inadaptación y problemas psicológicos que se agravaron aun más si el refugiado se encontraba ilegal.

(11) Sepulveda, César. **Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos**. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales. 91/7. México. pág. 113.

1.3.- Rasgos Generales de la Política de México hacia Centroamérica

En la década de los ochenta, México asumió características particulares en el contexto crítico de la región centroamericana. Su posición política y económica colocó al país como una subpotencia latinoamericana y de El Caribe .

Este fenómeno tiene rasgos importantes a partir de la década de los 70, cuando se produjeron cambios en la correlación de fuerzas latinoamericanas. México, Brasil, Argentina y Venezuela presentaron una capacidad económica y política que los situó en posiciones ventajosas hacia los países vecinos, lo cual permitió que asumieran posturas de liderazgo político en sus respectivas zonas de influencia. El resultado fue el surgimiento de interrelaciones políticas y económicas que derivaron en una serie de medidas que tendieron a desarrollar una política exterior específica hacia las zonas de influencia de cada uno de ellos. El potencial energético y los grandes recursos que comenzaron a explotarse en algunos de estos países, permitieron canalizar ayuda y formas de cooperación interregionales, que por sus condiciones fueron más equitativas que las dirigidas por el resto del mundo.

México, por su cercanía geográfica con Centroamérica, ve a esa región como zona de inmediata influencia: la crisis de esta zona le afecta directamente, de ahí que tenga que establecer una política definida en relación con los sucesos centroamericanos.

En concordancia, en la década pasada, la política exterior mexicana se perfiló como anti-intervencionista, en función de no asumir una política subordinada a los Estados Unidos, respecto al conflicto armado centroamericano.

En diferentes espacios de consulta (Grupo Contadora, diversas reuniones para el diálogo y la pacificación), México planteó los lineamientos de su política exterior, en favor de las soluciones pacíficas y del establecimiento de instituciones democráticas en la región, dejando planteada su posición básicamente en cuatro puntos:

- 1.- El reconocimiento de que la situación en el área, era el resultado de la legítima lucha de los pueblos por transformar arcaicas y anacrónicas estructuras de dominación.
- 2.- La defensa del derecho de los pueblos a darse la forma de organización política, económica y social que mejor correspondiera a sus aspiraciones.
- 3.- El pleno respeto al principio de no intervención.
- 4.- El diálogo abierto con todos los países del área.

La postura anterior surge precisamente cuando, a principios de los 80, la crisis centroamericana se expresa en el desarrollo de guerras populares en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Sin embargo, las declaraciones políticas del gobierno mexicano

fueron variando conforme la crisis centroamericana le afectaba más directamente, ya fuera en su política exterior o en la política interna del país; un ejemplo de ello fue el desplazamiento masivo de centroamericanos hacia México.

El flujo de refugiados y los roces políticos con los gobiernos de los países centroamericanos, especialmente con los de El Salvador y Guatemala condujeron, en más de una ocasión, a que la política del gobierno mexicano fuera a favor, ambigua o restrictiva, en cuanto al reconocimiento de los derechos de los refugiados centroamericanos, según se desarrollaba el proceso centroamericano y dependiendo del papel que México jugara en ese proceso.

1.4.- Política Mexicana hacia los Refugiados y su Situación

Al inicio de la década de los 80, al gobierno mexicano le preocupaba la influencia que las guerras populares centroamericanas podrían tener para el pueblo mexicano. Esta postura llevó al gobierno mexicano a desarrollar una posición poco favorable hacia los refugiados, quienes no solo se convirtieron en un problema en términos de posible competencia como fuerza de trabajo, sino que también fueron vistos como portadores de elementos concientizadores y organizadores hacia grupos populares mexicanos.

Por otra parte, gobierno y ejército de los países centroamericanos veían a México como la retaguardia de los movimientos insurgentes, y a los refugiados como base social que servía a la guerrilla en Centroamérica.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 busca el respeto de las libertades del individuo frente al Estado. En su artículo 14, establece, en el apartado 1, que "en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país". No obstante, no es lo mismo el derecho a buscar asilo, que el obtenerlo.

El comportamiento de las autoridades mexicanas con los refugiados salvadoreños y guatemaltecos, evidencia con claridad las reservas del gobierno mexicano hacia los refugiados centroamericanos, que se expresa en una política altamente restrictiva, bajo la cual se desarrollan una serie de abusos y arbitrariedades que afectan a las inmigraciones masivas de centroamericanos.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo, que fue adoptada por unanimidad en 1967, señala en su artículo 30, el principio de non refoulement o no devolución forzada (que se deriva del artículo 33 de la Convención de Refugiados de 1951), en el que se establece que debe evitarse el regreso forzado del refugiado a su país, o a cualquier otro Estado donde pueda quedar sujeto a persecución. El ejemplo más patente de la violación al principio de non refoulement fue la devolución de los campesinos

guatemaltecos hacia su país en los primeros meses de su ingreso a México, en 1981; así como las innumerables quejas de los salvadoreños sobre los abusos migratorios en las zonas fronterizas y la práctica de la deportación, sin que al migrante se le concediera el derecho a apelar al refugio, tal y como lo establecen las normas internacionales.

México ha sido un país importante para la migración centroamericana, ya sea como lugar de destino o como lugar de tránsito hacia los Estados Unidos. Existen evidencias de una migración permanente de guatemaltecos hacia la zona del Soconusco, Chiapas, debido a razones de índole económica que se regulan conforme a las estaciones productivas de esa zona. También se registran algunas migraciones de carácter político, ante algunos sucesos coyunturales en la región centroamericana que trajeron consigo la persecución de dirigentes que buscaron asilo en México. Sin embargo, a partir de 1979 las migraciones se incrementaron y se diversificaron sus causas.

Esa nueva corriente migratoria estaba compuesta por diversos flujos de migrantes. El primero, en 1978/1979, estaba formado por un número relativamente pequeño de nicaragüenses. En 1980 se inició el segundo flujo migratorio integrado por salvadoreños, que ingresaron en mayor número. Los cálculos sobre la magnitud de la migración fueron inciertos y variables. Sin embargo, en julio de 1981, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) estimó que se habían asentado en el país cerca de 70,000 salvadoreños. A partir de enero de 1983, el ACNUR fijó

la cifra en 120.000. Las Organizaciones No Gubernamentales formularon estimaciones más altas, en 1986 calculaban 250.000 personas, sin incluir a los que utilizan el país como corredor migratorio hacia Estados Unidos. (12)

En años anteriores a la década de los 80, México enfrentó la migración de los españoles (1936-1940), o la de los chilenos, argentinos y uruguayos (1973-1976); estos inmigrantes eran por lo general miembros de las élites intelectuales y políticas, y provenían mayoritariamente de sectores urbanos. A su llegada a México, se les consideró como asilados políticos y se les integró rápidamente a la vida social mexicana.

Por el contrario, los inmigrantes provenientes de Centroamérica que llegaron a partir de 1979, pertenecían a la población civil de comunidades y pueblos; eran inmigrantes urbanos y campesinos pobres, mano de obra descalificada, que por los escasos recursos con que contaban y por las condiciones en que se vieron obligados a abandonar su país, no disponían de lo más mínimo para subsistir, por lo que necesitaron de la solidaridad mexicana e internacional para permanecer en México.

(12) Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). Documento de los Estados Unidos Mexicanos. Diagnóstico, Estrategia y Propuesta de Proyecto. Mayo de 1989. pp. 5 y 6.

La frontera sur, el área metropolitana de la Ciudad de México y en menor medida la frontera norte, fueron las zonas de mayor concentración de desplazados de guerra, quienes en su mayoría ingresaron al país en condición de indocumentados, ilegales o cuando mucho con visa de turistas. Los miles de inmigrantes centroamericanos que se internaron en México, enfrentaron condiciones de extrema vulnerabilidad. Estas personas fueron víctimas del abuso, la discriminación y la corrupción de autoridades migratorias; llegaron carentes de apoyo moral, material y económico.

Como consecuencia de la política contrainsurgente llevada a cabo por el ejército y el gobierno de Guatemala, en 1981 se produjo una llegada masiva de refugiados indígenas de ese país al estado de Chiapas; el gobierno mexicano no les dio ningún status o reconocimiento legal; las comunidades locales y la Diócesis de San Cristóbal de las Casas fueron los primeros en recibir y atender las necesidades más elementales de estos refugiados. De acuerdo a la cifras oficiales, para 1984 se habían registrado 46 mil campesinos indígenas guatemaltecos asentados en más de 90 campamentos establecidos por los propios refugiados en terrenos federales o con la anuencia de los mexicanos que eran dueños de los terrenos ocupados.

Durante los primeros años, los campamentos carecieron de una infraestructura mínima y de servicios básicos, padeciendo las consecuencias que una situación de esta naturaleza conlleva. Al principio, los refugiados sólo contaron con la ayuda

proporcionada por la iglesia, las organizaciones sociales y los resultados del trabajo que ellos mismos realizaban. Posteriormente, la representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), y el gobierno mexicano a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) desarrollarían programas de atención para esta población.

Luego de varias incursiones armadas por parte del ejército guatemalteco que suscitaron algunos muertos en los campamentos más cercanos a la frontera con Guatemala, en 1984 el gobierno mexicano tomó la determinación de trasladar a 18.500 refugiados asentados en campamentos en el estado de Chiapas y reubicarlos en otros dos estados del sureste: 12 500 refugiados fueron trasladados a Campeche y 6 000 a Quintana Roo. (13) Además de garantizar una mayor seguridad, los principales elementos de persuasión que tanto el ACNUR como la COMAR esgrimieron para que los refugiados accedieran a salir de Chiapas fueron: infraestructura adecuada y mejores servicios en los nuevos campamentos, determinados empleos y el acceso a algunos créditos agropecuarios.

Después de varios años, el gobierno mexicano llevó a cabo un Programa de Regularización Migratoria, solo para los refugiados ubicados en los campamentos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

(13) Op. cit. pp.3 -4 .

otorgándoseles la Visa de Trabajadores en Zona Fronteriza (FM B).

Por otra parte, en el área metropolitana del Distrito Federal, a donde se desplazaron de manera continua miles de centroamericanos, los mecanismos de regularización migratoria se restringieron en grado extremo hasta cancelárseles la posibilidad de obtener la visa de turista (FM T) fuera de su país de origen. Otros mecanismos de protección establecidos por la legislación mexicana como el asilo, la calidad de no inmigrante estudiante y la de no inmigrante con derecho a trabajar, también fueron modificándose paulatinamente mediante la adición de nuevos requisitos, hasta que estas visas se hicieron prácticamente inaccesibles para la mayoría de los centroamericanos. Esta política se hizo extensiva hacia el resto de los estados del país, y su gravedad radicó en el hecho de provocar la inoportunidad de la mayoría de refugiados centroamericanos que se encontraban en México.

Ante las dificultades para obtener un categoría migratoria, muchos refugiados centroamericanos que en principio se habían abstenido de solicitar a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), su reconocimiento y protección (la cual se limita a personas que puedan demostrar motivos de persecución), se vieron obligados a hacerlo; o bien, optaron por vivir en la ilegalidad y procurar pasar desapercibidos entre la población mexicana.

Una cuestión jurídica que es necesario precisar, es el hecho de que en México hay una diferencia legal entre el asilo y el refugio. El asilo se concede, de manera individual, a aquellas personas que lo solicitan en embajadas y consulados y que, de acuerdo al criterio de las autoridades mexicanas, corren peligro de persecución política. El refugio aunque ha sido un término comúnmente utilizado, se define e incorpora a la Ley General de Foblación a partir de 1990, cuando el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Decreto para que en dicha Ley se incluyera el status de refugiado. El 5 de julio el Congreso aprobó el Decreto y éste entró en vigor el 17 del mismo mes. No obstante, el reglamento que regularía su aplicación no sería emitido sino hasta el 31 de agosto de 1992.

La definición de refugiado contenida en el Artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Foblación, considera como refugiado a todos aquellos individuos, y sus familias, que entren al país "para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen." Este mismo Artículo indica que "el refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas."

"México conserva la posibilidad de acogerse al asilo político en caso de una persecución política comprobable; el refugio, en cambio, se define a partir de la coyuntura en el país de origen. Mientras que el asilo tiene un matiz individual, el refugio es concebido como una situación colectiva." (14)

En el marco internacional el asilo es bastante más amplio, pues no solamente considera a quienes son víctimas de persecución política, sino también a las personas que se ven obligadas a salir de su país de origen por pertenecer a una raza, religión o a un grupo social determinado. En tanto, la doctrina internacional del refugio incluye a personas que son víctimas de guerra civil que, sin tomar parte directa en un conflicto, se ven afectadas por una situación de violencia generalizada.

Dado que México no ha signado la Convención ni el Protocolo de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, la normatividad del refugio en el país ha estado supeditada exclusivamente a las leyes y reglamentos nacionales, sin que necesariamente se consideren las normas y derechos que brindan los acuerdos internacionales en materia de refugio.

(14) Paris, María Dolores. **Diagnóstico de las Migraciones Forzadas de Centroamérica a México: 1990-1993.** Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados. -(CONONGAR). México. Julio de 1993. Mimeo. pág. 11.

En consecuencia, antes de 1990 no existía un marco jurídico específico al que se pudiera aludir para apelar por los refugiados; la impunidad ante una serie de abusos y violaciones a los derechos humanos de los refugiados fue una constante, especialmente en el caso de los centroamericanos. El hecho de que en reiteradas ocasiones, miembros del gobierno y del ejército mexicano afirmaran que no se podía dar refugio a tantos, refleja la política hacia el refugio centroamericano; se argumentaba entonces que de aceptarlos restarían fuentes de trabajo a los mexicanos; que no en todos los casos se trataba de refugiados porque no llenaban las características que para ello ha establecido Naciones Unidas y que, de otorgárseles el status de asilados, se atentaría contra la tradición de asilo en México.

Durante los 80, la reticencia del gobierno mexicano para reconocer la situación de los refugiados centroamericanos y darles un status legal, originó las protestas de partidos políticos de izquierda, y de diferentes organizaciones sociales. Entre las demandas planteadas al gobierno mexicano estaban: crear mecanismos ágiles para atender las necesidades legales, económicas y sociales de los refugiados centroamericanos, y firmar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados aprobado en 1951 y el Protocolo Adicional de 1967 con lo que, de acuerdo al artículo 31, se aseguraría la estancia de los centroamericanos en el país, al imoedirse sanciones penales

"...por causa de su entrada o presencia ilegal a los

refugiados que llegan directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada." (15)

A pesar de tales demandas no es sino hasta 1970, como anteriormente se ha indicado, que el gobierno mexicano efectúa modificaciones a la Ley General de Población a fin de introducir el status de refugiado, y hasta dos años después expide el reglamento que incluye los procedimientos para obtener dicho status.

En cuanto a los programas de atención gubernamental dirigidos a los refugiados, se puede decir que siempre fueron insuficientes dada la magnitud y poca prioridad establecida a la atención de las condiciones y necesidades de esta población.

Cuando la migración de centroamericanos hacia México en cierta medida se estabilizó, se fue dando un proceso de diferenciación entre los refugiados de acuerdo a su clase social, nacionalidad, raza e ideología. Los de clase media y algunos dirigentes políticos, se ubicaron en las principales ciudades del país o emigraron hacia Estados Unidos y Canadá. Los campesinos e indígenas tendieron a establecerse en los estados del sureste y de la costa del Golfo. Indudablemente la inserción social fue más accesible para los primeros quienes, además de

(15) Organización de las Naciones Unidas. Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Artículo 31.

contar con ciertos recursos materiales y financieros que ofrecían determinadas organizaciones sociales o instituciones, pudieron por lo general integrarse más rápidamente a la sociedad mexicana. Para los segundos, las alternativas se definieron entre emplearse como mano de obra barata en las plantaciones del sureste, o ser incorporados a los programas de ayuda que para ellos implementaron organismos tales como el ACNUR, COMAR y las ONG's.

Concomitantemente a este proceso de diferenciación se dio una amplia proliferación de Organismos No Gubernamentales de ayuda a refugiados; su papel central sería auspiciar la ejecución de programas de ayuda, en el sobreentendido de que el fenómeno de los refugiados era un problema que había rebasado las posibilidades de atención del gobierno mexicano; además de considerar que las políticas con las que éste abordaba el problema eran discriminatorias y anteponían sus intereses a los derechos de los refugiados.

Los sectores más progresistas de la Iglesia Católica, contribuyeron también a cubrir las necesidades más elementales de los refugiados a nivel de diócesis y parroquias; lo mismo hizo la Iglesia Protestante.

De este modo, los programas de ayuda de la Iglesia Católica, la Iglesia Protestante y las ONG's, alcanzaron paulatinamente un nivel de eficiencia en sus respectivas áreas de impacto, mediante la dotación de servicios de emergencia y la

implementación de proyectos de integración socioeconómica.

Cabe reconocer que también los propios refugiados constituyeron sus propias organizaciones, a fin de preservar su identidad y buscar alternativas propias mientras permanecían en el refugio.

Desafortunadamente, el surgimiento de varios organismos y programas, no siempre respondió a una correcta planificación del trabajo ni a una distribución geográfica de las áreas atendidas; lo cual hubiera permitido, mediante una multiplicidad de servicios, que la atención a los refugiados pudiera ser proporcionada en distintas regiones del país, además de aquellas en donde el fenómeno era más acuciante. En ese mismo sentido, la cobertura del ACNUR y de la COMAR (quienes contaban con mayor cantidad y diversidad de recursos) tampoco fue suficiente, pues básicamente se abocaron a atender los campamentos de refugiados establecidos en los estados del sureste del país, Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

2.- MARCO INSTITUCIONAL DE SEDEPAC

2.1.- Contexto General en que se Forma SEDEPAC

Para abordar la Coordinación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) en el trabajo con Refugiados, se ha optado por tomar como punto de partida el desarrollo institucional de Servicio Desarrollo y Paz A. C. (SEDEFAC), por ser una de las organizaciones que, a través del Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos, promovió permanentemente dicha Coordinación.

Como consecuencia del creciente abandono de la política de bienestar del Estado, se han venido experimentado nuevas formas de organización que intentan dar alternativa a las demandas de los trabajadores del campo y de la ciudad. Asimismo, se han multiplicado distintas maneras de colaboración entre las organizaciones populares, campesinas y de otros sectores organizados, para hacer frente a diversos problemas socio-políticos.

Durante los años 80, diversos acontecimientos (refugiados centroamericanos, terremotos, explosiones, etc.), hicieron patente la acción de una sociedad civil que rebasó ampliamente la capacidad del gobierno para atender varios problemas, pero sobre todo los suscitados en situaciones de emergencia.

El marco que contextualiza el desarrollo institucional de

SEDEFAC, se ubica en la participación de la sociedad civil a través de varias organizaciones no lucrativas, no religiosas, no gubernamentales, no partidarias, que pasan de estar a la defensiva y en el terreno de la lucha reivindicativa, a desarrollar propuestas alternativas para mejorar los niveles de vida, organización y participación de los sectores más marginados.

La noción de "sociedad civil" tiene diferentes acepciones entre las teorías sociológicas. En su sentido más amplio, sociedad civil se refiere a las expresiones voluntarias de los ciudadanos organizados dentro de una sociedad. Una definición de la sociedad civil, que puede ilustrar el concepto que está siendo usado entre las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) indica:

"...la suma de todas las instituciones sociales y asociaciones (excluyendo la familia) que sean autónomas, independientes del Estado y capaces de una influencia significativa en las políticas públicas." (1)

El punto de vista de las organizaciones sociales que han impulsado la participación civil, popular y democrática es que

"...para transformar las estructuras económicas es necesario transformar la sociedad civil, la cual asume una transformación de poder en términos de quién

(1) JCCRRDD, *Esfuerzo Democrático de la Sociedad Civil*. Boletín del Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, Vol. 3, # 4, Septiembre, 1997, pp. 3-4.

controla el Estado, es decir, de los mecanismos, instrumentos y estructuras legislativas, ejecutivas y de coerción." (2)

Ante la falta de credibilidad del gobierno y partidos políticos, surgen organizaciones y movimientos sociales que defienden su autonomía frente a cualquier intento de cooptación, ya sea que provenga del gobierno, los partidos, las iglesias o de otras instituciones oficiales.

Con el propósito de frenar la prepotencia y la corrupción estatal, así como para oponerse a las estructuras y políticas excluyentes, las organizaciones y movimientos sociales se proponen alianzas estratégicas y operativas.

"Fueron así redescubiertos movimientos sociales desde su gestión en el curso de la década de los setenta: captados ahora a través de sus lenguajes, de los lugares donde se manifestaban, por valores que profesaban, como indicadores de la emergencia de nuevas identidades colectivas.

Cuando uso la noción de sujeto colectivo es en el sentido de una colectividad donde se elabora identidad y se organizan prácticas, mediante las cuales sus miembros pretenden defender sus intereses y expresar sus voluntades, al mismo tiempo que se constituyen en luchas." (3)

(2) Ibidem.

(3) Sader, Eder. **La Emergencia de Nuevos Sujetos Sociales**. Acta Sociológica. Nuevos Sujetos Sociales. Mayo-Agosto, 1990. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. pp. 57 y 82.

2.2.- Antecedentes y Origen

Servicio Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAP), es una Asociación Civil que tiene sus antecedentes en otra organización denominada Comité de Servicios de los Amigos (de filiación religiosa Cuáquera), la cual, a su vez, fue promovida por el American Friends Service Committee (AFSC), organización norteamericana Cuáquera que a finales de los años 30 dio comienzo a su labor en México, con programas de educación para la paz.

Entre 1945 y 1975, el AFSC implementó diferentes programas de desarrollo agrícola y de promoción social en comunidades campesinas mexicanas, a través de actividades permanentes y de diversos campamentos de servicio voluntario internacional; en base a la filosofía Cuáquera que se sustenta en la participación social no violenta como medio para solucionar situaciones de desigualdad y conflicto social.

La responsabilidad administrativa y la cobertura de los programas en México permaneció integrada a la estructura del AFSC durante todos esos años. Hacia 1976, el AFSC promovió la formación de una organización de servicios con personalidad jurídica propia, con el propósito de ir delegando la responsabilidad de los programas en una organización mexicana. La cobertura legal la dió el Comité de Servicios de los Amigos, A.C. que fue conformada por la Junta de Cuáqueros de la Ciudad de México.

La formación de SEDEFAC es resultado de una serie de discrepancias no resueltas, a principios de 1983, entre algunos integrantes del personal operativo de los programas del Comité de Servicios de los Amigos, y la Junta Directiva de esta agrupación, lo cual lleva a la separación de un grupo que decide conformar SEDEFAC. (4)

Desde su génesis, SEDEFAC se define como una organización social sin fines de lucro; conforme a la norma jurídica que rige la ley mexicana, adquiere la categoría de Asociación Civil, en junio de 1983. La Asamblea Constitutiva que da origen a SEDEFAC otorga la máxima autoridad a la Asamblea General de Asociados y las responsabilidades de dirección y orientación a un Consejo Directivo, el cual es nombrado por la propia Asamblea.

El Acta Constitutiva de SEDEFAC establece los siguientes principios para la Asociación:

1.- "Tenemos fe en el valor y capacidad que tiene todo ser humano para gestar en un proceso comunitario, su propio desarrollo y tomar en sus manos su propio destino, en orden de lograr los cambios sociales y económicos que le permitan vivir con dignidad. Por lo tanto, nuestro trabajo de promoción y desarrollo, estará orientado por una actitud de humildad y respeto que nos permita

(4) Servicio Desarrollo y Paz A.C. Historia, Identidad y Proyecto. Cuadernos SEDEFAC. Número 2. 1990. pp. 2-4.

escuchar las necesidades, aspiraciones y aportaciones de los grupos y comunidades con las que trabajamos."

2.- "Creemos que todos los hombres y mujeres, cualquiera que sea su raza, convicción religiosa, credo político o nacionalidad, merecen ser respetados. Para asegurar que en todas las actividades que desarrollemos, se mantenga este principio, ejerceremos una constante y cuidadosa vigilancia y, en los casos en que se considere necesario, promoveremos acciones específicas, para luchar contra cualquier forma de discriminación."

3.- "Conscientes de que las situaciones de injusticia, generan violencia, nos comprometemos a trabajar activamente para lograr el cambio de aquellas estructuras o situaciones económicas, sociales y culturales que la generan, y mantener una actitud de no violencia activa en todos los ámbitos de nuestra actividad."

4.- "Consideramos que el testimonio que una institución da, de los valores en los que cree, se desprenden tanto de su actividad, como de la actitud de sus miembros. De ahí que la solidaridad y el respeto mutuo y una estructura que propicie el diálogo y las relaciones democráticas, serán la base que articule a todos los miembros del personal entre sí, y con los órganos de decisión de nuestra institución."

5.- "Creemos que los sectores más marginados y oprimidos, como son: las víctimas de guerra o persecución, las mujeres, los campesinos, los migrantes, deben tener un lugar privilegiado en

la atención y esfuerzo de nuestra institución. Si en un primer momento, nuestra actividad puede ser de asistencia para aliviar sufrimientos, siempre buscaremos trabajar de tal manera que nuestros programas propicien un desarrollo más permanente y la participación más activa y consciente de los involucrados."

6.- "Finalmente declaramos que nuestra institución no sólo estará abierta, sino que buscará activamente el diálogo y la colaboración con todas aquellas instituciones o grupos que trabajan también, en pro de la justicia y de la paz."

En dicha Acta Constitutiva, SEDEFAC también define sus objetivos:

1.- "Promover el desarrollo integral de la comunidad, en especial con las personas de escasos recursos, tanto en zonas rurales como urbanas, a través de la educación no formal y de la implementación de métodos de promoción social participativa."

2.- "Elaborar estudios económicos, antropológicos y sociológicos que tengan un sentido eminentemente práctico y en los que pueda haber una participación directa de los involucrados."

3.- "Realizar proyectos concretos donde se apliquen los resultados de las investigaciones y la propia metodología."

4.- "Asesorar, impulsar y apoyar iniciativas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de las personas, sin distinción

de raza, credo, sexo y orientación sexual, nacionalidad o ideología, para lograr una sociedad más justa, humanitaria y solidaria."

5.- "Publicar, sin constituir actividad editorial, los resultados de las investigaciones que se realicen, así como los encuentros y estudios de experiencias concretas."

6.- "Impulsar proyectos de tecnología adecuada (sic) y de tecnología tradicional que favorezcan el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas."

7.- "Apoyar iniciativas tendientes a la conservación ecológica y a preservar los ecosistemas que propicien una armonía en el habitat humano."

8.- "Intercambiar y establecer relaciones y acuerdos de cooperación con instituciones afines para robustecer los esfuerzos encaminados al logro de estos objetivos."

9.- "Promover la solidaridad y apoyo a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos."

2.3.- Desarrollo Institucional

En el momento de su formación, SEDEFAC establece cuatro Programas de Trabajo: "Frontera y Mujeres", "Formación y Capacitación Juvenil", "Desarrollo Rural" y "Ayuda a Refugiados Centroamericanos". Dichos programas funcionaban con anterioridad desde el Comité de Servicios de los Amigos, con quien se llegó al acuerdo de que sería la nueva institución la que daría seguimiento a los compromisos establecidos en cada uno de los programas indicados. Posteriormente, en marzo de 1984, con el propósito de formalizar una serie de actividades emprendidas con algunas organizaciones del movimiento urbano, SEDEFAC decide implementar otro Programa de Trabajo el cual se denominó: "Centro de Apoyo a Movimientos Sociales y Urbanos".

Ante una serie de desavenencias entre el personal de los Programas, generadas por el impacto del trabajo y motivadas fundamentalmente por razones de índole política, en 1985, SEDEFAC acuerda efectuar evaluaciones internas (realizadas por la institución) a cada uno de los Programas, y una evaluación externa (con un asesor especialista) a la institución en su conjunto.

Del proceso evaluativo, una de las conclusiones que mayor trascendencia tuvo, fue aquella en la que se señalaba:

"SEDEFAC es un conjunto de diferentes programas,

diferentes metodologías, diferentes visiones políticas." (5)

Ante la necesidad de superar la etapa inicial, donde la institución estuvo más preocupada por rescatar y darle continuidad a los Programas de Trabajo (los cuales se abocaron a atender los compromisos y actividades propias de cada uno) sin poder diseñar más el modelo de institución conformada, SEDEFAC se propuso abrir un proceso de orientación y unificación metodológica, integrando para ello, a principios de 1980, una Comisión Metodológica compuesta por miembros del personal, cuyo propósito sería trabajar en la identidad y proyecto de la institución, a partir de la Declaración de Principios, Objetivos y Programas de Trabajo.

La Comisión Metodológica se dio a la tarea de elaborar un diagnóstico de la situación de los Programas de SEDEFAC, e iniciar un trabajo que permitiera la unificación metodológica, con el fin de compartir una concepción común que orientara a los diferentes Programas, proyectos y acciones.

Para poder llevar a cabo la función encomendada y ante la falta de homogeneidad de los Programas, la Comisión Metodológica eligió algunas categorías de análisis: los sujetos, los métodos, los objetivos, la coordinación, y el universo de trabajo. Del

(5) Deneaux, Guillermo. "Estudio Evaluativo". Servicio Desarrollo y Paz. México. Octubre, 1985.

análisis que efectuó la Comisión, se desprende que:

a) El sujeto social de trabajo no era común entre los Programas y tampoco existía una definición clara del mismo.

b) No existía una correspondencia entre el 'objeto de intervención' de los Programas y el objetivo general de SEDEFAC.

c) La diversidad y amplitud del 'objeto de intervención' podía llegar a ocasionar que se trabajara con sectores sociales ajenos al interés de la institución.

d) El método en el planteamiento de los objetivos era diferente en cada Programa (generales, principales, particulares, parciales, específicos).

e) En los objetivos, comúnmente se planteaban tanto los medios, como los fines y las actividades. (6)

A partir de estas observaciones, en noviembre de 1986, el Comité Ejecutivo (integrado por los Coordinadores de los cinco Programas) se reunió en Santa Catarina, Morelos, con el propósito de definir con mayor precisión la identidad y el proyecto institucional de SEDEFAC. Los resultados de esta reunión fueron

(6) Servicio Desarrollo y Faz A.C. *Historia, Identidad y Proyecto*. Cuadernos SEDEFAC. Número 2. 1990. pág. 9.

dados a conocer a las otras instancias institucionales (Reunion de Personal, Consejo Directivo y Asamblea de Asociados), con el fin de buscar el consenso en la necesidad de llevar a cabo una reestructuración institucional. Este proceso dió como resultado lo que se denominó "El Proyecto Santa Catarina", en el cual se indicaba como "Sujeto General de Intervención" a los sectores populares que eran definidos como:

"personas o individuos sin distinción de raza, credo y nacionalidad, que se encuentran en una situación de opresión y explotación y que tienen su expresión particular como grupos y organizaciones de jóvenes, mujeres, campesinos, obreros, refugiados y pobladores." (7)

Luego de delimitar al sujeto social de trabajo se ubicaron tres principios de acción:

- 1.- La participación de los beneficiarios en la organización de sus proyectos.
- 2.- La autogestión
- 3.- La educación popular

Los objetivos institucionales se delimitaron quedando de la siguiente manera:

(7) Op. cit. pág. 10.

Objetivo General

Impulsar, apoyar y asesorar las iniciativas que provengan de los sectores populares, encaminados a lograr una sociedad más justa, humanitaria y solidaria.

Objetivos Particulares

1.- Capacitar a los grupos populares, desarrollando sus habilidades y dotándolos de los instrumentos necesarios para la transformación de su quehacer cotidiano y la ejecución de sus proyectos.

2.- Apoyar la autonomía y autogestión de los grupos populares.

3.- Generar procesos de educación participativa que doten a los grupos de una visión histórica que los convierta en sujetos activos de la transformación social.

4.- Promover la solidaridad y el apoyo a las víctimas de las violaciones de derechos humanos. (8)

Con la definición de los objetivos anteriores se registra un cambio en la identidad del proyecto institucional que concibe a

(8) Ibidem.

SEDEFAC más que como una instancia de ayuda y asistencia a la comunidad, como una instancia con identidad popular y promotora del cambio; transitando de una concepción de "comunidad para la paz" hacia una "actitud para el cambio". (9)

"Podemos decir que, anteriormente, las ONG's tendían a autodefinirse únicamente como entidades al servicio de los movimientos y las organizaciones populares, o de los grupos de base. Sus vidas estaban prácticamente en función de estos procesos, totalmente volcadas hacia afuera. En ocasiones, establecían contactos utilitarios y paternalistas. Se sentían parte de las organizaciones sociales (aunque éstas últimas no siempre lo consideraban así).

En contraste, hoy observamos que las ONG's tienden a autodefinirse de manera diferente... ya no se perciben como "instrumentos al servicio..." sino en tanto actoras del desarrollo, con identidad propia, capaces de hacer aportes específicos, y tomar iniciativas."(10)

Para poder implementar la reestructuración institucional, durante 1987, SEDEFAC continuó el proceso de unificación, tanto de la concepción, los métodos, los estilos; como de las relaciones externas que la institución y los Programas llevaban a cabo.

Paralelamente al proceso antes referido, en SEDEFAC también se llevó a cabo un análisis acerca de la estructura interna. En enero de 1989, este análisis condujo a la reflexión y discusión

(9) Op. cit. pág. 11.

(10) Sánchez, Gabriela; Sarvide, Laura. **La Cooperación Norte-Sur Pasos Hacia una Sociedad de Ciudadanos del Mundo.** Espiral. México. 1992. pp 25-26.

entre sus integrantes de las categorías: autoridad, jerarquía, poder y participación; de tal hecho se desprende una serie de propuestas de organización y definición de funciones de cada una de las instancias que integran a la institución: Asambleas (de Asociados y de Personal), Consejo Directivo, Secretaría Ejecutiva, Comité Ejecutivo, y funcionamiento de los Equipos en los Programas. Se acordaron políticas y reglamentos internos para el funcionamiento de la institución y se ratificó el espíritu del "Proyecto Santa Catarina".

El desarrollo institucional de SEDEFAC, al igual que el de otras organizaciones sociales, no ha sido un proceso lineal: por el contrario, ha sido un camino complejo y en ocasiones hasta accidentado.

Concebir la realidad en y como proceso supone privilegiar el análisis de los dinatismos sociales en los que el fenómeno se expresa; aprender sus manifestaciones presentes pero también sus potencialidades. Esto es, rescatar el carácter abierto e inacabado de una realidad en movimiento, en restructuración constante." (11)

A continuación se analiza el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos, a partir del cual SEDEFAC impulsó la Coordinación de las ONG's que trabajaban con esta población.

(11) Zemelman, Hugo; Valencia, Guadalupe. *Los Sujetos Sociales, una Propuesta de Análisis*. Acta Sociológica. Nuevos Sujetos Sociales. Mayo-Agosto, 1990. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. pág. 91.

2.4.- Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos

La integración de un Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos obedeció a la necesidad de dar respuesta solidaria al flujo masivo de personas centroamericanas que se refugiaron en México huyendo de la violencia generalizada, la persecución y la violación de los derechos humanos, consecuencia del conflicto armado, particularmente en países como El Salvador y Guatemala.

Como anteriormente se ha señalado, este Programa funcionaba desde junio de 1980 en el Comité de Servicios de los Amigos y, posteriormente, en 1983, cuando se constituye SEDEFAC, pasa a formar parte de esta nueva institución.

En 1980, una de las discrepancias entre personal del Comité de Servicios de los Amigos y la Junta Directiva de esta organización, fue que la Directiva temía que en algunos casos el Programa de Ayuda a Refugiados estuviera dando apoyo a personas o grupos que no fueran compatibles con la filosofía Cuáquera, es decir, que algunas de las personas apoyadas por ese Programa hubieran optado y participado en la lucha armada.

La misma Junta Directiva también argumentaba que la situación en la región centroamericana comprometía a la institución a sostener el Programa por tiempo indefinido y que la infraestructura requerida para brindar servicio a los refugiados centroamericanos desbordaría la capacidad del Comité de Servicios

"El sujeto se constituye en la medida en que pueda generar una voluntad colectiva y desplegar un poder que le permita construir realidades con una direccionalidad consciente." (13)

Cuando se propuso la integración del Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos, entre las personas y los grupos consultados había dos planteamientos: que una institución legalmente establecida en México se encargara de este Programa y que esa institución asumiera la responsabilidad de la administración de los fondos donados, la coordinación del trabajo, y la elaboración de informes periódicos, entre otras funciones. O bien, la posibilidad de formar un nuevo comité o frente específico entre varias organizaciones para echar andar tal Programa. (14) Finalmente se optó por la primera propuesta, siendo el Comité de Servicios de los Amigos el responsable de coordinar ese Programa. Se eligió a esa organización porque siempre había manifestado sus independencia ante tendencias e intereses de partidos políticos, y porque, además, poseía una amplia experiencia y reconocimiento en las acciones de defensa de los derechos humanos de grupos minoritarios y marginados.

(13) Zemelman, Hugo; Valencia, Guadalupe. **Los Sujetos Sociales, una Propuesta de Análisis.** Acta Sociológica. Nuevos Sujetos Sociales. Mayo-Agosto, 1990. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. pp. 93 y 95.

(14) **Acta de la Reunión de Comité Ejecutivo. Comité Casa de los Amigos.** Agosto de 1980. México. Archivo Programa de Ayuda a Refugiados de Servicio Desarrollo y Paz A. C. (SEDEFAC).

El Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos se concibió y se formó como una instancia amplia, independiente y crítica en la atención de los refugiados. También se acordó que los comités de aliados fueran sólo consultores, dada la experiencia que en el pasado se había presentado con los proyectos administrados directamente por estos comités, en los cuales las diferencias partidarias e ideológicas habían obstaculizado el desarrollo de los proyectos.

Los principios filosóficos de este Programa se mantuvieron a lo largo del tiempo, esto es, el trabajo se sustentaba en favor de la paz y de la justicia; inspirado en el principio de que todos los hombres poseen las mismas aptitudes, capacidades y derechos, por lo tanto los refugiados deberían tener acceso a las mismas oportunidades y derechos.

"Considero una argumentación sumamente peligrosa la de que hoy ya no se pueda actuar con argumentos humanitarios... Si en verdad descarto radicalmente los argumentos humanitarios, ¿sobre qué bases puedo luego oponerme al capitalismo moderno?... los argumentos morales y humanitarios no son simplemente falsa ideología, sino que deben convertirse en fuerzas sociales centrales." (15)

En esa línea, el carácter del Programa era esencialmente humanitario; como tal, debería procurar el reconocimiento de los refugiados y el respeto de sus derechos humanos, siendo el

(15) Marcuse, Herbet. *El fin de la Utopía*. Ed. Siglo XXI, Mexico. 1978, pp. 62-63.

El Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos se concibió y se formó como una instancia amplia, independiente y crítica en la atención de los refugiados. También se acordó el que los comités de asilados fueran solo consultores, dada la experiencia que en el pasado se había presentado con los proyectos administrados directamente por estos comités, en los cuales las diferencias partidarias e ideológicas habían obstaculizado el desarrollo de los proyectos.

Los principios filosóficos de este Programa se mantuvieron a lo largo del tiempo, esto es, el trabajo se sustentaba en favor de la paz y de la justicia; inspirado en el principio de que todos los hombres poseen las mismas aptitudes, capacidades y derechos, por lo tanto los refugiados deberían tener acceso a las mismas oportunidades y derechos.

"Considero una argumentación sumamente peligrosa la de que hoy ya no se pueda actuar con argumentos humanitarios... Si en verdad descarto radicalmente los argumentos humanitarios, ¿sobre qué bases puedo luego oponerme al capitalismo moderno?... los argumentos morales y humanitarios no son simplemente falsa ideología, sino que deben convertirse en fuerzas sociales centrales." (15)

En esa línea, el carácter del Programa era esencialmente humanitario; como tal, debería procurar el reconocimiento de los refugiados y el respeto de sus derechos humanos, siendo el

(15) Marcuse, Herbert. *El fin de la Utopía*. Ed. Siglo XXI, México. 1978, pp. 62-63.

reconocimiento jurídico de su status la base fundamental para lograr el respeto de otros derechos derivados de este.

El Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos asumió la definición de refugiado que emitió la Declaración de Cartagena, la cual señala:

"Se considera también como refugiado a las personas que han huido de sus países porque su vida, su seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violencia masiva de los derechos humanos, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público." (16)

Tomando como base tal definición, se optó por atender a aquellos refugiados provenientes de Guatemala, El Salvador y Honduras, que hubieran sido víctimas directas o indirectas de la represión y la violación de los derechos humanos a consecuencia de las políticas aplicadas por los gobiernos o ejércitos de sus respectivos países.

El Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos trabajó con población refugiada dispersa en la Ciudad de México y que no tenía un reconocimiento legal en cuanto a su status ante el gobierno mexicano. Apoyó igualmente a grupos organizados de refugiados que presentaban iniciativas encaminadas a la

(16) Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Coloquio de Estados Latinoamericanos sobre Refugiados. Cartagena, Colombia. 1984.

ejecución de sus proyectos: manteniéndose al margen de acciones políticas con tendencias partidistas dado que, desde su origen, el Programa había definido que esa era una tarea que le correspondía hacer a los propios refugiados y a las organizaciones centroamericanas.

Además de dar atención directa a los refugiados, el citado Programa buscó de manera constante ser un vínculo con el resto de la sociedad mexicana pues, desde su perspectiva, era a ésta a quien le correspondía dar respuesta a la situación del refugio centroamericano y encontrar conjuntamente alternativas durante su estancia en el país.

2.4.1.- Objetivos del Programa

A lo largo del tiempo, los objetivos del Programa se fueron adecuando o modificando conforme se tenía mayor experiencia, o bien se respondía a los cambios de la problemática y necesidades del refugio en México. A fin de no transcribir los diferentes objetivos que a lo largo de más de una década el Programa se propuso, a continuación se intenta rescatar la esencia de dichos planteamientos:

* Ofrecer a los refugiados una plataforma de servicios de emergencia (salud, ayuda económica, alojamiento temporal, guardería, asesoría jurídica) y proyectos de solución durable

(capacitación para el empleo, actividades educativas, autogestión, asesorías), dirigidos a garantizar su adecuada inserción social en la comunidad refugiada y en México; estableciendo mecanismos para que los refugiados asumieran acciones para mejorar su nivel de vida.

* Colaborar con otras organizaciones y grupos, con el propósito de articular y complementar los servicios de emergencia y los proyectos de solución durable establecidos.

* Realizar acciones tendientes al reconocimiento y respeto de los derechos de los refugiados ante el gobierno mexicano, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y la sociedad mexicana, así como promover los mecanismos de protección legal, conforme lo establecen las normas nacionales e internacionales.

* Desarrollar un trabajo de difusión a través de distintas acciones (elaboración de información documental, entrevistas, reuniones, seminarios, conferencias) con diferentes sectores sociales y políticos, tanto de México como de otros países, acerca de las causas que dieron origen a la problemática del refugio centroamericano, a fin de sensibilizarlos, buscar su apoyo y, en la medida de lo posible, coordinar acciones en favor de la población refugiada.

* Promover el intercambio de experiencias con la población refugiada, Organizaciones No Gubernamentales, y otras

instituciones de apoyo, acerca de la metodología del trabajo asistencial, promocional y de análisis sistemático que permitiera comprender mejor el fenómeno del refugio centroamericano y de las alternativas para su solución. (17)

2.4.2.- Organización del Trabajo

Para poder lograr los objetivos planteados (sobre todo los referentes a la plataforma de servicios), el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos conformó, en 1981, un centro de recepción y atención a refugiados en una zona marginada, la colonia Ajusco, ubicada al sur de la Ciudad de México. A esta instalación se le conoció comúnmente como "Casa Ajusco", y permaneció en esa zona hasta 1989. Posteriormente funcionaría de 1989 a 1993, año de su clausura, al oriente de la Ciudad de México, en la colonia Ignacio Zaragoza.

Este Centro de Servicios constituyó un espacio de encuentro y vinculación entre los refugiados, y entre éstos y la comunidad mexicana. En este Centro también se coordinó la cooperación entre diferentes organismos, lo cual hizo posible la integralidad de

(17) Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos. Programa Anual de Trabajo. De 1980-1994. Archivo Servicio, Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAC).

los servicios, ya que cada organización participante ponía a la disposición del Centro algún servicio o ayuda. De este modo, el Centro de Servicios fue una experiencia modelo altamente promisorio al ofrecer posibilidades de encuentro y de cooperación entre los refugiados y las organizaciones mexicanas, en un medio que, como el de la Ciudad de México, favorece el aislamiento y la dispersión.

A través de este Centro, la población refugiada también estableció vínculos con los pobladores de la colonia donde se encontraba ubicado el Centro de Servicios, siendo las actividades socio-culturales un excelente recurso para ello. Este hecho facilitaría posteriormente la inserción social de algunos refugiados, sin que los pobladores mexicanos ubicaran a estos como un grupo especialmente atendido dentro de la marginalidad imperante en su colonia.

Al igual que el desarrollo institucional de SEDEFAC, el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos tuvo diferentes aspectos que podrían ser analizados: los diferentes servicios que proporcionó, los proyectos económicos de autosuficiencia, su relación con la población refugiada, los recursos humanos y financieros con los que contó para llevar a cabo su trabajo, entre otros. Sin embargo, en este estudio se analizará únicamente la coordinación del trabajo con otras organizaciones, sus resultados e impacto. Dicha coordinación tuvo dos niveles: una dirigida a la complementariedad de los servicios, la cual se abordará someramente a continuación y otra, dirigida a modificar

las políticas de instituciones oficiales (gubernamentales o intergubernamentales) que en México se aplicaron para la atención de la problemática del refugio centroamericano, la cual se particularizará con mayor detalle en el capítulo siguiente.

2.4.3.- Coordinación Operativa para la Complementación de Servicios

Como anteriormente se ha dicho, el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos tuvo su origen a partir de una serie de consultas y acuerdos entre varias organizaciones involucradas en el asunto del asilo y del refugio en México por lo que, desde un inicio, se planteó auspiciar la búsqueda de elementos comunes entre los diferentes organismos, y con base en ello construir vínculos concretos de cooperación afianzados en acuerdos mediante el sistema de redes. Reconociendo y respetando el espacio delimitado en que cada organismo desarrollaba sus actividades, pero sobre todo preservando la autonomía en lo referente a los métodos de trabajo.

El haber constituido un Centro de Servicios para los Refugiados, favoreció la cooperación entre distintos organismos y el desarrollo de vínculos de solidaridad entre los propios refugiados para que afianzaran su identidad socio-cultural.

El Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos trabajó

con base en acuerdos de cooperación interinstitucional establecidos con otros organismos e instituciones. Entre los vínculos de cooperación establecidos se pueden mencionar los siguientes:

Asesoría Legal: este servicio fue proporcionado en principio por el Seminario Bautista, posteriormente por Desarrollo y Promoción Humana (DEPROHUMAC), y la Liga Mexicana de Derechos Humanos (LIMEDHAC). A través de este servicio, se efectuaban trámites individuales a fin de lograr la obtención de permisos para estadia, estudios o trabajo.

Servicios de Salud: Este servicio también se inició con el Seminario bautista, quien instaló un consultorio médico que atendía toda la semana. Por su parte, la Asociación de Trabajadores de Salud Mental, proporcionó terapia y canalización para atención psicológica clínica a aquellos refugiados que lo solicitaban. A partir de 1984, SEDEPAC asumiría por cuenta propia la responsabilidad íntegra de los servicios de salud en el Centro de Servicios, debido a que se habían obtenido recursos suficientes y a que las otras organizaciones tenían otros compromisos.

Proyectos de Solución Durable: Después de un proceso que iba de dos hasta cuatro meses, los refugiados podían acceder al financiamiento de un proyecto a fin de buscar la autosuficiencia económica. Si se trataba de proyectos familiares o individuales, el Comité Holandés Vluchteling proporcionaba el apoyo financiero

para estos proyectos. Si los proyectos involucraban a un colectivo de refugiados, quien facilitaba los recursos financieros era la Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos.

Si por alguna razón los recursos se demoraban, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) había proporcionado un fondo para donativos a esos proyectos, el cual se utilizaba como capital inicial.

Al igual que los servicios de asesoría legal y de salud, con el tiempo, los proyectos de solución durable también fueron cambiando de instancias, algunos pasaron a ser dirigidos por los refugiados, otros continuaron bajo la supervisión del Comité Holandés Vluchteling. A partir de 1988, ACNUR canalizó sus proyectos a través de una Asociación Civil denominada: Servicios Técnicos de Representación Profesional (SERTEC). Sólo los proyectos colectivos financiados con el apoyo de la Consejería en Proyectos para Refugiados, siguieron bajo la coordinación de SEDEFAC. (18)

ACNUR apoyó la creación de SERTEC a fin de que esta nueva organización ejecutara los proyectos de protección y asistencia

(18) Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos. Informe Narrativo Semestral. De 1980-1994. Archivo Servicio Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAC).

para los refugiados reconocidos por las Naciones Unidas. Ambas instancias mantuvieron una estrecha colaboración con SEDEFAC, tanto en la prestación de algunos servicios de salud y determinadas becas de capacitación, como en la defensa y protección de los derechos de los refugiados.

Para mediados de los ochenta, el número de organizaciones que trabajaban con refugiados se había incrementado; SEDEFAC continuó promoviendo el intercambio de experiencias sobre la metodología del trabajo asistencial y promocional. Asimismo, continuó estableciendo vínculos con instancias especializadas o con capacidad para proporcionar servicios a la población refugiada como por ejemplo: médicos especialistas, clínicas y hospitales, abogados y asociaciones de profesionales; con Comunidades Eclesiales de Base, organizaciones populares y organizaciones específicas de refugiados. Ello permitió una cobertura mayor de atención, tanto cuantitativa como cualitativa, ya que se suplían las limitaciones de SEDEFAC y, a la vez, se involucraba a otros sectores de la sociedad mexicana.

Si bien el Centro de Servicios "Casa Ajusco" tenía como área de impacto la Zona Metropolitana, SEDEFAC también pudo intercambiar sus experiencias en el trabajo con refugiados centroamericanos con otras organizaciones nacionales y de otros países, principalmente de Estados Unidos y Canadá. Por ejemplo, a través del American Friends Service Committee (AFSC), organización estadounidense, se tuvo acceso a grupos de la iglesia y de solidaridad que ayudaron a los refugiados

centroamericanos en los estados de Arizona, Nuevo Mexico, California y Texas.

También a través de Texas Network for Immigration and Refugee Rights se estableció un intercambio continuo acerca de las características de la Ley Simpson-Rodino, y un acercamiento hacia el trabajo con refugiados en la zona del Valle del Rio Grande, Texas.

Por otra parte, con base en un acuerdo firmado con el "Canadian Inter-Church Committee for Refugee", y en cooperación con la Embajada de Canadá en México, SEDEFAC colaboró, desde 1983, en la selección de candidatos para ser reubicados en Canadá. Los criterios eran establecidos por el gobierno canadiense y aquellos refugiados que reunían los requisitos eran recomendados por SEDEFAC a la Embajada para su posible reubicación. Los criterios más comunes para que los refugiados fueran aceptados eran que: estuvieran perseguidos por motivos políticos, o que debido a circunstancias especiales, juzgaran imposible poder sobrevivir en México.

SEDEFAC fue invitado a varias conferencias nacionales e internacionales para hablar acerca de los derechos humanos de los refugiados en México y para intercambiar las experiencias adquiridas en el trabajo. Así por ejemplo, participó en la Primera Conferencia sobre Derechos Humanos en América Latina, realizada en Toronto, Canadá, en 1987.

Igualmente, desde 1986, SEDEFAC fue invitado a diversas reuniones organizadas por el International Council Voluntary Agencies (ICVA), asociación internacional de Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro, que efectúa actividades en los ámbitos de la asistencia humanitaria y en la cooperación para el desarrollo. A partir de 1991, SEDEFAC, formaría parte de la membresía de ICVA en la región latinoamericana.

Por otro lado, SEDEFAC también atendió trabajos de reflexión y de investigación acerca del refugio centroamericano. En 1986, en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), organizó un seminario en la Universidad Iberoamericana, para la reflexión y el análisis de la problemática y de las implicaciones institucionales del trabajo asistencial con refugiados.

Asimismo, el Centro de Servicios de la Casa Ajusco fue una fuente de información directa para quienes deseaban entrevistar refugiados, conocer sus demandas de servicios y los principales problemas que enfrentaron durante su ingreso y estadía en el país.

En ese sentido, en asociación con la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), en 1988 se desarrolló una investigación sobre las características y condiciones de vida de los refugiados centroamericanos en la Ciudad de México. Dicha investigación fue citada como fuente de información en algunos documentos oficiales de las Naciones Unidas y del gobierno mexicano, que se

presentaron a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). (19)

También en ese mismo año, SEDEFAC llevó a cabo un Taller de Reflexión Psico-Social sobre el Refugio, dirigido especialmente al personal de Organizaciones No Gubernamentales que trabajaban con refugiados.

Como se puede ver, el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos de SEDEFAC, fue evolucionando de un trabajo de emergencia que se inició sin experiencia, con un equipo en su mayoría de voluntarios que enfrentaron un fenómeno migratorio que parecía ser sólo coyuntural, hacia la definición de un trabajo permanente con la participación de personal profesional y la experiencia institucional que se fue acumulando a lo largo de más de una década ante un problema prolongado y difícil, tanto por su dimensión como por sus consecuencias.

La experiencia del citado Programa, marcaba como pauta que la ayuda en servicios de asistencia, con todas las implicaciones que en ocasiones puede tener: asistencialismo, dependencia, etc., podría prolongarse indefinidamente si no se propiciaban alternativas de más largo alcance como la modificación de la

(19) Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). Ciudad de Guatemala, 29 al 30 de Mayo de 1989. Documento de los Estados Unidos Mexicanos. Diagnóstico, Estrategia y Propuesta de Proyectos. Marzo de 1989.

legislación y las acciones específicas de las autoridades mexicanas en la inserción social y económica de los refugiados; la participación más amplia de la sociedad mexicana como promotora del respeto a los derechos humanos de esta población; y la intervención de las organizaciones propias de los refugiados. En ese sentido, la coordinación con otras organizaciones (presente desde el surgimiento del Programa) fue una vertiente complementaria e imprescindible en la atención de los refugiados centroamericanos.

3.1- COORDINACION DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES DE AYUDA A REFUGIADOS

3.1.- Diferentes Protagonistas de la Problemática del Refugio en México

Antes de analizar el proceso, los logros y el impacto de la Coordinación de ONG's de Ayuda a Refugiados, es importante describir a los principales protagonistas involucrados en la problemática del refugio en México, a fin de ubicar entre éstos a las ONG's y distinguir el papel que tuvieron ante la situación del refugio centroamericano en México.

En primer lugar se encuentra la representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), organismo que ha trabajado en el país desde 1980, primero con carácter de Misión dada la emergencia del refugio de centroamericanos a México; luego, a partir del 10 de enero de 1982, con la anuencia del gobierno mexicano, y dada la continuación del éxodo de refugiados, las Naciones Unidas abre la Oficina de ACNUR en México para colaborar en la protección de los refugiados. Las actividades de asistencia y protección emprendidas por ACNUR, fueron progresivamente adquiriendo una importancia imprescindible, tanto para los refugiados, como para los organismos independientes y el gobierno mexicano.

A la Oficina de ACNUR, como instancia representante de las Naciones Unidas, le corresponde asignar el status de refugiado a todas aquellas personas que, habiéndolo solicitado, se ajusten a

la definición establecida en los acuerdos internacionales de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, según los cuales se debe considerar como refugiada a toda persona que:

"debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país;..." (1)

El reconocimiento de ACNUR, expedido a través de una carta, no obliga al gobierno mexicano a otorgar también el status de refugiado a quien es reconocido como tal por las Naciones Unidas. Las autoridades mexicanas se reservan el derecho de determinar si darán o no asilo, refugio, algún permiso de tránsito, o simplemente negarán cualquiera de estas posibilidades, ordenando la salida del país e inclusive procediendo a la deportación de personas extranjeras que se encuentren en territorio mexicano.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), es un organismo intersecretarial que el gobierno mexicano creó por decreto presidencial en julio de 1980, con el fin de atender a los migrantes extranjeros que se encontraran en territorio nacional. Al inicio de su formación, COMAR trabajó con refugiados salvadoreños y algunos sudamericanos; para finales de 1984, con

(1) Organización de las Naciones Unidas (ONU) Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Capítulo 1, Artículo 1. pág.14.

la reubicación de 18,500 refugiados guatemaltecos de los campamentos de Chiapas hacia Campeche y Quintana Roo, el gobierno decidió que COMAR debía concentrar sus actividades en los campamentos de los tres estados del sureste del país.

Aunque COMAR administra y ejecuta algunos de los programas de ayuda financiados por ACNUR y la comunidad internacional, no determina el status migratorio de los refugiados; la asignación o no de tal reconocimiento está en manos de la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Migración.

Estas dos instituciones -ACNUR y COMAR-, representan la política oficial que el Estado Mexicano ha desarrollado hacia los refugiados. Aunque a veces existen diferencias, en ocasiones aparentemente contradictorias, es indudable que de estas instancias dependen, en buena medida, tanto los programas oficiales de ayuda, como las políticas a seguir con los refugiados.

Como se verá a continuación, la extensión del fenómeno de los refugiados en México propició, no solamente la integración de nuevos organismos sociales y civiles, sino además, una progresiva especialización de servicios y una necesaria delimitación del espacio político en el que se desenvolvería cada uno de ellos.

Por una parte se generó una gama de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que establecieron diferentes programas

de servicios para los refugiados, especialmente de emergencia y apoyo para cooperativas y grupos de autogestión económica. Estas organizaciones se caracterizaron por ayudar a un amplio sector de los refugiados centroamericanos, sin hacer distinción de su nacionalidad, religión o participación política; se definieron a sí mismos como No Gubernamentales para deslindar tanto su identidad como su acción de la del gobierno.

Otra instancia que también tuvo una amplia participación fue la Comisión Católica para Ayuda a los Refugiados, organismo que representó la posición oficial de la jerarquía católica, y que tuvo una cautelosa cooperación con otros grupos del sector cristiano más politizados, como las Comunidades Eclesiales de Base (CeBes) mexicanas, o el Comité Cristiano de Solidaridad de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, en Chiapas.

También surgieron comités de solidaridad conformados por mexicanos y centroamericanos refugiados en México, identificados o vinculados con organizaciones políticas en El Salvador o Guatemala. Estos comités se desempeñaron principalmente en el área de la defensa legal y en el de la denuncia de violaciones a los derechos humanos, siendo algunos de ellos el Comité Mexicano de Solidaridad con el Pueblo de El Salvador, el Comité Mexicano de Solidaridad con el Pueblo de Guatemala, el Comité Mexicano Monseñor Arnulfo Romero, La Coordinadora para Ayuda a Refugiados Guatemaltecos, y el Comité Pro Ayuda a Refugiados, que trabajaba en Chiapas.

Por otro lado, en la medida que la población refugiada se fue estableciendo, a iniciativa propia se conformaron más de una decena de organizaciones de refugiados : Coordinadora de Refugiados Salvadoreños (CORES); Movimiento Amplio para Refugiados Salvadoreños (MAFRES); Grupo de los Miércoles; Comunidades Eclesiales de Base de El Salvador (CEBES); Centro Educativo Nuestra América (CENA); Escuela de Estimulación Precoz; Escuela de Todos los Niños; Grupo de Artesanos Guatemaltecos (Katinomit Kuk); Asociación de Mujeres Nueva Unión, Mama Maquin; Nan-Coordinadora de Grupos de Mujeres Guatemaltecas, entre otros.

Las organizaciones de refugiados se conformaron de acuerdo al país de origen, causa de refugio, pertenencia social o étnica, y razón o demanda a plantear de sus integrantes. En cualquier caso, el proceso organizativo de la población respondió a la necesidad de defenderse ante las políticas de los gobiernos centroamericanos o como una respuesta al nuevo medio social al que se enfrentaron.

"La necesidad no sólo alude a la sobrevivencia material, sino también a la del colectivo de reproducirse como tal; la experiencia conjunta ya no es sólo el despliegue de prácticas potencialmente colectivas, sino la capacidad de lucha y de recuperación de la memoria histórica por parte de un grupo." (2)

(2) Zemelman, Hugo; Valencia, Guadalupe. *Los Sujetos Sociales, una Propuesta de Análisis*. Acta Sociológica. Nuevos Sujetos Sociales. Mayo-Agosto, 1990. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. pág. 91.

De igual manera, la experiencia organizativa de la población refugiada se definió según se tratara de población campesina o urbana; estuviera en campamentos o dispersa entre la población mexicana; se ubicaran en áreas urbanas o rurales.

Además de mantener a la población refugiada unida y organizada, el principal reto de las organizaciones de refugiados fue el ser tomados en cuenta e incidir en las acciones y soluciones que planteaban y dirigían hacia la población refugiada, las instancias gubernamentales, las Organizaciones No Gubernamentales, y otras instituciones nacionales o internacionales.

El que algunas organizaciones de refugiados fueran interlocutores en las políticas dirigidas hacia ellos, determinó que fueran negociadores directos para su retorno y las condiciones en que lo harían, o bien, pudieran mantener su estancia en el país de refugio hasta que la situación en el suyo mejorara. En ese sentido, los ejemplos más ilustrativos, en el caso de los refugiados guatemaltecos, son las Comisiones Permanentes de Representantes de Refugiados en México (CC FF), conformadas en 1987 por los refugiados de campamentos en Chiapas, Campeche, y Quintana Roo, y la Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala (ARDIGUA) organizada en Motozintla, Chiapas, en Abril de 1992.

En el caso de los refugiados ubicados en zonas urbanas se tiene la experiencia del Comité de Organismos de Refugiados

Centroamericanos (CODEORCA) integrado en Mayo de 1991, por siete organizaciones (seis salvadoreñas y una guatemalteca) que, ante la imposibilidad de dirimir sus diferencias frente al reto que representó la organización del retorno de salvadoreños (después de la Firma de los Acuerdos de Paz, en Enero de 1992) se desintegró en 1997. Las organizaciones de refugiados que integraron CODEORCA fueron: Artesanía Popular Salvadoreña (ARPOSAL), Comunidades Eclesiales de Base de El Salvador (CEBES), Grupo de los Miércoles, Refugiados Salvadoreños de Jalisco, Centro Educativo "Nuestra América" (CENA), Movimiento Amplio para Refugiados de El Salvador (MAPRES) y Cooperativa de Artesanos de Guatemala (COOPERAGUA).

El trabajo en la problemática del refugio que desarrollaron los protagonistas antes descritos, representa una compleja interacción político social de la que a continuación sólo se analizará la correspondiente a la Coordinación de las ONG's.

3.2.- Caracterización General de las ONG's de Ayuda a Refugiados

Bajo el contexto de la crisis en la región centroamericana durante la década de los 80, se definen las causas del refugio proveniente de esa región a México, y se ubica a las ONG's que optan por trabajar con refugiados centroamericanos.

Mientras que para el gobierno mexicano el problema de los

refugiados centroamericanos osciló, según el momento, entre un problema fronterizo o de derechos humanos, la labor de las ONG's estuvo dirigida a desarrollar un trabajo de carácter humanitario pero no por ello descontextualizado del entorno político ni de las determinantes históricas que generaron el refugio centroamericano. De ahí que entre el gobierno y las ONG's no siempre hubiera compatibilidad en el trabajo y que inclusive ante determinadas circunstancias se dieran serias diferencias, como sucedió en el caso de la reubicación de campamentos de Chiapas a otros estados; el otorgamiento o no del status legal a algunos refugiados; la deportación sin la oportunidad de apelar al derecho de refugio, entre otras.

Los programas de trabajo que las ONG's llevaron a cabo con los refugiados, tuvieron relevancia en la medida en que fueron los primeros, junto con la Iglesia Católica, en atender las necesidades de los miles de refugiados centroamericanos que llegaron a México; por ello, y debido a la calidad y eficacia de su labor, contaron con la confianza y el reconocimiento de los refugiados y de la comunidad internacional que las financiaba.

Por lo general, las ONG's surgen y se desarrollan como un espacio de expresión de la sociedad civil organizada que busca alternativas a los principales problemas o proyectos de la sociedad, casi siempre distintos a los planteados por el gobierno. No obstante, es imposible hablar de las ONG's como un bloque homogéneo porque, entre otras razones, su labor está determinada por sus concepciones y acciones acerca de las

problemáticas específicas a las que cada ONG's se aboca.

Las ONG's que trabajaron con refugiados centroamericanos, no escapaban a la heterogeneidad en cuanto a su composición, objetivos y acciones. Algunas desempeñaron sólo un trabajo de asistencia social; otras se propusieron como proyecto la integración de los refugiados a México; algunas fueron denunciadas por los gobiernos centroamericanos ante el gobierno mexicano, por supuestos vínculos con las organizaciones armadas revolucionarias de Centroamérica y se les acusó de ser fachada civil de los movimientos insurgentes de esa región. Debido a ello, a principios de los 80 el trabajo de las ONG's con refugiados centroamericanos debió ser discreto y selectivo. Sin embargo, conforme el número de población creció y sobrepasó cualquier proyección, la necesidad de cubrir los requerimientos básicos, hizo que el gobierno mexicano tuviera que reconocer la labor emprendida por las ONG's y la iglesia, en una situación que no podía ignorar o pasar desapercibida.

La labor de las ONG's de ayuda a refugiados centroamericanos fue evolucionando conforme se desarrolló el contexto político de la región. Si bien en un primer momento, se puso atención al trabajo asistencial y de emergencia; conforme la crisis se prolongó, se pasó a trabajar con criterios de más largo alcance (proyectos productivos, capacitación y formación, entre otros), o bien en la conjugación de ambos.

A pesar de la diversidad que caracterizó a las ONG's de

ayuda a refugiados centroamericanos, éstas fueron buscando formas para organizarse y poder dar repuesta a la multitud de consecuencias que trae consigo el refugio; la falta de garantías y respeto a los derechos humanos que se vivía no sólo en la región centroamericana sino también en México; así como a la búsqueda de alternativas para una población que veía pasar los años sin que el conflicto armado que había provocado su refugio se solucionara.

"Los gobiernos a su vez, preocupados por la competencia política que significaban las organizaciones populares y no gubernamentales, tratan de múltiples maneras, de apropiarse del espacio de éstas... A nivel nacional, algunos gobiernos están asumiendo el trabajo social y de desarrollo, desde el centro hasta la más alejada aldea, mediante la descentralización, promoviendo organizaciones no gubernamentales amistosas, creando organizaciones no gubernamentales del gobierno y hasta organizaciones populares del gobierno." (3)

Además del trabajo que cada ONG llevó a cabo con la población refugiada, otra manera de analizar su desarrollo podría ser a partir de las fuentes de financiamiento, o la generación de los recursos para la implementación de sus proyectos. De manera general se puede indicar que el financiamiento de las ONG's es también algo diverso y heterogéneo.

Algunas ONG's recibieron recursos de otras ONG's internacionales, que a su vez captaron dinero a través de

(3) Bahahona, Elias. **Se Agota la Ayuda.** Pensamiento Propio. Revista Mensual. Managua, Nic. Junio, 1993. pág. 21.

campañas de recaudación de fondos entre ciudadanos de sus respectivos países, o bien por la solicitud y asignación de un presupuesto que sus gobiernos tenían previsto para situaciones de emergencia o apoyo a países pobres o en desarrollo.

Otras ONG's recibieron respaldo financiero directamente de organizaciones mundiales de la Iglesia Católica, Evangelica o Protestante.

El financiamiento de las ONG's también provino de recursos de organismos gubernamentales internacionales, como de la Comunidad Económica Europea, o de algunas instancias de las Naciones Unidas (ACNUR, Programa Mundial de Alimentos, Programa Mundial de la Salud, entre otros).

Aunque quizás en menor monto, la captación de recursos nacionales también se logró, sobre todo en los primeros años en los que había una alta sensibilidad y solidaridad con los procesos revolucionarios centroamericanos; sectores populares, grupos cristianos y algunos artistas e intelectuales brindaron su apoyo a los refugiados.

Por lo anteriormente expuesto, se puede indicar que el análisis y caracterización de las ONG's es en cierta forma complejo debido, entre otros factores, a la diversidad de sus acciones, concepciones, o fuentes de financiamiento. Por lo cual existe poco acuerdo acerca del papel que estas organizaciones han jugado frente a diferentes problemáticas.

"Las Organizaciones No Gubernamentales han sido satanizadas o sacralizadas. Mientras para algunos han sido instituciones que buscan impedir las transformaciones en el tercer mundo, para otros son instrumentos que sustituyen muchas veces la incapacidad estatal frente a los problemas que enfrentan las comunidades.

Se discute además en algunos foros si son instrumentos progresistas y humanitarios o si como tales en última instancia contribuyen al fortalecimiento del sistema; si se trata de meros apéndices de la estructura de poder o son elementos de un subsistema funcional para reforzar las relaciones de dependencia con el mundo industrializado." (4)

3.3.- Proceso de la Coordinación

El Proceso de Coordinación de las ONG's de Ayuda a Refugiados, dependió tanto de circunstancias y variables internas de cada organización y de la situación particular de los refugiados en México, como del desarrollo de los conflictos o mecanismos para la paz y la coyuntura política en cada país centroamericano.

"Estudiar a los sujetos en su proceso de constitución implica romper con las teorías que explican al sujeto -movimiento, actor, fuerza- como punto de llegada de un proceso de organización social, para dar cuenta del proceso de transformación múltiple en el que un colectivo puede devenir en sujeto social. No se trata de captar a las dinámicas sociales que caracterizan al

(4) Op. cit. pág. 24

proceso, como si este tuviera que desembocar, necesariamente, en un sujeto constituido, sino de privilegiar el análisis del proceso como síntesis de múltiples transformaciones que pueden cristalizar en diversos resultados. Incluimos aquí aquellos en donde el sujeto se desarticula, o bien no logra constituirse como tal." (5)

En 1982 ya se registraban los hechos que dan cuenta de los intentos para establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes ONG's que trabajaban con refugiados. Tales intentos provenían principalmente de comités de solidaridad, grupos cristianos y agrupaciones de refugiados. Generalmente, la coordinación se planteó como la colaboración para una mayor complementariedad en el uso de los recursos existentes, y el desarrollo de una política de trabajo con los refugiados, a fin de no desvincular a guatemaltecos y salvadoreños de los procesos revolucionarios, para que pudieran rápidamente reintegrarse a sus respectivos países, una vez concluida la confrontación armada.

Pese a los intentos de esta coordinación, es preciso señalar que no logró prosperar; las siguientes son algunas de las deficiencias y limitaciones de que adolecieron estos intentos:

En primer término se advierte en estos intentos de coordinación, una estrategia de establecer coordinaciones que más

(5) Zemelman, Hugo; Valencia, Guadalupe. *Los Sujetos Sociales, una Propuesta de Análisis*. Acta Sociológica. Nuevos Sujetos Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mayo-Agosto. 1990. pág. 90.

bien parecían cuerpos directivos de organizaciones políticas centroamericanas, de cuya decisión dependerían los lineamientos a seguir en el trabajo con refugiados, pero no una instancia que agrupara a organizaciones civiles mexicanas que pudieran tener una interlocución con el gobierno mexicano ante la problemática del refugio centroamericano.

En Segundo lugar, estos intentos no tomaban en cuenta las diferentes perspectivas y los trabajo mediante los cuales cada grupo u organismo desarrollaba sus servicios para los refugiados. Ante esa situación resultaba más adecuado definir primero el trabajo de cada organismo (asistencial, político, de defensa de derechos humanos, u otro), para posteriormente desarrollar mecanismos de coordinación.

En el sureste mexicano, la Iglesia Católica a través de algunas de sus Diócesis, también impulsó una coordinadora a fin de atender a la población refugiada ubicada en ese lugar del país.

"... en 1982 las Diócesis de San Cristóbal, Tapachula y Tehuantepec crearon la Coordinadora de Ayuda a Refugiados Guatemaltecos que agrupaba a los tres Comités creados para atender a la población centroamericana. Sin embargo, esta Coordinadora pronto empezó a desmembrarse: el Comité de Tehuantepec se disolvió porque no recibió el flujo masivo que esperaba; y los Comités de San Cristóbal y Tapachula empezaron a desarrollar sus actividades de manera cada vez más independiente. Algunos atribuyen esta división a variaciones en el estilo de trabajo y a diferencias personales. Sin embargo, ... el factor tal vez más importante fue que atendían a poblaciones diferentes: San Cristóbal trabajaba con una población más o menos estable y bien localizada que había recibido de ACNUR

el reconocimiento del estatuto de refugiados; el Comité Diocesano de Ayuda a Inmigrantes (CODAIF) de Tapachula atendía a un flujo constante de centroamericanos que llegaban dispersos y que eran ignorados por ACNUR y el gobierno." (6)

Un acontecimiento importante en el proceso de la Coordinación de las ONG's de apoyo a refugiados fue el **Primer Encuentro de Organismos para Ayuda a Refugiados Centroamericanos, en el Área de la Ciudad de México**, que se efectuó los días 20 y 21 de Noviembre de 1982, en Sanctorum, Tlaxcala.

El Encuentro fue convocado y organizado por el Comité de Servicios de los Amigos y contó con la participación de: el Comité Holandés Vluchteling, El Seminario Bautista Mexicano, el Comité del Distrito Federal para Ayuda a Refugiados y el propio Comité de Servicios de los Amigos.

La dinámica del encuentro se desarrolló tratando de propiciar el intercambio de puntos de vista a fin de establecer una estructura básica para la cooperación entre los organismos en las distintas áreas de trabajo.

Los temas tratados incluyeron una caracterización global de los refugiados y una evaluación breve de los servicios que ofrecían los distintos organismos. Asimismo, hubo un intercambio de opiniones en torno al papel de los Organismos No

(6) Aguayo Quezada, Sergio. **Del Anonimato al Protagonismo: Los Organismos No Gubernamentales y el Exodo Centroamericano**. México. Colegio de México. 1991. pp. 6 - 7.

Gubernamentales frente al gobierno y el ACNUR; se trató de aportar opiniones y puntos de vista en torno a la responsabilidad de los Organismos No Gubernamentales con respecto a la situación legal de los refugiados en México y, por último, se abordaron algunos temas relativos al contexto político de México y las perspectivas inmediatas de la crisis en Centroamérica.

En la evaluación de los servicios se destacó que la cooperación entre los distintos organismos resultaba esencial para que todo el aparato organizativo se aprovechara al máximo. Por una parte, se trataba de ir promoviendo la especialización de cada organismo en diferentes servicios y zonas geográficas de trabajo y por otra parte, se trataba de ir estableciendo acuerdos operativos que hicieran flexible y fluido el uso de los diferentes recursos materiales, financieros y humanos.

Las ONG's que participaron en el Encuentro de Sanctorem, Tlaxcala, continuaron realizando reuniones que, aunque no siempre contaron con la asistencia de todas las organizaciones, constituyeron un espacio importante para el establecimiento de vínculos, el intercambio de información y el análisis de la problemática. Compartir experiencias, inquietudes y expectativas comunes fue, en principio, un buen punto de partida para avanzar en la definición de políticas y programas de trabajo más adecuados a la situación de los refugiados.

Una de las primeras experiencias dentro del proceso de coordinación de las ONG's de ayuda a refugiados que operaban en

la Ciudad de México, fue la implementación, en 1983, de un proyecto para la producción y comercialización de artesanías elaboradas por refugiados centroamericanos; a este proyecto se le denominó COARCA: "Proyecto de Artesanía de Refugiados Centroamericanos", y fue impulsado por Servicio Desarrollo y Paz A. C. (SEDEPAC), el Comité Holandés Vluchteling, y el Comité del D.F.. Esta experiencia permitió la integración de refugiados a un proyecto específico en el que, además de obtener un mínimo ingreso económico, se posibilitó la interacción de varios refugiados que veían en el proyecto más que una alternativa económica, una posibilidad de mantener vínculos culturales y organizativos durante los primeros meses de su arribo a México, hecho por demás importante si se considera la situación de vulnerabilidad en que los refugiados llegaban.

Durante los primeros cuatro años, de 82 a 86, los diferentes intentos de coordinación entre las ONG's no superaron del todo la dispersión, la desconfianza, la discreción o semiclandestinidad que, en varios casos, caracterizó a las ONG's que trabajaron con refugiados.

Los refugiados por su parte, también preferían mantenerse en el anonimato o pasar totalmente desapercibidos entre la población mexicana; sobre todo los refugiados no reconocidos como tales por el gobierno mexicano, que se encontraban fuera de los campamentos de Chiapas, dispersos y en la ilegalidad en diferentes estados de la República.

Este periodo del proceso de coordinación entre las ONG's de ayuda a refugiados se caracterizó más por la ejecución de acuerdos bilaterales o cuando mucho trilaterales, que por la formación de instancias amplias de coordinación.

A partir de 1987 se empieza a gestar una nueva fase en el proceso de coordinación entre las ONG's, producto del cambio en las condiciones del conflicto armado en la región centroamericana, origen y causa del refugio en México.

El Plan de Paz para Centroamérica que se propone en 1987 a iniciativa de los Presidentes centroamericanos, plantea la búsqueda de mediaciones y acuerdos políticos para la paz en la región. Como se ha señalado en el Primer Capítulo, el punto B del Acuerdo de Esquipulas II reconoce y aborda la problemática de los refugiados que la crisis regional provocó.

Bajo estas circunstancias, se da también un cambio en la actitud de las autoridades mexicanas, quienes sin reconocer la importancia del trabajo de las ONG's saben que la magnitud del refugio en México requiere de mayor apoyo, tanto local como internacional. Con el surgimiento del Plan de Paz para Centroamérica, el problema de los refugiados en México deja de ser un problema sólo fronterizo, para ser tratado como un problema regional y de derechos humanos.

Por su parte, las ONG's de ayuda a refugiados centroamericanos de la Ciudad de México, establecieron reuniones

mensuales de trabajo a partir de 1987. A estas reuniones se les conocio como: Reuniones de Coordinación Interinstitucional, Reuniones de Instancias o Reuniones de Coordinación. La falta de precisión en el nombre de dichas reuniones no era casual, obedecía también a dudas y falta de acuerdos sobre si estas reuniones deberían trascender hacia formas organizativas más allá de un encuentro mensual propiciado sólo para el intercambio de información y de experiencias. Las organizaciones que asistían con frecuencia a estas reuniones mensuales eran: Servicio Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAC), Comité Holandés Vluchteling, Comité del D.F., Centro de Estudios Ecuménicos (CEE), Centro de Estudios Integrales de Desarrollo Comunal (CEIDEC), Desarrollo y Promoción Humana (DEFROHUMAC), Liga Mexicana de Derechos Humanos (LIMEDHAC), Casa de los Amigos, Mujeres Latinoamericanas Refugiadas, y la Comisión Episcopal de Ayuda a Refugiados (Cepa).

La dinámica de estas reuniones mensuales llevó a que las organizaciones asistentes se cuestionaran la falta de acuerdos en el compromiso de cada participante, así como el carácter que este tipo de reuniones tenían. Más allá del intercambio de información y de experiencias, no había claridad en cómo converger cuando cada ONG tenía características, tiempos y posibilidades diferentes. Se plantearon dudas acerca de las formas de participación, la creación o no de una normatividad mínima para el funcionamiento y seguimiento de acuerdos, y el temor a que si conjuntamente formaban un nuevo organismo, este se colocara por encima de las ONG's y pudiera generar divisiones entre las mismas.

El interés y expectativas de cada participante con respecto a las reuniones mensuales, es puesto en la mesa de discusión en octubre de 1987, cuando las ONG's participantes se proponen definir los objetivos y las funciones a seguir por esta instancia de coordinación. En base a lo expuesto por cada ONG, los principales puntos de coincidencia entre los diferentes organismos se pueden resumir de la siguiente manera:

I.- Objetivos

- a) Reflexionar, analizar e intercambiar información sobre el fenómeno.
- b) Difundir la problemática de los refugiados.
- c) Investigar sobre la problemática de los refugiados.
- d) Elaborar material de difusión sobre la problemática.
- e) Comunicación y trabajo conjunto entre las ONG's.

II.- Funciones

- a) Ser un espacio para el intercambio de información,

reflexión y análisis.

b) Ser un espacio para la organización de acciones conjuntas.

c) Instancia porta-voz de los refugiados frente al al gobierno y otros organismos. (7)

Aunque con lentitud y dificultad, poco a poco las ONG s que desde principios de los 80 se habían venido reuniendo y que lograron en 1987 ponerse de acuerdo en la definición de objetivos y funciones, iban asumiendo una identidad colectiva que las unificaba y distinguía de otros protagonistas en la problemática del refugio en México.

"El sujeto, más que una organización unificada, se expresa en una cierta identidad colectiva. Esta supone la elaboración compartida de un horizonte común y la definición de lo propio -el nosotros- en relación de oposición a lo que se reconoce como ajeno- los otros... parece conveniente diferenciar tres momentos de análisis que se refieren a las formas de constitución-desconstitución del sujeto. Estos son:

- * El momento de lo individual - de lo cotidiano
- * el momento de lo colectivo - de la identidad, del horizonte histórico compartido.

(7) Acta de Reunión Mensual de Instancias. Cuadro-Resumen de los Principales Contenidos en las Propuestas para la Reunión de Coordinación de Organismos No Gubernamentales. Octubre de 1987, México. Archivo del Programa de Ayuda a Refugiados. Servicio Desarrollo y Faz A.C. (SEDEFAC).

* el momento de la fuerza -del proyecto como capacidad de desplegar prácticas dotadas de poder.

Cabe aclarar que estos momentos no se suceden en forma lineal; la idea de diferenciarlos es tan sólo para reconocer el carácter de las diversas formas de articulación colectiva y sus posibilidades de construir poder." (8)

Por otra parte, el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos de SEDEFAC, aunque venía participando en el proceso de coordinación llevado a cabo por las ONG's, también tenía el propósito de impulsar la solidaridad y el respeto a los derechos humanos de los refugiados; con ese fin, en 1987, junto con la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), convocó al Primer Encuentro Nacional de ONG's de Ayuda a Refugiados Centroamericanos, que se realizó del 3 al 5 de julio, en la Ciudad de México, y a él asistieron unas 50 organizaciones de todo el país.

Uno de los objetivos de este Encuentro Nacional fue compartir las experiencias y metodologías de trabajo que las distintas organizaciones tenían en el país. El impacto que este Encuentro tuvo, tanto para quienes directamente trabajaban con refugiados como para la sociedad civil mexicana, fue de singular importancia pues además de influir en el proceso de coordinación

(8) Zelman, Hugo; Valencia, Guadalupe. *Los Sujetos Sociales, una Propuesta de Análisis*. Acta Sociológica. Nuevos Sujetos Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mayo-Agosto. 1990. pág. 96.

de las ONG's, también representó una respuesta de estas organizaciones al cambio de actitud del gobierno mexicano hacia la problemática del refugio, y al Plan de Paz para Centroamérica impulsado por los gobiernos de esa región.

El evento logró ser un foro sobre la problemática de los refugiados centroamericanos. De igual manera, permitió a los asistentes profundizar más acerca del fenómeno del refugio. Sin embargo, lo más importante de este Encuentro Nacional fue propiciar el acercamiento y el establecimiento de vínculos entre las diferentes ONG's que trabajaban en distintos puntos del país y que, más tarde, servirían para agilizar la comunicación, intercambiar información o intervenir en acciones o casos urgentes, con lo cual se establecían las bases que facilitarían una concertación nacional.

El evento no sólo tuvo cobertura en la prensa y llamó la atención de las autoridades, sino que los acuerdos fueron considerados un planteamiento común de las ONG's y fueron presentados como tales a la Secretaría de Gobernación, y al Representante de la Oficina del ACNUR en México. Esta fue la primera vez en que las ONG's nombraron una comisión que las representó ante las máximas instancias oficiales del refugio en el país. Dicha comisión estuvo integrada por: Servicio Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAC), la Academia Mexicana de Derechos Humanos (de la Ciudad de México), Comité Diocesano de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos -CODAIF- (Tapachula, Chis.) y el Centro de Información y Estudios Migratorios (CIEM, de Tijuana), con lo

cual se logró una representación del centro, sur y norte de la República, que permitiera presentar las distintas situaciones de los refugiados en el país.

Como consecuencia directa del Encuentro Nacional destaca la realización del Primer Encuentro de Organismos de Solidaridad con la Población Refugiada de ambos lados de la Frontera Noreste con EEUU, realizado en Reynosa, Tamaulipas, en el mes de Septiembre, a la que el Programa de Ayuda a Refugiados de SEDEFAC fue invitado a participar.

Asimismo, dados los buenos resultados del Primer Encuentro Nacional de ONG's de Ayuda a Refugiados Centroamericanos, se efectuó un Segundo Encuentro, que se realizó en Agua Viva, Estado de México, del 19 al 21 de Septiembre, de 1988. En esta ocasión los convocantes fueron: Servicio Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAC), Desarrollo y Promoción Humana (DEPROHUMAC) y el Comité del D.F. de Ayuda a Refugiados.

A diferencia del Primer Encuentro Nacional, este segundo evento no tuvo difusión en los medios de comunicación, sino que tuvo un carácter interno y más reflexivo sobre los temas de actualidad del refugio, y la situación de las ONG's ante la problemática. Asimismo se analizó la conveniencia de participar en un proceso regional con otras ONG's de países centroamericanos y se nombró una delegación integrada por tres organizaciones: CIEM (de Tijuana), CODAIF (de Tapachula), y Servicios Técnicos de Representación Profesional (SERTEC, de la

Ciudad de México). Esta delegación tuvo como tareas asistir a las reuniones que se convocaron para articular esfuerzos de coordinación con otras ONG's de Centroamérica, Canadá y Estados Unidos. Igualmente, debería convocar e informar a las ONG's mexicanas sobre el proceso regional.

Frente la convocatoria de las Naciones Unidas, a fin de darle curso a una Resolución de la Asamblea General para efectuar en mayo de 1989, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), nuevamente SEDEPAC y la Academia Mexicana de Derechos Humanos convocan y organizan, la Conferencia Internacional de ONG's sobre Refugiados, Desplazados y Retornados, que se desarrolló en la Ciudad de México, en marzo de 1989. El evento tuvo como objetivo informar sobre CIREFCA; procurar y llevar una postura común ante los gobiernos y las Naciones Unidas; e impulsar un proceso de coordinación regional entre las ONG's. A esta Conferencia asistieron delegaciones elegidas previamente por ONG's de 9 países: Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice, México, EEUU, y Canadá. También estuvieron presentes refugiados y desplazados centroamericanos; especialistas de diferentes países y observadores de ONG's internacionales.

Al término de esta Conferencia, los delegados aprobaron un documento que hicieron llegar a sus respectivos gobiernos, y al ACNUR. Además, los delegados de Centroamérica y México eligieron a 7 representantes que participaron en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), que se

efectuó en mayo , también de 1989, en la Ciudad de Guatemala.

Las delegaciones de las Organizaciones No Gubernamentales de los países arriba mencionados, se constituyeron en "Conferencia Permanente de ONG's de América Central y México"; nombraron a un Comité Preparatorio que diera seguimiento a las resoluciones y coordinara la participación antes, durante y después de CIREFCA. Posteriormente, en 1991, esas mismas ONG's integrarían la Asociación Regional para las Migraciones Forzadas (ARMIF).

La importancia de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) residía en que por primera vez los gobiernos de los cinco países centroamericanos y de México, abordarían conjuntamente el problema de los refugiados en un foro internacional. De ahí que las ONG's de la región, después de casi una década de trabajo continuo con esta población, lucharon por estar presentes y plantear sus puntos de vista respecto a esta problemática. CIREFCA, además de un amplio foro, representó también la posibilidad de concretar programas, mecanismos y financiamiento internacional para atender la situación de la población desplazada por el conflicto armado en la región centroamericana.

La coordinación de CIREFCA estuvo a cargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). El Secretario de las Naciones Unidas invitó a todos los Estados miembros a participar. También se contó con la asistencia de

agencias especializadas de Naciones Unidas (UNICEF, FAO, UNESCO, FNUD, entre otros) y organizaciones intergubernamentales involucradas en actividades humanitarias y de desarrollo en la región (Banco Mundial, Comisión Europea, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entre otros).

Por otra parte, con carácter de observadores, se invitó a representantes de ONG's internacionales, de Centroamérica y México. Pero de ninguna manera se aceptó (como éstas se lo habían prouesto), que asistieran de manera coordinada como delegados con voz y voto, por la Conferencia Permanente de ONG's de América Central y México, lo cual era una situación de desventaja porque como observadores no podrían tener acceso a plantear dentro de este foro internacional sus opiniones y propuestas.

Dado que la invitación a CIREFCA estuvo determinada por los gobiernos de la región, en cada país las ONG's tuvieron que hacer varias gestiones para lograr que, las ONG's asistentes a la Conferencia efectuada en la Ciudad de México, en marzo de 1989, fueran invitadas. La participación de las ONG's de la región fue un proceso de negociación que duró aproximadamente 3 meses, fue un logro importante dado que, hasta ese momento, en otras conferencias de los gobiernos de la región, no se tenía ningún antecedente de invitar a las ONG's, sobre todo cuando éstas desarrollaban una serie de cuestionamientos a los planteamientos gubernamentales.

En el caso de México se invitó, a través del ACNUR, a las

siguientes organizaciones: Servicio Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAC), Servicios Técnicos de Representación Profesional (SERTEC), Comité Diocesano de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos (CODAIF), Centro de Investigación y Estudios Migratorios (CIEM), Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), y el Comité Cristiano de Solidaridad con Refugiados, de la Diócesis de Sn. Cristóbal de las Casas. La invitación a las ONG's antes mencionadas, se hizo dado el alcance e importancia que, según lo manifestó el ACNUR, tenían dichos organismos en el trabajo con refugiados.

La presencia de las ONG's trascendió durante las actividades de CIREFCA, pues éstas implementaron un plan de cabildeo a través de reuniones bilaterales con la comunidad donante, e incluso con algunos de los gobiernos de la región. Asimismo se logró un mayor acercamiento y solidaridad entre ONG's nacionales, regionales e internacionales, pudiendo de esta manera emitir una Declaración conjunta ante los asistentes a CIREFCA, que fue leída por un delegado de la región centroamericana.

Para analizar la importancia de esta Conferencia, se deben considerar la presencia de ciertas condiciones que fueron bien aprovechadas por las ONG's, a saber:

- 1.- En primer lugar, el marco político en que se propuso y se desarrolló CIREFCA estuvo respaldado por un Plan de Paz en la región. Como apoyo a los Acuerdos de Esquipulas II, CIREFCA constituyó un foro para el capítulo sobre los refugiados,

retornados y personas desplazadas del Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamericana (PEC), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Asimismo, en la cumbre de Presidentes efectuada el 13 y 14 de febrero de 1989, en El Salvador, CIREFCA pasó a ser reconocida como parte del Acuerdo de Paz Regional, por lo que los mandatarios suscritores de Esquipulas II decidieron brindar un apoyo total a CIREFCA.

2.- Las Naciones Unidas designaron al ACNUR como el coordinador de la organización de CIREFCA. Aunque no siempre en los mejores términos, ACNUR y las ONG's tenían una larga relación de trabajo, lo cual facilitó el espacio para la participación de las ONG's en CIREFCA. De igual modo, ante la crisis financiera por la que atravesaba ACNUR y ante la posible intervención de otros organismos de la región que, hasta ese momento, se habían mantenido al margen de la problemática del refugio (por ejemplo, Organización Internacional Para las Migraciones y el Programa De Naciones Unidas Para el Desarrollo), ACNUR estableció una alianza con las ONG's a quienes desde hacía tiempo les reconocía un papel fundamental en la ejecución de los programas.

3.- La comunidad donante, representada por algunos países y diversos organismos internacionales, reconocía la trayectoria y la confianza que la población afectada tenía en la labor desempeñada por las ONG's; al mismo tiempo estaban escépticos con los gobiernos por la continuación de la crisis en la región,

y su poca eficacia para resolver la situación de los refugiados. En ese sentido, algunos donantes solicitaron la canalización de fondos para programas a través de las ONG's, e inclusive fue un acuerdo el establecimiento de mecanismos para la verificación del ejercicio financiero de los gobiernos de la región centroamericana.

4. - Por último, las ONG's internacionales jugaron un papel muy importante al sensibilizar a los representantes de sus gobiernos o de otras instancias donantes, sobre la importancia de que las ONG's de la región fueran consideradas en CIREFCA como parte integrante del proceso centroamericano y no sólo como observadoras o ejecutoras de proyectos.

Dos meses después de este significativo evento, en julio de 1989, algunas ONG's mexicanas se reunieron en la Ciudad de Cuernavaca, para informar sobre lo sucedido en CIREFCA, y dar continuidad, de alguna manera, a los Encuentros Nacionales que hubieron en 1987 y 1988. El acuerdo más significativo de esta reunión fue la integración de la Coordinadora Nacional de Ayuda a Refugiados en México (CONDNGAR).

La cercanía de las fechas en que se realizó CIREFCA, mayo de 1989, y la integración de CONDNGAR, julio del mismo año, no fue casual, era el resultado de un proceso seguido, desde diferentes ámbitos, por los protagonistas en la problemática del refugio. Si bien CIREFCA obedeció a políticas instrumentadas por los gobiernos de la región y las Naciones Unidas, con el propósito de

incluir en el Plan de Paz la problemática del refugio centroamericano. CIREFCA también obligó a las ONG's a apresurar el lento proceso de coordinación que llevaban entre sí.

En el caso de México, el proceso de coordinación de las ONG's que trabajaron con refugiados tuvo, desde el principio de los 80, diferentes momentos que de cierta manera ya han sido aquí descritos. Una nueva fase de ese proceso lo constituye CONONGAR.

Con la integración de CONONGAR se conformó una instancia representativa de ONG's que priorizaron la articulación de esfuerzos para afrontar, de manera organizada y no dispersa, los nuevos retos de la coyuntura del refugio en México y la región centroamericana. A pesar de que aun habían dudas y temores por crear una organización por arriba de cualquier ONG, los anteriores esfuerzos de coordinación y el ejercicio previo de experiencias conjuntas, permitieron la identificación y acuerdo de ciertos mecanismos para la organización, la estructura y funcionamiento de CONONGAR.

Debido a que la reunión en Cuernavaca no había sido un encuentro al que asistieran todas las ONG's que trabajan con refugiados, las ONG's fundadoras de CONONGAR estaban conscientes de que no estaban incluidas todas las ONG's del país; no obstante, se contaba con representantes de diferentes regiones que podrían promover la integración de otras organizaciones de sus respectivas zonas.

1.- "Recopilar, sistematizar y difundir información sobre la situación de los refugiados en México, con el propósito de incidir en ella mediante la concertación nacional."

2.- "Crear una corriente de opinión favorable en la sociedad civil mexicana frente a los problemas que afectan a los refugiados."

3.- "Promover leyes y reglamentos favorables para los refugiados."

4.- "Respaldar el derecho de los refugiados a organizarse y participar activamente en el análisis y solución de sus problemas, necesidades e intereses."

5.- "Mantener la presencia de las ONG's ante las políticas gubernamentales, la situación nacional y todo aquello que afectara a los refugiados."

6.- "Garantizar la participación de la Coordinadora en la búsqueda de la concertación, tanto a nivel de la región centroamericana como a nivel mundial, sobre la situación de los refugiados."

7.- "Contribuir a impulsar el proceso de Paz en la Región."

8.- "Mantener y ampliar las relaciones con organismos afines, nacionales e internacionales."

9.- "Sistematizar el trabajo que los organismos de la Coordinadora desarrollen."

10.- "Elaborar diagnósticos alternativos que permitan tener una posición conjunta sobre la situación de los refugiados; así como impulsar programas encaminados a contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses de la población refugiada."

11.- "Difundir y denunciar la violación a los derechos humanos de los refugiados."

12.- "Establecer canales de comunicación y vinculación con las organizaciones de refugiados." (9)

Para su funcionamiento, CONONGAR acordó que la Asamblea General era la máxima instancia de decisión. Acordó también la creación de un Comité Coordinador (que luego sería Comisión Técnica) como órgano de representación. Este órgano tendría que ser integrado por un representante de las cuatro comisiones de trabajo formadas (Jurídica, de Divulgación, Enlace con Refugiados, y de Relaciones Internacionales); el Comité Coordinador debería ser rotativo entre los integrantes de CONONGAR, a fin de evitar la centralización de la representación

(9) Coordinadora Nacional de Organismos No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados en México (CONONGAR). Estatutos de CONONGAR. México, 1990.

o el riesgo de conformar una instancia de poder. Las comisiones de trabajo iniciales se fueron cambiando o reagrupando conforme la evaluación de la Asamblea General.

Por otra parte, aunque algunas ONG's de CONONGAR habían participado en el proceso de concertación regional con otras ONG's de Centroamérica (como por ejemplo, la Consulta Centroamericana celebrada en San José de Costa Rica, en julio de 1982), es hasta 1990 que CONONGAR pasa a ser miembro activo de dicho proceso e inclusive se incorpora formando parte del Comité Ejecutivo de la Asociación Regional para las Migraciones Forzadas (ARMIF).

El proceso de coordinación nacional y regional de las ONG's estuvo caracterizado por una amplio dinamismo, entre otras razones porque la complejidad de las ONG's estriba en que:

"...están sujetas al entrecruzamiento de múltiples fuerzas sociales, lo cual hace de ellas entes flexibles y en permanente transformación. Estas fuerzas...proviene de distintos ámbitos: el movimiento popular, las Agencias de cooperación, organismos gubernamentales o multilaterales, de sí mismas u otras organizaciones no gubernamentales, redes, etc. Responden a intereses también diferentes y muchas veces, contradictorias. Pensamos que en este tipo de organizaciones subyacen elementos ideológicos que tienen que ver con diferentes perspectivas en torno al desarrollo, al movimiento social y a la cooperación internacional." (10)

(10) Sánchez, Gabriela; Sarvide, Laura. *La Cooperación Norte-Sur Pasos Hacia una Sociedad de Ciudadanos del Mundo*. Espinal, México, 1992. pág. 24.

CONONGAR no escapó a ese entrecruzamiento de múltiples fuerzas y circunstancias que determinaron su devenir. Después de cinco años de trabajo ininterrumpido, CONONGAR efectúa una Asamblea General para analizar la situación del refugio en México y evaluar la conveniencia o no de su disolución. Dicha Asamblea se realizó en febrero de 1994, en Cuernavaca, Mor.

La decisión final fue disolver CONONGAR, pero apoyar y promover la formación de otra coordinación de ONG's que continuara dando respuesta a la situación del sureste mexicano donde, además de permanecer los refugiados guatemaltecos (tanto en campamentos como dispersos) se tenían, desde principio de enero de 94, desplazados internos; población mexicana que se había movido de su lugar de origen por el conflicto armado en el estado de Chiapas.

Entre los motivos que llevaron a la disolución de CONONGAR se encuentra el contexto del refugio centroamericano en México. A partir de la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador, en enero de 1992, se produjeron una serie de cambios en el comportamiento y perfil de la población refugiada.

De un lado, varios refugiados políticos regresaron para incorporarse al proceso de reconciliación nacional en El Salvador. Otros refugiados, no reconocidos o aun siéndolo, optaron por integrarse a México, otros prefirieron el anonimato ante el temor de que las autoridades mexicanas los deportaran por haber concluido, supuestamente, las condiciones que habían dado

origen a su refugio. Efectivamente, el gobierno mexicano y el ACNUR, quienes antes de la firma de estos Acuerdos de Paz, negaban la existencia o posibilidad de atender refugiados indocumentados dispersos en el país, integraron rápidamente un Programa de Repatriación que ofrecieron a todos los salvadoreños, tuvieran o no status de refugiado, con la única condición de que volvieran a su país.

Una situación similar sucedió en el caso de los refugiados guatemaltecos. A partir de noviembre de 1991, con la denominada "Carta de Entendimiento para el Retorno de los Refugiados Guatemaltecos" que firmaron, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para Refugiados, Sadako Ogata, y el gobierno de Guatemala, presidido por Jorge Elías Serrano, se inicia un proceso de negociación que lleva, en octubre de 1992, a la firma de los Acuerdos para el Retorno, signados por las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados (CC FF) y el gobierno guatemalteco. En base a ello, el primer retorno colectivo y organizado, que se efectuó bajo los términos de estos Acuerdos se realizó el 20 de enero de 1993. Después de diez años, 2 400 guatemaltecos retornaron a su país para asentarse en el Ixcán, Departamento de El Quiché, en la comunidad denominada por ellos mismos como "Victoria 20 de Enero."

El retorno colectivo y organizado ha sido lento, pues su realización ha dependido de las circunstancias políticas en Guatemala; no obstante ha sido constante y la opción preferencial entre la mayoría de los refugiados que se encuentran en los

campamentos. De forma alternativa, algunas personas o familias han optado por repatriarse de manera individual o familiar, bajo los programas que para ello tienen el ACNUR y los gobiernos de Guatemala y México.

Por otro lado, refugiados de otras nacionalidades de Centroamérica que, al igual que los salvadoreños, estaban indocumentados, mantuvieron muy pocas esperanzas de solucionar su situación migratoria lo cual, aunado a la crisis económica y política de México, los llevó a unirse a las actuales corrientes migratorias que tienden a dirigirse hacia la frontera norte para cruzar a Estados Unidos y buscar alternativas que México no les puede ofrecer.

Ante el cambio de perfil de la población refugiada que las ONG's habían venido atendiendo, las posibilidades de obtención de recursos financieros también cambiaron. Después de más de una década, los apoyos internacionales para resolver la situación de la región centroamericana habían disminuido y, los que aun continuaban, preferían centrar su apoyo en Guatemala y El Salvador. Se apreciaba igualmente una tendencia a canalizar dichos apoyos hacia otras zonas del mundo, fundamentalmente hacia África y, en algunos casos, hacia países de Europa del Este. Incluso algunas organizaciones de financiamiento argumentaron que, después de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), y el ingreso a la Organización de Mundial de Comercio (OMC), México era considerado un país desarrollado y que, como tal, podría concentrar sus esfuerzos en la obtención de recursos nacionales.

Frente a las circunstancias antes indicadas, algunas ONG's que integraban CONONGAR, también decidieron concluir sus programas, o bien trasladarlos hacia El Salvador o Guatemala, para seguir acompañando los procesos de retorno que se iniciaban en esos países.

Después de cuatro meses de disuelta CONONGAR, el proceso de promoción de otra coordinación integrada fundamentalmente por ONG's del sureste mexicano dio como resultado un nuevo proceso que desde el inicio, contó con algunos espacios dejados por CONONGAR, como por ejemplo la representación de México en la Asociación Regional para las Migraciones Forzadas (ARMIF), y en el International Council of Voluntary Agencies (ICVA). El mantener o abrir estos y otros espacios dependerá de nuevos factores, sobre todo con la existencia ahora de desplazados internos por el conflicto armado en Chiapas que hasta el momento se mantiene como un problema en potencia.

3.4.- Principales Contribuciones, Impacto y Limitaciones de la Coordinación de ONG's de Ayuda a Refugiados Centroamericanos

Durante los primeros cinco años de coordinación de las ONG's, es decir de 1982 a 1987, la articulación de esfuerzos estuvo centrada en atender las necesidades básicas de los refugiados. Esto es, las ONG's se preocuparon más por complementar entre sí los diversos servicios de emergencia que

requerían los refugiados, que en formar instancias amplias de coordinación. Por lo general cada ONG establecía acuerdos y procedimientos bilaterales a fin de poder proporcionar una mejor y mayor atención a la población refugiada.

Aunque la violación de los derechos humanos de los refugiados (sobre todo de los que no eran reconocidos como tales y carecían de documentación migratoria), fue una constante y tuvo diferentes formas de expresión; durante los primeros años algunas ONG's prefirieron movilizar y apoyarse en otros sectores de la sociedad (iglesias, sindicatos, organismos internacionales de derechos humanos, etc.) que expresarse abierta y directamente en contra de esa violaciones. Ello por considerar que su trabajo era, aunque humanitario, en cierta forma también ilegal, (como los refugiados a quienes atendían), y porque además carecían de la suficiente fuerza para contrarrestar tales violaciones.

Varias ONG's no estaban registradas como Asociaciones Civiles o bajo alguna forma jurídica; otras dependían directamente de alguna iglesia; algunas más estaban integradas por extranjeros de diversas nacionalidades y por lo general sin permiso para trabajar en el país. A esta situación se agregaba la diversidad de proyectos (asistencia en varios aspectos, proyectos productivos, actividades culturales y de artesanía, educación no formal, etc.), los cuales contaban con escaso personal y poco tiempo para una coordinación con otros organismos.

Por otra parte, en algunos proyectos también se daba una

convivencia laboral o actividades conjuntas, con las organizaciones de los propios refugiados que, en ciertos casos, hacía difícil distinguir si eran ONG's, es decir, organizaciones de la sociedad civil mexicana o bien organizaciones políticas de Centroamérica que querían apoyar a sus cuadros políticos en el exilio. De ahí que durante esos primeros años los intentos de coordinación más amplia fueran si no imposibles, si sumamente complejos.

Con base en lo anterior, la existencia de acuerdos bilaterales, la realización de reuniones mensuales de coordinación y los Encuentros Nacionales, eran en sí mismos un logro y sentaron las bases, de alguna manera, para la integración de CONONGAR, en julio de 1989.

CONONGAR tenía una identidad como agrupación sólo de ONG's mexicanas; la mayoría de sus integrantes habían recorrido juntos un largo camino de experiencias, se conocían en el trabajo, sabían quién era quién y, en su mayoría, tenían la confianza y la convicción para integrarse a un proceso más formal de coordinación que contaba con una concepción y definición del refugio concensada, con objetivos definidos, una estructura y estatutos que fueron colectivamente construidos.

"Es en el plano de la experiencia donde puede reconocerse la transformación de la realidad, la creación de nuevas realidades. La noción de experiencia, concebida como el plano en el que se despliegan las prácticas colectivas, da cuenta de la objetivación de lo potencial, de la transformación de lo deseable en posible. El reconocimiento de opciones.

la formulación de estrategias, las alianzas e iniciativas de los colectivos, su acción organizada, supone transformación de las utopías compartidas en proyectos encaminados a dar una direccionalidad al presente..." (11)

CONONGAR se convirtió en un organismo clave a nivel nacional e internacional para quienes querían saber acerca de la situación del refugio en México: prensa, investigadores, legisladores, misiones, embajadas, y diversas organizaciones buscaban la consulta, información o el apoyo de CONONGAR.

Después de varias confrontaciones públicas y privadas, las autoridades oficiales, dieron también un reconocimiento al trabajo de CONONGAR; este se expresó en el intercambio de puntos de vista, invitaciones a eventos y la realización de algunas consultas en situaciones delicadas o de emergencia. Aunque en ocasiones las relaciones eran tirantes y la necesidad de buscar acuerdos era más importante que las ganas de trabajar conjuntamente, por lo general, la vinculación de CONONGAR con dichas autoridades fue de mutuo respeto. La preservación de independencia y autonomía del gobierno fueron elementos imprescindibles. CONONGAR como tal, nunca obtuvo ningún tipo de apoyo financiero o material, ni de COMAR ni de ACNUR, para hacer posible su trabajo.

(11) Zemelman, Hugo; Valencia, Guadalupe. *Los Sujetos Sociales, una Propuesta de Análisis*. Acta Sociológica. Nuevos Sujetos Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mayo-Agosto. 1990. pág.94.

"Ante las demandas que provienen de gobiernos u organismos multinacionales, de convertirse en meras ejecutoras de sus políticas de desarrollo, algunas ONG's (las más ligadas al sector privado o las creadas por los propios gobiernos) tienden a subordinarse a este tipo de expectativas. Sin embargo, las ONG's que se han identificado históricamente con los procesos de democratización y de lucha por sociedades más justas, no están dispuestas a asumir dicha función social. No obstante, buscan nuevas modalidades de relación alternativas con estas instancias." (12)

En materia jurídica CONONGAR logró, a través de una propuesta presentada al Congreso de la Unión, en junio de 1990, que ante la iniciativa del Ejecutivo Federal para modificar la Ley General de Población a fin de integrar el status de refugiado, se incluyera la definición de la Declaración de Cartagena, considerada como la concepción jurídica más avanzada en la definición de refugiado que incluye, además de la noción universal de refugiado

". . . a las personas que habiendo huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público." (13)

(12) Sánchez, Gabriela; Sarvide, Laura. **La Cooperación Norte-Sur Pasos Hacia una Sociedad de Ciudadanos del Mundo**. Espiral. México. 1992. pág. 20.

(13) **Declaración de Cartagena sobre Refugiados**. Coloquio de Estados Latinoamericanos sobre Refugiados. Cartagena, Colombia, 1984.

Aunque la Declaración de Cartagena se incluyó en la Ley General de Población, no parece haber una solución fácil entre la actitud del gobierno de mantener la exclusividad en el otorgamiento del refugio, y la de otros sectores mexicanos interesados también en salvaguardar los derechos humanos de los refugiados pero que pueden tener opiniones o propuestas distintas a las del gobierno.

A pesar de que las relaciones de CONONGAR con el gobierno mexicano fueron buenas, dos aspectos que aun en los momentos de mayor fortaleza de CONONGAR no se pudieron lograr fueron: el acceso y trabajo en los centros de detención de estaciones migratorias u otros centros de reclusión; y el no lograr la conformación de una instancia tripartita (Gobierno, ACNUR y ONG's), para otorgar el status de refugiado a los solicitantes. Como consecuencia de ello, los abusos a los refugiados detenidos no cesaron, y el gobierno mantuvo la exclusividad en el poder de decisión sobre el otorgamiento del status de refugiados.

En otros niveles de participación, CONONGAR se integró a instancias de coordinación regional e internacional más amplias, específicamente a la Asociación Regional para las Migraciones Forzadas (ARMIF), que a su vez forma parte del International Council Voluntary Agencies (ICVA). Y aunque no formó parte de otras instancias de coordinación regional con Estados Unidos y Canadá, como el National Forum o el National Immigration & Citizenship, CONONGAR generalmente fue invitada cuando se abordaban asuntos sobre México.

De igual manera, CONONGAR asistió a varios eventos y foros nacionales e internacionales a fin de plantear, difundir y proponer alternativas para la problemática en cuestión.

La mayoría de las ONG's que integraban CONONGAR trabajaban con refugiados urbanos desplazados en las principales ciudades, sobre todo en el D.F., lo cual facilitó que las autoridades mexicanas y el ACNUR, reconocieran la existencia de esa población y tiempo después efectuaran acciones específicas dirigidas hacia estos refugiados, como por ejemplo: la Cuatripartita para Refugiados Dispersos no Reconocidos, organizada por el ACNUR, en 1990; la integración de propuestas presentadas por el gobierno mexicano a CIREFCA; y el reconocimiento e invitación a diversos eventos a las organizaciones mismas de estos refugiados.

Es importante señalar que desde un principio hubo consenso y una definición explícita en cuanto a que, de lo que se trataba era de integrar una instancia de coordinación entre las ONG's que trabajaban con refugiados y no de formar una nueva ONG.

En ese sentido, durante los cinco años de vida de CONONGAR, nunca se solicitó financiamiento para oficina, personal o proyecto alguno. El trabajo lo realizaban (en sus horarios o fuera de ellos), los mismos empleados o personal voluntario de las ONG's. Las ONG's miembros pagaban cuotas mensuales que servían para cubrir gastos de correspondencia o servicios. La asistencia a eventos nacionales o internacionales era financiada por los convocantes o por las ONG's que asistían a ellos.

CONONGAR no era una instancia de coordinación para la ejecución de proyectos de atención directa para la población refugiada, sino la articulación de esfuerzos para contrarrestar las políticas del estado mexicano, de los gobiernos de la región o de otras fuerzas políticas que pusieran en riesgo la integridad y los derechos de los refugiados. Tampoco se había formado una agencia de financiamiento o gestora de proyectos. El acuerdo en ese sentido era que, cada una de las ONG's integrantes de CONONGAR mantuviera su independencia y autonomía para llevar a cabo servicios o proyectos con refugiados y que cada cual debería seguir con sus métodos de trabajo y estrategias para el financiamiento y operación de sus proyectos.

Los procesos de pacificación y de retorno, el cambio del perfil de las nuevas migraciones (más de carácter económico que político), así como la contracción del financiamiento para trabajar con refugiados en general, y con población indocumentada en particular, tuvo como efecto una disminución en la participación y en el número de los integrantes de CONONGAR. Esto se explica porque el alcance y dimensión del trabajo logrado rebasó la capacidad de los organismos que después de cinco años habían quedado; por ejemplo, de 16 ONG's que en algún momento llegaron a conformar CONONGAR, asistieron sólo 8 a la última Asamblea, en donde se acordó seguir un proceso de disolución y desintegrar CONONGAR en junio de 94. Los objetivos propuestos en 1989, que en sí eran muy extensos, resultaban a esas alturas demasiado ambiciosos.

Como ya se ha mencionado antes, CONONGAR estuvo integrada en su mayoría por ONG's que se ubicaban en la Ciudad de México. En ese sentido, una deficiencia que la Coordinadora no pudo superar fue el número limitado de ONG's que se integraron de las fronteras del país; el caso más lamentable fue el de Chiapas por ser el estado donde mayor concentración de refugiados hasta la actualidad existe. Aunque hubo un plan y diferentes comisiones que visitaron a las ONG's de ese estado, ya fuera por discrepancias con la CONONGAR en cuanto a la concepción o métodos de trabajo, o por limitaciones de tipo institucional o de filiación política, las ONG's de Chiapas integrantes de la Coordinadora no fueron más de tres (al inicio el Comité Cristiano de Solidaridad que después decidió participar sólo como simpatizante; el Comité Diocesano de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos -CODAIF- en Tapachula y el Centro de Investigación y Apoyo a la Mujer -CIAM- en Comitán). CONONGAR también pidió a estas ONG's ser las promotoras para lograr la integración de otras ONG's del sureste; sin embargo, por las razones antes planteadas y por deficiencias organizativas y de recursos de CONONGAR, tal propósito no fue posible.

La falta de recursos y la dinámica en que CONONGAR se envolvió, llevó a que se atendiera más las relaciones con el ACNUR, el gobierno mexicano y otras ONG's internacionales, que la profundización del trabajo con otras ONG's mexicanas no integrantes de CONONGAR; se descuidara el trabajo con otros sectores claves de la sociedad civil mexicana; y se relegara a un segundo plano la relación con las organizaciones de

refugiados.

Respecto a éstas últimas, CONONGAR tuvo como principio promover y apoyar el que los refugiados fueran reconocidos como sujetos sociales capaces de participar en la generación de alternativas tendientes a mejorar su propia situación. En ese sentido abrió y compartió algunos de los espacios que la Coordinadora tuvo, como por ejemplo su participación en CIREFCA y en Foros o Talleres organizados por la misma CONONGAR.

Sin embargo, conforme las organizaciones más amplias de refugiados se consolidaron (CC FF y ARDIGUA), o en su defecto se desintegraron (CODEORCA), y en tanto CONONGAR sólo pudo responder a algunas de las expectativas de esas organizaciones, la relación entre estas instancias se fue distanciando. El distanciamiento y la descoordinación fue bastante perjudicial, pues se enfrentaron a problemas comunes pero que eran apreciados desde diferente óptica e incluso, en ocasiones, con intereses incompatibles como había sucedido al inicio de los 80, cuando también se presentó cierta lucha por algunos espacios políticos, la obtención de recursos financieros y la representación de la población refugiada.

CONCLUSIONES

La multiplicidad de conflictos interétnicos, armados, con violaciones sistemáticas de derechos humanos, y gran desigualdad, ha provocado un flujo masivo de migrantes; se calcula que actualmente a nivel internacional existen 100 millones de migrantes, y en los próximos años esa cifra se podría triplicar. (1)

El derecho a la migración, tanto por razones políticas, como económicas, es un derecho natural de todo ser humano, por lo que ambas razones tendrían que ser respetadas y concretadas a través de la práctica del Estado. En el marco jurídico contemporáneo son titulares del derecho a buscar protección internacional las personas que tengan fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y que se encuentran fuera del país de su nacionalidad. (2) En algunos países también se reconoce como refugiadas a las personas que debido a conflictos armados o acontecimientos que perturben gravemente el orden público, se ven obligadas a abandonar sus

(1) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). Revista *Refugiados*. Núm. 84. Madrid, España, Enero, 1994. pág. 20.

(2) Convención de las Naciones Unidas para el Estatuto de Refugiado. 1951.

lugares de origen para buscar protección en otros países. (37). En los últimos tiempos, la migración por motivos económicos ha causado gran polémica entre los Estados y ha sido excluida de los instrumentos internacionales sobre el refugio.

Además de insuficientes, las respuestas individuales o concertadas de los Estados, no han bastado para hacer frente al desafío de millones de víctimas de persecución o de la violencia, que en ejercicio de un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, buscan protección y ayuda.

La práctica general de los Estados de América Latina revela que sólo unos cuantos países conceden habitualmente el refugio y al hacerlo, cada uno se ajusta a modalidades diferentes.

Los miles de refugiados centroamericanos que llegaron a México desde finales de los 70 y durante toda la década de los 80, se caracterizaron por tener motivos multicausales para salir de sus países: persecución directa, conflictos armados y violación generalizada de derechos humanos, así como la necesidad inminente de salir debido a las desaharradas economías de la región centroamericana.

(37) Declaración de Cartagena. Coloquio de Estados Latinoamericanos. Cartagena, Colombia. 1984.

durante más de tres décadas, integrantes de la sociedad civil mexicana se han formado y organizado a través de organizaciones No Gubernamentales (ONGS), para desarrollar diversos trabajos en problemáticas que el gobierno no atiende o que cubre de manera insuficiente: derechos humanos, ecología, salud, trabajo de género, refugiados y situación indígena. Son tan solo un ejemplo del múltiple ámbito del que se ocupan las ONGS.

Servicio, Desarrollo y Paz (SODERAC), es una asociación civil que desde su origen se planteó trabajar para favorecer un cambio en las condiciones de vida de los sectores populares. Desde la cobertura que brindó el marco institucional de SODERAC, fue posible realizar un Programa de trabajo con refugiados centroamericanos en un momento coyuntural en donde, el conflicto armado de la región centroamericana y el exodo de migrantes de esa región, era visto por el gobierno mexicano como un problema fronterizo y de relaciones diplomáticas con los gobiernos centroamericanos.

En la primera etapa del Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos, la atención estuvo más centrada en la necesidad de cubrir o complementar los servicios de emergencia, que en diseñar políticas (con otros sectores de la sociedad), que permitieran la incorporación más rápida del refugiado a su nueva situación.

Posteriormente, SEDERAC, junto con otras organizaciones afines, se coordinaron para poder dar al trabajo con refugiados una respuesta más integral y no sólo asistencial, con el objetivo principal de que a esta población se le reconociera el derecho de ser sujetos al derecho de asilo o refugio; así como promover que los refugiados fueran también sujetos sociales de cambio y se respetara su determinación por retornar a sus países o integrarse a México.

Durante la primera mitad de la década de los 80, las ONG's que trabajaron con refugiados centroamericanos desarrollaron una labor de asistencia discreta debido a las posturas gubernamentales respecto a esa población; pero también debido a la falta de coordinación entre sí, y al escaso trabajo con otros sectores sociales tanto del país como internacionales.

La reacción para atender lo emergente y la falta de estrategias a más largo plazo, fue entre esas organizaciones una dificultad constante que pudo obedecer a varios factores, entre los cuales se pueden identificar los siguientes: las apremiantes necesidades y características de la población con que se trabajó; diferencias conceptuales o políticas; escasa experiencia en planificación y administración; así como pocos recursos humanos y financieros, para cubrir programas de trabajo que generalmente eran muy amplios.

Otra dificultad que afrontaron dichas organizaciones fue su diversidad, tanto en su origen, organización y estructura, como

en los campos de trabajo a los cuales se abocaron: servicios de emergencia, proyectos productivos, derechos humanos, educación no formal, entre otros.

Las organizaciones que en la década de los 80 efectuaron un trabajo con refugiados centroamericanos, fueron muy cuidadosas de su autonomía e independencia con respecto al gobierno mexicano, se autodefinieron precisamente como no gubernamentales. Sin embargo no contaron con recursos económicos propios, lo cual puso en riesgo la continuidad de su trabajo que finalmente estuvo supeditado a la donación de recursos de otros gobiernos (a través de organismos multilaterales, ayuda directa de gobiernos a proyectos en países no desarrollados, etc.), de agencias financieras privadas como fundaciones, o a las recaudaciones de otras ONG's internacionales.

El gobierno, por su parte, aunque renuente, aceptó el trabajo con refugiados que desarrollaron las ONG's, entre otras razones porque: aligeró la carga del gobierno en la atención de poblaciones altamente vulnerables; ingresaron divisas extranjeras al país a través de donaciones o recaudación de fondos para los proyectos que se implementaron; se generaron algunos empleos remunerados; y porque esas organizaciones transitaron de la etapa solo de la oposición a la etapa de la proposición de alternativas ante los diversos problemas que aquejaban a los refugiados. Además, porque el gobierno mexicano, en concordancia con los gobiernos de la región centroamericana, había dejado de ver el problema de los refugiados como un asunto fronterizo para

abordarlo desde una perspectiva de derechos humanos.

Las reacciones del gobierno mexicano hacia las ONG's que trabajaron con refugiados centroamericanos, pasaron de la indiferencia o simple tolerancia que tuvo a principios de los 80, al reconocimiento explícito de su labor; a la búsqueda de la intermediación de las ONG's para llegar a población refugiada con la que el gobierno no tenía contacto ni acceso; y al establecimiento de mecanismos de consulta y de cooperación en determinados programas de capacitación, asistencia o para la implementación de planes de retorno.

A pesar de tales avances, el Estado Mexicano siguió relegando a la sociedad civil el acceso o el establecimiento de mecanismos que restaran al gobierno la autoridad absoluta y la exclusividad de otorgar el asilo o refugio a quienes lo solicitaban. Igualmente, la Ley General de Población y el reglamento correspondiente para otorgar el refugio y brindar protección, si bien son jurídicamente avanzados, contienen un grado de complejidad que hace prácticamente inaplicable el derecho al refugio en México.

Con la conformación de instancias de coordinación de ONG's como la Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados en México (CONONGAR), se facilitó la comunicación, el intercambio de información y los mecanismos de trabajo con organismos oficiales encargados del refugio en México: la Comisión Mexicana de Ayuda Refugiados

(CÓMRA), y la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores; aunque cabe resaltar que esa permeabilidad en las relaciones nunca se dio con la Dirección General de Migración de la Secretaría de Gobernación, a través de la cual se ha expresado la línea dura del gobierno hacia los refugiados.

Igualmente, con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el trabajo se facilitó al tener las ONG's una instancia de coordinación, pues de este modo cada vez que debía haber un proceso de consulta o coordinación, se consultaba a una sóla representación y no a más de diez ONG's. A su vez, las ONG's coordinadas pudieron también expresar con mayor fuerza sus planteamientos, tanto al gobierno como al ACNUR.

Paralelamente al proceso de coordinación de las ONG's, hubo igualmente un avance en las organizaciones de refugiados, quienes también se propusieron instancias de coordinación. A pesar de ello, no hubo un plan de trabajo sistemático, sino sólo eventual entre ambas coordinaciones; la mayoría de las veces no pudieron caminar juntos organizaciones de refugiados y ONG's; por el contrario, conforme se fueron consolidando, se fueron alejando. Concepciones políticas, lucha por espacios, recursos financieros y la representación de la población refugiada, fueron algunas de las causas que motivaron ese alejamiento.

En algunas ocasiones, la Coordinadora Nacional de ONG's de Ayuda a Refugiados (CONONGAR) fue considerada una instancia

sectaria en donde solo participaban ciertas ONG's. Este cuestionamiento generalmente provenia de organizaciones que pertenecian o mantenian un vinculo con organizaciones politicas de Centroamerica, o personas que desconocian los objetivos de esta Coordinadora. A pesar de ese aparente sectarismo, la identificación de CONONGAR como una instancia sólo de ONG's mexicanas, permitió que esta pudiera dirigirse a diferentes instancias nacionales (gubernamentales, legislativas, judiciales, partidos politicos), y que hubiera demandas directas a las autoridades mexicanas ante determinadas politicas de abuso o de violaciones a derechos humanos, que ni las organizaciones de origen centroamericano ni los propios refugiados podian hacer por su propia conocimiento de extranjeros.

Después de cinco años de trabajo (de julio de 1989 a junio de 1994), se disolvió La Coordinadora Nacional de ONG's de Ayuda a Refugiados (CONONGAR), una instancia que de alguna manera represento la maduración alcanzada por varias ONG's en un proceso de coordinación que tuvo como punto de partida, en 1980, la integración de un Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos, y que culminó en 1994 con la disolución de esta instancia de coordinación y el cierre de varias ONG's ubicadas en la Ciudad de México abocadas al trabajo con refugiados centroamericanos.

En un marco de guerra civil en varios países de Centroamérica suscitada por conflictos armados internos, exodos masivos de población que huía de la violación generalizada de los

derechos humanos, crisis regional y desintegración de modelos económicos y políticos, se dió un proceso de coordinación entre diversas organizaciones que se inició en junio de 1980, para conformar un Programa que diera asistencia y apoyo a los centroamericanos que huyeron para refugiarse en México.

Un nuevo proceso emprenderán las ONG's que continúen trabajando con refugiados en México. Ahora enfrentarán un contexto caracterizado por: acuerdos inconclusos para la paz en Centroamérica y la continuación del retorno de refugiados a sus respectivos países; diversos esfuerzos de reconciliación nacional; reconocimiento del desarraigo socio-económico de amplios sectores de población debido al conflicto armado; la promesa de procurar la integración de las economías de esos países y el reto de la inserción de su población al desarrollo. Asimismo, se enfrentarán a nuevos retos frente al refugio de caribeños (haitianos, cubanos) y a la existencia también de desplazados internos por el conflicto armado de Chiapas, en México.

Dada la situación geopolítica de México, su tradición de asilo, y el constante flujo de migraciones de diferentes partes del mundo, aunque particularmente de América Latina, es menester que sociedad y gobierno lleguen a acuerdos de colaboración - creen mecanismos de cooperación ante un problema constante, a fin de contar con programas integrales en los cuales se analicen las actividades a las que los refugiados podrían ser incorporados, los lugares de la República en donde podría ser más fácilmente

integrados durante su estancia en Mexico, la cooperacion internacional que se requiere para dichos programas; pero sobre todo asegurar que la violacion de los derechos humanos de los refugiados deje de ser una constante, y un atractivo negocio el trafico de migrantes.

BIBLIOGRAFIA

ACTA DE LA REUNION DE COMITE EJECUTIVO, COMITE CASA DE LOS AMIGOS. Agosto de 1980. Mexico. Archivo Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos. Servicio, Desarrollo y Paz A.C. (CEDERAP).

Acta de Reunión Mensual de Instancias. **CUADRO RESUMEN DE LOS PRINCIPALES CONTENIDOS EN LAS PROPUESTAS PARA LA REUNION DE COORDINACION DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES.** Octubre de 1987. Mexico. Archivo del Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos. Servicio, Desarrollo y Paz. A.C. (CEDERAP).

ACUERDOS PARA ESTABLECER UNA PAZ FIRME Y DURADERA EN CENTROAMERICA. Esquipulas, Guatemala. 7 de Agosto de 1987.

Aguayo Quezada, Sergio. **DEL ANONIMATO AL PROTAGONISMO: LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES Y EL EXODO CENTROAMERICANO.** Colegio de México. Mimeo. México. 1992.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). **REVISTA REFUGIADOS.** Revista Mensual. Madrid, España.

Barahona, Elias. **SE AGOTA LA AYUDA.** Revista "Pensamiento Propio". Revista Mensual. Managua, Nic. Junio, 1993.

Bermudez, Lilia; Cavalla, Antonio. **ESTRATEGIA DE REAGAN HACIA LA REVOLUCION CENTROAMERICANA.** Editorial Nuestro Tiempo. Mexico. 1982.

Ciencia y Tecnología para Guatemala (CITGUA). **CRISIS EN CENTROAMERICA Y REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MEXICO.** Cuadernos. # 5, Año 2, Junio de 1985. México, 1985.

Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). **LOS DESPLAZADOS, REFUGIADOS, Y REPATRIADOS EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE CENTROAMERICA.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala. Mayo de 1989.

Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). **DOCUMENTO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DIAGNOSTICO, ESTRATEGIA Y PROPUESTA DE PROYECTO.** Guatemala. Mayo de 1989.

Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). **INFORME DEL TALLER INVESTIGACION SOBRE REFUGIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS.** Edit. ABC Ediciones. San José de Costa Rica, 1989.

Coordinadora Nacional de Organismos No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados en México (CONONGAR). **ESTATUTOS DE CONONGAR.** México. 1990. Archivo Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos de Servicio, Desarrollo y Paz A.C.

DECLARACION DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS. Coloquio de Estados Latinoamericanos sobre Refugiados. Cartagena, Colombia. 1984.

Deneaux, Guillermo. **ESTUDIO EVALUATIVO. SERVICIO, DESARROLLO Y PAZ.** Archivo de Servicio, Desarrollo y Paz. México. Octubre, 1985.

Federación de Organismos No Gubernamentales de Nicaragua **DEMOCRACIA Y DESARROLLO PARTICIPATIVO. III ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ONGs.** Edit. Impresiones y Troqueles S.A., Managua, Nicaragua. 1991.

Freyermuth, Graciela; Hernández, Rosalva. **UNA DECADA DE REFUGIO EN MEXICO.** Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Edit. La Casa Chata. México. 1992.

JCCHRDD. **ESFUERZO DEMOCRATICO DE LA SOCIEDAD CIVIL.** Boletín del Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, Vol. 3, #4. Septiembre, 1993.

Marcuse, Hebert. **EL FIN DE LA UTOPIA.** Edit. Siglo XXI. México. 1978.

Meyenberg, Yolanda. **LA HISTORIA Y LA CONSTRUCCION DEL OBJETO DE ESTUDIO.** Acta Sociológica. Nuevos Aportes de la Sociedad Civil. Coordinación de Sociología. Num. 7, Enero-Abril 1993. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.

Organización de las Naciones Unidas. **CONVENCION Y PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS.** Documento Oficial de las Naciones Unidas. Edición 1991.

Facheco Gilda y Sartri, Carlos. **LAS MIGRACIONES FORZADAS EN CENTROAMERICA: UNA VISION REGIONAL.** Edit. ABC Ediciones. San José, Costa Rica. 1991.

Faris, María Dolores. **DIAGNOSTICO DE LAS MIGRACIONES FORZADAS DE CENTROAMERICA A MEXICO. 1990-1993.** Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados (CONONGAR). Mimeo. México. Julio de 1993.

Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos. **PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO.** De 1980-1994. Archivo Servicio, Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAC).

Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos. **INFORME NARRATIVO SEMESTRAL.** De 1980-1994. Archivo Servicio Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAC).

RESUMEN DE LA REUNION DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1981, DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL COMITE DE SERVICIOS DE LOS AMIGOS. Archivo del Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos. Servicio, Desarrollo y Paz A.C. (SEDEFAC).

Sader, Eder. **LA EMERGENCIA DE NUEVOS SUJETOS SOCIALES.** Acta Sociológica. Nuevos Sujetos Sociales. Mayo-Agosto, 1990. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.

Saenz, Teresa; Tirado, Araceli. **LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS Y LOS DERECHOS HUMANOS.** Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Edit. La Casa Chata. México, 1990.

Sánchez, Gabriela ; Sarvide, Laura. **LA COOPERACION NORTE-SUR. PASOS HACIA UNA SOCIEDAD DE CIUDADANOS DEL MUNDO.** Espiral. México, 1992.

Sepulveda, César. **ESTUDIOS SOBRE DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHOS HUMANOS.** Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales. México. 1991.

Servicio, Capacitación Técnica y Educativa (SERCATE), **LOS CAMINOS DEL EXODO Y RETORNO DEL REFUGIADO DISPERSO. UNA HISTORIA DE PERSECUCION Y SOBREVIVENCIA.** Edit. Impresión Inforpress Centroamericana. Guatemala, 1993.

Servicio, Desarrollo y Faz A.C. **ENCUENTRO DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES DE AYUDA A REFUGIADOS.** Memoria. Mimeo. México, 1988.

Servicio Desarrollo y Faz A.C. **HISTORIA, IDENTIDAD Y PROYECTO.** Cuadernos SEDEPAC. Número 2. 1990.

Zemelman, Hugo; Valencia, Guadalupe. **LOS SUJETOS SOCIALES, UNA PROPUESTA DE ANALISIS.** Acta Sociológica. Nuevos Sujetos Sociales. Mayo-Agosto, 1990. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.