

22
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS
CENTROAMERICANOS
(CIREFCA): RESPUESTA PROGRAMATICA AL FENOMENO
DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
MARIA VICTORIA ROMERO CABALLERO

MEXICO, D. F.

1992





Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

I N D I C E:

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS (CIREFCA): RESPUESTA PROGRAMATICA AL FENOMENO DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. MARCO NORMATIVO SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS	
1.1 Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.....	1
1.2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Facultativo de 1967.....	6
1.3 Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en relación a la protección de los refugiados....	10
1.4 Programa de Cooperación OEA/ACNUR.....	12
1.5 Declaración de Cartagena de 1984.....	16
CAPITULO II. SITUACION DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS ANTES DE CIREFCA	
2.1 Causas del fenómeno de los refugiados en Centroamérica..	26
2.2 Evolución de la situación de los refugiados centroamericanos durante la década de los 80'.....	33
2.3 Esfuerzos de los gobiernos centroamericanos, incluyendo México y Belice, en relación a la solución del problema de los refugiados.....	50
2.4 Cooperación internacional en la solución al problema....	58
2.5 Necesidad de una respuesta programática.....	65
CAPITULO III. CIREFCA COMO UNA RESPUESTA PROGRAMATICA AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS	
3.1 Antecedentes de CIREFCA.....	70
3.2 Establecimiento de CIREFCA.....	78
3.3 Principales soluciones adoptadas por CIREFCA.....	85

3.4 Políticas nacionales de cada uno de los países de la región, incluyendo México y Belice.....	91
3.4.1 Cuestión normativa.....	93
3.4.2 Cuestión práctica.....	106
3.5 Primera reunión internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA	120
3.6 Respuesta de la comunidad internacional a CIREFCA.....	130

CAPITULO IV. RESULTADOS DE CIREFCA

4.1 Principales dificultades en la aplicación de las soluciones integrales presentadas por CIREFCA.....	139
4.2 Aportación de CIREFCA a la comunidad internacional como programa que coadyuva a consolidar la paz en la región.	147
4.3 Expectativas regionales respecto a la aplicación de los programas de CIREFCA.....	154

CONCLUSIONES.....	161
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	167
--------------------------	------------

HEMEROGRAFIA.....	171
--------------------------	------------

A N E X O S

I N T R O D U C C I O N

En mayo de 1989, se reunieron en la Ciudad de Guatemala los gobiernos de Centroamérica, Belice y México incluidos, para establecer formalmente la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), la cual representó un paso adelante en el proceso de pacificación de la región, al ser considerada como una respuesta de carácter integral, basada en la aplicación de programas, al fenómeno de los refugiados.

Como bien sabemos, el fenómeno de las poblaciones desarraigadas no es un problema contemporáneo, éste ha sido una constante en la historia de la humanidad, ya que siempre han habido migraciones individuales y colectivas de personas en busca de una seguridad que no se les garantiza en sus lugares de origen en virtud de ser víctimas de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en el país de origen de los refugiados.

El desarrollo y diversificación de los conflictos en algunos países centroamericanos (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) a fines de la década de 1980, dio lugar al desplazamiento forzado de grandes sectores de población. A partir de este momento, la región presenció el éxodo masivo de personas que, debido a alguno de los factores arriba señalados, abandonaron sus lugares de origen en busca de protección y

seguridad en el territorio de los Estados vecinos.

Esta situación sin precedentes constituyó un serio desafío para los países del área en virtud de que se trataba de un fenómeno nuevo que requería de soluciones urgentes. Por su parte, los gobiernos involucrados no estaban en capacidad de albergar a numerosos contingentes de poblaciones desarraigadas, ya que éstos representaban un incremento en el gasto público generando consecuentemente una carga onerosa para sus economías que atravesaban por una etapa difícil, debido a la coyuntura política que caracterizó en un principio la década de los 80'.

Por lo anterior, los países afectados consideraron que la solución óptima por excelencia al problema de los refugiados centroamericanos era la repatriación voluntaria, independientemente de la tradición latinoamericana de más de un siglo de brindar asilo. No obstante lo anterior, también consideraron que, cuando la repatriación por voluntad propia no era posible, la mejor solución durable a la problemática del desarraigo tendría que ser la integración local.

En este contexto, se dan las condiciones para el establecimiento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) en 1989, gracias a la creación de nuevas formas de entendimiento político, la solución negociada de los conflictos y nuevas alternativas de cooperación para el

desarrollo, con el fin de crear un ambiente de seguridad en el retorno, y/o en su defecto, en la integración al país de asilo de las poblaciones desarraigadas, obligando a los gobiernos centroamericanos a buscar nuevas soluciones que aseguraran una transacción adecuada entre la asistencia de emergencia y la inserción de estas poblaciones al desarrollo nacional del país receptor.

Por lo anterior, la Conferencia ha tenido que adaptarse a las necesidades rápidamente cambiantes de su población objetivo, dado que los logros alcanzados por los procesos de paz y reconciliación nacional plantearon nuevos retos ocasionados por el retorno de refugiados, la generación de grupos afectados y la persistencia del fenómeno del desplazamiento.

CIREFCA representó una gran contribución al proceso de paz regional iniciado con la firma de los Acuerdos de Esquipulas II, ya que se conformó como un organismo sui generis conyuntural que respondió a las tendencias de los mecanismos de concertación política en la búsqueda de una respuesta flexible a la problemática centroamericana, emarcado en el proceso de pacificación de la región.

La importancia de la CIREFCA radica fundamentalmente en que ésta hubiera podido quedar como un evento aislado, similar a tantas conferencias cuyo principal resultado es la publicación de una declaración final y que desaparecen

prontamente de la memoria colectiva de sus participantes. Por el contrario, los actores de CIREFCA la han convertido en un proceso y un programa de acciones, que a casi tres años de haberse celebrado sigue vigente, activo y emprendedor.

Por otra parte, CIREFCA constituye un ejemplo de un mecanismo de cooperación integral en el que el diseño de los programas corre a cargo de los países directamente involucrados, pero su financiamiento depende de los países donantes. En este sentido, la Conferencia se basa en el principio de que la solución al problema del refugio es corresponsabilidad de la comunidad internacional.

Para el Gobierno de México, CIREFCA es efecto del proceso de consolidación democrática en los países de América Central, por lo que se constituye como un proceso de vital importancia para promover nuevas formas de entendimiento político encaminadas a lograr la pacificación de área, así como un mecanismo universal de búsqueda de la paz, la libertad y el pleno respeto a los derechos humanos, ejemplar para otras partes del mundo donde se plantean retos similares a los que la Conferencia enfrenta.

A lo largo del presente trabajo abordaremos la problemática del refugio en Centroamérica inicialmente desde una perspectiva jurídica mediante la conceptualización de la categoría de refugiado, a través de la Declaración de Cartagena

de 1984, como resultado del análisis de los diversos instrumentos internacionales que le precedieron en la tarea de protección y que se han visto superados por el paso del tiempo.

Bajo este marco conceptual, trataremos de abordar la cuestión del fenómeno del desplazamiento masivo que afectó a los Estados centroamericanos, Belice y México, durante la década pasada, y en esa medida corroborar que Cartagena corresponde plenamente a las necesidades de promoción y protección de soluciones duraderas al fenómeno del desarraigo. No obstante los esfuerzos realizados por los gobiernos involucrados, el fenómeno no encontró respuesta adecuada a las necesidades que planteaba.

De esta manera, surge la necesidad de responder a este problema mediante soluciones perfectamente diseñadas, las cuales deberían formar parte integral de los esfuerzos llevados a cabo por los gobiernos de la zona para consolidar la paz, la democracia y el desarrollo mediante planes programáticos, a fin de conferir un sentido de organización y racionalización administrativa de los recursos que la comunidad internacional otorga, mediante este esquema de cooperación que concibe a CIREFCA como elemento para apoyar el proceso de consolidación democrática y acción de desarrollo internacional.

Dicha respuesta encuentra solución inmediata en el establecimiento de la Conferencia Internacional en 1989.

Posteriormente, trataremos de llevar a cabo una evaluación de las expectativas regionales e internacionales de la Conferencia como mecanismo de aplicación de alternativas viables a los problemas de los refugiados en el área de acuerdo con los esfuerzos de paz y desarrollo que llevan a cabo los gobiernos del área.

Asimismo, podremos establecer que todos los esfuerzos regionales que CIREFCA ha llevado a cabo fructificarán en una integración regional, además, mediante esta acción, no sólo se podrán encontrar soluciones duraderas al problema del desarraigo, fomentando el desarrollo, catalizando la integración regional y apoyando los procesos de democratización y pacificación, sino también se podrán enfrentar nuevos desafíos.

I MARCO NORMATIVO SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS.

1.1 ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS DE 1950.

La preocupación por el fenómeno de los refugiados no es un problema contemporáneo, éste ha sido una constante en la historia de la humanidad, la cual nos ofrece antecedentes muy diversos y de gran lejanía cronológica, necesarios para comprender el porqué de la existencia de este problema.

Es por esto que la cuestión de los refugiados se considera tan antigua como la existencia del hombre mismo (1). Por ejemplo el Antiguo Testamento en el Libro del "Exodo" de la Biblia nos narra la huida del pueblo hebreo de la tiranía egipcia, cruzando el Mar Rojo para buscar asilo en la tierra prometida.

Como bien sabemos, siempre han habido migraciones individuales y colectivas de personas en busca de una seguridad que no se les garantiza en sus lugares de origen o residencia, en virtud de ser víctimas de persecución política, religiosa, étnica, nacional o de estrato social.

Para 1921, debido al gran flujo de personas desplazadas en los años veinte y treinta, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial la Liga de las Naciones decidió crear una institución especializada y concluir acuerdos internacionales con el fin de otorgar a estas personas el estatus especial denominado "refugiados". Esta institución fue denominada Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones para los Refugiados (2).

En 1930, al fallecer el primer Alto Comisionado para Refugiados, Fridjot Nansen, se constituyó la Oficina Internacional para Refugiados como un cuerpo ejecutivo compuesto de miembros nombrados por la propia Liga, basando su funcionamiento en la premisa, generalmente aceptada entonces, de

- (1) Montaño, Jorge. La Situación de los Refugiados en el Mundo.
- (2) Keeley, Charles B., Global Refugee Policy, p. 39 en Díaz Escobar y Manzur Velázquez. Refugio, asilo y desplazamiento. p.1

que el problema de los refugiados era de naturaleza temporal y que por consiguiente la Oficina sería disuelta en 1938 (3).

Durante todas las labores de la Liga de las Naciones no se llegó a ninguna definición aceptable del término "refugiado", pero sí se dio el primer reconocimiento efectivo a este fenómeno, el cual era una cuestión internacional que requería de esfuerzos conjuntos de gobiernos y de organismos voluntarios coordinados por una autoridad internacional.

A mediados de 1945 se puso fin a la Segunda Guerra Mundial, la cual había dejado devastado al continente europeo.

El Tratado de Versalles, en contra de la naturaleza de las naciones forzó a la unión de poblaciones de distintas nacionalidades dentro de un mismo Estado. La falta de un adecuado reacomodo poblacional motivó en gran parte muchas de las pugnas que fueron desarrollándose hasta provocar la Segunda Guerra Mundial (4).

Dos años más tarde, en 1947, los delegados de los países miembros de las Naciones Unidas iniciaron la búsqueda de una solución más amplia al problema de los refugiados en todo el mundo.

En consecuencia se creó la Organización Internacional de Refugiados (OIR), de conformidad con la recomendación de la Comisión Especial (5), en la que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el establecimiento de la organización, resolución A/45, así como la Constitución de la misma.

Esta Organización se estableció como un órgano especializado de las Naciones Unidas con su propia política, cuyo propósito era sustituir a las organizaciones internacionales

(3) Op. Cit Díaz Escobar. p.12

(4) Ibid. p.13

(5) Instituida por medio de la resolución E (I), aprobada el 16 de febrero de 1946 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Dicha Comisión se encargaría de examinar la

existentes (6) dedicadas principalmente a la asistencia y repatriación de los grupos de refugiados.

Cabe señalar, que la definición de refugiado utilizada por la constitución de la OIR señala elementos muy importantes y fundamentales para que a una persona le fuera otorgada la condición de refugiado, así como la protección internacional inherente a dicha condición.

Puede observarse que, pese a la escasa codificación, gestada hasta ese entonces, la legislación internacional solamente hacía referencia a casos concretos, en un determinado espacio y lugar geográfico, y no tomaba en cuenta a los flujos masivos de refugiados, que para ese entonces sumaban alrededor de 1' 620, 000 personas, que se presentaban a lo largo del continente europeo.

Después de algunas discusiones, entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas, sobre el tipo de organismo internacional que debía constituirse para la protección de los refugiados una vez que la OIR había terminado con sus actividades, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), recomendó al Secretario General de la ONU preparar para consideración de la Asamblea General, un plan que tuviera por objeto el establecimiento, dentro del marco administrativo y financiero de las Naciones Unidas, de un órgano especial capaz de actuar independientemente (7).

Por su parte, la Asamblea General estimaba que el futuro órgano debería permanecer lo más alejado posible de cualquier tipo de consideraciones políticas, no obstante que éste tendría la independencia, autoridad y prestigios necesarios para

-
- (5) *situación de los refugiados y de las personas desplazadas a fin de presentar un informe al ECOSOC en colaboración con algunos representantes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.*
 - (6) *La Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA), el Comité Intergubernamental de Refugiados y la Oficina del Alto Comisario de la Sociedad de Naciones para los Refugiados.*
 - (7) *Resolución 248 (IX) del 6 de agosto de 1947.*

intervenir cerca de los gobiernos, especialmente en la tarea de brindar protección internacional a los refugiados.

En ese sentido, el convencimiento de que el problema de los refugiados era un problema que iba a seguir presentándose en el futuro y que debía ser objeto de acción por parte de las Naciones Unidas, llevó a la Asamblea General a aprobar la creación de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Así surge el Estatuto de la Oficina del ACNUR, vigente a partir del 10. de enero de 1950, el cual fue aprobado por la Asamblea General, para un periodo inicial de tres años, en el que se señalaba la necesidad de que los gobiernos cooperaran con el ACNUR en el desempeño de sus actividades en favor de los refugiados (8).

El Estatuto establece que la labor del Alto Comisionado es apolítica, humanitaria y social, asimismo, dispone que seguirá las instrucciones que reciba de la Asamblea General o del ECOSOC.

De lo anterior se desprende que el Estatuto retoma como antecedente a los instrumentos jurídicos sobre la materia, a fin de dar una visión genérica del campo de acción en el cual se desenvuelve, ante la insuficiencia de soluciones concretas y permanentes, en la legislación internacional constituida hasta ese tiempo, en relación con el problema de los refugiados.

En el ejercicio de su función de protección internacional, el ACNUR vela porque se conceda protección a los

(8) Confr. Anexo I

Por este motivo, pronto se hizo patente la necesidad de que las Naciones Unidas prestaran una atención especial a los problemas de los refugiados, ya que éste no era un fenómeno temporal, tal y como se había pensado en el momento de crear la OACNUR, de esta manera, el mandato del ACNUR ha sido frecuentemente prolongado hasta llegar al más reciente de los mandatos ampliados que abarca del 10. de enero de 1989 al 31 de diciembre de 1994. El Estatuto es fundamental para el establecimiento de la protección internacional de los refugiados debido a que señala la función, la labor y el carácter del ACNUR.

refugiados y que gocen de un estatuto jurídico favorable en el país de acogida. Un elemento esencial de dicho estatuto jurídico lo constituye la garantía que encierra el principio generalmente aceptado de la no devolución, que prohíbe la expulsión o la devolución forzosa de una persona a un país en el que tenga fundados temores de ser perseguida (9).

El ACNUR vela también porque los refugiados sean reconocidos como tales y, en consecuencia, les sean aplicadas las normas establecidas en su favor en los instrumentos jurídicos internacionales o en las legislaciones nacionales.

Asimismo, el ACNUR trata de facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o, cuando ésta no sea factible, ayudar a los gobiernos de los países de asilo a hacer que los refugiados solucionen por sí mismos sus propias necesidades lo antes posible, mediante tres acciones posibles: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento en terceros países, mismas que conforman las soluciones duraderas que el Alto Comisionado ha establecido para resolver este problema.

En relación al propio Alto Comisionado, el Secretario General de la ONU es quien lo propone a la Asamblea General para su elección, de conformidad con el párrafo 13 del Estatuto. Al respecto, en diciembre de 1990, la Dra. Sadako Ogata, de nacionalidad japonesa, fue designada como nueva Alta Comisionada en sustitución del noruego Thorvald Stoltenberg, misma que entró en funciones a partir del 1o. de enero de 1991 para un período de tres años a partir de la fecha antes señalada.

Cabe destacar que debido a la gran labor que realiza el ACNUR en materia de protección a refugiados, éste se ha hecho merecedor de importantes reconocimientos por parte de la comunidad internacional y de la propia opinión pública, ejemplo de lo anterior es el Premio Nobel de la Paz recibido en el año de 1954, como Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones, y en 1981 como organismo especializado de las Naciones Unidas en favor de los refugiados. Asimismo, en octubre de 1991 el ACNUR recibió el premio de la Fundación del Príncipe de Asturias.

(9) Las funciones de la Oficina se encuentran anexas a la resolución 319 (IX), las cuales fueron elaboradas y codificadas en un Estatuto, adoptado por la Asamblea General mediante la resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1951.

Finalmente, cabe señalar que durante 1990 y el primer semestre de 1991, en el que la Oficina del ACNUR celebra su 40 aniversario, se produjeron diversos acontecimientos importantes en el ámbito mundial en materia de política, derechos humanos y medio ambiente que dieron lugar a un nuevo contexto y a un nuevo epicentro de preocupaciones, conocimientos e intereses (10).

1.2 CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951 Y SU PROTOCOLO FACULTATIVO DE 1967.

Como hemos visto en el contexto que dio origen a la creación del Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, puede establecerse que debido a la escasa codificación internacional a favor de la protección de los refugiados, se agudizó la necesidad de crear una institución que definiera las características que debía reunir una persona para ser considerada como refugiado, pero sobre todo, el régimen legal al que ésta debería quedar sujeto.

Lo anterior obedeció principalmente a que la legislación de que se disponía sobre la materia sólo buscaba mitigar los efectos de los acontecimientos, ocurridos como consecuencia de la guerra, que daban origen al desplazamiento de grandes flujos de refugiados y no intentaba buscar una solución que pusiera fin al problema. En ese sentido, se considera que éste no era atacado de raíz, y que por lo tanto no se tenía la intención de ver esta cuestión como un problema de carácter permanente.

Resulta pues evidente que la codificación internacional de derecho humanitario en favor de los refugiados estaba al margen de los fenómenos reales que la daba origen (11).

Con el establecimiento de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se codifican los acuerdos internacionales previos, a los cuales hemos hecho referencia, en relación con los refugiados.

(10) Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1990 ante la Asamblea General, en su 45 período de sesiones. Doc. No. 12 (A/45/12). p.1

(11) Op. Cit. Montaña. p. 11

Cabe señalar que, pese a que actualmente esos instrumentos han perdido gran parte de su significación, "...una persona que ha sido considerada como refugiado a tenor de cualquiera de esos instrumentos es automáticamente un refugiado en virtud de la Convención de 1951..." (12).

En este sentido, se establece la continuidad de la protección internacional en favor de los refugiados como parte de la preocupación de la comunidad internacional en la solución de este problema.

Cabe señalar que cuando se elaboró la Convención, varios Estados no deseaban contraer obligaciones de alcance imprevisible para con los refugiados que se sabía existían e incluso para con nuevos flujos de refugiados que pudieran presentarse en un futuro, este deseo llevó a la inclusión de la fecha límite de 1951.

En consecuencia, esta Convención utiliza una definición de refugiado similar a la del Estatuto, la cual contiene la limitación temporal, "1o. de enero de 1951", así como la limitación geográfica, fundamentalmente porque los Estados tenían la intención de firmar un instrumento jurídico internacional a favor de los refugiados, que se hubiesen generado como consecuencia de la guerra, y una vez que el problema fuese solucionado se daría por terminada la cuestión de la protección internacional de estos grupos.

Al respecto, para atender al deseo de algunos Estados, la Convención, les otorgó la posibilidad de limitar sus obligaciones en virtud de lo estipulado en sus propias disposiciones para con las personas que hubieran llegado a ser refugiados como resultado de los acontecimientos ocurridos en Europa durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Asimismo, al analizar esta definición, se observa que ésta estaba dirigida básicamente a los refugiados europeos, en ese sentido, definía desde un punto de vista socio-jurídico las características que debe reunir una persona para ser considerada como refugiado, así como el régimen legal al cual debía sujetarse.

 (12) ACNUR, Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado. p.10

Por otra parte, cabe señalar que mientras la comunidad internacional veía al problema de los refugiados como un fenómeno de carácter temporal, en Africa surgían los movimientos de independencia, dando origen una vez más a una nueva oleada de refugiados en una región del mundo diferente a Europa.

El problema que se presentó entonces fue que en lugar de terminarse el flujo de refugiados éste se incrementó, y la Convención comenzaba a resultar poco eficaz, ya que se trataba de grupos con características específicas que no concordaban con los requisitos que establecía la Convención para poder ser considerado como refugiado, por lo tanto, se hizo patente la necesidad de que este instrumento jurídico adoptara disposiciones aplicables a dichos grupos con el objeto de eliminar los alcances de su definición y hacer este concepto aplicable a los nuevos flujos de refugiados.

Este fue entonces el factor que dio origen al establecimiento al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual debería contener la misma definición que la Convención pero sin la limitación geográfica ni la temporal (13).

Al adherirse al Protocolo los estados se vieron obligados a aplicar las disposiciones sustantivas de la Convención a los refugiados comprendidos en la definición que figura en ésta, pero sin la fecha límite de 1951. Además se estableció que el Protocolo sería aplicado sin ninguna limitación geográfica.

En ese sentido, el objetivo principal del Protocolo era complementar las disposiciones de la Convención, ampliando la definición de refugiado en el tiempo y en el espacio; de esta manera, eliminando estos obstáculos el

(13) En su XXI período de sesiones, resolución 2198 (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Confr. Anexo I.

Después de que el Protocolo fue examinado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se pidió al Secretario General de la organización transmitir el citado texto a los Estados Miembros, con el objeto de que éstos se adhirieran posteriormente.

El Protocolo fue abierto a la firma el 31 de enero de 1967 y entró en vigor el 4 de octubre de ese mismo año.

Protocolo establece que: "El término <refugiado> denotará toda persona comprendida en la definición del Artículo 1 de la Convención de 1951, en la que se darán por omitidas las palabras <como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 y ... las palabras ... a consecuencia de tales acontecimientos> que figuran en el Artículo 1, Sección A, Párrafo 2" (14).

Ahora bien, de conformidad con la Convención de 1951 y con el Protocolo de 1967, una persona es un refugiado en tanto reúne los requisitos enunciados en la definición; asimismo, la Convención dispone de las tres cláusulas siguientes para que una persona sea considerada como refugiado (15):

A) Cláusulas de inclusión.- establecen los criterios que debe tener una persona para ser considerada como refugiado. Constituyen la base positiva sobre la que se apoya la determinación de la categoría de refugiado.

B) Cláusulas de cesación.- establecen las condiciones por las cuales un refugiado deja de poseer tal condición, en el sentido de que no se otorgará la protección internacional una vez que ésta no se justifique.

C) Cláusulas de exclusión.- enumeran las circunstancias en las que una persona queda excluida de la Convención aún cuando responda a los criterios de las cláusulas de inclusión.

Al respecto, es necesario reconocer la importancia tanto de la Convención de 1951 como del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados como precedente importante de la legislación universal que tiende a proteger y a mejorar la situación jurídica de los refugiados en los diversos países donde se encuentran.

No obstante, es obvio que estos instrumentos jurídicos resultan restringidos y no aplicables a los nuevos flujos de refugiados, caracterizados éstos por la magnitud de sus

(14) Székely, Alberto. Instrumentos fundamentales de Derecho Internacional Público, p. 412

(15) *Ibid* p.p. 10-50

integrantes, debido a que la situación de los refugiados ha evolucionado considerablemente desde hace 40 años.

De esta manera, mientras no se den las condiciones necesarias que aseguren la vida y la seguridad de los refugiados, los estados receptores o de asilo deberán optar por modificar su legislación interna vinculada con la protección de estos grupos. Es decir, que se debe adecuar a los requerimientos que la coyuntura demanda a fin de sentar las bases para crear normas ad hoc que conlleven a una globalización de régimen de reconocimiento y protección de estas personas. No obstante que algunos países desarrollados han manifestado, en los diferentes foros internacionales de derechos humanos vinculados con el tema, su inconformidad.

1.3 RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN RELACION A LA PROTECCION DE LOS REFUGIADOS.

A partir de los años sesentas, el problema de los refugiados se vio desatendido o al menos no se le dio la atención que requería. Quizá esto se deba a que, durante esta década, la tensión mundial estuvo concentrada en cuestiones como la incertidumbre de la guerra fría, los conflictos bélicos que se sucedieron en muchas regiones del mundo, el desarme, la disposición de la energía atómica como fuerza militar o ultradestructiva, la paz universal, etc.

En consecuencia, el Alto Comisionado tuvo que crear nuevas medidas para poder atender las particularidades que en este tiempo representaban los refugiados. Las guerras continuaban en muchos países, por lo que la gente de esos pueblos se vio obligada a huir. En otras regiones como en Africa la gente emigraba por el hambre y la miseria como consecuencia de las cruentas luchas y batallas que libraron que libran numerosos pueblos del continente con el fin de acceder a la independencia.

Como podemos apreciar, la aparición de problemas nuevos y la gran cantidad de refugiados, principalmente fuera de Europa, obligó a los gobiernos miembros de las Naciones Unidas a adoptar una interpretación más flexible de los criterios que debía aplicar el ACNUR, respecto a las personas desplazadas que reunían las condiciones para recibir la asistencia material de este órgano.

En resoluciones aprobadas por la Asamblea General de la ONU y el Consejo Económico y Social (16) se pidió al Alto

Comisionado que asistiera a grupos específicos de refugiados o personas desplazadas, de un origen determinado o habitantes de ciertas regiones diferentes a Europa.

De esta manera, el ACNUR ha proporcionado socorro inmediato y otras formas de asistencia a estos grupos de refugiados, cuya condición no puede ser determinada individualmente a causa de diversos factores como lo numeroso de su población, la rapidez de su llegada y la urgencia de sus necesidades.

Por su parte, la Asamblea General ha aprobado diversas resoluciones al respecto, las cuales hacen referencia a los procedimientos internacionales para la protección de estos grupos; la necesidad de prestar asistencia a países determinados que se ocupan sobre estas cuestiones; y, el apoyo logístico a los refugiados diseminados por todas partes.

En dichas resoluciones la Asamblea General ha subrayado la necesidad de prestar ayuda y asistencia para el desarrollo de estos grupos a fin de llegar a soluciones duraderas, así como reforzar las economías nacionales que dan asilo.

Por otro lado, ha condenado todas las violaciones a la protección que se debe brindar a los refugiados expresando su gran preocupación por el hecho de que diversos países del mundo no respetan el principio consagrado en los instrumentos internacionales sobre protección de la "no devolución". En ese sentido, ha instado a todos los Estados de la comunidad internacional a incrementar su apoyo a los países de acogida de grandes flujos de refugiados.

Asimismo, ha pedido a los Estados a que continúen prestando su atención a las necesidades de ciertos grupos especiales de refugiados como por ejemplo las mujeres y los niños y, ha solicitado a la comunidad internacional prestar toda la ayuda necesaria para aquellos refugiados que retornan voluntariamente a su país de origen.

(16) Véase United Nations Resolutions and Decisions relating to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. (HCR/INF/49).

En consecuencia, los refugiados considerados dentro de la jurisdicción del ACNUR pueden recibir asistencia en virtud de los Programas Generales dentro de los límites financieros aprobados por su Comité Ejecutivo y, los refugiados y las personas desplazadas que se encontraran en una situación similar a la de los refugiados fuera de su país de origen, quedarían incluidos en los Programas Generales.

Por otro lado, las actividades relativas a las personas dentro de su país de origen -como la rehabilitación de los que han regresado-se incluyen en los Programas Especiales, éstos son ejecutados a petición de la Asamblea General o el Consejo Económico y Social en favor de ciertos grupos específicos de personas, las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y del ECOSOC autorizan a obtener los fondos necesarios para financiar esos programas (17).

En general, las resoluciones anteriormente mencionadas piden al Alto Comisionado que se ocupe de las personas desplazadas a menudo dentro del marco de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en las que su Oficina posee una experiencia particularmente adecuada, en colaboración con algunos de los organismos especializados de las Naciones Unidas, con los propios gobiernos receptores o de origen de refugiados y las organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros, a invitación de la Asamblea General y/o, si es el caso, del Secretario General de las Naciones Unidas.

1.4 PROGRAMA DE COOPERACION OEA/ACNUR

Atendiendo a los antecedentes de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Extradición (Caracas, febrero de 1981), el 4 de mayo de ese mismo año, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se dirigió al Secretario General de la OEA a fin de constituir los lazos formales de cooperación entre ambas organizaciones con el fin de estudiar las cuestiones relativas a los refugiados.

En mayo de 1981, tuvo lugar en México un Coloquio sobre "El Derecho de Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina". El Coloquio adoptó varias conclusiones y recomendaciones encaminadas a promover medidas universales y regionales para el tratamiento del problema de los

(17) Ibid p. 20

refugiados; el reconocimiento del principio de la "no devolución" en el ámbito universal y regional; el reconocimiento del carácter humanitario y apolítico del asilo -sin que éste sea considerado como un acto inamistoso entre estados-; la extensión de la protección de los instrumentos universales e interamericanos para con los refugiados y asilados que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjera, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren el orden público, entre otros (18).

Atendiendo a la solicitud del Alto Comisionado, arriba señalada, y a las recomendaciones emanadas del Coloquio de México, se aprobó un proyecto de Programa de Cooperación OEA/ACNUR para llevar a cabo estudios sobre la situación jurídica de los refugiados, asilados y desplazados en relación con la problemática que planteaba la realidad y la aplicación de los instrumentos interregionales sobre la materia.

Este programa estaba encaminado a los siguientes objetivos:

a) Establecer la situación jurídica actual del asilo y del refugio en el marco de los Estados Miembros de la OEA;

b) Identificar los principios generales y criterios comunes entre los instrumentos internacionales e interamericanos en materia de asilo, refugio y extradición a fin de buscar su amplia y eficaz aplicación;

c) Determinar los principios comunes de las legislaciones internas de los estados de la región con el fin de examinar la conveniencia de armonizarlas.

Por su parte, el Consejo de Seguridad de la Organización tuvo conocimiento del Programa de Cooperación (19) y fijó las bases para los trabajos del mismo, por lo que, en cumplimiento de dicha labor se estructuró un programa de trabajo a través de distintas etapas:

(18) Celebrado en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México y la Oficina del ACNUR, el cual contó con la participación de destacados juristas y funcionarios tanto del sistema interamericano como de las Naciones Unidas.

En la primera etapa del Programa (1982-1983), se elaboró un documento comparativo de los instrumentos jurídicos universales y regionales sobre el régimen de asilo, refugio, extradición y derechos humanos, a fin de poder establecer criterios sobre la compatibilidad de tales instrumentos y el alcance de las obligaciones internacionales de los Estados Miembros de la OEA a la luz de los mismos.

En la segunda etapa del Programa (1984-1985), la Secretaría General continuó la elaboración de estudios técnicos por países. En esta etapa se consideró que muchos de los problemas que presentaba el fenómeno de poblaciones masivas desplazadas correspondía principalmente a la región centroamericana; se destacó la importancia del régimen jurídico que la mayoría de las veces regulaba la condición de estos grupos; y, se subrayó la necesidad del establecimiento de campos especiales para ubicar a estos flujos de personas que, por sus características, en muchos casos, no encontraban lugares aptos para su protección y rehabilitación.

Por otra parte, en las labores de la tercera etapa del Programa (1986-1987), se decidió la ampliación de la metodología empleada mediante el desplazamiento de funcionarios de la Secretaría General de la OEA a los Estados Miembros a fin de recabar información.

La cuarta etapa del Programa no se llevó a cabo debido a la situación por la que atravesaba la Secretaría General de la OEA, provocando que la Organización no participara en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) en 1989.

Finalmente, cabe destacar que desde el establecimiento del Programa de Cooperación OEA/ACNUR, la Asamblea General de la Organización ha aprobado resoluciones (20) en las cuales:

- ha tomado nota con satisfacción de la marcha de los trabajos del Programa y solicita al Consejo de Seguridad de la Organización para que continúe informándole sobre la marcha de los trabajos del Programa.

 (19) Aide Memoire sobre el Programa de Cooperación OEA/ACNUR
 (OEA/Ser, G-CG 1213/82) p.p. 15-16

- ha solicitado al Consejo de Seguridad que reciba los informes que le presente la Secretaría General respecto a la evolución del tema y que le rinda informes sobre el estado y marcha de los trabajos relacionados con el grave problema de los refugiados y de los desplazamientos masivos en el continente.

- ha reconocido que varios estados de la región están conscientes de la protección internacional que brindan los instrumentos internacionales, como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, a los refugiados y que, en ese sentido, han aplicado las prácticas de asilo justas y generosas que se derivan de los instrumentos regionales sobre la materia.

- ha reconocido la importancia del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, celebrado en la ciudad de Cartagena, Colombia, en noviembre de 1984, cuyas conclusiones contienen recomendaciones consustanciales con las normas básicas sobre refugiados expuestas en distintos instrumentos internacionales, las cuales han contribuido al logro de las medidas de seguridad y protección adecuadas para esta categoría de personas en la región. Asimismo, ha instado a los Estados Miembros a que apliquen esta declaración en el tratamiento de los refugiados que se encuentran en su territorio.

- ha manifestado su conocimiento de que el número de refugiados en algunos países del área centroamericana se ha incrementado en los últimos años como consecuencia de los

-
- (20) -AG/RES. 739 (XIV-O/84) "Desplazamientos humanos en la región".
-AG/RES. 749 (XV-O/85) "Programa de Cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Secretaría General y estado de los trabajos relacionados con el problema de los desplazados masivos de personas en el Continente".
-AG/RES. 774 (XV-O/85) "Situación jurídica de los asilados, refugiados y personas desplazadas en el Continente Americano".
-AG/RES. 838 (XVI-O/86) "Acción Interamericana en favor de los refugiados".
-AG/RES. 891 (XVII-O/87) "La situación de los refugiados centroamericanos y los esfuerzos regionales para la solución de sus problemas".
-(OEA/Ser.P) AG/Doc. 2626/90.

conflictos armados y las perturbaciones internas en el país de origen, por lo que ha subrayado la importancia de que prevalezca el carácter humanitario y apolítico en el tratamiento a los refugiados y en su repatriación voluntaria, misma que debe ser respetada por las autoridades del país receptor y del país de origen. En ese sentido, ha reiterado a los Estados Miembros la necesidad de que busquen las condiciones y los mecanismos que permitan la repatriación voluntaria de los refugiados en la región.

- ha expresado su reconocimiento a los compromisos que, en favor de la protección y asistencia de los refugiados y de su repatriación voluntaria, han asumido los presidentes de la región centroamericana en el marco del punto 8 del documento de Esquipulas II, procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica y las acciones que de allí se han derivado. Situación que dio origen a la constitución por parte del ACNUR del Grupo de Trabajo sobre Posibles Soluciones a los Problemas de los Refugiados Centroamericanos y a la recomendación de la celebración de la Conferencia Internacional sobre Refugiados centroamericanos (CIREFCA) en 1989.

- ha destacado la importancia de los mecanismos que, con participación y/o auspicio del ACNUR, se han puesto en práctica en favor de la repatriación voluntaria de los refugiados, entre los que destacan la Comisión Tripartita El Salvador-Honduras-ACNUR, el mecanismo tripartito ad hoc Honduras-Nicaragua-ACNUR, el Grupo de Trabajo Tripartito Costa Rica-Nicaragua-ACNUR y el programa para la repatriación voluntaria de los refugiados guatemaltecos que se encuentran en el sureste de México.

- ha destacado la importancia del Programa de Cooperación OEA/ACNUR sobre la situación jurídica de los refugiados en el continente americano, mismo que ha sido de gran utilidad y su contribución ha sido necesaria para coadyuvar al tratamiento jurídico de los temas que menciona el Plan de Acción Concertado de la CIREFCA.

1.5 DECLARACION DE CARTAGENA DE 1984.

A lo largo del presente Capítulo hemos establecido que la problemática de los refugiados no fue un fenómeno coyuntural exclusivamente surgido como consecuencia de las dos guerras mundiales, asimismo, hemos insistido en que la legislación que sobre la materia se creó a fin de solucionar este problema no fue lo suficientemente efectiva como para considerar

los problemas que surgían en otras partes del mundo diferentes a Europa.

Aún cuando el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 presentaba una concepción más amplia del problema tanto en el espacio como en el tiempo, sus preceptos no se ajustaban a las necesidades que requerían los nuevos grupos de refugiados.

Al respecto podemos señalar que el fenómeno de poblaciones desplazadas hacia otro país diferente al suyo a través de las fronteras en busca de protección fue observado por primera vez en el continente africano durante el período de la descolonización e independencia. Este factor fue el que dio origen a que los estados africanos adoptaran la Convención de la Organización de la Unidad Africana de Addis-Abeba de 1969, la cual regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en Africa (21).

La Convención arriba citada representa el primer esfuerzo de los estados para complementar los instrumentos universales anteriores sobre refugiados a través de disposiciones sobre protección y asistencia a los refugiados de una determinada región.

En ese sentido, esta Convención amplía en particular la definición de refugiado en el ámbito africano a fin de incluir también a personas que "a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad" (22).

Cabe señalar que el antecedente histórico que dio origen a la extensión del término "refugiado" que utiliza esta Convención fueron los 20 años de lucha armada para la liberación

(21) UNTS (Serie de Tratados de las Naciones Unidas), No. 14691 Vol. 1001. p. 45

(22) *Ibid.* Esta Convención contiene también otras disposiciones complementarias, particularmente en cuanto al asilo y a la repatriación voluntaria.

nacional y la grave perturbación interna provocada por el acceso a la independencia de diversos países.

Esta definición representa un nuevo enfoque en el campo de la protección internacional de los refugiados, lo cual significa que además del establecimiento de diversas formas de persecución y del temor de ser perseguido, ha sido necesario el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la obligación de proteger y asistir a las personas que huyen de tales agresiones (23).

Al respecto, cabe señalar que debido a la evolución que respecto al problema de los refugiados se presentó en América Central la Convención de la OUA sirvió como inspiradora a Declaración de Cartagena de 1984.

A continuación trataremos de dar una visión general sobre el contexto en el que surge esta Declaración mediante tres consideraciones principales (24):

1.- Movimiento europeo, el de pre y post Segunda Guerra Mundial.

América Latina fue tierra de asilo para importantes contingentes de refugiados europeos, ejemplos de lo anterior lo constituyen las grandes cantidades de españoles republicanos que fueron recibidos en diversos países del continente, así como los 200 000 refugiados de origen europeo, desplazados de sus países de origen como consecuencia de las transformaciones políticas en varios de estos países al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

Por lo tanto, las soluciones fueron, en consecuencia, diseñadas para responder a casos individuales dentro del marco de los tratados interamericanos y de la práctica desarrollada por los estados de la región.

(23) Op. Cit. Montaña. p. 15

(24) Franco, Leonardo. El Derecho Internacional de los Refugiados y su aplicación en América Latina. p.p. 33-35.

2.- Movimiento de América del Sur en la década de los setenta, compuesto principalmente por personas de origen predominantemente urbano, dirigentes políticos y sindicales, profesionistas e intelectuales.

A partir de 1971 cambian las condiciones, a petición del Gobierno de Chile, como consecuencia de los acontecimientos acaecidos en Bolivia, se presentó la necesidad de que el ACNUR prestara sus servicios y ayuda material a los refugiados latinoamericanos.

Después de los acontecimientos de Chile en 1973 y los que le sucedieron en otros países de la región sur del continente, el ACNUR se vio obligado a realizar diversas actividades de protección y asistencia a través de su Oficina Regional para América Latina con sede en Buenos Aires, Argentina.

Por lo anterior, pronto se puso de manifiesto diversos incidentes que atentaban contra la vida, la libertad y la integridad física de los refugiados en algunos países, motivo por el cual la labor de protección del ACNUR fue delicada debido, básicamente, a que en varias ocasiones se trastocaban aspectos que eran considerados por las autoridades del Estado receptor o de asilo como un asunto de seguridad nacional.

Al reconocer la difícil situación por la que atravesaban gran número de refugiados en sus países de asilo se recurrió a una medida extrema: el reasentamiento en terceros países, especialmente en Europa.

Es precisamente como respuesta a esta situación que se inicia en el continente la complementación de instrumentos y esfuerzos internacionales tendientes a proteger a tales personas y a encontrar las soluciones apropiadas. Así, junto a la tradición de asilo de los países de la región, las actividades del ACNUR y los instrumentos internacionales sobre refugiados se hicieron presentes para complementar los esfuerzos que dichos países venían haciendo para hacer frente a las necesidades que los refugiados planteaban.

3.- Movimiento de América Central, caracterizado por los desplazamientos masivos de campesinos en la década de los ochenta.

A finales de la década de los setenta se difunde

el conflicto centroamericano, los problemas de los refugiados se agudizan en esa región, trasladándose allí el centro de atención del ACNUR. Inicialmente, algunos gobiernos de la región acudieron al ACNUR para cooperar en la asistencia de 10, 000 refugiados nicaraguenses, que habían abandonado su país, entre 1978 y 1979 debido a la lucha contrainsurgente que se gestó en la región. Después de la caída del régimen de Somoza, el ACNUR cooperó en la repatriación y reintegración de esos refugiados a su país de origen.

A su vez en otros países de la región -significativamente en El Salvador y Guatemala- se presentaron conflictos internos dando lugar a la presencia masiva de personas impedidas de retornar a su país de origen sin riesgo de ver en peligro su vida o libertad.

Pero, al igual que sucedió en Europa en la etapa de la posguerra, los problemas en centroamérica se fueron multiplicando con el paso del tiempo, debido a la salida de grandes cantidades de personas de fuerte componente étnico y campesino que se vieron en la necesidad de abandonar sus países de origen y cruzar las fronteras hacia otro país en busca de protección.

Además de la extensión del conflicto a nivel regional, la naturaleza masiva de la presencia de refugiados y solicitantes de asilo en América Central, México y Belice, parece tener hasta el momento un común denominador: el conflicto armado por motivos políticos dentro de un marco de convulsiones sociales y violencia generalizada.

Esto ayuda a distinguir la situación del istmo de otros casos que se dan en otros continentes o regiones, en que la existencia de refugiados en gran escala se explica preferentemente por motivos de orden religioso, de nacionalidad, raza, etc. Por otra parte, los diversos países de la región estaban acostumbrados a recibir a otro tipo de asilados o refugiados, ya que ahora se trataba de campesinos en situaciones precarias, por lo que la asimilación de estos grupos a nivel nacional se tornaba difícil ya que casi siempre se les consideraba como guerrilleros o agitadores.

De esta manera, la situación de los refugiados en América Central dio lugar a un conjunto de diversos problemas que requerían, por un lado, un mayor grado de cooperación y buena voluntad de los países involucrados para facilitar la labor humanitaria que la protección y asistencia a los refugiados reclamaba y, por otra parte, demandaba el establecimiento de

pautas jurídicas y humanitarias uniformes para el tratamiento conjunto de los problemas existentes.

Por lo tanto, se hacía imprescindible vencer las limitantes que se presentaban en la solución a este problema dado que, jurídicamente la Convención de 1951 no ayudaba mucho por lo limitado de su conceptualización.

Lo anterior se manifiesta en el hecho de que las diversas convenciones latinoamericanas sobre asilo no se encuentran integradas en un sistema propiamente dicho, ni han alcanzado un grado homogéneo de adhesiones; asimismo, no han desarrollado adecuadamente el tratamiento jurídico que debe concederse al refugiado; y, carecen de una definición de esta categoría adecuada a las necesidades que plantean los flujos masivos (25).

Asimismo, se hizo necesario recurrir a la celebración de un Coloquio, en el cual se retomaran las acciones a favor de los refugiados enmarcadas en el Grupo de Contadora, dando origen a que por primera vez se discutiera, sobre bases puramente humanitarias y no politizadas, este problema. Este Coloquio se llevó a cabo en la ciudad de Cartagena, Colombia, en 1984.

- (25) -Tratado sobre Derecho Penal Internacional (23 de enero de 1889, Montevideo)
-Convención sobre Asilo del 20 de febrero de 1928 (La Habana)
-Convención sobre Asilo Político del 26 de diciembre de 1933 (Montevideo)
-Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos del 4 de agosto de 1939 (Montevideo)
-Tratado de Derecho Penal Internacional del 19 de marzo de 1940 (Montevideo)
-Convención sobre Asilo Territorial del 28 de marzo de 1954 (Caracas)
-Convención sobre Asilo Diplomático del 28 de marzo de 1954 (Caracas)
-Convención Interamericana sobre Extradición del 25 de febrero de 1981
-Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948)
-Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969 (Pacto de San José)

Al respecto, podemos señalar que del "Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá" surge la Declaración de Cartagena, la cual constituye un conjunto de principios y criterios que orientan a los estados de la región en el tratamiento del problema de los refugiados en Centroamérica (26).

Por otro lado, la Declaración se inspira además, en las disposiciones sobre refugiados de la Convención de la OUA de 1969, de la cual tiene en cuenta especialmente el concepto de refugiado, la noción de refugiado contemplada en la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

El objetivo fundamental de la Declaración de Cartagena fue la necesidad de unificar criterios y programas para atender la problemática de los refugiados de Centroamérica; también, cumplió dos finalidades importantes que fueron la de establecer una legislación regional específica en materia de refugiados y la de sensibilizar a los gobiernos de la región para eliminar las causas que determinan el desplazamiento de numerosas personas de sus países de origen.

En ese sentido, la acción del Grupo de Contadora es uno de los primeros intentos de búsqueda de soluciones regionales conjuntas para la consolidación de la paz en Centroamérica en los cuales se reúnen las partes interesadas y los países amigos para asumir el análisis del problema en su aspecto global (27).

De esta manera, la Declaración de Cartagena tiene características que la ubican como un documento específico dentro del conjunto de la legislación internacional sobre refugiados, tales como la definición del concepto de refugiado, la determinación de los principios universales de la política y la

(26) Cabe señalar que la Declaración tomó como antecedentes a los instrumentos legislativos de la región sobre el derecho de asilo, sobre protección de los derechos humanos y de la población civil durante la época de los conflictos armados, el Tratado de Montevideo sobre Legislación Penal de 1869, así como la Carta Interamericana de Derechos Humanos y los Convenios de Ginebra de 1949.

(27) Documento preparado por la Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas, en mayo de 1991.

legislación sobre el tema y además, plantea soluciones durables que hoy adquieren validez para el tratamiento global del problema.

Al respecto, es importante destacar el hecho de que en la conclusión tercera de la Declaración se contempla un concepto amplio de refugiado, el cual incluye los elementos de la Convención de 1951, la definición de la Convención de la OUA y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El texto de la conclusión de referencia señala lo siguiente: "la definición o concepto de refugiado <utilizada> en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también ... a <quienes> han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazados por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos ..." (28)

Como podemos observar, esta definición contempla factores que afectan la seguridad de las personas desde el punto de vista político, y en ese sentido, plantea explícitamente las razones que se consideran motivos válidos para abandonar el país de origen como las categorías contempladas en la Convención del 51 y en el Protocolo de 1967; la violencia generalizada; la agresión extranjera; los conflictos internos; la violación masiva de los derechos humanos; y, las demás circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Por lo anterior, se puede destacar la implementación de un concepto amplio de refugiado que encierra las circunstancias que afectan la vida, la seguridad y la libertad de los ciudadanos en la región. Para la región centroamericana esta definición es suficiente desde el punto de vista de las circunstancias que puedan alterar el orden público a tal punto que la vida, la seguridad y la libertad de las personas estén en peligro grave.

No obstante lo anterior, es importante señalar que en el concepto de refugiado que utiliza la Declaración no se mencionan las razones de orden económico y ecológico que hoy se

(28) *Ibid*

están considerando como categorías nuevas (29). Si bien, estos fenómenos son problemáticos en la región centroamericana, ellos no se presentan en esos países en niveles tan graves que afecten la integridad de las personas.

En otro orden de ideas, podemos destacar que la Declaración plantea soluciones duraderas que comprenden los tres aspectos fundamentales:

a) La repatriación voluntaria como solución definitiva siempre y cuando ésta se lleve a cabo en condiciones adecuadas, es decir, que sea individual, voluntaria y con los recursos necesarios para la reincorporación a la vida social y productiva del país de origen, en caso de que las condiciones de éste último ya no presenten riesgo para la seguridad de la persona. En relación con esta solución el Esta acción debe llevarse a cabo mediante la acción concertada de las partes interesadas que son el país de asilo, el país de origen, ACNUR y el propio refugiado.

b) La integración de los refugiados a la vida productiva del país de asilo. Esta forma de atención es transitoria para los refugiados que pretenden regresar a su país. Asimismo, se considera como una solución duradera para aquéllos que desean radicar definitivamente, o al menos por un periodo largo en el país de asilo. La integración es muy importante por

(29) Durante su 40 periodo de sesiones, el Comité Ejecutivo del ACNUR decidió crear un Grupo de Trabajo sobre Soluciones y Protección con el propósito de examinar la ley existente y la doctrina a la luz de las situaciones a que se enfrentaban los refugiados, tomando en cuenta la importancia de los derechos humanos.

De esta manera, el Grupo de Trabajo decidió iniciar su trabajo analítico mediante "categorías de personas", entre las que destacan:

a) Personas contempladas en la Convención de 1951; b) Personas contempladas en la Convención de la OUA/Declaración de Cartagena; c) Otras personas obligadas a abandonar su país o impedidas de retornar a éste a causa de desastres causados por el hombre; d) Personas obligadas a abandonar su país o impedidas de retornar a éste a causa de desastres naturales o ecológicos y/o la extrema pobreza; e) Personas no contempladas en las categorías anteriores y que merezcan la categoría de refugiados; f) Desplazados internos; y, g) Personas sin Estado o apátridas.

que con ella el refugiado recupera la autonomía de vida, el país de asilo se beneficia de sus capacidades y el ACNUR disminuye los costos de la protección. Además, los refugiados no pierden su sentimiento de arraigo y de responsabilidad frente a su familia y ante la sociedad.

c) La tercera solución que tiene en cuenta la Declaración de Cartagena es la erradicación de las causas que generan el estatuto de refugiado. En este sentido, la Declaración hace un llamado a los países para que adopten las medidas necesarias para el restablecimiento de paz en la región. Por esta razón la política de los refugiados es uno de los aspectos de los acuerdos llevados a cabo en Contadora y en Esquipulas II, mismos que constituyen los esfuerzos más importantes de la región en su propósito de eliminar las causas de los conflictos sociopolíticos que atormentan a los países de Centroamérica.

Finalmente, podemos considerar las siguientes cuestiones:

Aunque en principio la Declaración de Cartagena debe verse en el contexto que le dio origen, no cabe duda que su aplicación en otras regiones del mundo distinta a Centroamérica en los últimos años, a través de los programas del ACNUR, ha demostrado su utilidad y plena actualidad.

Por este motivo, tanto la Convención de la OUA como la Declaración de Cartagena amplían y enriquecen la definición y el marco de protección de los refugiados contemplados en la Convención de 1951 y en su Protocolo de 1967. A este respecto, sería conveniente la presentación en un futuro de ambos instrumentos como posición regional tanto en los foros internacionales vinculados en la materia como en las actividades que llevan a cabo los diversos actores que intervienen en la búsqueda de soluciones a este problema.

En ese sentido, sería viable una globalización de la legislación regional, la cual redundaría en una mayor protección, en igualdad de circunstancias, a los grupos de refugiados que se encuentran en el continente.

Al respecto, no escapa a nuestra atención el hecho de que diversos países de la región, afectados por este problema, llevan a cabo las instancias y reformas necesarias en sus legislaciones nacionales a fin de conformar un marco de protección y asistencia mucho más completo y con una estructura definida.

II SITUACION DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS ANTES DE CIREFCA.

2.1 CAUSA DEL FENOMENO DE LOS REFUGIADOS EN CENTROAMERICA.

Desde finales de los años setenta se agudizó la crisis política y social en los países del área centroamericana. El satisfactorio crecimiento económico de Centroamérica no corrigió tres grandes problemas estructurales: la debilidad externa, la desigualdad interna y el desfase del sistema político.

De esta manera, la combinación de adversas presiones políticas y económicas, regionales y mundiales, dio lugar a los conflictos armados, como consecuencia, se dieron desplazamientos de población tanto hacia el interior de los países en conflicto como hacia el exterior, a fin de buscar protección en las naciones vecinas.

En los fenómenos de éxodo masivo no existe una causa única; en el caso de los refugiados centroamericanos las personas que dejan sus países de origen o que se desplazan dentro del mismo suelen responder a diversos motivos y factores, tal y como lo analizamos en el capítulo anterior.

Este fenómeno encuentra sus causas en la crisis política, económica y social en que se ven implicados la mayoría de los países del área. "Esta crisis no es uniforme, pues sus contornos no son precisos ni definidos y su naturaleza es móvil y fluctuante en cada caso" (1).

En ese sentido, podemos señalar que las causas se orientan en tres sentidos: políticas, económicas y sociales. La primera es la principal en razón del agravamiento de la violencia y la guerra civil.

 1.- Schoultz, Lars. "Central América", The University of North Carolina, U.S.A., 1987, p. 7 en Barrera Pérez, Alejandra y Chumacero G.L., Guillermo, Refugiados Centroamericanos en México, p. 13

Por otra parte, analizaremos a grandes rasgos las causas económicas o limitantes estructurales donde destaca la debilidad del sector externo, el cual corresponde a una economía agroexportadora. No obstante que, la economía centroamericana se caracterizó por un notable y sostenido dinamismo hasta antes de la crisis: entre 1950 y 1978, el producto bruto creció en 5.3% promedio real anual y el ingreso por habitantes casi se duplicó, mientras la población pasaba de 8.3 a 20.1 millones en ese período (2).

Al respecto, podemos señalar que debido a la ubicación geográfica y a las circunstancias históricas, Centroamérica ha tenido y tiene una especial significación en el escenario de la geopolítica mundial, lo cual la expone en gran medida a influencias de políticas externas.

Por otro lado, el dualismo entre la agroexportación y la industria moderna, así como de la agricultura de subsistencia y el sector informal urbano ha generado en una desmedida desigualdad interna. Lo anterior se demuestra en que en 1980, el 20% de la población más pobre disponía de menos del 4% del ingreso nacional, mientras que el 20% más rico obtenía más del 55%.

Lo anterior, en términos de calidad de vida significaba pobreza-entendida como ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades básicas para el 64% de los centroamericanos (Con índices que iban de 25% en Costa Rica a 70% en Guatemala), asimismo, significaba pobreza crítica incapacidad para adquirir la canasta alimentaria mínima- para el 41% de la población (3).

Por otro lado, el desfase del sistema político se expresaba tanto en la debilidad del estado como en el predominio del autoritarismo en las relaciones sociales, esto se reflejó en diversas cuestiones, a saber:

Debilidad de Estado que ilustra los coeficientes de impuestos notablemente inferiores a los de otros países en un nivel de desarrollo similar; la propiedad privada sobre servicios públicos como generación y distribución de

2.- ACNUR. Documento de Información "CIREFCA"/89/11. p.3

3.- Aguayo, Sergio. El Exodo Centroamericano. p.p. 128-173

electricidad, telefonía, ferrocarriles y puertos; la minimización del antagonismo con los estratos altos, como las tendencias a preferir la colonización de tierras marginales a la reforma agraria o el endeudamiento externo.

El predominio de patrones autoritarios, con raíces históricas y sociales en la Colonia y en las economías "de hacienda" y "de plantación", implicó -con excepciones como Costa Rica- la no participación política de las mayorías, la asimetría creciente entre un sistema político cerrado y una sociedad civil en rápida modernización, y la persistencia de regímenes apoyados más sobre la fuerza que sobre la legitimización popular.

Contra el trasfondo de estas limitantes estructurales, una serie de circunstancias políticas y económicas, regionales y mundiales, se conjugaron para precipitar la crisis de los años 80. Esta crisis se manifestó en lo político como una serie de conflictos armados, y en lo económico como asfixia del sector extremo, lo cual condujo al empobrecimiento generalizado de la población y a la destrucción de la capacidad de desarrollo futuro.

Sin embargo, entre 1950 y 1980, la estructura social centroamericana experimentó una notable modernización, ya que la población urbana pasó de ser el 16 al 43% del total; la clase media, en términos ocupacionales, pudo expandirse del orden del 15 al 25% las regiones dentro de cada país se integraron tanto física como culturalmente; y los medios de comunicación universalizaron su cultura (5).

Las nuevas fuerzas sociales aparecieron en la nueva configuración política bajo la forma de coaliciones reformistas que, en los primeros años del decenio de 1970, iniciaron la competencia pacífica por el poder en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

No obstante lo anterior, el sistema político fue incapaz de absorber esta presión, al mismo tiempo las posiciones fueron polarizándose, se debilitaron las fuerzas del centro y se cerró la posibilidad de pactar mecanismos institucionales para la solución de estos conflictos, hasta desembocar en las abiertas

4.- ACNUR. Op. Cit. p.p. 4-7

5.- Ibid. p. 4

confrontaciones armadas: En Nicaragua en 1978-1979, en El Salvador a partir de enero de 1978 y, en Guatemala en 1980 y sobre todo en 1981.

A partir de 1979, surgió entre la sociedad civil salvadoreña el cuestionamiento de la legalidad y la vigencia del régimen político, así como la propuesta de un proyecto alternativo, cuyos antecedentes externos e internos se remiten a los siguientes acontecimientos: protestas por los fraudes electorales en El Salvador (1972-1977), el fracaso del intento de transformación agraria en 1976 y la caída de Somoza en 1979.

Para entender el carácter y dinámica de los flujos de desplazados y refugiados salvadoreños, algunos estudios, como el del Instituto de Investigaciones de la Universidad Centroamericana, señalan ciertos momentos significativos (6):

A) La reforma agraria de 1980: el 5 de mayo se aprueba el Decreto 153, se lanza al ejército al campo, lo que origina la militarización masiva del mismo; y,

B) La ofensiva final: en enero de 1981 el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) inició la llamada "ofensiva final", con lo que la guerra se institucionalizó y recrudeció, extendiéndose a gran parte del territorio nacional.

En virtud de lo anterior, la situación general padecida en ese país llevó a que el representante en América Central de la oficina del ACNUR, Phillip Sergissson, declarase en julio de 1981, ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que..."cualquiera que salga de El Salvador en estos momentos merece el estatuto de refugiados" (7).

El número de refugiados y desplazados salvadoreños es incierto. Sin embargo, el ACNUR contabiliza a

6.- UCA. Investigación sobre refugiados y desplazados salvadoreños. Informe preliminar, San Salvador, junio de 1985, p.p. 80-81 en Barrera Pérez y Chumacero. Op. Cit. p. 14

7.- Ibid. p.15

finales de 1981 180 000 refugiados salvadoreños. Se estima que el grupo más importante de salvadoreños atendidos por el ACNUR se encuentra en Honduras, donde de 15 000 a 25 000 personas han recibido asistencia (8).

En relación con Guatemala, las migraciones masivas coinciden con la política de contrainsurgencia implementada por los dos últimos gobiernos militares de este país y llevada a cabo principalmente en las zonas indígenas y campesinas del Quiché, El Petén y Huehuetenango.

A partir de 1981, cuando el ejército llevó a cabo una campaña de 18 meses para debilitar las conexiones entre la oposición armada y cualquier base de apoyo real o imaginaria, se produjeron importantes flujos masivos de población.

Cientos de soldados provocaron sistemáticamente la guerra, no simplemente contra las unidades guerrilleras sino también contra cientos de poblados indígenas.

En consecuencia, y de acuerdo a las diferentes estimaciones de diversas organizaciones internacionales de derechos humanos, se señala que a causa de los métodos represivos adoptados en Guatemala a partir de la década de los 80 el ejército asesinó de 50,000 a 70,000 personas entre 1978 y 1987 (9).

 8.- ACNUR. Informe anual de actividades de 1982. p. 23

9.- La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas publicó en mayo de 1983, que existe un conflicto en Guatemala en el cual "las fuerzas de seguridad y las instituciones públicas no han respetado las normas de Derecho Internacional Humanitario" (CDH de Guatemala, No. 5, agosto de 1983. p.p. 27-28 en Aguayo, Sergio. Op. Cit. p. 71)

Por su parte Amnistía Internacional, en su informe elaborado en 1985, se muestra preocupada por "el hecho de que las fuerzas de seguridad y militar regional, así como grupos paramilitares que actuaban bajo órdenes del Gobierno o con la complicidad oficial (Los llamados "Escuadrones de la muerte"), continuarán siendo los violadores de derechos humanos en gran escala, entre ellas las detenciones arbitrarias, la tortura, las desapariciones y las ejecuciones extrajudiciales, cuyas víctimas provienen de todos los sectores de la sociedad guatemalteca". Amnistía Internacional. Informe 1985. Op. Cit. p.p. 159-160.

finales de 1981 180 000 refugiados salvadoreños. Se estima que el grupo más importante de salvadoreños atendidos por el ACNUR se encuentra en Honduras, donde de 15 000 a 25 000 personas han recibido asistencia (8).

En relación con Guatemala, las migraciones masivas coinciden con la política de contrainurgencia implementada por los dos últimos gobiernos militares de este país y llevada a cabo principalmente en las zonas indígenas y campesinas del Quiché, El Petén y Huehuetenango.

A partir de 1981, cuando el ejército llevó a cabo una campaña de 18 meses para debilitar las conexiones entre la oposición armada y cualquier base de apoyo real o imaginaria, se produjeron importantes flujos masivos de población.

Cientos de soldados provocaron sistemáticamente la guerra, no simplemente contra las unidades guerrilleras sino también contra cientos de poblados indígenas.

En consecuencia, y de acuerdo a las diferentes estimaciones de diversas organizaciones internacionales de derechos humanos, se señala que a causa de los métodos represivos adoptados en Guatemala a partir de la década de los 80 el ejército asesinó de 50,000 a 70,000 personas entre 1978 y 1987 (5).

-
- 8.- ACNUR. Informe anual de actividades de 1982. p. 23
- 9.- La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas publicó en mayo de 1983, que existe un conflicto en Guatemala en el cual "las fuerzas de seguridad y las instituciones públicas no han respetado las normas de Derecho Internacional Humanitario" (CDH de Guatemala, No. 5, agosto de 1983. p.p. 27-28 en Aguayo, Sergio. Op. Cit. p. 71)
- Por su parte Amnistía Internacional, en su informe elaborado en 1985, se muestra preocupada por "el hecho de que las fuerzas de seguridad y militar regional, así como grupos paramilitares que actuaban bajo órdenes del Gobierno o con la complicidad oficial (Los llamados "Escuadrones de la muerte"), continuarán siendo los violadores de derechos humanos en gran escala, entre ellas las detenciones arbitrarias, la tortura, las desapariciones y las ejecuciones extrajudiciales, cuyas víctimas provenían de todos los sectores de la sociedad guatemalteca". Amnistía Internacional. Informe 1985. Op. Cit. p.p. 159-160.

Los refugiados guatemaltecos se localizaban en Belice, México, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Sin embargo, en este caso el país que concentró al mayor número de refugiados fue México, mientras la población restante se asentó en proporciones muy bajas en los demás países del área.

En Nicaragua, la represión indiscriminada llevada a cabo por la Guardia Nacional en 1979 y el agudizamiento de la guerra civil, que terminó con la caída de Anastasio Somoza, fueron determinantes para que apareciera el nuevo fenómeno del cual nos ocupamos, ya que la seguridad y la vida de miles de personas estaba en peligro (10).

La primera oleada fue de 200,000 nicaraguenses, los cuales se refugiaron principalmente en Costa Rica y Honduras. Pero, con el triunfo sandinista la mayoría regresó. El mismo Departamento de Estado norteamericano aceptó que "todos, con excepción de 20,000 habían regresado y se reintegrarían a la vida nacional nicaraguense".

Una vez en el poder los sandinistas, se dan nuevas migraciones ocasionadas por razones de índole política. Aparecen profundas discrepancias entre las comunidades indígenas y el nuevo gobierno, que en su afán por controlar e integrar política y económicamente a todos los sectores y grupos del país, hace que sean reprimidos miles de indígenas de origen miskito, sumo y rama (que habitaban en las provincias de la costa atlántica y noreste del país).

El Gobierno les imputó haber colaborado con las fuerzas antisandinistas, por lo que cientos de familias indígenas emigraron hacia Honduras. Un grupo de unos 750 miskitos pasaron a Honduras, y a mediados de 1982 el número se incrementó a 10 000, de los cuales 6 000 recibieron asistencia del ACNUR (11).

De esta manera, teniendo una visión general del conflicto centroamericano podemos llegar una vez más a la definición de "refugiado", la cual incluye los elementos que le dan causa. Podemos señalar que, el conflicto de la región, la

10.- Aguayo, Sergio. Op. Cit. p.21-28

11.- Universidad para la Paz. Los Refugiados Centroamericanos, documento interno, Cd. Colón, Panamá, 1985. p. 2 en Barrera Pérez, Op. Cit. p. 18.

violencia generalizada, la inestabilidad e inseguridad obligó a grandes sectores de población a huir de sus lugares de residencia y/o de origen en busca de seguridad en otros países. Este es entonces el contexto en que se basa la Declaración de Cartagena para llegar a su definición.

Al respecto, es importante destacar que el tiempo que estos refugiados permanecen fuera, depende, principalmente, de la intensidad y duración del conflicto. En ocasiones, según afirma Sergio Aguayo, la salida de personas continúa al finalizar el conflicto, pues una vez que rige un nuevo orden social surgen nuevos inconformes.

De esta manera, "los conflictos sociales suelen acompañarse de problemas económicos, violencia indiscriminada, muerte de no combatientes y, en síntesis, de la alteración de la vida diaria" (12).

En general, la dinámica de los desplazamientos de población al exterior está íntimamente relacionada con la conflictividad social del área, ya que al incrementarse la violencia se agudizan los factores de expulsión y por lo tanto el número de refugiados.

Por otro lado, la tendencia de algunos países de asimilar los movimientos de población centroamericana como migraciones económicas se basa en la idea de la existencia de una larga historia de migraciones en la región. Sin embargo, Lars Schoultz sostiene que quienes argumentan la existencia de una tendencia hacia la migración económica en Centroamérica tiene razón solo en un sentido limitado (13).

Aunque existen corrientes migratorias tradicionales en el área - por ejemplo, de salvadoreños a Guatemala y Honduras, de miskitos entre Nicaragua y Honduras (que siempre vieron al río Coco sólo como un río y no como una frontera), de guatemaltecos del Altiplano a la costa de Chiapas-, éstas han sido distorsionadas en su real sentido con el propósito de apoyar la idea de que Centroamérica se distingue como una región de migración económica internacional.

12.- Revista Refugiados. "ACNUR: Los refugiados en el mundo." No. 0, diciembre de 1984, España. p.p. 26-27

13.- Schoultz, Lars. Op. Cit.

Es así que, frente a la negativa de reconocer el carácter político del fenómeno, algunos estados han intentado mostrar su novedad, sus características y dinámica específica. Diversos estudios al respecto concluyen que la mayoría de los migrantes no sólo lo son por razones económicas sino principalmente por razones políticas, lo que implica que han abandonado su lugar de residencia por "temores fundados de persecución", que su vida o libertad corre peligro y por lo mismo no pueden o no quieren regresar mientras persista dicha situación (14).

Finalmente, es difícil estimar el número preciso de desplazados y refugiados centroamericanos, provenientes básicamente de los tres países en cuestión. El concepto de "temor fundado de persecución" es muy ambiguo y puede ser interpretado con base en consideraciones políticas e ideológicas, tal y como se señaló en el capítulo anterior. La gran mayoría carece de documentos de viaje y se encuentra en la ilegalidad y los gobiernos y las agencias voluntarias inflan o disminuyen las cifras según sus propios intereses políticos.

2.2 EVOLUCION DE LA SITUACION DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS DURANTE LA DECADA DE LOS 80'.

Como ya hemos visto, desde 1978, el epicentro de los problemas de los refugiados involucrados con el ACNUR cambió a la región de Centro América, cientos de refugiados dejaron Nicaragua, El Salvador y Guatemala como resultado de los violentos episodios que ocurrieron en los países del área debido a los movimientos de oposición a los diferentes regimenes en el poder.

De esta manera, todos los problemas que marcaron la primera parte del siglo XX, como la crisis económica de los años 30', tuvieron grandes repercusiones para el Continente Americano, especialmente en los países del Istmo donde reinó el descontento y el desorden, facilitando el camino para los regimenes totalitarios.

De cualquier manera, ya fuera a corto o a largo plazo, estos regimenes destruyeron cualquier progreso social posible para las masas de la región. Debido a la violencia

14.- Cr. Aguayo, Sergio. Exodo centroamericano. Revista Nexos, No. 88, abril de 1985, México. p. 37

desarrollada en todas las áreas de la vida política, los ejércitos entraron en rivalidades, con diferentes grupos y personas.

Este hecho intensificó el surgimiento de la oposición y abrió el camino para la intervención de las grandes potencias, generando con esto un antagonismo: por un lado, una confrontación entre los países en cuestión y, por otra parte, la subversión de minorías activas dentro de estos estados (15).

Así en los 80', la situación en América Central se volvió precaria y la inseguridad en las fronteras dio origen a un conflicto general. En esta atmósfera de inestabilidad, los refugiados fueron los primeros que sufrieron las consecuencias de los actos de provocación y de la acción victimaria, tanto de las grandes potencias como de las minorías o grupos en contra del gobierno.

En consecuencia, el ACNUR tuvo que dar una atención y protección constante, tratando de prevenir que los gobiernos del área no cometieran actos de "devolución", que los refugiados no fueran reclutados o que sufrieran represalias como consecuencia de haber sido puestos en países de asilo.

La primer corriente transfronteriza en masa de refugiados de zonas rurales de América Latina ocurrió en Honduras en septiembre de 1978, seguida por una corriente menor hacia Costa Rica el mismo año, como resultado del estallido de la violencia en Nicaragua, antes de que el Frente Sandinista accediera al poder en ese mismo año.

Posteriormente, se establecieron programas de asistencia en ambos países. En ese periodo, el número de

15.- Zarjeski, Jofime. A future preserved International Assistance to Refugees, p. 210

refugiados nicaraguenses que recibieron asistencia fue el siguiente:

Refugiados nicaraguenses que recibieron asistencia de la OACNUR (1978-1979)

<u>País de asilo</u>	<u>Número estimado</u>
Costa Rica	30 000
Honduras	15 000*
Otros	3 000*
TOTAL	48 000

Fuente: ACNUR. Doc. 89/10, 1989

* Recibieron asistencia de la OACNUR.

Sin embargo, esta primera corriente de Nicaragua hacia las zonas fronterizas de Honduras duró poco. Después de 1979, todos los nicaraguenses regresaron a su país, la mayoría en forma espontánea. En consecuencia, se estableció un programa especial de repatriación para reintegrar a 50 000 repatriados. Esta fue la primera vez en el continente que la OACNUR proporcionaba asistencia en materia de rehabilitación a un país de origen con el fin de aliviar la carga que representaba la presencia de grandes contingentes de repatriados en el territorio.

En ese sentido, la experiencia con estos refugiados fue sólo el inicio de las grandes corrientes de éstos que afectarían posteriormente a toda la zona. A continuación se presenta una descripción evolutiva de la principal incidencia de casos de refugiados en América Central, durante la década en cuestión:

a) Refugiados salvadoreños.

La más pequeña y la más densa población del continente corresponde a El Salvador (5.2 millones de personas en 1989), el cual ha sufrido por décadas desigualdades económicas y sociales, y que ha tenido más de una vez masas pobres en contra de la clase privilegiada de terratenientes y ciudadanos ricos. El endurecimiento de las actitudes políticas, ya sean de derecha o de izquierda, redujeron las posibilidades de que el Gobierno resolviera la crítica situación que se gestaba en el país.

refugiados nicaraguenses que recibieron asistencia fue el siguiente:

Refugiados nicaraguenses que recibieron asistencia de la OACNUR (1978-1979)

<u>País de asilo</u>	<u>Número estimado</u>
Costa Rica	30 000
Honduras	15 000*
Otros	<u>3 000*</u>
TOTAL	48 000

Fuente: ACNUR. Doc. 89/10, 1989

* Recibieron asistencia de la OACNUR.

Sin embargo, esta primera corriente de Nicaragua hacia las zonas fronterizas de Honduras duró poco. Después de 1979, todos los nicaraguenses regresaron a su país, la mayoría en forma espontánea. En consecuencia, se estableció un programa especial de repatriación para reintegrar a 50 000 repatriados. Esta fue la primera vez en el continente que la OACNUR proporcionaba asistencia en materia de rehabilitación a un país de origen con el fin de aliviar la carga que representaba la presencia de grandes contingentes de repatriados en el territorio.

En ese sentido, la experiencia con estos refugiados fue sólo el inicio de las grandes corrientes de éstos que afectarían posteriormente a toda la zona. A continuación se presenta una descripción evolutiva de la principal incidencia de casos de refugiados en América Central, durante la década en cuestión:

a) Refugiados salvadoreños.

La más pequeña y la más densa población del continente corresponde a El Salvador (5.2 millones de personas en 1989), el cual ha sufrido por décadas desigualdades económicas y sociales, y que ha tenido más de una vez masas pobres en contra de la clase privilegiada de terratenientes y ciudadanos ricos. El endurecimiento de las actitudes políticas, ya sean de derecha o de izquierda, redujeron las posibilidades de que el Gobierno resolviera la crítica situación que se gestaba en el país.

Las reformas brutalmente impuestas en 1979 no fueron suficientes como para terminar con los ejercicios cometidos por las guerrillas vinculadas con el Frente Democrático Revolucionario, y la represión fomentada por las partes de la extrema derecha y el ejército.

La continua violencia que generó el llamado a la guerra civil explica por qué huyó la gente en forma masiva. Se calcula alrededor de 12 millones de personas escapara hacia las regiones en el norte y en el este del país, donde prácticamente se encontraban entre dos fuegos.

A finales de 1982, el número de desplazados en el país se estimó en 100 000 y el número de aquellos que huyeron a través de las fronteras fue de 250 000. En Honduras entraron aproximadamente 180 000 en ese año, pero, paulatinamente el número se incrementó al igual que en otros países, incluidos México y los E.U. (16).

Hasta 1989, los refugiados salvadoreños habían incrementado considerablemente la corriente migratoria como consecuencia del conflicto que se desarrolla en el mismo. La mayoría de estos flujos ha sido acogida en los países vecinos, en campamentos que se localizan en las zonas cercanas a las fronteras; otros más, se han dispersado en los diferentes países de la región.

Refugiados salvadoreños en Honduras.

Cuando en 1980 los refugiados nicaraguenses comenzaron a repatriarse, llegó a territorio hondureño el primer flujo masivo de salvadoreños, producto de la guerra civil gestada en ese país. Debido al estado poco amistoso entre el Salvador y Honduras ya que ambos pelearon en la guerra de 1969-, éste último no estaba en condiciones de recibir a este gran contingente de refugiados y, menos aún, de proporcionarles el reconocimiento de dicha categoría. En consecuencia, el ejército hondureño obligó a los refugiados salvadoreños a regresar a su territorio.

Con el objeto de normalizar la situación en la

frontera y de establecer un esfuerzo coordinado en contra de la guerrilla, se llegó a un acuerdo de paz, en octubre de 1980, el cual tenía como principal objetivo frenar las operaciones bélicas dentro del territorio hondureño. En este acuerdo, Honduras se comprometía a reconocer a los salvadoreños asentados en su territorio como asilados.

En 1980, se establecieron diversos campamentos de refugiados salvadoreños en los departamentos de Colomocagua y La Virtud, ubicados en la frontera con Honduras. Por su parte, el Gobierno de ese país creó en 1981 la Comisión Nacional para la Atención a Refugiados (CONARE) como contrapartida de la OACNUR.

De acuerdo a un decreto emitido por el propio Gobierno hondureño, se creó la Comisión Nacional para Refugiados (CNR). Una de las principales actividades llevada a cabo por dicha Comisión era la de otorgar cartas de identidad, reconocidas por el ACNUR, a los salvadoreños asentados en la zona fronteriza.

Atendiendo a lo anterior, y en vista de las múltiples dificultades que originaba la concentración de refugiados en la frontera, el Gobierno hondureño decidió reubicar a los refugiados en algunos campamentos lejanos a la frontera, entre los que destacan el de Mesa Grande, La Guarita y La Virtud. Este movimiento terminó en 1982 con el traslado de 18, 900 refugiados (17).

Cabe destacar que por motivos de seguridad nacional, el Gobierno de Honduras mantuvo una estrecha vigilancia militar en los campamentos, restringiendo la libertad de circulación de los refugiados fuera de los campamentos. El encierro en los campamentos, junto con la falta de autoridades civiles hondureñas dentro de éstos y el desarrollo gradual de un rígido control interno de la vida por dirigentes refugiados, generó una situación de constante tensión y conflicto.

En vista de los problemas experimentados desde el establecimiento de los campamentos en 1984, el Gobierno preparó planes de traslado de 7 000 refugiados de Colomocagua a Olanchito, provincia de Yoro, lo cual redundó en una mejoría considerable en las condiciones de seguridad y de vida de estos grupos.

No obstante lo anterior, la comunidad internacional se opuso a que se continuara con el traslado y para finales de ese mismo año, el gobierno suspendió las actividades que al respecto había emprendido. Sin embargo, tras la visita

del Alto Comisionado a la región, a finales de 1986, el Gobierno de Honduras en colaboración con la Oficina del ACNUR estableció un acuerdo de cooperación al respecto.

En la actualidad, pese a que un gran número de salvadoreños se repatriaron en 1987 y en 1988, y no obstante los esfuerzos orientados hacia la solución del problema, la situación sigue siendo precaria, principalmente por el hecho de que las autoridades locales siguen considerando que los refugiados se vinculan en cierto modo a los acontecimientos políticos de su país de origen.

En el cuadro siguiente se presenta la evolución de la población de refugiados salvadoreños en Honduras.

Refugiados salvadoreños que han recibido asistencia
de la OACNUR en Honduras
(1981-1988)

	Total	Colomoncagua	Mesa Grande
1981	15 250	n/d	n/d
1982	16 000	n/d	n/d
1983	18 274	8 709	9 575
1984	19 523	8 861	10 662
1985	20 726	9 364	11 362
1986	20 964	9 658	11 306
1987	15 048	9 337	5 711
1988	13 325	9 549	3 776

Fuente: ACNUR. Doc. 89/10, 1989

Refugiados salvadoreños en México.

En México, los refugiados salvadoreños representan apenas una parte de la gran corriente migratoria a los Estados Unidos. Según algunas organizaciones gubernamentales vinculadas con esta cuestión sólo una minoría espera permanecer en el país.

17.- *Ibid*

En 1981, el Gobierno mexicano creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la cual tuvo entre sus actividades prioritarias llevar a cabo los programas en favor de los refugiados salvadoreños, aunque no por mucho tiempo, ya que millares de campesinos guatemaltecos comenzaron a cruzar la frontera meridional colocando en un segundo plano la difícil situación de los refugiados salvadoreños en México (18).

Para fines de 1984, el Gobierno de México decidió que la recién creada COMAR debería concentrar sus actividades en la prestación de asistencia a los refugiados guatemaltecos asentados al sur del país. Desde entonces, y hasta comienzos de 1988, la OACNUR asumió la responsabilidad directa de la aplicación del programa destinado a los refugiados salvadoreños en México.

Asimismo, las organizaciones no gubernamentales han colaborado en las actividades llevadas a cabo por el gobierno pese a que éstas actúan en un contexto no estructurado.

Atendiendo a lo anterior, el número de personas que han recibido asistencia de los programas de la OACNUR en México, fue reducido y estable durante el período de 1983-1988, pese a haber experimentado una gran movilización. A medida que llegan nuevos refugiados, otros se reasientan en otras partes, principalmente en los Estados Unidos, por lo general en forma espontánea y a menudo sin conocimiento del ACNUR (19).

Refugiados salvadoreños que han recibido asistencia
de la OACNUR en México
(1983-1988)

1983	3 500
1984	3 500
1985	4 000
1986	3 501
1987	3 620
1988	3 647

Fuente: ACNUR. Documento 89/10, 1989

18.- ACNUR. Documento CIREFCA/89/10.

19.- U.S. Committee for Refugees. World
Refugees survey, 1989 in review. p. 74

No obstante la proporción de refugiados salvadoreños que ha recibido ayuda de la OACNUR y del Gobierno mexicano, estas cifras no reflejan la real magnitud de la presencia de estos grupos. Tampoco, se dispone de cifras confiables al respecto, aunque los cálculos de diferentes fuentes varían se estima que alrededor de 100 000 salvadoreños han logrado mezclarse con la población local, aunque oficialmente existen 3 700 refugiados salvadoreños reconocidos por el gobierno (30).

Refugiados salvadoreños en Belice

En 1980, en atención a una solicitud del Gobierno de Belice, la OACNUR estableció un fondo de emergencia (Con una reserva de \$10 000.00 dólares) para satisfacer las necesidades de 2 000 refugiados salvadoreños, quienes habían entrado al país después de una larga travesía por Guatemala. Aunque se estima que unos 4 500 se habían establecido espontáneamente en los alrededores de las principales ciudades.

En consecuencia, en 1981 el Gobierno estableció la Junta Asesora sobre Refugiados y posteriormente la Oficina de Refugiados adscrita al Servicio de Naturalización e Inmigración.

Posteriormente, continuaron las negociaciones entre el Gobierno de Belice y el ACNUR respecto a una solución integral durable a este problema. De esta manera y debido a la necesidad de atender el bienestar de los refugiados y la promoción de las actividades agrícolas, el Gobierno aportó tierras para un asentamiento que recibiría tanto a refugiados como a los propios beliceños.

Asimismo, se estableció el proyecto del Valle de la Paz a 20 Km. de la capital, Belmopán, con el fin de proporcionar oportunidades de actividades agrícolas a 72 familias salvadoreñas y a 28 beliceñas. Para tal fin, se estableció un fondo disponible de 1 millón de dólares para el reasentamiento rural de 200 familias en 6 000 hectáreas de tierra fértil.

Pese a la aplicación de un criterio estricto en cuanto al reconocimiento de la condición de refugiados, por parte de las autoridades beliceñas, las oleadas de flujos de refugiados

centroamericanos al país continuaron en aumento. Tras una campaña de concientización llevada a cabo por el propio Gobierno con la cooperación de la OACNUR, se dio una actitud favorable ante la cuestión de los refugiados, aunque su presencia continuó siendo objeto de preocupación (21).

Para 1988, el Gobierno anunció su interés de proceder con la segunda etapa del programa del Valle de la Paz a fin de dar a los refugiados, principalmente a los salvadoreños, mayores oportunidades de integración.

Según las cifras proporcionadas por el Gobierno de Belice a la OACNUR en 1988, en el país se encontraban 4 300 refugiados. Además, se calculaba que 25 000 centroamericanos, procedentes de países afectados por conflictos internos, vivían ilegalmente en el país (22).

Confrontando el número cada vez mayor de centroamericanos y la amenaza potencial que representaba su presencia para el carácter nacional del país, así como el equilibrio racial de la sociedad beliceña, el Gobierno consideró la posibilidad de establecer programas de asistencia para las zonas afectadas, abordando los problemas de centroamericanos distintos a los refugiados -que se consideran personas desplazadas- junto con las necesidades de la población afectada.

b) Refugiados guatemaltecos

Como resultado de la confrontación interna por la que atravesaba Guatemala en el período de 1980 a 1982 en la zona de la frontera con México, los refugiados guatemaltecos abandonaron su país. A la gran mayoría de estos refugiados se le concedió asilo en México, aunque se acogió a un pequeño grupo en el campamento de El Tesoro de Honduras, cerca de la frontera.

Si bien se describe a los refugiados guatemaltecos, por un lado, como claro ejemplo de la injusticia y de su origen indígena y se les considera víctimas directas del conflicto en algunos círculos; por otro lado, se cree que están involucrados en la política interna de su país.

21.- U.S. Committee for Refugees. Op. Cit. p. 74

22.- Ibid.

Refugiados guatemaltecos en México

En 1981, se produjo una llegada en masa de refugiados guatemaltecos al estado de Chiapas, en México. Después de resolver algunos problemas iniciales, como el de que los instrumentos y prácticas de asilo no se ajustaban a los trámites de ingreso de grandes números de campesinos pobres, se establecieron campamentos a lo largo de la frontera.

Las comunidades locales, con ayuda de la Iglesia Católica y por intermedio del Comité Cristiano de Solidaridad, recibieron y albergaron a los recién llegados. Posteriormente, en 1983 la OACNUR, en cooperación con la COMAR, proporcionó asistencia de protección y emergencia al iniciar un programa conjunto.

Para 1984, se habían registrado oficialmente a casi 46 000 refugiados en más de 90 campamentos provisionales en los municipios de Comalapa, Margarita, Marqués de Comillas y la Trinitaria (23).

Además de las consideraciones relacionadas con el interés nacional, las autoridades mexicanas respondieron a la necesidad de dar protección a los refugiados y posibilidades para mejorar sus condiciones de vida y el acceso a la autosuficiencia y a las actividades productivas en los estados mencionados, donde también se disponía de tierras cultivables. Esta operación comprendió a 18 000 refugiados y redundó en el establecimiento de las aldeas de Quetzal, Ezdná y Maya Tecúm en Campeche y Mala Balam y Kuchutumán en Quintana Roo.

Al principio, los refugiados se oponían al traslado por diversas razones; finalmente, éstos lograron el apoyo abierto de la iglesia local y de las organizaciones no gubernamentales a nivel nacional e internacional.

Una vez que las autoridades mexicanas permitieron la participación del ACNUR en la operación de traslado y que se dieron garantías para proporcionar a los refugiados tierras, permisos de trabajo, programas de autosuficiencia y enseñanza especial para mantener sus valores étnicos, el movimiento

prosiguió y disminuyó el cuestionamiento de las autoridades mexicanas y de la citada organización.

En este contexto, es necesario señalar que desde 1984, se han aplicado dos políticas diferentes a los refugiados guatemaltecos en la zona sudoriental de México. A los que aceptaron la reubicación en Campeche y Quintana Roo se les dio la oportunidad de participar en actividades agrícolas con fines de autosuficiencia y de obtener empleo remunerado fuera de los asentamientos.

Los refugiados en Chiapas que no aceptaron la reubicación continuaron bajo los auspicios de los programas mínimos de atención y manutención, aunque en 1987 se realizaron algunas mejoras en materia de educación y nutrición (24).

Por iniciativa de los refugiados, se ha prestado asistencia a grupos que permanecen en Chiapas para que se retiren de la zona fronteriza y se establezcan tierra adentro. Sin embargo, este movimiento ha contribuido a una mayor dispersión de los campamentos de refugiados existentes y al aumento de las dificultades logísticas. Para 1988, se habían establecido casi 110 puestos de distribución de asistencia.

Como resultado de la reubicación efectuada en 1984, el número de refugiados guatemaltecos en México se redujo oficialmente de 43 000 a 38 000. La reducción se produjo como consecuencia de la repatriación espontánea, la dispersión de muchos refugiados en la selva y una mayor exactitud en la reunión de los datos.

Una vez terminada la reubicación, los refugiados asentados en Campeche y Quintana Roo participaron activamente en la preparación de un programa de autosuficiencia de varios años de duración, cuyo diseño final se encontraba listo a principios de 1989.

Mientras tanto, la producción agrícola de las tierras aportadas por el Gobierno y la comunidad internacional, por intermedio de un fondo fiduciario especial, superó el nivel de la autosuficiencia alimentaria. Por lo general, vendían los excedentes en el mercado local.

En Campeche, se inició en 1986 la empresa singular de hacer participar a los refugiados en la restauración de las ruinas mayas, con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En el cuadro siguiente se ofrece la evolución de los casos de refugiados guatemaltecos en México:

Refugiados guatemaltecos que han recibido asistencia
de la OACNUR en México
(1983-1988)

	<u>Total</u>	<u>Urbanos</u>	<u>Chiapas</u>	<u>Campeche</u>	<u>Q. Roo</u>
1983	38 356	n/d	n/d	n/d	n/d
1984	43 000	n/d	26 500	16 000	16 500
1985	38 607	n/d	20 859	12 504	5 244
1986	46 605	1 116	20 984	12 135	6 230
1987	41 740	750	22 120	12 173	6 697
1988	41 273	803	22 628	12 000	5 842

Fuente : ACNUR. Documento 89/10, 1989

Refugiados guatemaltecos en Honduras

Los primeros guatemaltecos que buscaban asilo llegaron a Honduras en 1981. Inicialmente recibieron ayuda de la población local en aldeas fronterizas y se les albergó en el campamento El Tesoro en el Departamento de Santa Rosa de copán. El grupo de 600 personas procedía de la misma región de Guatemala y tenían fuertes vínculos familiares, religiosos y de tradición.

En 1983, las autoridades detuvieron un pequeño grupo de guatemaltecos de El Tesoro por presuntas razones de seguridad. Esto redundó en una operación de reasentamiento poco común en América Latina, en virtud de la cual 107 personas fueron acogidas por Bolivia y asentadas con sus familias en Santa Cruz de la Sierra.

Junto con el reasentamiento de salvadoreños procedentes de la Esperanza, Honduras, en ciudad Romero, Panamá, estos son los únicos ejemplos de reasentamiento interregional de refugiados centroamericanos que se han registrado en los últimos años.

c) Refugiados nicaraguenses

Costa Rica y Honduras experimentaron una carga adicional como consecuencia del conflicto que se desarrolló en Nicaragua a principios del decenio de 1980. Desde 1982, los atentados cometidos por el régimen sandinista para consolidar su control sobre la región atlántica originó frecuentes huidas masivas de indios miskitos y sumos hacia Honduras.

El primer flujo fue de aproximadamente 15 000 personas, entre las que la gran mayoría la componían ancianos y jóvenes. La identidad étnica y cultural de estos grupos con los indios hondureños fue rápida pero, lo distante de la región provocó dificultades logísticas al ACNUR en cuanto a la proporción de asistencia y protección (25).

La corriente de nicaraguenses en dicho decenio se compuso de dos grupos bien definidos. Los de origen indio, en su mayoría miskitos con una proporción menor de sumos y ramas, procedentes de la Mosquitia nicaraguense, en la costa atlántica.

El otro grupo, procedente principalmente de zonas rurales de la costa del Pacífico y entre ellos se contaban pequeños agricultores además de campesinos. En los años siguientes, aumentó el número de jóvenes que salían para evitar el servicio militar, así como el número de personas de la clase media urbana y de trabajadores pobres de los centros urbanos.

Refugiados nicaraguenses de origen indio en Honduras

Aunque en el período 1980-1981 se produjo una primera corriente de miskitos, la mayoría regresó en forma pacífica a sus lugares de origen. A fines de 1981 y principios de 1982 comenzó una segunda corriente.

Para hacerle frente, y en vista de los graves problemas de logística, el ACNUR consideró la situación con carácter de emergencia ya que se habían registrado casi 15 000 personas. Unos 10 000 miskitos se asentaron provisionalmente en la aldea de Moracán, otros se ubicaron en Cocobila, Tapamlaya y los alrededores.

Debido a cuestiones de protección y a la necesidad de determinar soluciones más duraderas se decidió reubicar a los refugiados tierra adentro. Se establecieron programas de autosuficiencia en zonas cercanas a los ríos en que era posible desarrollar una agricultura de subsistencia. Se establecieron comunidades de refugiados a lo largo de los ríos: Mocarán (5 800 personas), Warunta (3 200 personas) y Patuca (3 800 personas). Se establecieron programas análogos en otras comunidades (26).

Además, el Gobierno ofreció la utilización de tierras cultivables de manera que los refugiados miskitos pudieran comenzar a cultivar. Sin embargo, el ACNUR no aplicó programas a lo largo de la frontera con el propósito de mantener el carácter apolítico y humanitario de las actividades de asistencia.

En el primer trimestre de 1985, se produjo una nueva corriente de miskitos, que elevó el número de refugiados a unas 16 000 personas para fines de 1986. Posteriormente, se han producido considerables movimientos de repatriación. En el cuadro siguiente se presenta la evolución del número de refugiados:

Refugiados nicaraquenses de origen indio que han recibido asistencia de la OACNUR en Honduras (1981-1988)

1981	1 800
1982	12 951
1983	15 009
1984	15 477
1985	13 380
1986	16 004
1987	13 115
1988	9 730

Fuente: ACNUR. Documento 89/10, 1989

Refugiados nicaraquenses (ladinos) en Honduras

A principios de 1982, las autoridades hondureñas

26.- Revista Refugiados (Número Especial), marzo de 1989. p.p. 26-27

detectaron inmediatamente la presencia de nicaraguenses de origen no indio (denominados ladinos). Después de un periodo inicial de incertidumbre en cuanto a la determinación de la calidad de refugiados de los 300 individuos ubicados en Danlí, la OACNUR proporcionó asistencia por medio de la Cruz Roja de Honduras. Los refugiados fueron acogidos entonces en las aldeas de Jacaleapa y Teupasenti en el Departamento de El Paraíso. Con la llegada constante de refugiados, éste era el único caso de aumentos a principios de 1989, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Refugiados nicaraguenses de origen no indio (ladinos) que han recibido asistencia de la OACNUR en Honduras. (1982-1988)

1982	300
1983	2 541
1984	3 747
1985	5 363
1986	8 191
1987	11 758
1988	13 583

Fuente: ACNUR. Documento 89/10, 1989.

Refugiados nicaraguenses en Costa Rica

Durante la guerra civil en Nicaragua, 10 000 nicaraguenses encontraron asilo temporal en Costa Rica. El ACNUR los asistió durante 1978 y 1979 en sus necesidades básicas ya que éstos no contaban con ningún medio básico de supervivencia.

La llegada de refugiados nicaraguenses a la zona septentrional de Costa Rica comenzó en 1983. Una combinación de ladinos, con otros de origen indio (miskitos, sumos y ramas) llegaron a los centros de Tilarán (Provincia de Guanacaste, 2 000 personas) y de Pueblo Nuevo de Limón (Provincia de Limón, 1 000 personas en 1989).

Más tarde, se abrieron nuevos centros en Boca de Arenal (800 personas), Alvaperal (2 000 personas) y Achioté (2 000 personas). Sin embargo, estas cifras representan sólo una pequeña porción del número total de nicaraguenses que habían regresado a Costa Rica hasta 1989. La mayoría se asentó fuera de

los centros de refugiados gracias a la asistencia y a las políticas generosas del Gobierno costarricense (27).

Refugiados nicaraguenses que han recibido asistencia de la OACNUR en Costa Rica (1983-1988)

1983	1 852
1984	5 963
1985	12 690
1986	15 664
1987	18 945
1988	24 293

Fuente: ACNUR. Documento 89/10, 1989.

Además de los nicaraguenses reconocidos como refugiados, el número total de éstos en Costa Rica es considerable, más de 200 000 según cálculos del Gobierno. Aunque Costa Rica ha recibido tradicionalmente inmigración de Nicaragua, especialmente de trabajadores temporales, el conflicto de ese país ha contribuido a aumentar la corriente y a que el regreso sea menos frecuente.

La carga impuesta por los nicaraguenses que no participan en los programas patrocinados por el ACNUR han inducido al Gobierno de Costa Rica a hacer frente a las necesidades de quienes las autoridades consideran desplazados externos, aceptándose el hecho de que entre dichas personas puedan figurar refugiados no reconocidos.

Refugiados nicaraguenses en otros países de la región

Aunque los refugiados nicaraguenses mantienen una presencia mayor en Costa Rica y Honduras, se han determinado otros grupos a los que se ha prestado asistencia en otros países de la región. La combinación de las consecuencias directas del conflicto y las repercusiones menos inmediatas de la crisis generada por el conflicto, particularmente en la economía del

país de origen, hacen muy difícil que las autoridades de estos países puedan distinguir a los refugiados de otros inmigrantes.

El interés de muchos nicaraguenses que abandonan su país para radicar en los Estados Unidos añade otra medida de complejidad al fenómeno de los refugiados nicaraguenses.

La mayoría de los nicaraguenses de origen urbano que han solicitado protección y asistencia lo han hecho en Guatemala. Las cifras correspondientes a 1988 indican un total de 2 700 refugiados nicaraguenses que han sido reconocidos como tales en ese país, aunque según las estimaciones del Gobierno, es posible que haya más de 100 000 nicaraguenses adicionales en el país. En El Salvador se presta asistencia a un grupo menor de 350 personas.

Belice y México informan también acerca de algunos casos de nicaraguenses que a veces solicitan protección en algunos de estos dos países, por lo general con la intención de permanecer temporalmente en ellos.

Por último, cabe señalar que a fines de 1988 casi 125 000 personas recibían beneficios de diversos programas de la OACNUR por un total de 34 millones de dólares. Estos programas fueron ejecutados por órganos gubernamentales y organismos voluntarios, la gráfica siguiente muestra la evolución de los programas generales y especiales.

De las gráficas anexas I y II podemos destacar las siguientes cuestiones:

a) El aumento de las contribuciones anuales de 1979 a 1984 está en relación con el creciente número de beneficiarios, en la primera mitad del decenio.

b) La estabilización de los programas en 1985.

c) La reducción de fondos para los programas generales a partir de 1985, debido a la experiencia adquirida por los gobiernos en la materia, la OACNUR, y diversos actores involucrados en la ejecución de los mismos, generando una racionalización más eficiente de los fondos.

d) La reducción del número de personas que necesitan asistencia debido a la repatriación voluntaria, a partir de 1987.

e) La estabilización de los fondos de los programas de la OACNUR entre 30 y 35 millones anuales.

f) La contribución total de la OACNUR para el decenio se calcula aproximadamente en 300 millones de dólares

Podemos señalar que a pesar de los esfuerzos que llevan a cabo los gobiernos, agencias del sistema de las Naciones Unidas y las agencias voluntarias, los recursos limitados, el desempleo, la falta de espacios y los intereses de seguridad nacional han entorpecido las actividades del ACNUR para ejecutar al 100% algunos proyectos.

2.3 ESFUERZOS DE LOS GOBIERNOS CENTROAMERICANOS INCLUYENDO MEXICO Y BELICE, EN RELACION A LA SOLUCION DEL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS

Como ya hemos visto, la evolución del fenómeno de los refugiados en la región centroamericana superó la capacidad de respuesta jurídica e institucional de los países receptores. En ese sentido, los gobiernos de las naciones en que se asentó esta población se vieron en la necesidad de actuar simultánea y precipitadamente, aún sin contar con algún tipo de experiencia previa en la materia.

Sin embargo, se adoptaron diversos tipos de políticas y medidas al respecto, las cuales variaban según las directrices establecidas por cada uno de los países del área.

Podemos señalar que la respuesta que cada uno de los países otorgó al problema dependía, entre otros factores, de sus respectivos marcos jurídicos, pero fundamentalmente de cómo percibía el fenómeno y en un sentido más amplio al conflicto centroamericano.

Por su parte, Gil Loescher sostiene que "a pesar de que el trabajo humanitario suele considerársele ajeno a las cuestiones políticas, los gobiernos centroamericanos consideran que la cuestión de los refugiados centroamericanos estaba vinculada estrechamente a consideraciones de seguridad nacional". Al respecto, el propio autor considera que centroamérica

constituye un ejemplo del fracaso para crear un espacio de trabajo basado en criterios humanitarios (28).

Los gobiernos al plantear políticas para el tratamiento de los migrantes intentaron balancear intereses políticos "seguridad nacional" con intereses económicos y humanitarios.

La mayoría de los países de la región fue poco flexible para conceder el estatuto legal a los refugiados tanto por el temor de erosionar las relaciones diplomáticas con sus vecinos como por el temor de alentar la llegada de flujos masivos de población a sus territorios o, en último de los casos, por diferencias ideológicas.

La presencia masiva de refugiados constituyó una pesada carga para las economías nacionales receptoras que en ese momento atravesaban por una intensa crisis, lo cual las tornó incapaces ante la búsqueda y la adopción de una solución definitiva a este problema.

Lo anterior obedeció fundamentalmente al hecho de que los refugiados requerían de trabajo y servicios, de los cuales la mayoría de la veces la propia población local carece, generando con ello, por un lado, resentimientos entre la comunidad receptora y, por otra parte, que la comunidad internacional presionara a los gobiernos en cuanto al reconocimiento y protección de estos grupos de refugiados.

En consecuencia, se provocó que la mayoría de las veces los refugiados centroamericanos fueran vistos por los gobiernos receptores como ilegales o como miembros de grupos subversivos, por lo que los países de asilo se vieron en la necesidad de cerrar sus fronteras, de expulsar a los que llegaban y de hostigar los campamentos y de impedir la entrada a agencias y periodistas.

A pesar del alto grado de politización del fenómeno, la importancia de una legislación adecuada en los

28.- Loescher, Gil. Humanitarianism and Politics CA. Working Papers No. 86. The Helen Kellogg Institut for International Studies in USA, 1986, p.p 1-3 en Barrera Pérez. Op. Cit. p. 24

países del área en materia de refugio resultaba imprescindible. Lo anterior tornaba necesaria la existencia de una legislación protectora como respuesta a las presiones que tanto la comunidad internacional como la opinión pública ejercían sobre los gobiernos en relación con la defensa de los principios jurídicos de los refugiados.

Lo anterior obedeció al hecho de que un individuo que tenía fundados temores de ser perseguido por motivos políticos, de raza, de religión, etc., una vez que había roto el vínculo jurídico que le otorgaba la protección de su país de origen, debía, por razones humanitarias de gozar de un estatuto jurídico y de una protección diplomática por parte del estado receptor y, en última instancia de la comunidad internacional.

Aunque en el área internacional se contaba con reconocidos instrumentos jurídicos en materia de asilo territorial y diplomático, las diferencias entre estas categorías tradicionales y el estatuto del refugio, no respondían a la misma problemática. Cabe señalar que pese a la gran tradición latinoamericana en esta cuestión, todos estos marcos jurídicos no pudieron garantizar la efectiva aplicación de sus términos, ya que se violaban los principios que establecían en cuanto a la protección y asistencia de los asilados con respecto a los refugiados (29).

En este contexto, y para hacer frente a esas nuevas situaciones, aplicables a la realidad centroamericana y bajo un concepto amplio para la protección de los refugiados, se adoptó la Declaración de Cartagena de 1984. Esta Declaración, como se examinó en el Capítulo anterior, no sólo incluye los principios básicos de la protección internacional, como son el asilo y la no devolución, sino que también contiene elementos propios aplicables a la coyuntura sociopolítica de esta región.

Ante la magnitud y apremio del fenómeno de los refugiados, desplazados y repatriados, los Estados, las agencias multilaterales de cooperación y los organismos no gubernamentales de la región, con el apoyo de la comunidad internacional, pusieron en marcha una gama de respuestas: desde el cierre de las fronteras hasta la franca tolerancia al paso de indocumentados y desde la completa asimilación a la repatriación

 29.- Martínez Delgadillo, Ma. Luisa. "El asilo en el sistema interamericano". Revista de la Escuela de Derecho, No. 4, México, 1983. p.p. 25-27

voluntaria, pasando por los centros de emergencia, los campamentos, los asentamientos en las áreas alejadas de la frontera, los proyectos de autosuficiencia y los programas de inserción laboral y la provisión de tierras por organizaciones cooperativas y similares (30).

En otro orden de ideas, destaca la necesidad de considerar otros esfuerzos adicionales que los gobiernos de la región llevaron a cabo con la finalidad de llegar a una solución efectiva a este fenómeno, tal es el caso del "Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica".

En agosto de 1987, los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica se reunieron en la ciudad de Guatemala en donde acordaron alcanzar y desarrollar los objetivos establecidos en las cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, respectivamente, la Declaración de Esquipulas y el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación Centroamericana entre otras (31).

En esta reunión, los Gobiernos exhortaron a los países del área afectados por la acción de grupos irregulares o insurgentes para que concertaran un cese de las hostilidades, comprometiéndose a realizar las acciones necesarias para lograr un cese efectivo del fuego dentro del marco institucional.

Asimismo, se comprometieron a impulsar el auténtico proceso democrático, pluralista y participativo, con el fin de llegar a la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, la soberanía, la integridad territorial de los estados y el derecho a determinar libremente y sin injerencias externas su modelo económico, político y social.

De la misma manera, su compromiso contempló la aplicación de medidas conducentes al establecimiento y perfeccionamiento de los sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garantizaran la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de

30.- UNAM. Asilo y protección de los Refugiados en América Latina. México, 1982. p.p.205-208.

31.- Amnistía Internacional. Nicaragua. Derechos humanos: 1986-1989. p.p. 5-7

decisiones y aseguran el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a los procesos electorales.

Al respecto, señalaron que se deberían crear las condiciones inherentes a toda democracia al celebrar elecciones libres, pluralistas y honestas, las cuales se llevarían a cabo en 1988 y que estarían sujetas a la vigilancia de los órganos electorales correspondientes, tanto de la ONU como de la OEA, así como de los observadores de terceros Estados.

Dentro del punto número 5 del Acuerdo se señala el hecho de que los gobiernos del área solicitarían a los gobiernos de la región y a los extraregionales que, abierta o veladamente, proporcionaran ayuda militar, logística, financiera, propagandista, etc., la cesaran a fin de lograr la paz estable y duradera en la región.

Excluyendo la ayuda que se destina a la repatriación o reubicación y asistencia necesaria para la integración a la vida cotidiana de las personas pertenecientes a los grupos o fuerzas antes señaladas. Asimismo, solicita a las fuerzas regulares o grupos insurgentes que actúan en la región abstenerse de recibir dicha ayuda (32).

Finalmente, el punto 8 del Procedimiento señala que el compromiso de gobiernos centroamericanos de atender con sentido de urgencia los flujos de refugiados y desplazados que la crisis regional había provocado, mediante la protección y asistencia, especialmente en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad, así como a facilitar su repatriación, reasentamiento o reubicación, siempre y cuando sea de carácter voluntario y se manifieste individualmente.

También se comprometieron a gestionar ante la comunidad internacional ayuda para los refugiados y desplazados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bi o multilaterales, como por medio de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (OACNUR) y otros organismos y agencias.

Con el objeto de verificar y asegurar el

32.- Naciones Unidas. Documento A/42/521; S/19085. "La situación en Centroamérica amenaza a la paz y la seguridad internacional e iniciativas de paz". p.p. 5-6

seguimiento del cumplimiento de los compromisos de este documento, se creó una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS), conformada por los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y de la OEA y/o de sus representantes, así como por los Cancilleres de América Central, del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo (33).

Las medidas adoptadas por los gobiernos para cumplir el acuerdo de Esquipulas II o Acuerdo de Paz para Centroamérica firmado por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, el 7 de agosto de 1987, tuvieron una repercusión significativa en la protección de los derechos humanos.

El acuerdo de paz trataba de poner fin a la guerra de guerrillas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua y promover la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en cada uno de los países signatarios. Fijaba además un calendario para la adopción de una lista de medidas de paz, entre las que figuraban la negociación de un alto al fuego con las fuerzas de oposición, el inicio del diálogo con los grupos de oposición no armados -incluyendo la creación de "Comisiones de Reconciliación Nacional" representativas- medidas para la promoción del pluralismo político, el fin de las restricciones a los medios de comunicación, el levantamiento de los estados de emergencia y la promulgación de amnistías para los presos políticos.

Este acuerdo también pedía el cese de la ayuda oficial tanto de los países de Centroamérica como de otros, a las fuerzas de la oposición irregulares y del uso de territorios de los países firmantes para lanzar ataques contra otros estados.

Aunque el acuerdo de paz no fue concluyente como la solución definitiva al conflicto, contribuyó a una reducción significativa en la escala y la intensidad de los combates en 1988 y 1989. También condujo a la liberación de más de dos mil presos políticos y a una serie de medidas gubernamentales tendientes a relajar las restricciones de los derechos civiles y políticos.

- 33.- Naciones Unidas. Documento A/44/375. "La situación en Centroamérica amenaza a la paz y la seguridad internacional e iniciativas de paz". p.p. 4-5 y, Documento A/44/45. S/20778. "La situación en Centroamérica...". p.p. 6-11

Dentro del procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica (Esquipulas II), los países centroamericanos se comprometieron a tratar de buscar soluciones a la problemática de los refugiados y desplazados, reconociendo que la misma incide dentro de los esfuerzos integrales que deben hacerse para alcanzar la paz.

Posteriormente, los presidentes centroamericanos se reunieron en la ciudad de Puerto de Tela en Honduras del 5 al 7 de agosto de 1989, tomando en cuenta que es necesario cumplir con los pasos acordados en Esquipulas II para conseguir una paz firme y duradera, así como hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos de las declaraciones de Alajuela y Costa del Sol (34).

En esta Declaración ratifican su convicción de promover las acciones dirigidas al cumplimiento de los puntos 5 y 6 de Esquipulas, a fin de evitar el uso de su territorio para desestabilizar a los gobiernos del área.

Por tal motivo, suscribieron un plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria en Nicaragua y terceros países de los miembros de la resistencia nicaraguense y de sus familiares, así como la asistencia para la desmovilización de todas aquellas personas involucradas en acciones armadas en los países de la región.

Los principales acuerdos a los que se llegó incluyeron el exhorto a los grupos armados de la región, especialmente al FMLN, que aún persistían en la vía de la fuerza para desistir de tales acciones; al respecto, se aprobó el capítulo III relativo a la asistencia para la desmovilización voluntaria del FMLN, donde se invita a esta organización a un cese inmediato y efectivo de las hostilidades, a fin de llevar a cabo un diálogo que conlleve al abandono de la lucha armada y a la incorporación de los integrantes del FMLN a la vida institucional y democrática;

Además, manifestaron su deseo de llegar a la consolidación del proceso democrático, pluralista y participativo que de conformidad con el procedimiento de Esquipulas y la legislación interna, reiterando el llamado para que los grupos armados abandonaran sus acciones y se incorporaran a la vida

política institucional por medio del proceso de reconciliación nacional.

De la misma manera, los gobiernos reconocieron el apoyo político y financiero de la comunidad internacional para impulsar proyectos regionales orientados a alcanzar el desarrollo económico y social de centroamérica, como objetivo directamente ligado con la tarea de lograr, preservar y consolidar la paz, ya que siendo económicos y sociales las causas principales de este conflicto, no es posible alcanzar paz sin desarrollo.

Sin pretender un balance completo o definitivo de los esfuerzos de los gobiernos centroamericanos en relación con la solución al problema de los refugiados, cabe señalar cuatro como sus aspectos más relevantes, en muchos de los cuales es importante destacar la tarea efectuada por el ACNUR:

- La plena vigencia del principio de no devolución y de asilo en América Central y en México;

- La creación o fortalecimiento de organismos especializados en atender este tipo de migrantes (El Refugee Settlement Board en Belice, la DIGEPARE en Costa Rica, la CEAR en Guatemala, la CONARE en Honduras, la COMAR en México, la Comisión de Nicaragua, la ONARE en Panamá y la CONADES en El Salvador);

- El avance de proyectos de incorporación del desplazado o refugiado como las cooperativas agrarias de Nicaragua, los programas de tierra en Belice, de autosuficiencia campesina en el sureste de México, de inserción laboral agraria en Costa Rica, de estímulo al empleo privado o público para que brinde oportunidad de trabajo al refugiado en Costa Rica y Nicaragua.

- Los programas de repatriación voluntaria que, con la cooperación del ACNUR, beneficiaron a más de treinta mil personas, en especial: el formulado para el retorno de guatemaltecos asentados en el sureste de México por parte de los dos gobiernos; el de la Comisión tripartita Honduras-El Salvador- ACNUR; el de retorno voluntario de nicaraguense, en particular de origen miskito y sumo a la costa atlántica y, el esfuerzo conjunto que en esta materia realizan Costa Rica y Nicaragua.

2.4 COOPERACION INTERNACIONAL EN LA SOLUCION AL PROBLEMA

Como hemos visto, este multifasético problema requirió de soluciones integrales y, en consecuencia demandó en un primer momento la atención de emergencia humanitaria. Sin embargo, se consideró que ésta debería durar lo menos posible y se fuera planificando para que, además de aliviar efectivamente el problema, se evitara su difusión y por ende afectar a otros grupos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como organismo coordinador de las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas está destinado a ofrecer un complemento efectivo a las actividades de la citada Organización y a las de las agencias especializadas de las Naciones Unidas, en el auxilio a los gobiernos en la búsqueda de recursos y en la preparación de programas de desarrollo -los cuales contemplan las soluciones integrales para los refugiados, desplazados y repatriados- garantizando la continuidad de acciones previas enmarcándolas en el ámbito del desarrollo.

Además, el Programa permite la pronta asistencia técnica en beneficio de los propios gobiernos y, por lo tanto, una mejor y más pronta atención al fenómeno de los refugiados, desplazados y repatriados en su globalidad. Los gobiernos centroamericanos pueden utilizar esa cooperación en la planificación y ejecución de programas integrales, de largo plazo tendientes a la solución estable de los problemas que enfrentan en forma creciente.

En atención a la población desplazada y a la repatriada que deba reintegrarse o a la refugiada que forme parte de proyectos de reinserción económica y social, el PNUD contribuye a fortalecer el enlace entre las diversas entidades del sistema, a reserva de que éste actúe concertadamente, de manera eficiente e instrumentado políticas de largo plazo.

En el desarrollo del Acuerdo de Esquipulas, y como un aporte a la corrección de las consecuencias socioeconómicas de la crisis de la década de los 80', el sistema de las Naciones Unidas diseñó el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), que constó de varios subprogramas orientados a recuperar la capacidad productiva, a combatir la pobreza para fortalecer el sector externo y a atender las emergencias asociadas con la guerra, incluyendo aquí la situación de los desplazados, refugiados y repatriados (35).

Tal es el origen del PEC que el sistema de Naciones Unidas diseñó como un aporte a la corrección de las consecuencias socioeconómicas de la "cuádruple crisis" en el desarrollo centroamericano -conflicto armado, asfixia cambiaria, empobrecimiento masivo y destrucción de capacidad instalada.

El PEC, nació de la decisión expresada unánimemente por la comunidad internacional de apoyar el programa de paz de Esquipulas II, que se basaba en el hecho de que, no puede haber paz sin desarrollo.

El Plan representó la culminación de un largo propósito concertado de la comunidad internacional para estimular la búsqueda de paz en la región, que se inició con los esfuerzos del Grupo de Contadora y de su Grupo de Apoyo y que se vió manifestado en el "Plan Arias" y en la invitación, formulada por el Presidente Cerezo para celebrar la Cumbre de los presidentes centroamericanos que se llevó a cabo en Guatemala en agosto de 1987 y que adoptó finalmente los "Procedimientos para obtener una paz firme y duradera en el istmo".

Por su parte, las Naciones Unidas acogieron con beneplácito el plan de paz y pidieron al Secretario General que presentara un programa especial de cooperación económica que los respaldara. El documento fue presentado oportunamente por el Secretario General y debatido y adoptado unánimemente por la Asamblea General en la resolución 42/231

El éxito del Plan Especial de Cooperación dependió del éxito de los acuerdos de Esquipulas que le dieron origen, y en el cual predominó la voluntad política que se había puesto en evidencia durante las sucesivas reuniones de los presidentes, para que pudiera demostrarse que el proceso seguía adelante, a pesar de las dificultades en la compleja negociación entre las cinco naciones.

Podemos señalar que el PEC formula una estrategia subregional, tuvo un carácter multisectorial y pretendió ejecutarse dentro de los próximos tres años después de su puesta

- 35.- ACNUR. Documento CIREFCA/89/11. "Los desplazados, refugiados y repatriados en el marco del desarrollo económico y social de Centroamérica". p. 1

en marcha, con el propósito de atraer hacia la región centroamericana US\$4, 300.00 millones adicionales, para poder atender los problemas de emergencia, de la deuda externa y de la reactivación económica y para ejecutar inversiones urgentes en los campos económicos y sociales.

Siguiendo estrictamente las indicaciones de las resoluciones que le dieron origen, la identificación de las prioridades fue señalada por los propios gobiernos centroamericanos, proceso en el cual participaron el PNUD y la CEPAL, las instituciones subregionales y las agencias de las Naciones Unidas (36).

En el proceso de la elaboración fueron consultados también la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo y la CEE, los países nórdicos y los socialistas, al igual que los principales países cooperantes, incluidos Estados Unidos, Japón y Canadá, de tal manera que el PEC se ha constituido en el marco de referencia común para la cooperación en Centroamérica. Después de arduas negociaciones se acordó un mecanismo de ejecución y seguimiento propuesto por los gobiernos de la región.

El PEC se concentró en aquellos aspectos económicos y sociales directamente ligados con la preservación y consolidación de la paz, lo cual le imprime carácter "especial" y "extraordinario".

Ademas, pretende que la cooperación y los apoyos que se movilicen a ese propósito sean adicionales y distintos de aquellos que los países ya obtienen de la comunidad internacional y de ser posible, en condiciones más favorables.

Busca que sus condiciones resulten consistentes con las prioridades de los gobiernos de la región y que complementen sus esfuerzos nacionales de desarrollo.

Trata, por lo anterior, de no incurrir en los defectos de ciertas modalidades de cooperación convencional, como aquellas que coadyuvan a consolidar los grupos en conflicto (e intensifican, por lo mismo, las acciones bélicas) impulsan proyectos que profundizan las diferencias entre los países en lugar de fortalecer su proceso de integración, o condicionan los

desembolsos a la adopción de políticas de ajuste recesivo.

A la luz de los criterios anteriores, y por iniciativa de los gobiernos afectados, el PEC consta de varios programas (37):

- El de "emergencia", que atiende en especial las consecuencias más urgentes del conflicto armado, comprende los subprogramas de: asistencia a desplazados, refugiados y repatriados; asistencia alimentaria; y, necesidades urgentes de energía.

- El de "acción inmediata", orientado a aliviar la crisis de divisas, incluye los subprogramas de: deuda externa y reactivación del Mercado Común Centroamericano y del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria.

- El subprograma de "desarrollo social", centrado sobre el problema del empobrecimiento, cubre las acciones de: inversión en salud, educación y vivienda; fortalecimiento de la capacidad productiva de sectores marginados (seguridad alimentaria) y fortalecimiento de las cooperativas.

- El subprograma de "reactivación económica" con énfasis sobre la recuperación de la capacidad de crecimiento, se compone de planes para la rehabilitación y reconversión industriales, el desarrollo agropecuario, las concesiones comerciales, la reconstrucción de infraestructura física y la inversión de largo plazo en el sector energético.

Los países donantes mostraron gran interés en el proceso del PEC, incluyéndose entre éstos la Comunidad Económica Europea (CEE): Italia, Canadá, Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos y Francia.

En el marco del PEC y gracias a la iniciativa del Gobierno de Italia nació, como una propuesta alternativa de atención al fenómeno que nos ocupa, el Programa en Favor de la Población Desplazada, Refugiada y Repatriada (PRODERE) con un monto de US\$115 millones que tendió a beneficiar de manera directa a 136,500 personas e indirectamente a 245,900 en todos y

cada uno de los países centroamericanos, y cuya ejecución fue prevista para los próximos tres años después de que este programa entrara en marcha, bajo la coordinación del PNUD, y que contó con la participación de las agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas, especialmente de ACNUR, OIT y OMS/OPS.

La estrategia del PRODERE se presentó como un programa integral de desarrollo que promueve acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de vida, a través del fomento de actividades educativas y socioeconómicas, que involucran en el proceso de desarrollo a la población atendida.

Sus principios operativos básicos incluyen el reconocimiento de la comunidad como eje central de su acción, la necesidad de transcurrir de la emergencia al desarrollo y en consecuencia la necesaria coordinación intersectorial en los países y la presencia multiagencial de las Naciones Unidas; sus principales líneas de acción incluyen la organización de la comunidad, el apoyo alimentario, el fomento de actividades económicas, el mejoramiento de la infraestructura económica y social, los servicios de salud y salubridad y la asistencia legal.

En el punto 9 del "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", los presidentes reunidos en Esquipulas acordaron "gestionar conjuntamente un apoyo económico extraordinario de la comunidad internacional" que contribuyese a crear el "sistema de bienestar y justicia económica y social" condición necesaria para una paz firme y duradera (38).

Esta gestión fructificó en la resolución 42/204 de la Asamblea General de las Naciones Unidas donde se condicionó al Secretario General para que, en estrecha cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) organizase una misión que, en consulta con los gobiernos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los organismos de integración, determinase las prioridades económicas y sociales de la región donde más útil pudiera ser el aporte técnico, económico y financiero de la comunidad internacional.

Para el logro de los objetivos que se propone el PRODERE, es requisito ineludible la coordinación multisectorial y multiagencial, a nivel de organismos de estado y agencias de

cooperación de diferente naturaleza, a fin de apoyar las políticas gubernamentales encaminadas a satisfacer las necesidades reales de la población involucrada.

Esta concepción exige una estrategia de trabajo con claros y efectivos niveles de coordinación que permitan la optimización de los esfuerzos. El fortalecimiento de los niveles de organización comunal ya existentes y el fomento de las modalidades organizativas permitirán una expresión más clara de las necesidades e intereses de los habitantes de las comunidades.

La integralidad de las soluciones instrumentadas exigieron una visión multidisciplinaria, donde interactuaron estrechamente los distintos componentes o programas que atendieron a necesidades específicas pero que conformaron una totalidad.

Dicha concepción supone, para muchas acciones, un carácter multidimensional, en el sentido de tener un fin en sí mismo y constituir además un recurso para otras acciones. Las líneas de acción del programa incluyen (39):

- La organización de la comunidad. Este es un proceso que parte de un claro conocimiento de las características y condiciones en las que vive la comunidad. El propósito de esta acción es que la comunidad vaya participando de manera creciente en el análisis de su propia realidad, identifique sus necesidades y priorice su atención.

- El apoyo alimentario. Se fundamenta en el contexto de una atención integral que permita la rehabilitación del hombre y el reconocimiento que su esfuerzo personal no es suplantado por una ayuda asistencialista. El alimento como incentivo al trabajo y complemento para el desarrollo se torna en un instrumento valioso para el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.

- El fomento a las actividades económicas que permitieran acceder a niveles de ingreso que progresivamente cubrieran sus necesidades básicas. Esta acción supone la puesta en marcha de otras de vital importancia tales como: la capacitación para el trabajo, acceso al crédito y a la asistencia técnica.

- El mejoramiento de la infraestructura económica y social. Las condiciones de precariedad en las que viven las poblaciones de referencia indican que difícilmente se convertirán en un adecuado soporte de las actividades generadoras de ingresos; por tal razón, su mejoramiento resulta imprescindible tanto en lo que se refiere a la infraestructura económica, como en lo vinculado a la infraestructura social.

- El apoyo especial a los sectores más vulnerables, en particular a las mujeres y a los niños;

- Los servicios de salud y salubridad. El PRODERE promoverá y apoyará acciones integradas de salud que contemplen actividades prioritarias sobre grupos de alto riesgo. La identificación de las necesidades será conjuntamente con la comunidad.

En cada aspecto de salud y salubridad, información y capacitación son medidas adecuadas y necesarias para fomentar salud desde la comunidad y para la comunidad. Este programa incluye los componentes de la atención primaria en salud. Las acciones prioritarias estarán orientadas y la atención materno-infantil, el saneamiento básico y la atención de enfermedades prevalentes.

- La asistencia legal. El problema de la indocumentación, en todos los casos, limita seriamente cuando no imposibilita la puesta en marcha de las líneas de acción arriba señaladas. La indocumentación no sólo se reconoce como una limitación individual sino grupal, en tanto las comunidades no legalizadas no pueden llevar a cabo programas de construcción, crédito o percepción de recursos de fuentes donantes, menos aún, pactar o contratar con terceros. Por tal razón, esta línea apoyará todos los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales que se oriente a la satisfacción de esta necesidad.

A la luz de las experiencias y principios reseñados anteriormente el PRODERE se presentó como un programa integral de desarrollo que promovía acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de vida a través del fomento de actividades educativas y socioeconómicas, priorizando a la población altamente vulnerable, involucrando al proceso de desarrollo a los marginados, desplazados, refugiados y repatriados.

2.5 NECESIDAD DE UNA RESPUESTA PROGRAMATICA

La característica principal del fenómeno de los refugiados centroamericanos, al igual que en otras regiones del mundo, es el trágico sufrimiento de miles de familias, con comunidades enteras desarraigadas por el conflicto. Los más afectados han sido las mujeres y los niños. Además, la falta de seguridad en las fronteras, unida a la demanda adicional de servicios y recursos naturales, provocaba efectos negativos sobre las comunidades locales.

Sin embargo, tal y como ha sido planteado en múltiples oportunidades por los países de la región, la causa fundamental del problema de los refugiados y desplazados es el subdesarrollo regional, agravado por el conflicto que aún persiste en algunos países. Por ello, si el problema es complejo, las soluciones no pueden ser parciales en ninguna forma, ya que se constituirían en paliativo y no en una eliminación real del fenómeno (40).

Las principales deficiencias en el tratamiento de los desplazados, refugiados y repatriados centroamericanos se encuentran en la orientación general de las políticas aplicadas en torno a la solución de este problema. Como puntos de análisis podemos señalar los siguientes:

- El tradicional enfoque a la atención de emergencia, una vez pasada ésta se olvida la necesidad de planificar y atender a largo plazo a esta población;

- La inevitable incidencia de consideraciones de seguridad nacional, especialmente cuando se trata de migrantes en áreas de conflicto armado, en fronteras históricamente convertidas, o en condiciones de dar apoyo político-militar a algunos de los combatientes;

- La ambivalencia que tiende a confundir los énfasis de la política, puesto que a las razones humanitarias se superponen consideraciones de índole política, económica y de seguridad compatibles entre sí;

- La ambivalencia en el sentido de que las

políticas oscilan entre los tratamientos de emergencia -basados en el supuesto de que la presencia del migrante será pasajera- y los tratamientos de asimilación o incorporación del desplazado o refugiado -basados en el supuesto contrario;

- El predominio en la práctica las respuestas de emergencia y las decisiones de corto plazo, hecho que no puede sorprender en medio de la inestabilidad y el conflicto generalizados;

- El medio de inestabilidad y conflicto origina que, la situación de los desplazados, refugiados y repatriados no figura con la prioridad que objetivamente merece en la agenda de preocupaciones públicas internacionales;

- La diferente concepción de los gobiernos, la ambivalencia y la insuficiente prioridad acordada al tema, en alguna manera tienden a reflejarse en la diversidad de mandatos, composiciones y ubicaciones institucionales de los entes que en cada país se han constituido para abordar el problema, así como en su típicamente escasa capacidad de interlocución efectiva con los organismos responsables de la planeación y el desarrollo globales;

- La baja cobertura de los programas institucionales patrocinados por el gobierno, entidades privadas u organismos internacionales, especialmente en cuanto atañe a poblaciones dispersas o residentes en áreas urbanas.

Asimismo, las soluciones de carácter integral requieren de la incorporación de todos los actores de la región (gobiernos, organismos internacionales, instituciones nacionales, los mismos beneficiarios, organizaciones no gubernamentales, etc) para garantizar que se hará frente a la problemática de manera integral.

Así, las soluciones óptimas deberían tener carácter duradero y deberían inscribirse en la estrategia más general del desarrollo centroamericano (41):

1.- Las políticas de migración deberán guardar

41.- *Ibid*

consonancia explícita con los planes generales de desarrollo; y la atención de estos grupos deberá abordarse como parte integral del esfuerzo por elevar el nivel de vida de la población centroamericana.

2.- En cuanto se trata de poblaciones afectadas por la pobreza en sus modalidades más extremas, los migrantes merecen atención especial dentro de una estrategia de mayor cobertura, cuyos ingredientes esenciales deberían ser de tres tipos:

- La creación de oportunidades de trabajo productivo, que permitan elevar el ingreso familiar real de los estratos más pobres y alcanzar la autosuficiencia de los migrantes; esta estrategia de empleo autosostenido puede apoyarse fundamentalmente sobre el mercado popular interno;

- La orientación de los servicios sociales del Estado, el gasto público y la cooperación internacional hacia programas que combinen los criterios siguientes: integralidad o multisectorialidad; fijación exacta de prioridades; participación activa de la comunidad beneficiaria; focalización hacia los más necesitados, eficiencia en el uso de los recursos, financiamiento y ejecución descentralizada; selectividad y flexibilidad operativas; concentración territorial en microrregiones (incluyendo fronteras integradas); cubrimiento tanto de los migrantes como de las comunidades residentes; y,

- El migrante y su comunidad deben ser considerados como protagonistas plenos en su propio destino, lo cual significa tanto evitar el asistencialismo como promover los procesos de auto-organización y decisiones comunitarias.

En el plano institucional, el enfoque político y el tipo de programas a que se hizo referencia en el apartado anterior, necesitarían como principales concordancias:

a) La voluntad política firme y concertada de los Estados centroamericanos para afrontar el problema de estos grupos en la región y en cada uno de los países afectados;

b) La coordinación fluida entre la comunidad y el Estado, entre las autoridades locales, nacionales y regionales, entre distintos ministerios o sectores, entre el gobierno, los organismos no gubernamentales, las agencias y la comunidad internacional;

c) El apoyarse en y el fortalecer instituciones existentes con preferencia a la creación de entes nuevos, estimulando la multidimensionalidad, la flexibilidad y la descentralización administrativas;

d) En cuanto a la cooperación internacional, es indispensable adoptar un mecanismo efectivo de coordinación y seguimiento que maximice la movilización de recursos y el rendimiento social de los programas.

Un tipo de reacción ante este problema es suministrar servicios sociales que ayuden a los refugiados individual y colectivamente, mediante métodos de base comunitaria y trabajos sociales orientados al individuo. Además, se está presentando especialmente atención a los refugiados que tienen necesidades especiales, como los menores no acompañados, los refugiados de edad y los refugiados minisválidos, familias en las que falta el padre o la madre y mujeres solas.

Por lo anterior, los diversos países de Centroamérica, incluidos Belice y México, con el apoyo de la comunidad internacional, han analizado la situación de los refugiados centroamericanos, con el fin de determinar qué acciones mancomunadas para resolver los principales problemas y encontrar soluciones duraderas.

Sólo sobre la base de que cesen las acciones bélicas, se asegure el respeto de los derechos humanos, la vigencia de la democracia y demás principios declarados en el Acuerdo de Esquipulas, podrán evitarse las migraciones forzadas por motivos políticos y podrá la región dedicar sus energías a atender el reto de la situación económica externa, el empobrecimiento general y la destrucción de la infraestructura productiva, causantes a su vez del intensificado desplazamiento de poblaciones.

El principio fundamental para atender adecuadamente el fenómeno creciente de poblaciones desplazadas, refugiadas o repatriadas, radica en el tratamiento integral del problema. Para ello, es necesaria la consolidación y apoyo al proceso de integración en la región centroamericana. De esa manera se evitarán desequilibrios mayores, duplicaciones y distorsiones.

No obstante lo anterior, la paz es condición necesaria pero no suficiente para resolver el problema: por una parte, quizá la mayoría, de las migraciones son de naturaleza

irreversible; por otra, ellas no surgen sólo de la violencia armada sino también de la pobreza.

Finalmente, podemos generalizar diciendo que las corrientes masivas y súbitas de refugiados que ocurrieron en la primera mitad del decenio fueron antecedente para que los gobiernos de la región y las comunidades locales desplegaron enormes esfuerzos para amortiguar el impacto y atender con urgencia a los grupos más vulnerables.

III CIREFCA COMO UNA RESPUESTA PROGRAMATICA AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS.

3.1 ANTECEDENTES DE CIREFCA.

A pesar de los progresos realizados hasta 1989 en favor de los refugiados centroamericanos, la situación en su conjunto constituía una causa de grave preocupación, por lo que se tornaba urgente renovar los esfuerzos de la comunidad internacional e intensificar su asistencia para ayudar a resolver este grave problema humanitario.

La situación de la mayoría de los países de asilo y de retorno se veía agravada por severas situaciones de urgencia en el aspecto económico que limitaba su capacidad de proporcionar a estos grupos los servicios y las instalaciones esenciales.

Aunado a lo anterior, se debía mantener el nivel de los fondos financieros para los programas de refugiados, que algunos de los gobiernos de la región habían implementado, además de considerar el suministro de recursos adicionales que se requerían para satisfacer las necesidades de las áreas que aún no se habían atendido. Por lo anterior, se tornó necesaria la asistencia adicional para financiar y fortalecer la capacidad de infraestructura de los países de asilo, a fin de poder atender a los grandes contingentes de refugiados que se encontraban en la región.

De esta manera se constituyó el escenario propicio para que surgiera la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), como respuesta programática al problema de los refugiados, retornados y personas desplazadas en la región (1).

(1) Además de los refugiados, se encuentra un grupo de personas, población afectada como consecuencia de la crisis de la región, que necesitan atención tanto por su situación de desarraigo como por la carga que pueden significar a las comunidades donde se encuentran. Se trata de aquéllos que con independencia de si su vida, seguridad o libertad han sido amenazados o no por el conflicto, su subsistencia y la posibilidad de llevar a cabo una vida normal han sido imposibilitados a consecuencia de la crisis. Cuando éstos se han visto obligados a abandonar sus hogares y a albergarse en un país vecino, sin duda, un análisis jurídico y social más detenido.

No obstante lo anterior, la CIREFCA tuvo además como antecedente a la Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en Africa (CIARA I en 1981 y CIARA II en 1984), cuyos objetivos, según se enunciaban en la resolución 35/42 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, era dirigir la atención pública hacia la penosa situación de los refugiados en Africa, movilizar recursos adicionales para los programas en favor de los éstos y prestar asistencia a los países afectados para que pudieran hacer frente a la carga que representaban los grandes números de refugiados gracias al fortalecimiento de sus servicios e instalaciones.

Uno de los grandes avances de la Conferencia africana fue que logró movilizar el apoyo de la comunidad internacional, mediante contribuciones que ascendieron a 570 millones de dólares en la primera CIARA. Esa asistencia ayudó considerablemente a aliviar la precaria situación de los refugiados y contribuyó a resolver varios de sus problemas más apremiantes (2).

Por otra parte, CIARA II fue concebida como el primer paso de un proceso a largo plazo hacia la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentaban los refugiados en la región y que con la primera Conferencia no habían podido ser atendidos. Asimismo, CIARA II se distinguió de otras conferencias internacionales por su carácter puramente humanitario sin consideraciones de tipo político entre los participantes, es decir, entre países desarrollados y países en desarrollo.

Esta Conferencia adoptó una Declaración y un Plan de Acción en los que se reconocía la necesidad de trabajar en conjunto, tanto los países de origen como los receptores y, con los propios refugiados, a fin de prevenir las causas de estos movimientos y, en consecuencia facilitar, en la medida de los posible, la repatriación voluntaria. Por otro lado, se previó la ayuda de otros organismos o agencias especializadas tanto al interior como al exterior de las Naciones Unidas (3).

Otro aspecto positivo a considerar fue el esfuerzo de solidaridad que llevaron a cabo numerosos países del Continente, de Asia y de América Latina para hacer frente al grave problema de los refugiados africanos y a las serias

(2) ACNUR. Revista Refugiados. "ICARA II. Time for solutions" No. 7, julio de 1984. p.15

(3) ACNUR. Revista Refugiados. "ICARA II: un premier pas". No. 8, agosto de 1984. p. 5; y, "ICARA II-La Conférence" No. 9, septiembre de 1984. p. 21.

dificultades económicas por las que atravesaban los gobiernos afectados para hacer frente a esta cuestión.

En ese sentido, CIARA se constituyó como un importante mecanismo de concertación humanitaria al más alto nivel, en el cual convergieron diversas posiciones respecto a una misma problemática: el fenómeno de los refugiados.

Es así que, retomando los antecedentes de la CIARA y, respondiendo a una invitación hecha por el Alto Comisionado para los Refugiados, un grupo de expertos sobre el tema de los cinco países centroamericanos y México, se reunió en Ginebra, Suiza, para discutir qué acciones concretas deberían emprender los gobiernos y el ACNUR para dar soluciones prácticas al problema de los refugiados en la región. Entre sus recomendaciones específicas destacaba la necesidad de una conferencia regional sobre el tema.

De esta manera, del 25 al 27 de mayo de 1987, se llevó a cabo la primera reunión del Grupo de Consulta sobre posibles soluciones a los problemas de los refugiados centroamericanos. Dicho grupo se componía de diferentes expertos -convocados a título personal-, provenientes de los siete países de la región más afectados por la presencia de éstos, con el propósito fundamental de determinar las posibles acciones a emprender con miras a encontrar respuestas concretas, mediante acciones concertadas, a los principales problemas que planteaba la situación de los refugiados en la región de América Central, México y Belice (4).

Este grupo trabajó sobre la base de los principios contenidos en los instrumentos y convenios internacionales y regionales sobre derechos humanos y, en especial, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, y siguiendo los criterios del Acta de Contadora y la Declaración de Cartagena en cuanto al tema se refiere, a fin de hacer una revisión de la situación que afectaba a éstos en sus propios países.

De esta manera, el objetivo primordial de la citada reunión fue el de caracterizar la situación coyuntural de ese momento y, en ese sentido, analizar las posibles medidas que

(4) ACNUR. Informe del Grupo de Consulta sobre posibles soluciones a los problemas de los refugiados centroamericanos. Ginebra, 25-27 de mayo de 1987.

podrían proponerse para encontrar soluciones adecuadas a estos problemas.

De entre las principales conclusiones a las que se llegó en la reunión de Ginebra fue el reconocimiento de que en ese momento no había emergencias propiamente dichas sino, más bien, un conjunto de problemas pendientes que debían resolverse y que demandaban salidas adecuadas para cada caso particular.

Al respecto, se constataron avances importantes en los proyectos de autosuficiencia en favor de los refugiados, reconociéndose una actitud abierta de los gobiernos para explorar alternativas acordes con la realidad de cada país y particularidades de cada grupo de refugiados.

También, se reconoció la importancia de la participación de los propios refugiados en los programas de autosuficiencia y la conveniencia de armonizar dichos programas con los planes de desarrollo a nivel nacional, local y regional como garantía de viabilidad, así como del bienestar tanto de refugiados como de nacionales.

Por lo anterior, en el marco de la reunión que nos ocupa, en una primera etapa se consideró la conveniencia de llevar a cabo diagnósticos nacionales que describieran la dimensión y localización de la población refugiada en situación migratoria irregular, y en una segunda, la de llevar a cabo una acción concertada de los Estados, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales (5).

Por otro lado, en el informe que presentó el Grupo en cuestión se estableció que el Alto Comisionado, en consulta con los gobiernos de los países afectados del área sería quien convocara a una "Conferencia Regional sobre Refugiados Centroamericanos" en 1988, cuyo propósito sería examinar las necesidades y propuestas concretas encaminadas a encontrar soluciones prácticas a los problemas de los refugiados.

Finalmente, acordaron la constitución de un Grupo de Trabajo Preparatorio de la Conferencia con la finalidad de asesorar al Alto Comisionado en todo lo referente a la convocatoria y organización de la misma, tomando en consideración el informe de esta reunión, así como el criterio de los países afectados.

(5) Ibid.

Cabe destacar que el informe del Grupo de Consulta, cuyas consideraciones justifican la recomendación de realizar la Conferencia regional representó un útil documento de trabajo, en el sentido de que en la perspectiva nacional dicha conferencia brindaría una excelente oportunidad para realizar un examen global de la experiencia que significó el éxodo masivo de refugiados (6).

En el período transcurrido entre la primera y la segunda reunión del grupo, hay varios acontecimientos que deben destacarse:

Por una parte, los esfuerzos regionales que se desarrollaron en favor de la paz en Centroamérica alcanzaron su punto más alto en la reunión de Presidentes celebrada el 6 de agosto en Guatemala. Allí, bajo el marco de los acuerdos de Esquipulas, se adoptó el PRODERE.

A partir de este acuerdo, se desencadenaron una serie de acontecimientos que contribuyeron a cambiar el panorama de las perspectivas de solución de los problemas de los refugiados en los países centroamericanos o aledaños a la zona. Ejemplo de lo anterior lo constituyeron las negociaciones del Grupo Contadora y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, cuya vigencia y validez han sido reconocidas ampliamente en los principales foros internacionales sobre la materia como las Asambleas Generales de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, respectivamente, el Comité Ejecutivo del ACNUR y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

Igualmente importante fue la Cumbre Presidencial Centroamericana de 1987, por haber incluido el tema de la presencia masiva de refugiados en su informe final con el propósito de buscar el apoyo de la comunidad internacional y de los países mayormente afectados por este fenómeno para consolidar la idea de realizar una conferencia sobre el tema.

En este contexto, del 2 al 22 de noviembre de 1987 se reunió por segunda vez en Nueva York, E.U.A., el Grupo de Expertos para seguir analizando las acciones por emprender a fin de encontrar respuestas concretas a los problemas fundamentales que planteaba la cuestión de los refugiados y su repatriación voluntaria.

(6) Ibid.

En el transcurso de los trabajos de la reunión, el grupo coincidió en destacar la importancia del esfuerzo pacificador consolidado en el Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica (Esquipulas II), como resultado de la reunión de Ginebra. Entre los aspectos positivos que el grupo destacó figuró la Declaración de los Cancilleres de los Países Centroamericanos y el Grupo de Contadora, contenida en el comunicado de Tegucigalpa del 10. de agosto de 1987, en la que los firmantes brindaron su apoyo a la celebración de una conferencia regional.

En cuanto a la realización de la Conferencia sobre Refugiados Centroamericanos, en la reunión de Nueva York el Grupo de Trabajo, tomando en consideración el sólido apoyo recibido de los mecanismos internacionales, a los que se ha hecho referencia y que se vinculan con el tema, reiteró su propuesta de que dicha conferencia internacional se efectuara en junio de 1988, y en consecuencia recomendó (7):

Que fuera el propio Alto Comisionado quien se dirigiera a los países más afectados de la región y al Gobierno de México, a fin de obtener su consentimiento para la organización de este evento y buscar la manera de explorar el interés de otros países del área en el evento, tal es el caso de Belice.

Asimismo, se destacó que con miras a la preparación de la Conferencia, el Alto Comisionado constituyera una Comisión Técnica que fungiera como asesora del ACNUR sobre la base de los informes emitidos por el Grupo y el criterio de los países afectados.

Por otra parte, el grupo destacó que, respecto a la elaboración de los diagnósticos nacionales sobre la situación de los refugiados y los programas destinados a encontrar soluciones a sus problemas, se procediera a la elaboración del diagnóstico regional describiendo las proporciones y localización en el área, así como la preparación de un plan de acción que contribuyera mediante soluciones concretas a abordar el proceso de paz en la región.

(7) ACNUR. Informe del Grupo de Consulta sobre posibles soluciones a los problemas de los refugiados centroamericanos. Nueva York, 2-22 de noviembre de 1987.

Finalmente, el Grupo se manifestó por la idea de que con anterioridad a la celebración de la Conferencia, se llevara a cabo una reunión de trabajo destinada a evaluar los diagnósticos y programas nacionales y a sentar las bases del diagnóstico regional y del Plan de Acción citados.

Bajo esta perspectiva, los gobiernos de México y de los cinco países centroamericanos acordaron el 9 de septiembre de 1988 en San Salvador, abordar de manera apolítica y estrictamente humanitaria el problema de los refugiados centroamericanos en toda el área. Ahí, los seis gobiernos decidieron convocar oficialmente a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), bajo los auspicios y organización del ACNUR en Guatemala la primera semana del mes de mayo de 1989.

En esta reunión los representantes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua, asumieron formalmente el compromiso de elaborar planes y programas de acción para poner en marcha soluciones prácticas a los problemas derivados de la presencia de refugiados en éstos (8).

El acuerdo revistió una gran significación en vista de que constituyó la única ocasión en la que se han concertado las voluntades de los seis países centroamericanos para enfocar integralmente, apartir de principios y criterios ya definidos -como la Declaración de Cartagena-, la formulación de diagnósticos nacionales que permitieran abordar los problemas de los refugiados repatriados y desplazados, en relación con las necesidades de las zonas directamente afectadas.

Según algunos observadores de las relaciones internacionales, ésta es la primera vez en el curso de los esfuerzos pacificadores en Centroamérica que se alcanzó la unanimidad de los cinco países afectados y de México para implementar soluciones prácticas a un importante aspecto de la problemática de la región, ya que los países participantes asumieron formalmente el compromiso de desligar la cuestión de los refugiados de la problemática política y militar de la región y de abordar el tema sobre bases puramente humanitarias (9).

(8) ACNUR. Informe sobre los trabajos llevados a cabo en El Salvador en 1988. El Salvador, septiembre de 1988.

(9) Gallagher, Dennis and Diller, Jeanelle M. CIREFCA: At the crossroads between uprooted people and development in Central America. Commission for the study of International Migration and Cooperative Economic Development, (Working papers No. 27), marzo de 1990, p.17

En consecuencia, la Conferencia, abierta a todos los Estado Miembros de las Naciones Unidas, contó con la activa participación de los países interesados y de aquellos que pudieran proporcionar recursos para la implementación de los programas que serían presentados a la misma. Este evento, estuvo destinado a hacer converger distintas iniciativas que en favor de los refugiados, repatriados y desplazados se habían desarrollado en la región, como por ejemplo, el Plan Especial para Centroamérica (PEC).

En esta reunión, se acordó solicitar a través de una resolución de la Asamblea General, el respaldo del Secretario General de las Naciones Unidas para la celebración de la Conferencia, cuya organización quedó a cargo del ACNUR.

Los trabajos preparatorios de la Conferencia -realizados en cada país- tuvieron como propósito principal elaborar un diagnóstico que diera cuenta de las proporciones, la presencia de los refugiados e indocumentados centroamericanos, los problemas de los desplazados internos, las posibilidades de la repatriación voluntaria y su impacto en las comunidades de los países de asilo o de origen. Asimismo, se reconoció que la Conferencia abordaría las posibles soluciones al problema, tomando en cuenta las necesidades de la población local y los procesos de desarrollo de cada uno de los países.

Por otro lado, según distintas fuentes gubernamentales, hasta el 14 de septiembre de 1988, la cifra de quienes se vieron en la necesidad de abandonar su país en condición de refugiados estaba cercana al millón de personas que, estando reconocidos o no, se encontraban principalmente en los países centroamericanos, Belice y México. Los cálculos de los desplazados internos señalaron alrededor de otro millón, siendo El Salvador y Nicaragua los países más afectados por este tipo de desplazamiento (10).

En virtud de lo anterior, se desprende que la Conferencia buscaba evaluar los avances en materia de protección, asistencia y repatriación voluntaria de los refugiados, con el objeto de promover su difusión y cumplimiento y, formular a nivel nacional planes y programas de acción sustentados en diagnósticos nacionales elaborados por los propios gobiernos afectados a fin de permitir a éstos proponer soluciones concretas vinculadas a los programas de desarrollo, con especial atención a los grupos más necesitados y a la situación existente en los campamentos.

 (10) CIREFCA, Documento de Antigua, Segunda Reunión del comité Preparatorio, Antigua, Guatemala, 25 y 26 de enero de 1989. N.N.U.U. Documento COMP/ANT/No. 4/25.1.89.

3.2 ESTABLECIMIENTO DE CIREFCA

En la ciudad de Guatemala, en abril de 1988, se celebró la que sería considerada como Primera Reunión Preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. Cabe destacar que en la reunión participaron como "expertos a título individual", todos los funcionarios encargados en cada país del tema de los refugiados, y en la misma, el Grupo de Consulta decidió integrar el Comité Preparatorio de la Conferencia.

El Grupo decidió aprobar una "guía para la elaboración de los diagnósticos nacionales y regional" que las instituciones nacionales encargadas del tema de los refugiados podrían elaborar y presentar a la Conferencia. Los documentos en cuestión apoyaron la preparación de programas para las soluciones en favor de los refugiados; programas que incluyeran elementos de desarrollo económico y social, a mediano y largo plazo.

A la luz de los diversos planteamientos de los gobiernos centroamericanos sobre la vinculación existente entre las necesidades y problemas de los refugiados y repatriados con los que tiene y enfrentan los desplazados, el Grupo decidió recomendar que los diagnósticos nacionales incluyeran las necesidades y problemas de los desplazados, del que podría hacerse cargo una Subcomisión específica de la Conferencia, para lo cual se pediría la colaboración del PNUD.

Como podrá observarse, los temas clave o las cuestiones más delicadas emanaron o se comentaron en esta reunión (-todavía de consulta, celebrada en abril de 1988-, tema del que no se encontró ninguna referencia en los archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores) y que fueron los más discutidos en la reunión que a continuación se detalla.

Del 25 al 26 de enero de 1989, en la ciudad de Antigua en Guatemala, las delegaciones gubernamentales de los países integrantes del Comité Preparatorio de la CIREFCA realizaron su segunda reunión, de acuerdo a lo establecido en la reunión de El Salvador (11).

En esta reunión se constató la voluntad política de que, dado el carácter humanitario y apolítico del tema, se podría considerar que, sin modificar la composición del Comité,

(11) Ibid.

no habría inconveniente en que otros países afectados se asociaran a los trabajos de éste.

Por otro lado, es necesario destacar que la atención del Comité se centró primordialmente en el avance de los documentos nacionales que cada uno de los miembros del Comité Preparatorio deberían presentar a la Conferencia y, en la participación de Belice en esta reunión y en la Conferencia; habiéndose aceptado éste como "país afectado" no-miembro del Comité Preparatorio (12).

Por su parte, el Sr. Leonardo Franco, Director Regional para América Latina y el Caribe de la OACNUR, presentó el informe de su organización sobre las actividades desarrolladas entre la primera y la segunda sesión del Comité Ejecutivo del Organismo, destacando los avances en la preparación de los diagnósticos de cada uno de los países de la región, la aprobación de la resolución 43/118 de la Asamblea General de la ONU y el apoyo obtenido tanto del Comité Ejecutivo como de la Asamblea General de la OEA a la Conferencia.

Asimismo, el Comité conoció el texto de proyecto del Documento de Antigua, el cual contiene una introducción general sobre la Conferencia, los aspectos de organización y procedimiento y el avance de los trabajos preparatorios. Luego de una detallada revisión, el proyecto de documento fue aprobado por el Comité.

En lo que respecta al documento titulado "Principios y criterios para la protección y asistencia de los refugiados, repatriados y desplazados", presentado al Comité por los Expertos: Lic. Sonia Picado, Dr. Leo Valladares y Dr. Héctor Gros-Espiell, en cumplimiento del objetivo específico a) del párrafo 3 del comunicado de San Salvador, el Comité decidió recibir el documento y, dar un plazo de tres semanas para que cada uno de los gobiernos afectados expresara sus puntos de vista al ACNUR, así como, solicitar que éste último, mediante consultas directas con los países miembros del Comité, incorporara al documento las sugerencias y propuestas de los gobiernos respectivos, con el fin de preparar el informe que sería incluido en los trabajos de la Conferencia.

(12) En cuanto a la participación de Belice, se requirió de algunas negociaciones que los gobiernos de la región realizarán en los meses previos a la celebración de la Conferencia en mayo de 1989.

En cuanto a las invitaciones a la Conferencia, el Comité determinó las categorías de participantes -Estados miembros, organizaciones internacionales y como observadores las ONG. Al respecto, los criterios para invitar a las ONG fueron determinados en base a experiencias de conferencias similares de las Naciones Unidas y al párrafo 5 de la resolución 43/118 de la Asamblea General. En este sentido, se estableció que el ACNUR sería la instancia encargada de invitar a las ONG involucradas en las actividades en favor de los refugiados centroamericanos, mediante consultas entre sus representantes y los gobiernos, así como, a las federaciones de ONG de mayor representatividad.

En el caso de los informes nacionales, se destacó la necesidad de homogeneizar la presentación de los mismos en cuanto al formato y contenido, ésto es: diagnóstico; problemas esenciales; estadísticas de población refugiada, repatriada y desplazada; proyectos específicos de acción, con miras a obtener la cooperación internacional en el financiamiento correspondiente.

Como hemos visto, los gobiernos centroamericanos que participaron en CIREFCA propusieron "proyectos integrales" basados en los planes nacionales de desarrollo a fin de dar a los refugiados un mejor tratamiento y reconocimiento (estatuto jurídico) en el país de asilo.

Cabe recordar que a cuatro meses de la realización de la Conferencia, todos los gobiernos centroamericanos afectados, con el apoyo del ACNUR, concluyeron la primera parte del avance de los trabajos preparatorios. Este ejercicio (diagnóstico, estrategia y propuesta de proyectos) incluyó las cuestiones siguientes (13):

Cuantificación Poblacional correspondiente a las distintas categorías de personas y a las que se dirigió la Conferencia (refugiados, desplazados y repatriados), así como a las poblaciones locales afectadas.

Análisis del impacto que dichos desplazamientos tuvieron sobre las regiones o áreas afectadas, principalmente en el uso de los recursos naturales y de los servicios sociales (salud, educación, vivienda, etc.), así como a nivel de las actividades económicas y el empleo.

(13) CIREFCA. Doc. de Antigua. Op. Cit.

Establecimiento de prioridades, en los sectores o zonas geográficas de acción consecuentes con el análisis anteriormente descrito y acordes con las políticas de los gobiernos respectivos.

Definición de estrategias específicas para hacer frente al impacto producido por la presencia masiva de refugiados, repatriados y desplazados; definiendo soluciones posibles y concretas: repatriación y reinserción en la vida económica y social de sus países; incorporación progresiva de los refugiados en los países de asilo, entre otras.

Formulación y presentación de proyectos, que consecuentes con lo anterior, concretaran los medios para avanzar en las soluciones propuestas. Proyectos de soluciones, que requirieron del apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional y que constituyeron el medio de concretar la solidaridad con esta voluntad de los gobiernos afectados que se expresa en el proceso de la Conferencia.

En el caso de México, por ejemplo, el Gobierno propuso proyectos relacionados directamente con la autosuficiencia e integración de los refugiados. Los proyectos incluyeron necesidades básicas, empleo, desarrollo de la infraestructura, educación y atención a la salud de los refugiados guatemaltecos. El propósito de los programas estaba destinado a proporcionar a estas personas un nivel de vida equivalente al de la población local, medido éste en términos de empleo y acceso a servicios.

La propuesta de Belice fue muy similar a la de México, en cuanto a propósitos y medios. El Gobierno de Costa Rica presentó proyectos similares en los cuales se orientó solamente a extranjeros y otros dos que promovían el empleo y la infraestructura necesaria a refugiados e ilegales costarricenses. Uno de los proyectos de integración de fase eventual se aplicó en los cinco campamentos de refugiados en Costa Rica. Asimismo, la política que siguió el Gobierno costarricense fue de integración de duración indefinida hasta el momento de la repatriación voluntaria.

La propuesta presentada por Honduras, por ejemplo, señalaba que su principal objetivo era traer a la población local condiciones de vida del mismo nivel que aquel de los campamentos de refugiados. La propuesta, centrada principalmente en el sector salud, educación y representación, mostró gran identificación con el impacto ecológico, económico y social de los refugiados en las localidades.

Debido a los 200,000 indocumentados nicaraguenses y salvadoreños estimados en Honduras, no fue posible formular programas para los no-reconocidos y, en consecuencia, proponer un programa para identificar a los migrantes y proveerlos de documentos que reconocieran su estatuto legal.

Los propósitos de los países generadores de refugiados y desplazados en sus fronteras fue variable. La propuesta de El Salvador fue transmitida por el entonces partido mandatario que fue programado para dejar la oficina en los días posteriores, ya que el gobierno sucesor no estuvo representado en la Conferencia. En ese sentido, fueron inciertos los acuerdos de ese gobierno en relación con los aportes o planes de implementación de dichas actividades.

La propuesta del Gobierno de Guatemala incluyó una larga lista de problemas de los retornados y, como parte del acuerdo, refugiados y desplazados internos.

Los proyectos se dividieron en aquellos que atendieron las necesidades inmediatas de alimentación, materiales de construcción de vivienda e implementos de agricultura y los relacionados con las necesidades de tratamiento social, agrícola y desarrollo. Para aquellos proyectos que no se centraron en los desprotegidos apareció una propuesta general de asistencia a las comunidades donde se encontraban los desprotegidos y refugiados retornados.

Finalmente, el Gobierno de Nicaragua presentó proyectos extremadamente comprensivos. Las propuestas por sí solas abarcaron siete regiones del país. Un octavo proyecto fue presentado como sumario ejecutivo de todas las propuestas. Los ambiciosos proyectos atendieron las necesidades de asistencia socio-económica de las personas desplazadas establecidas en los asentamientos, retornados que podrían volver a éstos o a sus lugares de origen y, refugiados en cooperativas (14).

Los proyectos de desarrollo propuestos se orientaron a ayudar a las personas desplazadas al interior de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, de aquellos que no reconocieron ni asumieron el derecho de regresar a su lugar de origen, también fueron propuestos proyectos de mejoramiento de la infraestructura para facilitar el retorno voluntario a las personas desplazadas externamente.

(14) Ibid.

Como podemos ver, los resultados de este ejercicio conformaron la validez de la metodología de la Conferencia, que permitió un nivel de análisis global y detallado sobre todas las implicaciones de la problemática (los diagnósticos) que significó un avance sustancial respecto a la situación en la que se encontraban los refugiados al momento de llegar masivamente a los países de asilo.

Los documentos presentados a la Conferencia por los respectivos gobiernos reflejaron avances decididos y compromisos claros en la búsqueda de soluciones intergales a este fenómeno.

En muchos casos, los proyectos de CIREFCA que aparecieron se orientaron a favor del desarrollo local en lugar de mostrar claros beneficios a las poblaciones refugiadas.

La metodología común de los documentos de los gobiernos condujo a la formulación de proyectos que insertaron las actividades en beneficio de las poblaciones refugiadas, desplazadas y repatriadas en su entorno social y económico, beneficiando en consecuencia a las poblaciones locales afectadas. Asimismo, dirigió estas acciones a la incorporación de las poblaciones y de las regiones o zonas afectadas al proceso de desarrollo nacional.

Como podemos apreciar, todos los gobiernos afectados reafirmaron su posición respecto a que la repatriación voluntaria era la solución más favorable. En este sentido, se propusieron acciones específicas para lograr la reinserción de los repatriados, destacándose al mismo tiempo la necesidad de mejorar las condiciones en las regiones de origen de los refugiados, aún antes de que éstos regresaran. Estas acciones se orientaron a estimular aún más el retorno voluntario con posibilidades de una rápida incorporación social y productiva.

En los países de asilo, las propuestas se encaminaron a poner fin a las situaciones de aislamiento o marginación a que condujeron los esquemas de emergencia subsistentes en la región. Las propuestas en este campo se dirigieron a una incorporación progresiva de los programas de refugiados y sus estructuras al entorno social y económico; reorientándolos hacia acciones que beneficiando a la población local, los incorporaran al desarrollo nacional.

En ambos casos, reinserción en los países de origen o incorporación progresiva/integración en los países de asilo, las propuestas de proyectos tuvieron características

comunes: un enfoque integrado con acciones sectoriales coherentes entre sí en beneficio de las regiones o zonas más afectadas y con una orientación hacia el desarrollo (15).

Por otra parte, se llegó al acuerdo de procurar la elaboración de un Proyecto de Plan de Acción, con vistas a su aprobación por la Conferencia, el cual debería contener la definición de los mecanismos de apoyo, cooperación y solidaridad bilateral, regional y multilateral, a través de los cuales pudieran desarrollarse los programas específicos de cada país para solucionar los problemas a los que se enfrentaban.

El primer borrador del Plan de Acción sometido a la consideración de la Conferencia, la propuesta de un mecanismo de apoyo, solidaridad y seguimiento y el documento sobre los principios y criterios de protección y asistencia, fueron examinados en un período anterior a la Conferencia, es decir, antes del 25 y 26 de mayo de 1989.

Retomando lo anterior, podemos afirmar que CIREFCA no fue calificada como una Conferencia de concentración de fondos por sí misma, ya que puso en marcha mecanismos para la implementación de su Plan de Acción Concertado, por lo que CIREFCA ha sido establecida como una cercana colaboración entre agencias de ayuda humanitaria y desarrollo económico tanto a nivel internacional como nacional.

Por su parte, el ACNUR y el PNUD continuaron trabajando en estrecha coordinación entre ambos, con las agencias nacionales y con las ONG, vinculadas con el seguimiento de CIREFCA (16).

La CIREFCA incluyó diversas áreas relativas a la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados. Las negociaciones de CIREFCA se encuentran en el documento orgánico llamado Plan de Acción, como resultado de las diversas modificaciones al documento original presentado a la Conferencia. Estas modificaciones incluyeron revisiones que limitaron potencialmente la aplicación de la Declaración de Cartagena pero, también incrementando la participación potencial de las ONG a nivel nacional en la formulación de los proyectos de la Conferencia.

(15) Ibid.

(16) ACNUR. Revista Refugiados. "CIREFCA: otro paso hacia adelante". No. 66, julio-agosto de 1989. p.p. 10-12

Finalmente, podemos establecer que la CIREFCA se inscribe en el contexto de la búsqueda de la paz y de los esfuerzos de la comunidad internacional por dar un apoyo efectivo a la reconstrucción y desarrollo de Centroamérica, fundamentalmente por el hecho de que esta reunión tuvo un doble significado.

Por una parte, reflejó una creciente concientización por parte de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua, sobre la necesidad de encontrar soluciones permanentes y orientadas hacia el desarrollo para los desarraigados de la región -un principio reconocido en el Plan Especial de Cooperación Económica de las Naciones Unidas para América Central (PEC).

Al mismo tiempo, CIREFCA representó un notable paso hacia adelante en el proceso regional hacia la paz, al consolidar los logros del acuerdo de Esquipulas II al establecerse el Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en la región.

3.3 PRINCIPALES SOLUCIONES ADOPTADAS POR LA CIREFCA.

Como hemos visto, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) se vio precedida por una gran actividad negociadora tanto a nivel nacional como regional a fin de evaluar la dimensión del problema de los refugiados, desplazados y retornados en cada uno de los países de la región, así como sus implicaciones e impacto y, por lo tanto, diseñar las políticas y compromisos que los propios gobiernos plantearan para su solución.

El conjunto de estas estrategias constituyó el Plan de Acción Concertado, el cual tiene un fundamento común reconocido por los países afectados. Se trata, en primer lugar, del compromiso para alcanzar el restablecimiento de la paz en la región y la convicción de que las soluciones a los problemas de los grupos en cuestión forman parte integral de los esfuerzos de pacificación regional y del desarrollo de la zona (17).

Este Plan, estableció un programa de tres años con objetivos claros y fundamentados en beneficio de los

(17) Gallagher, Dennis. Op. Cit. p.p.11-12

refugiados, repatriados, desplazados y poblaciones locales afectadas. El Plan se caracteriza por la elasticidad y carácter dinámico, que permite ir respondiendo a los nuevos procesos de repatriación o inserción en los países de asilo.

De la misma manera, el Plan de Acción reitera su adhesión a los principios fundamentales de derechos humanos y protección de los refugiados, en especial el de "no devolución" y "no discriminación". Por otra parte, establece el compromiso de continuar respetando una serie de criterios fundamentales para la promoción de la repatriación voluntaria; y, señala la voluntad de los gobiernos de facilitar los procesos de integración de los refugiados.

De acuerdo a lo anterior, podemos establecer que la magnitud de los objetivos a alcanzar y su vinculación con las actividades en curso, requirieron de un ejercicio de complementariedad entre las instituciones involucradas, así como un esfuerzo técnico y financiero por parte de los países cooperantes, que incluyeran recursos de otras fuentes más allá de las tradicionales, tal y como había sucedido en la Conferencia Africana CIARA.

Para alcanzar los objetivos señalados, los países afectados orientaron sus políticas hacia la población refugiada, repatriada y desplazada y propusieron nuevos programas y proyectos para los tres años siguientes a la adopción del Plan. Las políticas en que se basan tales programas y proyectos, constituyeron la estrategia global adoptada por cada uno de los Estados centroamericanos que se vieron afectados por este problema.

Al respecto, es necesario reiterar que, esta estrategia tuvo y tiene un carácter dinámico en la medida en que las propuestas presentadas por los países afectados se basan en un análisis de la situación actual de la región. En este sentido, se vislumbra que el Plan de Acción se ha ido adaptando de acuerdo a las circunstancias que modifican la realidad de la región, de conformidad con la evaluación de los mecanismos, contemplados en la segunda parte del Plan.

Por otra parte, los programas de repatriación voluntaria previstos en éste contienen proyectos multisectoriales de asistencia destinados a lograr la reintegración de los repatriados en sus comunidades de origen. Originalmente, estos programas respondían a las necesidades de los repatriados que recibían asistencia inmediata y, en algunos casos, asistencia para la rehabilitación, donde el Plan intentaba lograr su reintegración económica y social, beneficiando igualmente a la

comunidad a la que retornaban.

Por otro lado, la respuesta que daba el Plan a esta situación obedeció a las necesidades de los futuros repatriados y de sus comunidades de origen mediante un enfoque integrado que comenzaba con el proceso de retorno y terminaba con la reintegración. En ese sentido, la ejecución de las propuestas dependía del retorno efectivo; al mismo tiempo, se previó el apoyo a las comunidades de origen para crear las condiciones mínimas para el retorno, aún antes de que éste se produjera.

De acuerdo a esta perspectiva, en lo que concierne a los repatriados, el Plan de Acción proponía lograr la integración de unos 13,000 repatriados y otros 8,000 futuros repatriados en El Salvador, 35,010 repatriados y 30,000 futuros repatriados en Guatemala y 35,000 repatriados así como 31,000 futuros repatriados en Nicaragua (18).

Estos programas reflejaron el compromiso de respetar el derecho de los refugiados a regresar a su país de origen y de recibir información sobre la situación imperante que les permitiera decidir libremente su retorno; el carácter voluntario e individual de la repatriación bajo condiciones de seguridad y dignidad; la facultad del refugiado de escoger el lugar de retorno, en particular entre el lugar de origen, el de residencia anterior y aquél ofrecido por los Estados; la libertad de movimiento y libre elección del lugar de residencia en iguales condiciones a los nacionales; la no-discriminación por haber buscado asilo; el acceso a los medios de subsistencia, en las mismas condiciones que los nacionales, recuperando, si fuera el caso, sus tierras o beneficiándose de programas de reforma agraria; los valores étnicos y culturales respectivos; y, la labor del ACNUR en favor de los repatriados y su acceso a ellos.

Lo anterior, se enmarca dentro de los derechos y obligaciones derivados del régimen legal vigente en el país de origen al que están sometidos los repatriados.

Asimismo, los programas tendían a regularizar la situación de los repatriados en lo relativo al otorgamiento de documentos de identidad y registro de nacimientos, matrimonios, fallecimientos u otros actos civiles ocurridos en el país de

(18) Confr. Documentos ACNUR: El Salvador. CIREFCA/89/4, proyectos 2 y 3; Guatemala. CIREFCA/89/3, proyectos 1 y 2; y, Nicaragua. CIREFCA/89/8, proyectos 1 y 3-7.

asilo. Igualmente, propiciaron el acceso a la nacionalidad de los hijos de los repatriados nacidos en el extranjero y el reconocimiento de los estudios realizados en el país de asilo.

A los refugiados que no optaron por su repatriación voluntaria, el Plan les permitió desempeñar un papel más amplio y productivo en el país receptor y, en aquellas situaciones en las que las autoridades dispusieran iniciar un proceso de integración. Ello redundó en beneficio mutuo de los refugiados y de las poblaciones que los acogieron.

El Plan de Acción incluyó proyectos integrados sobre bases comunitarias que superaron el aislamiento de los refugiados y de los programas que se habían venido ejecutando al respecto.

En este sentido, el Plan previó la integración en el mercado de trabajo de Costa Rica de unos 20,000 refugiados urbanos y semi-urbanos y medidas de integración socio-económica y de desarrollo comunitario para otros 10,000 refugiados, asistencia para la integración socio-económica de 1,500 refugiados en El Salvador y desarrollo integral en Honduras para 37,000.

Además, el Plan tendió a la autosuficiencia/integración de 20,000 refugiados en Campeche y Quintana Roo, en México y a la autosuficiencia gradual de otros 23,000 refugiados en Chiapas; a la integración socio-económica de 1,000 refugiados nicaraguenses y a la integración de refugiados en Belice (19).

Como podemos ver, estos proyectos se fundamentan en el propósito de los gobiernos de adaptar las acciones en favor de la población refugiada a los niveles de vida prevalentes en las comunidades de acogida, propiciando -en la medida de lo posible- el beneficio de la población local, la ampliación de las oportunidades de empleo, el fortalecimiento de los servicios públicos, la conservación de los recursos naturales y el enriquecimiento del patrimonio cultural, con pleno respeto a los valores étnicos de las comunidades involucradas.

(19) Confr. Documentos ACNUR: Costa Rica. CIREFCA/89/6, proyectos 1 y 2; El Salvador. CIREFCA/89/4, proyecto 1; y Honduras. CIREFCA/89/2, proyectos 1, 2 y 4; y CIREFCA/89/7, proyectos 1 y 2; Nicaragua. CIREFCA/89/8, proyecto 2; y Belice. CIREFCA/89/5, proyectos 1-7.

Con miras a mantener vigente la opción de la repatriación voluntaria, las posibilidades de contribuir al intercambio de las comunidades de origen de los refugiados se explorarían en el ámbito de los esfuerzos tripartitas que con tal propósito se han puesto en marcha.

De conformidad con las legislaciones vigentes, los gobiernos de los países de asilo propusieron regularizar la situación migratoria de los refugiados en sus territorios y, con ese propósito reforzar las instituciones gubernamentales encargadas de supervisar la coordinación y la implementación de las políticas gubernamentales para los refugiados, se han previsto fondos en varios proyectos. Además, algunos países han desarrollado proyectos especiales para satisfacer dichas necesidades (20).

Tomando en cuenta que la preparación del Plan de Acción permitió complementar el capítulo sobre refugiados, repatriados y desplazados contenido en el PEC, se consideró que la combinación de objetivos humanitarios y de programas con un componente de desarrollo, con especial énfasis en éste, requería de un mecanismo de seguimiento capaz de enfocar debidamente las necesidades de la población beneficiaria.

Esta situación reclamó un mecanismo flexible para su seguimiento y promoción, capaz de alcanzar decisiones en el plano nacional mientras promovía el apoyo internacional, utilizando los instrumentos ya definidos, según lo establecido en el PEC para programas sectoriales y proyectos específicos.

Como resultado, los países afectados adoptaron un mecanismo de seguimiento con la cooperación de la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas, del ACNUR y del PNUD.

Respecto a los mecanismos a nivel nacional, el Plan señala el establecimiento en cada país afectado de un Comité de Coordinación Nacional con la participación de las autoridades nacionales competentes, del ACNUR y del PNUD. En ese sentido, la autoridad nacional será quien presida el Comité, el cual propiciará la preparación técnica de los proyectos propuestos.

Para la puesta en marcha de tales proyectos, se buscaron los recursos necesarios; la canalización de dichos

(20) Confr. Documentos ACNUR: Honduras. CIREFCA/89/2, proyectos 1, 2 y 4; y, Belice. CIREFCA/89/5, proyecto 4.

recursos se llevó a cabo a través de las vías que en cada caso los gobiernos determinasen, de acuerdo a los mecanismos establecidos por lo países cooperantes y las organizaciones internacionales involucradas.

Asimismo, el Comité promueve la coordinación de las agencias nacionales e internacionales ejecutoras, así como las ONG que participan en la ejecución de los proyectos incluidos en el Plan de Acción. De la misma manera, el Comité colabora en la preparación de los informes necesarios sobre la puesta en marcha y avances del Plan en cada país.

Además, se han establecido Grupos de Apoyo a nivel nacional con la participación de las autoridades nacionales, de los representantes de los países cooperantes, de los representantes del ACNUR, del PNUD y de otras agencias internacionales, de instituciones financieras interesadas y de ONG, involucradas con el proceso de la CIREFCA. Las metas principales de las reuniones del Grupo son la promoción y la movilización de apoyo y de recursos, y coadyuvar con el Comité de Coordinación en la preparación de los informes sobre la puesta en marcha y avances del Plan de Acción.

Por su parte, el ACNUR y el PNUD suministran conjuntamente, de modo continuo, el apoyo necesario a los mecanismos mencionados cooperando en las tareas de búsqueda de recursos para todos los proyectos contenidos en el Plan. El papel de cada organización depende de la población específica, el tipo de actividad considerada y de sus mandatos.

Las instancias tripartitas que los países de asilo, de origen y el ACNUR han puesto en marcha para facilitar y promover la repatriación voluntaria apoyan las acciones que en este ámbito se ejecutan en cumplimiento del Plan, propiciando la comunicación, coordinación y evaluación necesaria.

En cumplimiento de dicho plan, los países afectados de la región, con el apoyo de la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se constituyeron en el Comité de Seguimiento de la CIREFCA, bajo la presidencia del Gobierno de Costa Rica.

Tal y como lo contempla el párrafo 41 del Plan de Acción, el Comité de Seguimiento, a través de su presidencia, pondrá en conocimiento a los países que asistan a su reunión anual internacional, los informes nacionales, y hará una

evaluación conjunta de los progresos realizados en la ejecución del Plan de Acción. En ese sentido, el Comité funcionará como Comité ad-hoc de los mecanismos de ejecución de la aplicación del Plan a nivel regional.

Dentro de la labor que le fuera encomendada por el Plan de Acción Concertado de CIREFCA, este Comité celebrará reuniones regionales, en las cuales se intercambie información sobre los avances de dicho plan en cada uno de los países, analizará el contexto regional para la reorientación de acciones y ajustará calendarizaciones; y, planteará los problemas y necesidades no contemplados por el plan de acción.

Por su parte, el Alto Comisionado comunicará las conclusiones de estas reuniones en sus informes al Comité Ejecutivo del ACNUR y al Consejo Económico y Social (ECOSOC), de conformidad con la resolución 43/118 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por otro lado, el PNUD presentará informes a las distintas instancias comprendidas dentro de los mecanismos de ejecución del PEC, de igual manera que a su Consejo de Administración.

Finalmente, podemos establecer que a nivel internacional, los países afectados, con el apoyo de la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas, el ACNUR y el PNUD, continuarán actuando en conjunto a nivel internacional constituidos en el Comité Internacional de Seguimiento de CIREFCA, el cual fue establecido con el fin de reunirse anualmente para recibir los informes de los Comités Nacionales de Coordinación relativos a la implementación de los programas contemplados en el Plan de Acción.

3.4 POLITICAS NACIONALES DE CADA UNO DE LOS PAISES DE LA REGION, INCLUYENDO MEXICO Y BELICE.

En el curso de los diez años anteriores al establecimiento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos se habían desplazado casi dos millones de éstos.

Lo que dio origen a que se pusieran en marcha numerosos programas de asistencia para mejorar la situación de las poblaciones afectadas. No obstante que, en varios casos se habían logrado algunos progresos en la búsqueda de soluciones permanentes, para la mayoría de las personas desarraigadas las alternativas definitivas y viables estaban aún por identificar.

Para corregir esta situación, los gobiernos de los siete países interesados habían emprendido estudios detallados de los traslados de la población en la región, y preparado propuestas de proyectos que serían presentados a la Conferencia, conforme lo establecido en las reuniones preparatorias de la Conferencia de mayo de 1989.

Por otro lado, en la Declaración y Plan de Acción Concertado, la Conferencia acordó que debían crearse mecanismos de seguimiento para desarrollar estas propuestas en posiciones más concretas para asegurar con éxito su puesta en marcha. Al respecto, cabe destacar que "La CIREFCA nunca fue vista como un suceso aislado"... "La reunión en la Ciudad de Guatemala fue sólo el comienzo de un proceso", tal y como lo señala el Director de la Oficina Regional del ACNUR para América Latina y el Caribe, Sr. Leonardo Franco (21).

De acuerdo a lo anterior, después del establecimiento de CIREFCA y durante 1990, se formaron los comités nacionales en cada uno de los siete países de la región para coordinar el trabajo de los Ministerios que tratan normalmente con los temas de desarrollo y de la asistencia a las personas desarraigadas.

En la mayoría de estos países, los funcionarios gubernamentales han estado trabajando junto con los representantes de los países donantes, las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales en los grupos de apoyo establecidos a lo largo de 1990, de conformidad con el Plan de Acción, donde se elaboran las propuestas de los proyectos que serán presentados a la reunión anual del Comité de Seguimiento.

A continuación daremos una breve reseña de cómo incidió la CIREFCA a nivel interno en cada uno de los países de la región afectados por este problema.

Inicialmente, apreciaremos las acciones a nivel normativo que los gobiernos centroamericanos llevaron a cabo como consecuencia de la aplicación del Plan de Acción Concertado de la Conferencia; posteriormente, analizaremos más claramente cómo se aplicó en la práctica lo estipulado en el citado plan.

 (21) ACNUR. Revista Refugiados. "CIREFCA: otro paso hacia adelante" No. 66, julio-agosto 1990. p. 10

3.4.1 CUESTION NORMATIVA.

Belice.

Las grandes líneas del enfoque gubernamental en torno al problema de los refugiados asentados en sus territorios, se centran en los siguientes aspectos: asegurarse que se trata de auténticos refugiados; la poca vigilancia en la frontera con Guatemala; proporcionar documentación a todos los inmigrantes; la política de regreso al país de origen de aquellas personas que no pudieron demostrar su calidad de refugiado; las ventajas de un desarrollo agrícola controlado y la destrucción que ocasionaba en la agricultura el sistema de tala y quema; la presión que ejerció la presencia de los refugiados en los sistemas locales de educación y sanidad; y, la disposición de los inmigrantes para trabajar por salarios inferiores a los de los nacionales.

Sin embargo, con el cambio de gobierno ocurrido después de las elecciones generales que se realizaron en septiembre de 1989, se dio el inicio de importantes cambios en la política nacional relativa a los refugiados.

Si bien se ha afirmado que en la práctica había pocas diferencias entre los partidos políticos de Belice, el enfoque adoptado por el Peoples United Party (Partido de Unidad Popular, PUP) con respecto a la presencia de refugiados en el país ha demostrado sin duda que difiere del seguido por el partido saliente, el United Democratic Party (Partido Democrático Unido, UPD).

La base de esa diferencia fue la intención del nuevo Gobierno de convertirse en signatario de la Convención de 1951 y de su Protocolo Facultativo de 1967. Además, el Gobierno beliceño convino en que los proyectos de desarrollo debían beneficiar a todas las categorías de inmigrantes y no sólo a los refugiados adscritos y a los beliceños.

Cabe señalar que la política del Gobierno Beliceño estaba encaminada a la integración socioeconómica de los refugiados en el país. Pero, se negaba a firmar la Convención del 51 argumentando que: "Nos preocupa el hecho de que la Convención exija que los gobiernos hagan ciertas cosas que no son económicamente posibles para nosotros; por eso no queremos comprometernos a algo que no podemos cumplir" (22).

 (22) CIREFCA. Informe sobre los avances en la Ejecución del Plan de Acción Concertado en favor de los refugiados, repatriados y

La preocupación básica del gobierno saliente se orientó fundamentalmente a mantener el equilibrio étnico en el país. Tal vez en esto difieren los enfoques de ambos partidos. Por una parte, se consideraba que el pluralismo se derivaba de un equilibrio numérico entre los grupos étnicos predominantes en el país -los criollos y los mestizos. Por otra parte, el pluralismo se concibió como un proceso en el que hay un enriquecimiento cultural recíproco entre los grupos étnicos que forman el país. En ese modelo de pluralismo, se consideraba que es el enriquecimiento cultural recíproco, no la separación, lo que constituye la base de la unidad nacional (23).

No obstante lo anterior, el Gobierno estableció el Ministerio de Desarrollo Económico, cuya función principal consiste en establecer enlace con los organismos de financiación regionales a fin de atraer fondos para proyectos de desarrollo.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores mantiene contacto con los programas económicos bilaterales y multilaterales y los coordina a nivel de políticas. El Gobierno también trabaja en estrecho contacto con ONG locales y con representantes locales de organismos internacionales tales como la CEE, la USAID y la Cruz Roja Internacional.

Asimismo, el Gobierno coordina la asistencia que proyecta prestar al proyecto PRODERE, conjuntamente con la Oficina del ACNUR, a los refugiados en la periferia de Belmopán y en Belice meridional.

Cabe señalar que en 1990 el nuevo Gobierno beliceño se adhirió a los instrumentos internacionales relativos a los refugiados (La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados), respecto a su legislación interna, creó el Refugee Act de Belice, el cual introduce el término de refugiado y establece los mecanismos para la determinación de la calidad de refugiado, así como los deberes y derechos de las personas reconocidas como tales.

Como se convino en la CIREFCA, el Gobierno de Belice creó un Comité Nacional como mecanismo institucional para la aplicación del Plan de Acción.

desplazados centroamericanos. Primera Reunión del Comité
 Internacional de Seguimiento, Documento CIREFCA/CS/90/1 Nueva
 York, 27-28 de junio de 1990.

(23) Ibid.

Costa Rica.

El Gobierno de Costa Rica respeta y aplica las disposiciones de los convenios internacionales sobre refugiados, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, ratificados por este país en 1977, y reitera su voluntad de dar cumplimiento a las reglamentaciones complementarias de los instrumentos internacionales mencionados, como lo ha hecho mediante la promulgación de decretos que establecen políticas para el desarrollo de programas y proyectos, así como el órgano encargado de coordinar y dirigir las actividades para la atención y ayuda a los refugiados, y los procedimientos y requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado y para el otorgamiento del permiso laboral.

El Gobierno, bajo la coordinación y rectoría de la Dirección General para la Ayuda y Protección del Refugiado (DIGEPARE), adscrita a la Presidencia de la República, ha logrado sistematizar su estructura gubernamental al encomendarle competencias propias de la función pública a las distintas instancias gubernamentales especializadas: salud, trabajo, educación, etc., al coordinar con organismos internacionales el desarrollo de sus atribuciones y al delegar en la agencias no gubernamentales las tareas de ejecución en determinados programas (24).

En este contexto, el Gobierno estableció un plan de acción para la integración, la repatriación o el reasentamiento en terceros países. Sin embargo, pretende ir más allá a fin de crear un sistema nacional de protección y ayuda para los refugiados, que tome en cuenta sus posibilidades y necesidades, el impacto socioeconómico y cultural de su presencia en el país, en relación con la población más vulnerable.

Entre los objetivos y compromisos del Gobierno, adquirió singular importancia la creación de un sistema integral equilibrado y justo para la atención y tratamiento del refugiado que armoniza con la situación socioeconómica del país y la ayuda internacional; las necesidades del refugiado y su repercusión en los sectores socioeconómicos vulnerables de la población local; y las posibilidades de capacitación del refugiado y su integración en determinadas zonas geográficas y actividades sociolaborales.

Por lo anterior, el Gobierno costarricense expresa su voluntad de apoyar en forma prioritaria el proceso de

(24) Ibid. Doc. CIREFCA/CS/90/2.

repatriación de los refugiados e indocumentados centroamericanos que se encuentran en el país, ya que considera que la repatriación voluntaria libre e individualmente expresada es la mejor solución a la problemática de las poblaciones desarraigadas.

En ese sentido, se tornó necesario coordinar más allá de los aspectos meramente migratorios y de organización logística de la repatriación. Asimismo, utilizando el marco de la Comisión Tripartita Nicaragua-Costa Rica-ACNUR, se hizo necesario abordar una coordinación de las políticas con el objeto de facilitar el proceso de repatriación voluntaria.

En la propuesta que Costa Rica presentó a la CIREFCA, se comprometió a buscar las soluciones migratorias, laborales y sociales que permitieran resolver la problemática de aquellos refugiados que transitoria o definitivamente optaran por permanecer en el territorio.

En cumplimiento de lo acordado en el Plan de Acción de CIREFCA, el Gobierno costarricense estableció la creación de un Comité Nacional de Coordinación, mediante un Decreto Ejecutivo suscrito por el Presidente de la República y el Ministerio de la Presidencia el 12 de septiembre de 1989.

Las principales atribuciones de este Comité son establecer, promover y realizar una coordinación entre instituciones gubernamentales, países cooperantes, organismos internacionales, agencias financieras, ONG, etc., para la ejecución de proyectos en favor de los refugiados y de los indocumentados (desplazados externos) en el país.

Además, se constituyeron los Grupos de Apoyo contemplados en el Plan de Acción, con la participación de autoridades nacionales, representantes de países cooperantes, el ACNUR, el PNUD y las ONG.

Como parte de los mecanismos de seguimiento es necesario destacar la existencia de una Comisión tripartita, compuesta por los Gobiernos de Costa Rica, Nicaragua y el ACNUR, que es la estructura mediante la cual se lleva a cabo la coordinación de todas las acciones relativas al proceso de repatriación voluntaria de refugiados nicaraguenses.

En cuanto a la repatriación voluntaria de otros refugiados centroamericanos, ésta se realiza mediante el ACNUR con la colaboración de la Organización Internacional para las

Migraciones y en coordinación con el Gobierno de Costa Rica y el respectivo Gobierno de donde es originario el refugiado.

El Salvador.

En el caso de El Salvador, las negociaciones de paz entre el Gobierno y los grupos rebeldes continúan bajo los oficios de las Naciones Unidas y la colaboración de algunos países. Los resultados de las distintas rondas de conversaciones de paz han sido positivos y se espera que la pacificación y su consecuente proceso de reconciliación nacional comience en un futuro cercano.

Bajo este marco de referencia, y de acuerdo a los compromisos adquiridos, el Gobierno salvadoreño ha iniciado acciones relacionadas con el problema de la población desarraigada, a través de planes, programas y proyectos orientados hacia la búsqueda de una solución duradera mediante la adopción de una política general que consiste en reincorporar a la población desplazada, repatriada y refugiada al proceso de desarrollo económico y social del país, es decir, a la transición de atención de emergencia al desarrollo.

De esta manera, el Gobierno busca mediante la implementación de proyectos integrales, alcanzar la autosuficiencia garantizando una generación de ingresos que a su vez les de la oportunidad de insertarse en el desarrollo nacional, para ello hace énfasis en la participación de la mujer, el retorno o reasentamiento de la población en sus lugares de origen, la ejecución de actividades productivas y la capacitación laboral, todo ello en función de alcanzar un desarrollo local con plena participación popular en coordinación con agencias e instituciones especializadas y en especial en concordancia con los planes de desarrollo municipal.

Por lo anterior, el Gobierno salvadoreño, consciente de que los ejes centrales para la solución de este problema son la integración de los refugiados y la plena reintegración de los repatriados y desplazados, busca proporcionar no solamente los medios materiales para el logro de tales objetivos, sino sustentarlo a través de medidas políticas y actitudes que incorporen el potencial humano de los grupos afectados a su propio desarrollo (25).

(25) *Ibid.* Documento CIREFCA/CS/90/3

En ese sentido, el Gobierno pone especial énfasis en la conveniente y útil consideración que debe existir entre éste y las ONG para lo cual incentiva el diálogo y el conocimiento de ellas. La mejor prueba de este interés radica en que de los cuatro proyectos presentados a la Conferencia tres fueron aejcutados por ONG conjuntamente con las agencias de Naciones Unidas (ACNUR y PNUD, entre otras).

Como hemos visto, el compromiso adquirido en la Conferencia exigió a los países afectados la creación de los mecanismos necesarios para la continuidad de acciones y la promoción de los proyectos sujetos de financiamiento.

El Gobierno de El Salvador, con el objeto de cumplir con este compromiso creó el Comité Nacional de Coordinación a nivel político conformado por miembros principales y suplentes de los Ministerios de Obras Públicas, Educación, Salud y Asistencia Social, Planificación, Agricultura y Ganadería, Relaciones Exteriores y el Interior.

Con respecto al marco institucional, dentro de la organización del Ministerio del Interior se cuenta con instituciones ejecutoras (CONADES, DIDECO) relacionadas íntimamente con la atención a la población desplazada, repatriada y refugiada.

Finalmente, y en previsión a un acuerdo de paz entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), el Ministerio de Planificación ha preparado un Plan de Reconstrucción Nacional en el cual se incluyen acciones en favor de esta población.

Guatemala.

Una de las políticas del Gobierno guatemalteco para la atención de los refugiados, contempla la reafirmación y el respeto al principio de la repatriación voluntaria libre e individualmente expresada. Para poner en marcha esta política, Guatemala ha tomado las medidas necesarias, en estrecha coordinación con el ACNUR, con el propósito de facilitar la repatriación de aquellos que han optado por esta solución.

En cuanto a los refugiados que no hubiesen aceptado esta solución, la política del Gobierno es la de apoyar su inserción económica promocionando su organización y capacitación, así como su contribución a la economía guatemalteca, por medio de créditos de microempresas con fondos

internacionales ejecutados a través de ONG.

Como avance en este tema, se ampliaron las funciones de la Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR), denominándosele Comisión Especial de Atención a Refugiados, a fin de que ésta sea el ente coordinador a nivel nacional no solo de las acciones referentes a repatriados y desplazados, sino también de aquellas que atañen a los refugiados en Guatemala.

El Gobierno de Guatemala, en cumplimiento de lo acordado en CIREFCA, decretó la creación del Comité Nacional de Coordinación (CNC) el 2 de abril de 1990, el cual está presidido por el representante del Ministerio de Relaciones Exteriores en CEAR y conformado además por el Ministerio de Desarrollo, el Ministerio de la Defensa Nacional y el Comité de Reconstrucción Nacional.

El CNC cuenta con el apoyo y contribución del ACNUR y del PNUD y le corresponden las siguientes atribuciones: obtener los recursos necesarios para realizar los proyectos formulados a favor de la población en cuestión a través de las vías que el propio Gobierno acuerde; elaborar informes sobre la ejecución del Plan de Acción; y, formar los Grupos de Apoyo (26).

Otro aspecto positivo relacionado con el seguimiento de CIREFCA es la constitución del Grupo de Apoyo contemplado en el Plan de Acción. Tras consultas informales llevadas a cabo con algunos países cooperantes y ONG, a partir de mayo de 1989, el Grupo quedó formalmente constituido, el 6 de abril de 1990, como un foro para lograr el acercamiento con los países cooperantes y las ONG, con el fin de compartir criterios respecto a las actividades desarrolladas en el marco de la Conferencia y a la evaluación de las mismas.

Finalmente, la cuestión de los refugiados guatemaltecos es uno de los temas prioritarios en la agenda del Diálogo por la Paz, mientras que la reciente creación del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) pretende aliviar algunos de los problemas que enfrentan las poblaciones más afectadas por el conflicto (27).

(26) *Ibid.* Documento CIREFCA/CS/90/5.

(27) Documento PS/11.6.3/193. Misión Permanente de Guatemala ante las Naciones Unidas. Nueva York, 21 de junio de 1991.

Honduras.

El Gobierno de Honduras continúa manteniendo su política de ofrecer asilo irrestricto a aquellas personas que se han visto obligadas a abandonar su país de origen especialmente por circunstancias de seguridad personal.

Hasta el momento, Honduras no ha suscrito los dos instrumentos internacionales que rigen la protección internacional de los refugiados. Sin embargo, el Gobierno de este país da seria consideración y análisis a la adhesión de estos instrumentos. No obstante, sin ser parte de dichos mecanismos internacionales ha cumplido cabalmente con los objetivos y obligaciones señaladas para los países receptores de refugiados.

Asimismo, el Gobierno de Honduras, a iniciativa de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), revisa la legislación existente referente a los refugiados, desplazados y población irregular a fin de formular las leyes, las normas y los procedimientos necesarios o, en su defecto, las reformas para darle el soporte adecuado a las actividades que pretende realizar.

Sin embargo, mientras se presentan los resultados de la aplicación de esta política, se contrasta el hecho desfavorable de que las zonas fronterizas del país han sido consideradas desde hace muchos años como las áreas deprimidas de menor desarrollo, señalamiento que se hace sentir en los planteamientos estratégicos y en los planes nacionales de desarrollo actuales y los que anteceden a la década de los ochenta (28).

Como esfuerzos oficiales orientados a mejorar estas zonas se pueden encontrar en el Plan de Desarrollo para la Región de Occidente (en etapa de negociación), el Plan de Desarrollo para la zona del Trifinio (parte en ejecución y parte en negociación), el Plan de Desarrollo Rural Integrado La Paz-Intibucá (en ejecución), el PRODERE (en proceso acciones urgentes y gestiones finales para su ejecución) y algunos microproyectos de la Mosquitia, Departamento de Gracias a Dios (en negociaciones finales).

Dado que los proyectos están orientados a la

(28) CIREFCA. Informe sobre los avances... Op. Cit. Documento CIREFCA/CS/90/6

población marginal rural, de donde se generaron, la base de la organización son los Comités de Desarrollo Comunal (CODECO), los cuales cuentan con la participación democrática de líderes voluntarios y formales de la comunidad, incluyendo autoridades locales, maestros y paratécnicos locales encargados de implementar las acciones programadas por los entes gubernamentales que cuidan de la salud, nutrición, y otros.

Los CODECO, bajo la orientación de la Unidad Ejecutora (CONARE), coordinan y programan las acciones integradas de los subcomités con los planes de asistencia técnica de los agentes de extensión de los organismos de Gobierno y de las ONG presentes en la comunidad.

Aún cuando no se ha anunciado formalmente una política de integración de refugiados en la vida económica nacional, Honduras está facilitando la salida temporal de refugiados para realizar actividades económicas en la región oriental. Asimismo, se considera el aprovechamiento de un porcentaje de la fuerza de trabajo refugiada en la ejecución de los proyectos propuestos.

Ahora bien, en cumplimiento de lo acordado en la Conferencia de mayo de 1989, el Gobierno de Honduras integró un sistema organizativo para efectuar el seguimiento y las acciones para la ejecución del Plan de Acción de CIREFCA.

En consecuencia, se creó el Comité Nacional de Coordinación y Seguimiento, conformado por las Secretarías de Gobernación y Justicia, Relaciones Exteriores, Planificación, Coordinación y Presupuesto, la Comisión Nacional para Refugiados, el ACNUR y el PNUD. Asimismo, se creó el Consejo Consultivo de Población, conformado por diversas Secretarías de Estado.

Como resultado de los esfuerzos realizados, el Comité Nacional de Coordinación y Seguimiento resolvió preparar y presentar una propuesta de ampliación en el marco del PRODERE que incluyera como beneficiarios del desarrollo los municipios fronterizos no contemplados.

Esta propuesta ha sido presentada oficialmente y se encuentra en trámite ante las Naciones Unidas y el Gobierno de Italia, país donante. Por su parte el Consejo Consultivo de Población ha estado abordando la temática jurídica, las acciones de carácter humanitario y las relaciones existentes en asuntos de política interna del país, a fin de ajustar y actualizar mediante diferentes acciones lo relativo a la Ley de Población y Política

Migratoria, asuntos laborales y lo concerniente a la nacionalización.

México.

Aún cuando el Gobierno de México no ha accedido a los instrumentos internacionales sobre el reconocimiento y protección de los refugiados, ha modificado su legislación interna para introducir el término de refugiado y establecer los mecanismos necesarios para la determinación de dicha condición, así como los derechos y deberes de estas personas. Las reformas al artículo 42 de la Ley General de Población, a mediados de 1990, además de ser un importante logro jurídico, incluyeron textualmente la definición de refugiado utilizada en el párrafo tercero de la Declaración de Cartagena de 1984, cuya definición es más amplia que la establecida por la Convención, tal y como lo vimos en el Capítulo I.

Por otro lado, es importante reconocer que si bien la evolución de la situación de los refugiados guatemaltecos en México no ha presentado ningún cambio sustancial desde la realización de la CIREFCA, se han registrado repatriaciones de guatemaltecos y de otras nacionalidades en el sureste, aún cuando estas cifras no alcanzan los niveles de crecimiento demográfico natural.

En respuesta a los compromisos asumidos por el Gobierno mexicano en la Conferencia de mayo de 1989, el 18 de septiembre de 1989 fue convocado el Comité de Nacional de Coordinación y Seguimiento por el Secretario de Gobernación, que es, el Presidente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). En dicho Comité participaron las tres Secretarías integrantes de la COMAR: la de Gobernación, la de Relaciones Exteriores y la del Trabajo y Previsión Social; e igualmente, la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). La primera reunión del Comité se celebró el 28 de septiembre.

En el seno del Comité se constituyeron los Grupos de Trabajo sobre: salud, educación, desarrollo agropecuario, restauración de sitios arqueológicos y rehabilitación ambiental. Es importante hacer notar que estos grupos de trabajo están funcionando ya de hecho y de manera no formalizada desde inicios de 1989.

Asimismo, se llevó a cabo el establecimiento del Grupo de Apoyo a los Programas previstos en el Plan de Acción de CIREFCA. Este Grupo celebró dos reuniones en la Cancillería

mexicana, el 23 de febrero y el 25 de mayo, respectivamente, en donde tuvo la oportunidad de participar y constatar la disposición de las instancias involucradas de intervenir y apoyar los programas implementados por el gobierno de México en favor de los refugiados.

En términos generales los participantes manifestaron su aprobación por la puesta en marcha de los programas, señalando los problemas por las diferencias entre los programas de Quintana Roo y Chiapas, pero, destacando que hay mejoría en este último estado. No obstante dicha mejoría, se consideró que siempre hay necesidad de más recursos.

Al respecto, se enfatizó la inquietud y la necesidad de una mayor concreción en los proyectos, aprobando las precisiones dadas, en particular por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), sobre la participación y acciones de las organizaciones no gubernamentales, especialmente las de carácter religioso.

De la misma manera, se manifestó aprobación general en el sentido de que mientras llegue la repatriación, la vía de la autosuficiencia es la más deseable, aunque en Chiapas esta medida es más difícil dados los problemas referidos a la tenencia de la tierra. Como ejemplo de lo anterior, se señaló a Chiapas, donde el trabajo asalariado no sólo alivia las necesidades sino que les otorga dignidad a los grupos de refugiados (29).

(29) En este sentido, se rindió un reconocimiento a la aportación y ayuda por parte de la comunidad europea, Suecia y España, así como a las entidades que manifestaron el deseo de seguir cooperando en estas actividades.

Se subrayó que la utilización de los recursos debe beneficiar a los refugiados sin provocar una separación o enfrentamiento con las comunidades locales.

Con respecto a la escasez de recursos se consideró necesaria una mayor imaginación y creatividad para que de éstos se derive el mayor provecho posible; todos los asistentes destacaron la utilidad de las visitas a los campamentos de refugiados guatemaltecos en el país.

Nicaragua.

El Gobierno revolucionario se adhirió a la Convención y al Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados en febrero de 1980, así como a otros convenios internacionales sobre derechos humanos donde se contempla la protección de los refugiados.

La Constitución Política promulgada el 9 de enero de 1987 establece la igualdad de derechos y obligaciones a nacionales o extranjeros, salvo los derechos políticos (Art. 27), y garantiza el derecho de silo "a los perseguidos por luchas por la democracia, la paz, la justicia y los derechos humanos" (Art.42).

Los refugiados gozan del derecho a la seguridad personal, a la libre circulación, a la educación y a la salud, al reconocimiento de los títulos obtenidos en el extranjero y al uso del recurso de amparo en caso de afectarse dichos derechos. En el supuesto de la población centroamericana, la Constitución permite obtener la nacionalidad nicaraguense sin renunciar a la anterior siempre que residan en el país (30).

En 1981, el Gobierno creó la Oficina Nacional para Refugiados como la instancia oficial de atención a esta población, normándose sus funciones mediante el decreto No. 1.096 (1982) y su reglamento (1984). Actualmente, se denomina Dirección Nacional de Refugiados (DNR).

Esta instancia es la encargada de determinar la condición de refugiado junto con las autoridades migratorias y coordinar la ayuda de emergencia y los proyectos de integración para los refugiados. Existen además otras organizaciones internacionales que han colaborado en la atención de la población refugiada, tanto en la ayuda de emergencia como en proyectos productivos, como por ejemplo, la Consejería, el Comité Intergubernamental para las Migraciones, el Socorro Popular Francés y el Programa Mundial de Alimentos.

Desde el inicio de las acciones de atención especial a la población, el Gobierno de Nicaragua ha adquirido una serie de compromisos en beneficio de ésta, siendo los más importantes:

(30) CIREFCA. Instrumentos sobre los ... Op. Cit. Documento
CIREFCA/CS/89/7

i) Para la población desplazada se garantiza la libertad de escoger su propia residencia y modificarla cuando así lo desee, la libertad de organización, el acceso a la tierra y a los beneficios de la Reforma Agraria, acceso a los servicios sociales y generales que ofrece el Gobierno y acceso a crédito de los programas de financiamiento de los bancos del Sistema Financiero Nacional;

ii) A la población repatriada se garantiza además de lo mencionado, el retorno con plenas garantías ciudadanas y constitucionales, libertad de acción y movilización en todo el territorio nacional y la plena reinserción a la vida política; y,

iii) En cuanto a la población refugiada se garantiza, además de lo señalado arriba, ofrecido a la población desplazada, la igualdad de derechos y obligaciones de que gozan los nacionales, salvo los derechos políticos. También gozarán del derecho a la seguridad personal y a la libre circulación, el reconocimiento de títulos profesionales adquiridos en el extranjero, el derecho al recurso de amparo y para los centroamericanos, el derecho a obtener la nacionalidad nicaraguense sin perder la propia.

En cuanto al contexto legal en que opera la desmovilización, repatriación y reinserción de la resistencia nicaraguense, el Gobierno ha hecho declaraciones explícitas: "Los miembros de la resistencia nicaraguense y sus familiares que decidan acogerse al Plan Conjunto para la Desmovilización, Repatriación o Reubicación voluntaria en Nicaragua y en terceros países, desde el momento en que reciban tal constancia de parte de la CIAV, obtendrán plenas garantías de seguridad y disfrute de sus derechos y deberes ciudadanos" (31).

Dadas estas garantías para la desmovilización y reinserción se hace posible conseguir la reincorporación de esta población por la vía de la ejecución de los programas de desarrollo integral que el Gobierno de Nicaragua actualmente impulsa con el apoyo del ACNUR.

Desde noviembre de 1988 y dentro del marco del PEC, el Gobierno de Nicaragua tomó la decisión de crear una comisión nacional para atender el problema de los refugiados. Esta comisión estuvo coordinada por la Secretaría de Planificación y Presupuesto e integrada por diversas instancias gubernamentales vinculadas con el tema.

(31) Ibid.

En junio de 1989, se ratificó a dicha comisión para fungir como el Comité nacional de Coordinación de acuerdo a los mecanismos establecidos en CIREFCA. Dicha Comisión tiene entre sus funciones la responsabilidad de dictar, en coordinación con los Gobiernos Regionales, las líneas de desarrollo de los programas y proyectos relativos a la población afectada por el conflicto bélico y la formulación detallada de éstos, además de establecer y promover una coordinación regular y ágil entre los organismos nacionales e internacionales y las ONG.

Además, se ha creado el Grupo de Apoyo, integrado por las representaciones diplomáticas de los países cooperantes, ONG y organismos multilaterales con presencia en el país, los cuales se reúnen periódicamente con los miembros de la Comisión Nacional, a fin de informarse mutuamente, dar seguimiento a los programas, promover la movilización de recursos y coordinar acciones.

El 2 de junio de 1989, se constituyó la Comisión Nacional de Reasentamiento bajo la coordinación del Ministro del Instituto Nicaraguense de Seguridad Social y Bienestar con los mismos miembros de la Comisión Nacional, enfocada a la organización y ejecución del Programa de Atención a los Desmovilizados de la Resistencia Nicaraguense.

Finalmente, a principios de 1991, cerca de 80,000 nicaraguenses han regresado a su país de origen a través de los programas de retorno enmarcados en CIREFCA y la CIAV. Para lograr esta situación y proporcionar a los retornados las condiciones necesarias para su reinserción, el Gobierno nicaraguense formuló un Plan de Reconciliación Nacional (PRN), readecuó los proyectos de la CIREFCA y, en colaboración con el ACNUR y el PNUD, diseñó y ha comenzado a implementar "proyectos de impacto rápido" (PIRs). Estos últimos han sido generosamente financiados por países como E.U.A., Finlandia, Noruega y Suecia y establecen un nexo entre la asistencia de emergencia y los proyectos de desarrollo a largo plazo a través del fortalecimiento de actividades productivas de los repatriados y sus comunidades.

3.4.2 CUESTION PRACTICA

Belize.

La idea esencial, desde la llegada inicial de refugiados centroamericanos a Belice a fines del decenio de 1970 y principios de 1980, ha sido armonizar las necesidades de Belice con la capacidad de los refugiados. La enorme mayoría de los refugiados centroamericanos que llegaban a Belice se ocupaban en trabajar la tierra antes de abandonar su país de origen, en

virtud de que el desarrollo agrícola reviste máxima prioridad para el Gobierno.

Por lo anterior, existen problemas como el de la tenencia de la tierra, de infraestructura, de inaccesibilidad a la tierra, deficientes instalaciones de comercialización interna e insuficientes servicios para la exportación de Belice que fácilmente podría producir.

Sin embargo, es indudable que para que los refugiados se integren plenamente desde el punto de vista económico, éstos deberán dedicarse principalmente al sector de los trabajadores agrícolas, o de la producción agrícola en pequeña escala, o a ambos.

Debido a diversos factores geográficos la afluencia de refugiados a Belice ha sobrecargado aún más su presupuesto y, a su vez, crea problemas sociales: el 14.75% de la población del país está integrada por refugiados y otros inmigrantes centroamericanos. Además el Gobierno de Belice ha visto una afluencia adicional de refugiados tras la reciente violencia en El Salvador (32).

En este sentido, el Gobierno considera que sus políticas humanitarias alivian los problemas de los refugiados lo que justifica su solicitud de apoyo internacional para hacer frente a estos problemas.

Al respecto, en 1989, el ACNUR dio continuidad a los programas que estaban en curso e inició otros nuevos a través de la Oficina de Refugiados, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Servicios Sociales, el Apostolado de los Refugiados y el Consejo de Iglesias de Belice.

Entre los nuevos programas cabe señalar el de asistencia alimentaria a las personas que piden asilo, el de educación para adultos, el de rehabilitación física para los niños refugiados impedidos y, el de programas de generación de ingresos mediante artesanías.

En virtud de lo anterior, el Gobierno beliceño elaboró una lista de prioridades entre los proyectos presentados a la Conferencia, de conformidad con el Plan de Acción, entre los

(32) *Ibid.* Documento CIREFCA/CS/90/1

que destacan (33):

1.- Los Hospitales regionales y la atención primaria de la salud constituyen la prioridad absoluta debido a la falta de recursos locales -recursos humanos, de infraestructura e institucionales. El sistema actual de prestación de servicios de salud es inadecuado para atender la afluencia de refugiados.

2.- El apoyo institucional para que el Gobierno coordine la asistencia a los refugiados: de conformidad con la decisión de establecer un marco jurídico local con respecto a la inmigración y a los refugiados, el Gobierno de Belice necesita asistencia para crear instituciones que apliquen las leyes promulgadas, dado que las rudimentarias instancias actuales son insuficientes.

3.- Proyecto relativo a la infraestructura del mercado (caminos y enlace entre instalaciones): este proyecto tiene alta prioridad porque gracias a él se abrirán zonas donde en el momento actual, los refugiados y los beliceños no pueden alcanzar todo su potencial productivo. Se trata de zonas que tradicionalmente no se han utilizado y que no están incluidas en la estrategia nacional de desarrollo.

4.- Proyecto de ampliación del sistema de abastecimiento de agua y saneamiento rural de Toledo: en la fase I de este proyecto (1986-1988) se proporcionó agua potable a 14 comunidades rurales y letrinas sanitarias a otras 6; las comunidades restantes en esta zona relativamente remota pero muy productiva, todavía hacen frente a graves problemas en materia de salud y saneamiento, problemas que se ven agravados por la afluencia de refugiados a este Distrito.

5.- Excavación de lugares arqueológicos: este proyecto ayudará a alcanzar el potencial turístico subutilizado de Belice. Hay importantes lugares arqueológicos que sólo se han excavado parcialmente o cuya preservación es urgente. El proyecto también creará empleos para los refugiados y los nacionales y generará una afinidad cultural entre la población local.

6.- Proyecto de asentamientos rurales en el Valle de la Paz, Fase II: este proyecto fortalecerá y ampliará el único asentamiento rural planificado en Belice, un asentamiento invaluable para los colonos, tanto los refugiados como los nacionales, y que está encaminado a la producción agrícola.

7.- Refugiados y beliceños -Proyecto de Microcrédito: este proyecto tiende a fomentar la autosuficiencia.

(33) Ibid.

La mayor parte de los proyectos descritos tienen por objeto prestar asistencia a los refugiados, a otras categorías de personas y a los beliceños en todo el país o en varios distritos. Sin embargo, hasta antes de celebrarse la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de la Conferencia, todavía no se iniciaba ninguno de los proyectos presentados a la CIREFCA en mayo de 1989.

Costa Rica.

Ante la compleja problemática de la población refugiada y desplazada por la situación geopolítica en Centroamérica, el Gobierno costarricense ha determinado la necesidad de ampliar los sistemas de atención de estos flujos migratorios, orientados a la búsqueda de soluciones durables que contribuyan a la autosuficiencia, incorporación e integración de esta población al proceso de desarrollo nacional.

Para el Gobierno de Costa Rica es indudable que la mejor solución para estas personas se plantea en la repatriación voluntaria, que sólo podrá darse en forma importante cuando las causas que generaron la salida del país de origen ya no persistan.

Complementariamente a la línea de apoyo a la repatriación voluntaria, el Gobierno de Costa Rica articula su propuesta en distintos proyectos que tienen por objetivo central buscar la integración planificada de los refugiados e indocumentados que residualmente permanezcan en el país tras el proceso de repatriación voluntaria, de acuerdo a criterios migratorios y laborales precisos, que tengan en cuenta las posibilidades económicas y sociales y las prioridades de desarrollo del país.

En ese sentido, el Gobierno presentó nueve proyectos, de los cuales tres tenían como objetivo principal lograr determinar las características y magnitud del problema (34):

Proyecto I: Censo Nacional de Extranjeros Indocumentados, que permite una regularización migratoria.

Proyecto II: Regularización y Control Migratorio de Población Refugiada e Indocumentada que se encuentra en Costa Rica, que permite a su vez su incorporación laboral planificada al mercado de trabajo costarricense.

(34) Ibid.

Proyecto III: Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Trabajo para la Inserción Laboral de Refugiados e Indocumentados.

Asimismo, se presentaron otros dos proyectos complementarios con los anteriores:

Proyecto IV: Capacitación y Crédito para Refugiados en Costa Rica y/o repatriados en Nicaragua; y,

Proyecto V: Apoyo a Actividades Productivas y Comunales en Favor de la Autosuficiencia de la Población Refugiada Nicaraguense que Permanecerá en Costa Rica, cuyo objetivo es facilitar crédito y apoyo a actividades productivas generadoras de empleo, para la inserción económica de una parte de la población refugiada, que no encuentre solución dentro del limitado espacio laboral existente o que pueda mejorar su situación laboral en beneficio propio y del país.

Costa Rica ha basado su desarrollo económico en un esfuerzo constante por armonizarlo con un desarrollo social en torno a la justicia social, y particularmente, en sistemas educativos y de salud que garanticen el pleno acceso de la población a ambos servicios. Asimismo, ha sido prioridad del Gobierno el desarrollo de planes de vivienda que permitan superar las graves limitaciones que los sectores más desfavorecidos tenían para acceder a ésta.

Por lo anterior, es importante señalar que una estrategia tendiente a la incorporación de la población desarraigada tenga muy presente la dimensión social de los procesos de integración de la misma. En ese sentido, como tercer eje, el Gobierno presentó cuatro proyectos en el área social, los cuatro proyectos señalados son:

Proyecto VI: Fortalecimiento de los Servicios Nacionales de Salud para la Población Refugiada e Indocumentada.

Proyecto VII: Necesidades de Infraestructura Educativa para el Beneficio de Refugiados, Indocumentados y Nacionales.

Proyecto VIII: Crédito de Vivienda para Refugiados y Nacionales Participantes en Proyectos Productivos Mixtos.

Proyecto IX: Provisión de Servicios de Guardería Infantil para Madres Refugiadas, Indocumentadas y Nacionales que tienen como objetivo lograr el fortalecimiento de estructuras

sociales y el acceso a la vivienda de los refugiados e indocumentados para permitir su plena incorporación a los beneficios de desarrollo social del país.

Estos proyectos permitirán al Estado absorber a mediano plazo la carga adicional que representa la población desarraigada que decida permanecer en Costa Rica.

En mayo de 1989, el Gobierno costarricense presentó ante la CIREFCA una cartera de proyectos por más de 80 millones de dólares con miras a la integración de una gran parte de los refugiados e indocumentados que en ese momento se encontraban en el país.

Si bien es cierto que esta población permanece aún hoy día en Costa Rica y más bien ha aumentado con respecto al año anterior, la tendencia de los últimos acontecimientos acaecidos en Nicaragua y el deseo manifiesto de regresar a su país de una buena parte de la población nicaraguense que emigró hacia el territorio nacional, hacen prever que el proceso de integración, al menos en las proporciones planteadas ya no es necesario.

El Salvador.

En atención a los compromisos adquiridos en las reuniones de Esquipulas II, Alajuela, Costa del Sol, Tela y San Isidro de Coronado en la búsqueda del camino hacia la paz y a pesar de la agresión sufrida a finales de 1989, El Salvador está dando muestras a la comunidad nacional e internacional de su rechazo a la violencia, al dar las facilidades necesarias para la realización de las repatriaciones masivas, reconociéndole a esta población sus derechos ciudadanos, que les son inherentes, ubicándolos en lugares seleccionados voluntariamente por ellos dentro del territorio nacional.

En mayo de 1989, el Gobierno de El Salvador presentó a la Conferencia un documento que integra los proyectos que a juicio de éste solucionan la problemática de la población refugiada, repatriada y desplazada.

Con el reasentamiento de la población se inicia el programa de integración productiva que implica la consolidación de un plan de desarrollo social, especial y productivo. A la fecha, han sido dotados de servicios mínimos que comprenden vías de acceso, dispensarios de salud, escuelas y agua potable; de una manera paralela a este programa, se

encuentra el desarrollo de proyectos productivos, agrícolas y artesanales, que ofrecen algún nivel de ingreso en favor de la auto-suficiencia económica de esta población.

El programa ha sido diseñado con el fin de incorporar de una forma coordinada a la población beneficiaria bajo situaciones de traslado voluntario, respetando su identidad cultural, ya sea en sus lugares de origen o en lugares aledaños.

De esta manera, la población desplazada ha sido objeto de atención a través del diseño de programas que han incorporado proyectos de retorno y reasentamiento, así como mejoras a los campamentos. Es importante mencionar que, la estrategia de atención predominante para esta población, la constituye el reasentamiento en haciendas del sector reformado bajo el Convenio ISTA-CONADES, conocido como PLAN vincular y que al momento ha permitido reasentar a 4,250 personas en 16 haciendas distribuidas en todo el territorio nacional (35).

Pese a las acciones hasta hoy desarrolladas, los esfuerzos realizados no han sido suficientes para alcanzar resultados integrales que garanticen el desarrollo económico, social, cultural y físico espacial en las comunidades con población desarraigada.

Por lo anterior, se requiere de proyectos que puedan ampliar la cobertura de la educación básica en el área rural, especialmente para los sectores más pobres; proyectos orientados a elevar el nivel educativo de la población adulta con acciones de carácter no formal; proyectos que eleven el nivel de salud de la población vulnerable, en especial madres y niños recién nacidos; proyectos de instalación de letrinas y desparasitación; proyectos de ayuda alimentaria focalizados en las áreas geográficas con mayores deficiencias alimentarias y nutricionales; entre otros.

Al referirse a los positivos avances en las negociaciones entre el Gobierno salvadoreño y la oposición armada se señala el importante flujo de repatriados a su país de origen, el cual alcanzó niveles superiores a los esperados. En ese sentido, el retorno de refugiados salvadoreños desde Honduras y Panamá continuó en los últimos 12 meses y su reinserción a la vida nacional está siendo incentivada mediante cuatro de los

(35) Ibid. Documento CIREFCA/CS/90/.

diversas ONG nacionales e internacionales y financiados por algunos países europeos y Canadá.

Guatemala.

De los proyectos presentados por el Gobierno de Guatemala a CIREFCA en mayo de 1989, ninguno había recibido financiamiento por parte de la comunidad internacional hasta antes de celebrarse la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento.

Por otro lado, cabe destacar que el proyecto PRODERE no formó parte de las iniciativas presentadas por Guatemala a CIREFCA.

A finales de marzo de 1990, el proyecto PRODERE había empezado con acciones inmediatas, en las áreas de alfabetización, agricultura, salud, promoción social y reclutamiento de personal, y aún no se había concretado el financiamiento para el año.

Es importante destacar que, en el caso de Guatemala las negociaciones de paz entre el gobierno y los grupos rebeldes continúan bajo los buenos oficios de las Naciones Unidas y la colaboración de países amigos. En ese sentido, los resultados de las distintas rondas de negociación han sido positivos y se espera que la pacificación y su consecuente proceso de reconciliación nacional comiencen en un futuro cercano.

Asimismo, el Gobierno de Guatemala ha efectuado grandes avances en el proceso de negociación con los grupos alzados en armas y ha tomado medidas concretas para asistir a las poblaciones objeto de la CIREFCA.

Honduras.

En el marco de la estrategia de desarrollo para el país, el Gobierno de Honduras se propone como objetivo fundamental elevar el bienestar de la población, mediante un mayor crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso y de la riqueza en un contexto de fortalecimiento de la democracia y la paz.

En el aspecto económico, las acciones del Gobierno se orientan para dar una mayor integración entre los sectores de la producción privilegiando las actividades agrícolas

y forestales, así como la industria integrada a éstas, y apoyando particularmente la producción alimentaria para consumo interno mediante la explotación de los recursos naturales en forma racional.

En lo que concierne al área social, es objetivo del Gobierno combatir el rezago social y la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Desde el punto de vista del desarrollo territorial equilibrado, el Gobierno da especial énfasis a las zonas deprimidas, insulares y fronterizas mediante la ejecución de programas de desarrollo, tendientes a lograr un grado aceptable de autosuficiencia de la población beneficiaria en un plazo de tres años más o menos.

Atendiendo a las resoluciones tomadas en CIREFCA en el sentido de establecer prioridades dentro de las propuestas presentadas, que permitan la obtención de recursos para iniciar su ejecución en el futuro inmediato, se procedió a analizar los proyectos aplicando criterios de priorización definidos en términos de 2 niveles de prioridad: A y B.

Se consideró un total de 27 proyectos. Para la zona de la Mosquitia (9), Sur (7), Oriente (9), Occidente (1) y Tegucigalpa (1), que fueron identificados y propuestos en el marco del Plan de Acción aprobado en CIREFCA.

De la aplicación de los criterios de priorización resultaron 13 con mayor prioridad (sin incluir a PRODERE e integrando dos proyectos en uno solo de categoría A), los que se consideran urgentes y para una primera fase de negociación, y 12 que se definen con menor prioridad (categoría B) en el marco de CIREFCA pero considerados por el Gobierno como de primera prioridad y sujetos a posterior negociación.

A consecuencia de la puesta en marcha, en la zona occidental del PRODERE se encuentra en ejecución el Plan de Acciones Urgentes iniciado en abril de 1990.

Por otro lado, y en el contexto del Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), éste pretende beneficiar a 45 municipios: 15 de Guatemala, 8 de El Salvador y 22 en Honduras. El área de influencia del Plan equivale a 7,600 Km² aproximadamente y beneficiará a una población total de

527,000 personas, de las cuales el 77% es rural (36).

La conducción y ejecución del Plan corresponde a una Comisión Trinacional que actúa como órgano político y normativo; el Plan no sólo beneficiará a una población local y libre de movilidad en los tres países, sino que además beneficiará a refugiados, desplazados y repatriados.

Los proyectos propuestos para cada zona constituyen un programa de acciones prioritarias que deberán ser atendidas en forma inmediata (cabe señalar que la zona occidental del país está siendo atendida por el PRODERE). Considerando que las acciones identificadas en el marco de CIREFCA atenderán las necesidades más urgentes en un período de tres años, éstas deberán ser complementadas con otras acciones que superen el corto plazo a fin de atender plenamente la problemática existente e impulsar un desarrollo integral en forma sostenida.

Atendiendo a lo anterior, podemos señalar que por el momento, el retorno de la mayoría de refugiados permite al Gobierno hondureño concentrarse en la implementación de proyectos que, bajo el marco de CIREFCA, contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población local afectada por la masiva presencia de refugiados. Los proyectos presentados por Honduras están siendo readecuados a la nueva situación de este país y, conllevan elementos importantes de conservación del medio ambiente local.

México.

Desde la celebración de CIREFCA se han llevado a cabo varias acciones que permiten ir perfilando el grado de avance de la implementación de los programas presentados a la Conferencia en 1989.

A finales de 1989, México dio un paso cualitativo al haber acordado con el ACNUR cambiar el proyecto para Chiapas en 1990, de la clasificación C.M. (mera asistencia) que tenía hasta 1989 inclusive, a la clasificación L.S. (desarrollo para la autosuficiencia) a partir del presente año.

Esto, sin dejar de lado la importancia que tiene

el Plan Multianual para refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo, otorga una atención especial al programa a desarrollar en Chiapas. Dentro de dicho programa los criterios utilizados para priorizar los componentes del mismo han sido (37):

- 1.- Crear oportunidades de trabajo, principalmente para mano de obra refugiada que apoye el proceso de autosuficiencia;
- 2.- Beneficiar de manera indirecta a la región, dentro del marco de los objetivos de cooperación técnica del Gobierno;
- 3.- Coordinar las diferentes actividades del programa con las instituciones de gobierno que realizan programas de la misma índole en la región;
- 4.- Mejorar las condiciones de infraestructura de algunos campamentos en Chiapas; e,
- 5.- Iniciar el establecimiento de poblados propios para refugiados.

Es importante hacer notar que el Gobierno de México prefiere no utilizar el concepto de "integración" para este proceso sino el de autosuficiencia mientras los refugiados consideran llegada la hora de la repatriación, ya que ésta sigue siendo para México la solución óptima del fenómeno de los refugiados.

Por otro lado, las características principales y la política global del Plan Multianual para refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo (1989-1991) se han mantenido y consolidado durante el primer año de su puesta en marcha, aunque inevitablemente se tuvo que hacer frente a algunas dificultades, principalmente de orden financiero.

Los nuevos poblados fueron construidos y los refugiados tuvieron acceso a 3,200 has. de tierra adicionales a las ya existentes. Además, los refugiados están trabajando las tierras a través de un sistema de crédito basado en un fondo de apoyo recuperable que cubre parte de las necesidades de financiamiento de las actividades agrícolas y pecuarias y algunas iniciativas de los propios refugiados en materia de generación de ingresos.

(37) *Ibid.* Documento CIREFCA/CS/5.

Asimismo, se obtuvo el consenso inter-institucional acerca de la importancia del trabajo asalariado como componente complementario del Plan Multianual, existiendo ya algunas posibilidades de utilizar la mano de obra refugiada en trabajo de temporada.

Los preparativos para el traspaso gradual de ciertos servicios a las instituciones nacionales correspondientes han continuado durante 1991. Los servicios de salud han sido virtualmente transferidos, mientras que en educación, la Secretaría competente ha asumido gradualmente la responsabilidad, ha distribuido los textos oficiales gratuitos, ha incorporado las escuelas de COMAR al sistema educativo nacional y trabaja con el tema del reconocimiento oficial de los estudios cursados por los refugiados. Asimismo, se viene elaborando el libro de texto monográfico sobre la geografía, historia, instituciones y cultura de Guatemala, para preservar la identidad de los niños refugiados.

Por otro lado, COMAR sigue preparando las condiciones para la transferencia gradual a los propios refugiados de la capacitación y organización de las actividades que se llevan a cabo en el marco del programa multianual.

A ello se une el que los refugiados, al asumir la responsabilidad de las actividades desarrolladas dentro del marco del programa, están ahora en mejor disposición de evaluar la importancia de su papel y cómo ello puede afectar en su futuro.

Aunque es evidente que en 1989 se realizó un progreso significativo y que se ha establecido una base sólida que permite avances en la ejecución del Plan Multianual, su impacto a nivel micro-regional es todavía manifiesto.

En general, podemos mencionar que la tradición mexicana de brindar asilo a refugiados de diferentes nacionalidades se ha visto reforzada a través del proceso de CIREFCA. Los programas de autosuficiencia implementados en Campeche y Quintana Roo, con la colaboración de la comunidad internacional, están logrando una verdadera integración local y contribuyendo significativamente al desarrollo de dichos estados.

El avance de dichos programas es tal que ya se han iniciado conversaciones entre el ACNUR y el Gobierno mexicano para la transferencia total de instituciones mexicanas con ayuda internacional. En el caso de Chiapas, la política de "asiento seguro" está encaminada a fomentar actividades que mejoren las condiciones de vida de los refugiados que han optado por

permanecer en dicho estado.

Cabe hacer mención a la importancia de los esfuerzos de los diferentes actores involucrados en la problemática del desarraigo en México, quienes mediante reuniones cuatripartitas (ACNUR-Gobierno-ONG-Refugiados) ha logrado concretizar uno de los compromisos adquiridos en el Plan de Acción Concertado de CIREFCA.

Nicaragua.

A partir de la Conferencia de mayo de 1989, el Gobierno de Nicaragua ha avanzado no sólo en la constitución de los mecanismos de seguimiento y en cierta medida en la consolidación de los órganos de apoyo sino también en la elaboración y articulación de los proyectos.

Sobre esto último se inició una fase de formulación y mayor precisión de los proyectos zonales presentados en CIREFCA, enriqueciendo su información para facilitar la gestión de recursos a través de una mejor identificación y dimensión de las acciones a emprender en los campos de salud, saneamiento ambiental, educación, producción, infraestructura, administración, capacidad institucional, crédito, capacitación y asistencia técnica, calendarizando todo esto a lo largo de cinco años. Como resultado de lo anterior el Gobierno nicaraguense cuenta actualmente con 33 planes operativos preliminares.

Cabe señalar, que dicha programación quinquenal es tentativa y puede ser revisada a partir del proceso de concertación que desarrolla y seguirá desarrollando el Gobierno con la comunidad internacional, en función de los flujos reales de la población repatriada y desmovilizada y de los centros de interés y capacidad de financiamiento de los cooperantes.

Las acciones inmediatas orientadas a la atención de los repatriados en los últimos meses se han dirigido a la ejecución de programas de asistencia para repatriados (PAR), enfocándose su ejecución en la Región I, RAAN, RAAS y la Zona Especial III. Estos 33 programas están ejecutados bajo la coordinación de las delegaciones regionales del Gobierno y en estrecha colaboración con el ACNUR dirigiéndose a los siguientes sectores de atención (38):

(38) *Ibid.* Documento CIREFCA/CS/90/7.

- Vivienda e infraestructura: se rehabilitan o se reconstruyen viviendas y servicios sociales y/o comunales. La comunidad organizada, bajo la supervisión de la junta comunal, asume la autoconstrucción para lo que se asigna materiales y equipo de construcción.

- Agricultura: se dota a los beneficiarios de semillas, herramientas agrícolas e insumos para impulsar actividades agrícolas de autoabastecimiento, a la vez que se capacita a los beneficiarios en técnicas agrícolas.

- Asistencia inmediata: los repatriados reciben bienes de asistencia inmediata que les permiten solventar sus necesidades más urgentes; la distribución se efectúa acorde al tamaño y conformación de la familia y según las necesidades, previamente evaluadas.

A través de la ejecución de estos proyectos PAR, financiados por el ACNUR se contempla la atención de 14,500 repatriados contando con la ayuda de otros organismos como el Comité Evangélico Pro Ayuda al Desarrollo (CEPAD), Cruz Roja Internacional y el Programa Mundial de Alimentos, entre otros.

Los 33 proyectos de atención integral fueron jerarquizados por los Gobiernos Regionales en base a orientaciones emanadas de la Comisión Nacional de Atención a Poblaciones Desplazadas, Repatriadas y Refugiadas, aplicando los siguientes criterios: número actual de desplazados y repatriados; capacidad de absorción de poblaciones repatriadas desde Costa Rica y repatriadas y desmovilizadas desde Honduras; magnitud de los daños sufridos a raíz del conflicto; nivel de pobreza y desatención de la zona; tipo, cantidad de nivel de financiamiento de proyectos en ejecución; y, capacidad de gestión y ejecución a nivel local.

Además de los 33 proyectos zonales que son eminentemente rurales, el Gobierno de Nicaragua está preparando proyectos urbanos por un monto de US\$6.5 millones que consisten fundamentalmente en programas de crédito para cubrir los requerimientos de inversión de largo plazo (construcciones, maquinaria y equipo) y habilitación de corto plazo (capital de trabajo).

Cabe señalar, que dicha programación quinquenal es tentativa y puede ser revisada a partir del proceso de concertación que desarrolla y seguirá desarrollando el Gobierno con la comunidad internacional, en función de los flujos reales de la población repatriada y desmovilizada y de los centros de interés y capacidad de financiamiento de los cooperantes.

Podemos mencionar que Nicaragua ha visto, durante el último año, el fin de una guerra fratricida y el comienzo de un lento pero seguro proceso de reconciliación. A raíz de esta nueva situación, gran número de nicaraguenses que buscaron refugio en países vecinos optaron, voluntariamente, por retornar a sus lugares de origen. Una vez en Nicaragua, estos repatriados buscan su reintegración a la vida nacional y el desarrollo de sus distintas regiones.

3.5 PRIMERA REUNION INTERNACIONAL DEL COMITE DE SEGUIMIENTO DE CIREFCA.

Como hemos visto, en cumplimiento del Plan de Acción Concertado de CIREFCA, los países afectados de la región se constituyeron en el Comité Internacional de Seguimiento de la Conferencia. En ese sentido, dentro de la labor que le fuera encomendada por el Plan, Art. 41, el Comité efectuó cuatro reuniones preparatorias a la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento.

En la Primera Reunión Preparatoria del Comité de Seguimiento, celebrada en San José de Costa Rica los días 19 y 20 de septiembre de 1989, se informó del avance en la elaboración de la documentación oficial que sería presentada por los gobiernos en la Reunión Internacional.

En la Segunda Reunión, que se celebró en San José de Costa Rica, el 24 y 25 de enero de 1990, los gobiernos participantes en la misma acordaron convocar a la celebración de la Reunión Internacional en la Ciudad de Nueva York, E.U.A., los días 25 y 26 de abril de 1990, y celebrar una reunión preparatoria entre los representantes de los gobiernos convocantes el día 24 del mismo mes en la misma sede.

La Tercera Reunión Preparatoria se llevó a cabo en San José de Costa Rica el 15 de marzo de 1990. Como se podrá observar en el comunicado de dicha reunión, se acordó posponer la celebración de la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento con los países cooperantes para el día 27 y 28 de junio de 1990 en Nueva York, y efectuar la Cuarta Reunión Preparatoria el día 26 de junio en esa Ciudad.

Los motivos que obligaron a los países convocantes a posponer la reunión internacional obedecieron principalmente a cuestiones de tipo político, entre las que se

desprenden (39):

1.- El Primer Ministro y el Canciller de Belice viajarían a México en visita oficial del 24 al 26 de abril;

2.- El Gobierno de Costa Rica se vió en la urgente necesidad de reajustar sus proyectos en virtud de que gran parte de ellos estaban priorizados para la atención de los refugiados nicaraguenses;

3.- Se había previsto la participación del Presidente Cristiani de El Salvador a la reunión de la CIREFCA, pero éste asistió a la toma de posesión de Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua el 25 de abril de 1990. Por otro lado, el Gobierno salvadoreño señaló que realizaría ajustes en sus proyectos;

4.- Guatemala señaló la necesidad de realizar ajustes en sus proyectos sobre refugiados nicaraguenses y que, a la reunión de Nueva York asistiría una representación de alto nivel;

5.- El Gobierno de Honduras señaló la conveniencia de aplazar las fechas de la reunión porque era necesario realizar ajustes en sus proyectos pero, advirtió que, resultaría inconveniente atrasar demasiado la reunión con los gobiernos cooperantes; y,

6.- La toma de posesión de la Presidenta de Nicaragua, Violeta Barrios de Chamorro, se llevó a cabo el 25 de abril de 1990, por lo que ese Gobierno se manifestó de acuerdo en aplazar la reunión internacional.

Finalmente, la Cuarta Reunión Preparatoria se celebró en San José de Costa Rica los días 25 y 26 de mayo de 1990. De esta manera, los gobiernos representados analizaron la trascendencia de la reunión de Nueva York, a celebrarse en junio de 1990, y a la que asistirían las delegaciones de los países afectados representadas al más alto nivel así como numerosas representaciones de los países cooperantes.

En ese sentido, los gobiernos constituidos en el Comité de Seguimiento señalaron que la reunión internacional

(39) Secretaría de Relaciones Exteriores. Informe de la Delegación de México que atendió los trabajos de la Tercera Reunión Preparatoria del Comité de Seguimiento de CIREFCA. San José, Costa Rica, 15 de marzo de 1990.

respondía al pedido de la comunidad internacional contenido en el Plan de Acción Concertado que señala en su párrafo 41 que: "El Comité de Seguimiento invitará a su reunión anual a representantes de los países y otras entidades interesadas, con el propósito de ponerles en conocimiento del contenido de los informes de los comités nacionales, hacer una evaluación conjunta de los progresos realizados en la ejecución del Plan de Acción, promover el apoyo y movilización de recursos y concretar compromisos de financiamiento y cooperación.

También analizaron los recientes acontecimientos ocurridos en la región centroamericana, particularmente los procesos de democratización, diálogo y reconciliación, que permiten constatar los avances en el cumplimiento de los acuerdos suscritos por los Presidentes Centroamericanos en el marco de Esquipulas II.

De esta manera, después de doce meses de acción concertada a nivel nacional y regional se convocó en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, a la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA en junio de 1990.

A esta reunión, invitados por el Secretario General de las Naciones Unidas y por el Alto Comisionado para los Refugiados, se convocó alrededor de 150 participantes (Estado, agencias de las Naciones Unidas, y ONG), a fin de revisar el progreso que se había logrado y en consecuencia, demostrar el apoyo práctico y político al proceso de CIREFCA conforme iniciaba la etapa crítica de la puesta en marcha de los proyectos.

De acuerdo a la Declaración de clausura los proyectos de desarrollo para las personas desarraigadas de la región deberían promover la participación de las mujeres, el desarrollo intelectual y físico de los niños, la protección del entorno y la conservación de los valores étnicos y culturales de los beneficiarios.

Además, la Declaración reconoció el importante papel que deben jugar las organizaciones no gubernamentales y las poblaciones afectadas en la identificación de las necesidades, así como en la planificación y puesta en marcha de los proyectos.

En ese sentido, es necesario señalar, tal y como lo hace el Alto Comisionado para América Latina y el Caribe, Sr. Leonardo Franco: "El proceso de la CIREFCA no sólo es una cuestión de recaudación de fondos y puesta en marcha de

proyectos" (40).

Al respecto, tanto la Declaración de 1989 como la de 1990, del establecimiento de la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de la CIREFCA, dejan en claro que las personas desarraigadas de la región deben recibir una atención adecuada y un tratamiento humanitario no menos importante que proporcionales asistencia apropiada.

Asimismo, otra contribución clave de CIREFCA es el reconocimiento formal de que las soluciones, para que sean efectivas, deben formar parte de las prioridades y planes de desarrollo a nivel nacional y local.

En el Plan de Acción de CIREFCA, los países afectados realizaron un diagnóstico completo del impacto generado por la presencia de refugiados, repatriados y desplazados internos y externos, enunciando sus políticas y estrategias encaminadas a solucionar los problemas identificados; además, presentaron proyectos específicos para consolidar estas políticas. Sobre esta base, buscaron el apoyo de la comunidad internacional en la reunión de Nueva York.

La reunión internacional facilitó una clara indicación de la respuesta positiva de la comunidad internacional al proceso de la CIREFCA en su totalidad. Puede señalarse que no menos de 156 millones 200 000 dólares se comprometieron para los 59 proyectos y otras iniciativas de CIREFCA relacionadas con las tareas de reconciliación, reconstrucción y desarrollo en los siete países implicados. Esta suma incluyó las contribuciones a los programas existentes del ACNUR, a la CIAV y a la ONUCA.

Durante la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento se anunciaron importantes contribuciones adicionales. Los siete países afectados presentaron un total de 59 proyectos con requerimientos de financiamiento externo de US \$165.3 millones. De estos 59 proyectos, 33 han obtenido financiamiento total o parcial con contribuciones que suman un monto de US \$55.4 millones (41).

(40) ACNUR. Revista Refugiados. "CIREFCA: otro paso hacia adelante". No 66, julio-agosto de 1990. p. 11

(41) CIREFCA. Informe de Avance de la Ejecución del Plan de Acción Concertado de la Conferencia. Unidad Conjunta ACNUR/FNUD de apoyo a CIREFCA, marzo de 1991. p.p. 2-4

La fase actual de CIREFCA plantea nuevos desafíos, debido principalmente a la complejidad que significa pasar de la fase de obtención de fondos a la de ejecución de los proyectos presentados. Desde junio de 1990 se ha invertido mucho tiempo y esfuerzo para ajustar las descripciones y formatos de proyectos a los requerimientos específicos de los cooperantes.

Los siete países afectados hicieron un llamado a la comunidad internacional para lograr una distribución equitativa de las contribuciones a nivel regional. Sin embargo, han surgido algunas prioridades dentro del marco de CIREFCA que pueden ser clasificadas en dos categorías (42):

a) Países en los que el volumen de las necesidades y de la población plantean un reto particular. En esta categoría está incluido México, país de asilo con la mayor presencia de refugiados en la región y donde las perspectivas de repatriación voluntaria han mejorado levemente en los últimos meses.

Nicaragua también está incluido en esta categoría como país de origen al recibir el flujo más grande de repatriación, y donde la reintegración de repatriados en el contexto del deterioro económico del país será una prueba importante de la capacidad de CIREFCA para evitar nuevos éxodos.

La envergadura de las actividades del ACNUR en el marco del CIAV y el desafío que significa enlazar la ayuda de emergencia con iniciativas de desarrollo a largo plazo, en colaboración con el PNUD y otras agencias de desarrollo, hacen quizás de Nicaragua el país de mayor prioridad para CIREFCA en este momento.

b) Aquellos países en los que la búsqueda de soluciones para los repatriados es particularmente sensible, y donde el volumen de poblaciones desarraigadas, especialmente de los desplazados internos, requerirá de más esfuerzos particulares: El Salvador y Guatemala.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo, a continuación se detalla el estado actual y la problemática que enfrenta el proceso de seguimiento del proceso de CIREFCA en cada uno de los países afectados (43).

(42) Ibid.

(43) Ibid.

Belice.

En Nueva York, el Gobierno de Belice anunció su voluntad de lograr la regularización migratoria de refugiados y desplazados externos.

Belice presentó nueve proyectos con un requerimiento de financiamiento externo de US \$9,9 millones. De este monto se han recibido compromisos o desembolsos que ascienden a US \$2.9 millones.

Actualmente, están tres proyectos en ejecución, mientras otros dos se iniciarán próximamente, y se deberá continuar la búsqueda de financiamiento para los proyectos restantes. Estos proyectos buscan mejorar los servicios existentes en materia de salud, saneamiento/agua potable, educación relacionada con agricultura, producción, mejoramiento de ingresos e infraestructura, así como la capacidad de país de procesar las solicitudes de asilo, a causa del gran número de indocumentados centroamericanos, principalmente salvadoreños y guatemaltecos, que continúan ingresando al país.

El proyecto PRODERE también inició su ejecución en los alrededores de Belmopán y prevé beneficiar directamente a 3,500 personas.

Costa Rica.

Los dos ejes de la estrategia del país aparecen claramente en las propuestas presentadas de promoción de la repatriación voluntaria, en especial de nicaraguenses y, paralelamente, a la integración de aquellos que elijan permanecer en el territorio costarricense.

En Nueva York, el Gobierno de Costa Rica presentó nueve proyectos con un requer

Los flujos de repatriación organizados en el marco de la CIAV se han incrementado considerablemente, aunque se reconoce que una cantidad importante de refugiados nicaraguenses y de indocumentados optará por permanecer en Costa Rica. Se estima que las repatriaciones voluntarias de nicaraguenses llegarán a 10,000 personas este año, sobrepasando las 7,000 registradas en 1990 (44).

En resumen, se puede decir que Costa Rica está avanzando progresivamente en la solución definitiva a los problemas de la presencia de refugiados y desplazados internos. En ese sentido, los tres últimos campamentos de refugiados se cerrarán durante 1991.

El Salvador.

El Salvador presentó un total de cuatro proyectos con un requerimiento de financiamiento externo de US\$ 15.56 millones, para asistir a las necesidades de desplazados internos y nacionales marginales, de los repatriados que retornaron en grupos o individualmente y de los refugiados.

En Nueva York, y desde la celebración de la reunión, los cooperantes mostraron su preferencia en canalizar fondos para repatriados masivos a través de las ONG, mientras las contribuciones para los demás proyectos se han hecho a través del ACNUR y del PNUD.

De los proyectos prioritarios presentados, tres están en ejecución gracias a US\$ 3.81 millones. El proyecto PRODERE, también en ejecución, cubre los Departamentos de San Miguel, La Unión, Chalaltenango y San Salvador con una población proyectada de 43,000 beneficiarios directos.

La dinámica de las repatriaciones masivas, iniciada con anterioridad a junio de 1990, ha continuado con la repatriación de grupos desde Honduras, Panamá y Nicaragua, creando necesidades adicionales para la reintegración de esta población.

El Gobierno de Francia hizo una contribución para un proyecto a ser ejecutado conjuntamente por PNUD y ACNUR, en

(44) Ibid. p.p. 7-8

beneficio de repatriados masivos. También debe mencionarse el proyecto encaminado a beneficiar repatriados individuales, facilitando su reintegración, en coordinación entre ACNUR-Honduras y ACNUR-El Salvador.

Durante 1991, se dará un especial énfasis al reforzamiento de los mecanismos nacionales de seguimiento y mejorar el diálogo respecto a las prioridades en el marco de CIREFCA.

Guatemala.

El Gobierno de Guatemala presentó en Nueva York un solo proyecto relacionado con la reinserción de repatriados masivos provenientes de México, con un sub-componente dirigido a apoyar la reintegración de un número estimado de 42,200 repatriados y otro destinado a asegurar la recepción de los mismos.

Posiblemente debido al hecho que no se vislumbraba una repatriación a gran escala -pues los refugiados en México no habían expresado su voluntad a repatriarse- Guatemala fue el país que menos apoyo financiero logró en la reunión de Nueva York US\$ 947,000 (45).

Por otro lado, el problema de los desplazados internos, que suscita la preocupación de la comunidad internacional no fue planteado oficialmente. Por su parte, está en ejecución el proyecto PRODERE, que prevé atender a 41,750 beneficiarios directos en la Ciudad de Guatemala y en dos zonas del Departamento del Quiché.

A partir de junio de 1990 y luego del cambio de Gobierno guatemalteco, una serie de acontecimientos permiten vislumbrar una posibilidad de cambio en la situación mencionada.

Honduras.

Luego de haber sido durante años el país de asilo más importante de Centroamérica, la población de refugiados ha disminuido de manera significativa a partir de junio de 1990, llegando actualmente a cerca de 2,000 personas.

(45) *Ibid.* p.p. 11-12

En CIREFCA, en mayo de 1989 Honduras presentó 13 proyectos, con un requerimiento de financiamiento externo de US\$ 10.4 millones, dirigidos a tres zonas prioritarias (Mosquitia, Oriental y Sur) que fueron las más afectadas por la presencia de refugiados (46).

El objetivo de estas propuestas era subsanar los efectos causados por la presencia masiva de esta población durante la década de 1980. En Nueva York y en el período transcurrido desde entonces, se han obtenido compromisos que ascienden a US\$ 3.31 millones y se está ejecutando un proyecto, mientras otros cinco comenzarán próximamente.

También se ejecuta el proyecto PRODERE, el que prevé cubrir a 25,750 beneficiarios directos en los Departamentos de Ocotepeaque e Intibucá.

Dadas las repatriaciones a gran escala hacia Nicaragua y El Salvador, se podría considerar que la asistencia orientada a promover el desarrollo constituye en el país el mayor desafío.

En 1991, es probable que el Gobierno de Honduras elimine de su lista de proyectos prioritarios CIREFCA a los de apoyo institucional, y presente algunas propuestas para nuevas áreas geográficas como Occidente.

En lo que respecta a los proyectos de la Mosquitia, éstos serán reformulados a fin de incorporar una necesaria coherencia con los de desarrollo que interesan a la región fronteriza nicaraguense.

México.

México presentó en Nueva York dos propuestas para beneficiar tanto a los refugiados asentados en Campeche, Quintana Roo y Chiapas, por un total de requerimiento externo de US\$ 16.83 millones (47).

(46) Ibid. p.p. 13-14

(47) Ibid. p.p. 15-16

La propuesta mexicana tiene un doble objetivo: el de continuar con los procesos de integración de refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo en el marco del "programa multianual" (con 19,645 beneficiarios directos); y, al mismo tiempo, atender la limitada capacidad de absorción de Chiapas con respecto a los 22,760 refugiados que permanecen en ese estado limítrofe con Guatemala.

La ejecución del programa multianual, iniciado antes de junio de 1990, continúa y se prevé una disminución del apoyo internacional en 1992, incorporándose otros actores que puedan continuar trabajando con esta población en los meses y años venideros, principalmente ONG.

En lo referente a Chiapas, las discusiones acerca de la política mexicana de "asiento seguro" continúan, reconociendo las limitadas condiciones que ofrece este estado para la autosuficiencia e integración a largo plazo de los refugiados guatemaltecos. A través del asiento seguro, las autoridades proponen la creación de nuevos asentamientos de refugiados, con el objetivo de poner fin a la tradicional dispersión de éstos y así ofrecer condiciones mínimas para subsanar la escasez de tierra y aumentar las oportunidades de autosuficiencia.

Nicaragua.

En la reunión de Nueva York, el Gobierno nicaraguense dio su respaldo a los 19 proyectos de desarrollo regional formulados por la administración anterior. El requerimiento de financiamiento externo para dichos proyectos ascendió a US\$ 87.9 millones. Estos proyectos cubrieron las zonas consideradas de alta prioridad debido a la gran concentración de repatriados, desmovilizados de la resistencia nicaraguense y sus familiares, así como de desplazados internos (48).

Finlandia, E.U.A. y el Programa Mundial de Alimentos han expresado su apoyo para los proyectos dirigidos a satisfacer las necesidades inmediatas de los repatriados. De los proyectos presentados en CIREFCA, Nicaragua ha recibido hasta la fecha contribuciones por un monto de US\$ 25.1 millones. Asimismo, el proyecto PRODERE está en ejecución en dos Municipios de la región I y un Municipio de la región IV, con un número estimado de beneficiarios directos que asciende a 30,000 personas.

(48) Ibid. p.p. 16-17

Desde la reunión de Nueva York, se ha seguido el proceso de repatriación de ciudadanos nicaraguenses en el marco de la CIAV, llegando a finales del mes de febrero de 1991 a 78,326 personas. En la actualidad, el problema más importante que se plantea a raíz de este importante flujo de repatriaciones es el de evaluar si el programa de asistencia de emergencia de la CIAV, tal como fue concebido inicialmente bastará para hacer frente a la difícil situación económica de los repatriados y de las comunidades receptoras.

A este respecto, y con el fin de otorgar la debida prioridad a la delicada situación creada por esta repatriación masiva, el Gobierno de Nicaragua, el ACNUR y el PNUD crearon un equipo técnico conjunto para la formulación de un paquete de proyectos de impacto, cuyo objetivo es el de vincular la fase de asistencia de emergencia de CIAV con esfuerzos a largo plazo encaminados a estimular el desarrollo económico, la rehabilitación comunitaria y la producción agrícola o de otro tipo, para la autosuficiencia y el autoconsumo.

3.6 RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL A CIREFCA

En las negociaciones que se llevaron a cabo durante el establecimiento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), en Guatemala y Nueva York, en 1989 y 1990, respectivamente, los países donantes expresaron su firme apoyo al proceso de CIREFCA, como elemento clave del proceso de pacificación en Centroamérica.

Todos los países reconocieron la necesidad de incluir las iniciativas de solución de las poblaciones desarraigadas en los esfuerzos nacionales de desarrollo y, elogiaron los avances logrados en este aspecto gracias a CIREFCA.

De igual manera, tanto los países afectados como los donantes mencionaron la valiosa contribución del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en particular la Unidad Conjunta de Apoyo a CIREFCA, en apoyo a los esfuerzos realizados por los siete miembros del Comité de Seguimiento en la ejecución del Plan de Acción Concertado de CIREFCA.

Asimismo, los Estados participantes mencionaron el papel fundamental desempeñado por las ONG.

A continuación se presenta un resumen de la participación e interés y apoyo de los países donantes y las organizaciones intergubernamentales al proceso de CIREFCA, especialmente en la reunión de Nueva York, cuyo objetivo estuvo dirigido a la solicitud de contribuciones a la comunidad internacional (49):

El Gobierno de Dinamarca subrayó la necesidad de que la comunidad internacional apoye los esfuerzos que realizan los gobiernos centroamericanos, Belice y México, en la búsqueda de soluciones a los problemas de las poblaciones desarraigadas.

Por otro lado, se destaca la importancia que este Gobierno otorga al papel que cumplen las ONG en la ayuda a los refugiados y repatriados. Asimismo, reconoce que la cooperación en el desarrollo es importante para garantizar las soluciones duraderas a estos grupos.

Al respecto, Dinamarca ha expresado su propósito de incrementar su cooperación para tal fin, sobre todo en las áreas de rehabilitación de infraestructuras básicas y sociales, canalizando mayores niveles de asistencia a través de las instituciones regionales.

Cabe señalar que durante 1990 el Parlamento Danés aprobó una contribución de 12 millones de coronas danesas (1.8 millones de dólares) al programa de asistencia a Centroamérica.

Por su parte, el Gobierno de Finlandia ha subrayado que los proyectos de CIREFCA debieran entenderse como un elemento importante en la construcción de la paz y la promoción de los derechos humanos en la región; que la principal responsabilidad de la ejecución efectiva de los proyectos, está en manos de los gobiernos interesados, a nivel individual y colectivo.

Además, que los proyectos no son solamente para beneficio de las poblaciones desarraigadas, sino también para una

(49) CIREFCA. Resumen de las contribuciones y expresiones de interés y apoyo anunciadas por los donantes. Documento CIREFCA/CS/90/11. Informe de la Secretaría de la Reunión PNUD/ACNUR en la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA, p.p. 1-10.

Asimismo, este Gobierno ha aportado fondos para proyectos en Centroamérica por medio del sistema de las Naciones Unidas, de ONG y de su programa de cooperación bilateral para el desarrollo. Considerando que el financiamiento de los proyectos de CIREFCA se podía canalizar a través de diversas formas, planteó que tal vez resultará apropiado formular una propuesta para la canalización más eficaz de los recursos a los proyectos de CIREFCA.

Por otro lado, el Gobierno finlandés anunció una contribución al programa del ACNUR de 3 millones de marcos finlandeses (US\$ 750,000) para los proyectos de CIREFCA en Costa Rica, El Salvador y México, en las áreas de educación, capacitación, apoyo a la autosuficiencia de los refugiados en los países de acogida y para procesos de repatriación a los países de origen.

Tomando en cuenta el aumento potencial en las demandas de repatriación voluntaria este Gobierno puso a disposición del ACNUR 4.5 millones de marcos finlandeses (US\$1.1 millones) y otros US\$ 200,000 para actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja en la sub-región.

Para el Gobierno francés, CIREFCA es símbolo de las iniciativas concretas adoptadas en el curso del 44 período de sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre la división de responsabilidades en las actividades operacionales de las Naciones Unidas en materia de refugiados, ya que relaciona oficialmente las soluciones a los problemas de las poblaciones desarraigadas con el desarrollo socio-económico de la zona.

En ese sentido, Francia considera que CIREFCA es un modelo de cooperación entre organismos que podría inspirar soluciones en otras partes del mundo; ha señalado además que generaría recursos adicionales para garantizar que los países receptores fueran los beneficiarios primarios, en particular en materia de desarrollo.

En este sentido, el Gobierno de Francia sostuvo su compromiso en cuanto a la preparación y ejecución de los proyectos de CIREFCA, ofreciendo su apoyo político para el proceso de paz en la región. En 1990, Francia contribuyó con un millón de francos franceses (US\$ 180,000) al ACNUR a favor de CIREFCA, así como con 5 millones adicionales (US\$ 0.9 millones) en alimentos. Además, en apoyo a la cooperación PNUD/ACNUR, Francia ha contribuido con 6 millones de francos (US\$ 1 millón) para proyectos destinados a refugiados, que se ejecutaría conjuntamente entre esos organismos.

El Gobierno de la República Federal de Alemania declaró su esperanza de que los programas del ACNUR y del PNUD tuvieran en cuenta a la región centroamericana, manteniendo los mandatos específicos de las dos organizaciones, afirmando que "... las personas desplazadas internamente y los proyectos de desarrollo no son de la competencia del ACNUR, sino del PNUD y de otras organizaciones de desarrollo".

El Gobierno Federal apoya el fortalecimiento de la cooperación entre el PNUD y el ACNUR, y por eso está encuentra de acuerdo con la creación dentro del PNUD de una unidad separada de las cuestiones de refugiados. Por último, sostiene que un mayor compromiso con los problemas de refugiados podría beneficiar, entre otras cosas, a los países de Centroamérica, por ejemplo frente a la solicitud de asistencia al PNUD para asuntos de refugiados.

Además el Gobierno alemán anunció para el período 1988-1993, una contribución de 8.6 millones de marcos alemanes (US\$ 5.15) que permitirá financiar el proyecto de los refugiados guatemaltecos en el estado de Quintana Roo, México. También, la República Federal Alemana estableció que está dispuesta a participar en el financiamiento de proyectos dirigidos a refugiados utilizando recursos de su programa de cooperación bilateral, así como a recibir y examinar propuestas de los países centroamericanos en cuestión.

Italia contribuyó para 1990 con US\$ 15.6 millones a las operaciones del PRODERE en Centroamérica, al respecto precisó que dicho programa involucra tanto a los gobiernos locales como a las propias comunidades beneficiarias además del PNUD.

Japón manifestó que los cambios ocurridos en la situación de Centroamérica habían profundizado un ambiente favorable para el logro de la paz y la democracia. Ese Gobierno ha recalcado su disposición a contribuir activamente en la asistencia a los refugiados y, a la rehabilitación y el desarrollo de los países centroamericanos, por lo que sus contribuciones constituyen uno de los principales soportes del programa de ayuda japonesa, conocido como "Cooperación para la Paz" (51).

Sobre el particular, el Gobierno japonés anunció las siguientes contribuciones por un monto de US\$ 7 millones

(51) Ibid. p. 6

aproximadamente, distribuidas de las siguiente manera:

- US\$ 2 millones en especie, en láminas metálicas para los campamentos de refugiados en el Estado de Chiapas en México;

- US\$ 40,000 en especie (medicamentos, cobijas, etc.) para la CEAR de Guatemala, así como equipo para el abastecimiento de agua, por un valor de US\$ 29,000 para "Médicos sin fronteras";

- US\$ 2.67 millones como contribución en especie de materiales de construcción para viviendas de bajo costo en Nicaragua;

- US\$ 1.13 millones al programa anual del ACNUR, destinado a refugiados centroamericanos; y,

- US\$ 1 millón, como respuesta al llamamiento efectuado por el Secretario General de las Naciones Unidas, en abril de 1990, para la CIAV en lo que respecta a la repatriación voluntaria de refugiados nicaraguenses.

Los Países Bajos señalan que la evolución de los acontecimientos en Centroamérica desde mayo de 1989 fortalece las esperanzas de soluciones pacíficas para el futuro, y que los desplazados, con la escasa protección internacional disponible, deberían igualmente recibir una asistencia equitativa de CIREFCA.

Asimismo, hace referencia al programa integrado de asistencia iniciado por ese Gobierno en 1988, que da prioridad a los refugiados, a los repatriados y a los desplazados, como respuesta a los convenios de Esquipulas al desarrollo.

Refiriéndose a los proyectos prioritarios presentados al Comité Internacional de Seguimiento en su Primera Reunión Anual, el Gobierno de los Países Bajos mencionó que todavía resta mucho por hacer en la evaluación y análisis de las propuestas, y que no existen respuestas aún a diversas interrogantes sobre algunos proyectos pero que, ese país asignaría la debida prioridad al estudio de esos detalles. En ese sentido, los Países Bajos se comprometieron a mantener dicho esfuerzo, que en 1989 significó una contribución de US\$ 9.5 millones.

El Gobierno de Noruega expresó que es hora de cambiar el enfoque actual, pasando de la solución de conflictos a la integración y la cooperación regionales.

Por otro lado, Noruega reiteró su apoyo al Plan de Acción, que representa un planteamiento integrado de los problemas regionales y considera a CIREFCA como un elemento trascendental en materia de protección internacional de los refugiados, repatriados y desplazados. El Gobierno reconoce que los procesos de repatriación requieren de tratamientos más adecuados.

A partir de las causas de los conflictos de la región, de carácter socio-económico, Noruega ofreció su ayuda con fines de desarrollo y asistencia humanitaria. En 1989, dicha la asistencia hacia Centroamérica y México alcanzó 227 millones de coronas noruegas (US\$ 34.7 millones).

Finalmente, el Gobierno de Noruega prometió 5 millones de coronas noruegas (US\$ 770,000 aproximadamente) para los proyectos de CIREFCA, además del apoyo en marcha con Centroamérica, y manifestó su deseo de que se utilizaran 3 millones de coronas noruegas en proyectos de salud, educación y generación de ingresos, coordinados por el ACNUR en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, así como 2 millones de coronas para proyectos de rehabilitación y desarrollo en Nicaragua y Honduras.

Por su parte, el Gobierno de España señaló la necesidad de un enfoque regional, pues las soluciones duraderas debían armonizarse con el desarrollo regional, y recordó la contribución de 781 millones de pesetas (US\$ 7.5 millones) con recursos del año fiscal de 1989, para 11 proyectos de refugiados y desplazados en Centroamérica.

Por otra parte, el Gobierno español confirmó que en fechas futuras llevaría a cabo una evaluación de los avances registrados en los proyectos mencionados, y que haría lo necesario para obtener financiamiento para un paquete adicional de proyectos que fomentará soluciones a largo plazo vinculadas con las políticas de desarrollo nacional y regional.

El Gobierno de Suecia expresó su satisfacción por los avances logrados por los gobiernos y los organismos internacionales en el proceso de CIREFCA.

Sin embargo, manifestó que la protección de refugiados, desplazados y repatriados, así como la de los que trabajan con ellos, es muy precaria en muchos casos, añadió que está dispuesto a continuar prestando su apoyo a la asistencia humanitaria a través de la cooperación con las organizaciones multilaterales y con las ONG de Suecia y de la región.

En ese sentido manifestó que si el proceso de paz sigue adelante y si se dan las condiciones adecuadas para el trabajo de las ONG, ese Gobierno aportaría una contribución de US\$ 50 millones entre 1990 y 1992, pro conducto del ACNUR para las siguientes actividades de CIREFCA (52):

- En México, US\$ 1 millón mediante el ACNUR para proyectos en Chiapas;
- En Guatemala, US\$ 160,000 para un fondo especial del ACNUR, cofinanciado junto con ONG, pequeños proyectos en zonas prioritarias;
- En El Salvador, US\$ 500,000 para repatriados individuales;
- En Honduras, US\$ 85,000 para un proyecto agro-forestal en La Mosquitia;
- En Nicaragua, US\$ 2.3 millones en bienes materiales necesarios para los repatriados, en coordinación con la CIAV;
- En Belice, US\$ 280, 000 para asistencia legal y documentación; y,
- En Costa Rica, US\$ 500,000 para un proyecto de crédito y capacitación en favor de los refugiados y repatriados nicaraguenses.

Por su parte, el Gobierno de Suiza destacó que la asistencia de ese país en la región se ha concentrado en programas humanitarios y derechos humanos, en estrecha colaboración con el ACNUR, con el Comité Internacional de la Cruz Roja y con el PMA, así como con muchas ONG suizas.

Al respecto destacó que, en años pasados, la asistencia al desarrollo por parte de Suiza a Centroamérica se incrementó hasta llegar a ser de 35 millones de francos suizos anuales (US\$ 24.8 millones) normalmente a través de donaciones., mismas que Suiza concentró en programas de cooperación principalmente en Honduras y Nicaragua.

El Gobierno suizo manifestó que continuará dichas actividades y adicionalmente pondrá a disposición del ACNUR 1

millón de francos suizos (US\$ 750,000) para programas orientados a los más necesitados, en el marco de CIREFCA. Por último, destacó su gran interés respecto a la situación de Honduras y Nicaragua y que, por lo que concretaría un apoyo continuo para los beneficiarios prioritarios de CIREFCA, es decir, refugiados, desplazados y repatriados.

Por otro lado, los Estados Unidos han declarado la alta prioridad que conceden a la región centroamericana, muestra de lo cual lo constituyen las actividades realizadas por la USAID en beneficio de los refugiados y desplazados de la región anunciando un nuevo programa del Cuerpo de Paz en Belice, dirigido a los desplazados externos.

Asimismo, el Gobierno norteamericano anunció una contribución para este año de US\$ 23 millones para programas en favor de refugiados y desplazados de la región, de los cuales US\$6.5 millones se destinarían al programa anual del ACNUR y US\$ 1.5 al Comité Internacional de la Cruz Roja. Además de la contribución citada, US\$ 15 millones serán destinados a la repatriación y reintegración de refugiados y desplazados nicaraguenses.

Por otro lado, los Estados Unidos consignaron US\$ 30 millones para asistir a la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) en la repatriación y el reasentamiento de los miembros desmovilizados de la resistencia nicaraguense y de sus familias. Esa asignación es adicional a los US\$ 2 millones ya otorgados para el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica -ONUCA (53).

En este contexto, la Comunidad Económica Europea manifestó que el proceso de CIREFCA ha logrado grandes avances destacados en su lucha contra el sufrimiento de poblaciones desarraigadas, manifestando su deseo de asumir responsabilidades con espíritu de solidaridad internacional, en apoyo a los programas en favor de los refugiados, desplazados y retornados, como complemento a la búsqueda de paz en Centroamérica.

Al respecto, se refirió al apoyo financiero brindado a 10 proyectos de repatriación, reintegración o ayuda a desplazados, por un total de 9.3 millones de ECU (US\$ 12 millones). De esos, tres se ejecutaron mediante el ACNUR, El Salvador y México, y siete por ONG, Nicaragua, El Salvador y

Guatemala(54).

De esta manera, la CEE anunció contribuciones para 1990, en el marco de CIREFCA, por un total de 19 millones de ECU (US\$ 22.8 millones).

De acuerdo a lo anterior, podemos apreciar que es cada vez mayor el grado de conciencia en torno a la necesidad de poner en práctica auténticos proyectos de desarrollo en América Central, como medio de ayudar a resolver la crisis de dicha región. La comunidad internacional lo ha comprendido con claridad.

Anteriormente, contribuía de manera importante a la ayuda de emergencia y a la reintegración de los refugiados en Centroamérica; actualmente, la comunidad internacional considera de vital importancia orientar sus esfuerzos hacia la mejora de las condiciones de vida de los refugiados, repatriados y desplazados, como una continuación de las medidas de emergencia mientras se alcanzan soluciones duraderas.

Si sumamos las contribuciones de la CEE y las de sus Estados Miembros, resulta que la comunidad europea es la principal fuente de ingresos del ACNUR para América Central. Las cifras que hemos manejado a lo largo del presente apartado así lo demuestran.

IV RESULTADOS DE CIREFCA

4.1 PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA APLICACION DE LAS SOLUCIONES INTEGRALES PRESENTADAS POR CIREFCA.

Como hemos visto en los capítulos anteriores, durante los últimos diez años, las actividades de emergencia de las que se encarga en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han aumentando con gran rapidez.

El Alto Comisionado enfrenta asuntos de grave preocupación debido al gran aumento de refugiados en el mundo. Actualmente, el número asciende a una cantidad de 17 millones. La gran mayoría de ellos se encuentran concentrados en el mundo menos desarrollado donde nuevas situaciones de refugio emergen continuamente y, los recursos disponibles para asistir a las víctimas de la persecución y la violencia son escasos y su demanda aumenta constantemente.

Esta evolución de los acontecimientos plantea nuevos retos, por lo que la competencia tanto del ACNUR como la de la comunidad internacional se extiende a áreas que se consideran prioritarias, tal es el caso de los refugiados del Cuerno de Africa, la cantidad cada vez más numerosa de personas provenientes de Europa, las corrientes de refugiados vietnamitas (Conocidos como Boat People) y las personas que adquirieron esta categoría después de la guerra del Golfo, principalmente nacionales de Iraq y Kuwait.

Por lo anterior, los recursos de que dispone la Organización para hacer frente a la situación de los refugiados en otras partes del mundo ascendió en 1991 a US\$ 379.0 millones, los cuales se distribuyen de la siguiente manera (1): Africa 171.4 millones de dólares (45%), Asia y Oceanía 48.5 millones (13%), Europa y Norteamérica 25.1 millones (7%), Asia y Norte de Africa 53.0 millones (14%) y, América Latina y el Caribe 19.4 millones (5%).

Como podemos apreciar la región de América Latina sólo recibe un 5% del total de los recursos con que cuenta el

1.- ACNUR. "Mid-Year Review - Fund raising news". Estas cantidades no contemplan otros rubros como Fondos de emergencia, Programas de reservas y otras cuestiones que suman el 16% del total de la reserva de la organización.

ACNUR, en consecuencia, los proyectos de la CIREFCA reciben un financiamiento menor si se los compara con los mecanismos similares del Cuerno de Africa o el Plan General de Acción aprobado en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Indochinos (junio de 1989). Asimismo, inmediatamente después de la invasión de Kuwait, durante la primera fase de la crisis del Golfo, la OACNUR concentró sus esfuerzos en la ayuda indirecta a los programas generales que facilitaron la repatriación de más de 7000,000 nacionales de terceros países que habían salido de Iraq y Kuwait.

Esta situación motivó la posposición de la celebración de la Segunda Reunion Internacional del Comité de Seguimiento de la CIREFCA, programada para octubre de 1991 a los primeros días de abril de 1992, dado que ante situaciones de emergencia en otras regiones la atención de la comunidad internacional se orientaría a éstas y se le restaría importancia a la reunión señalada supra.

Como consecuencia de lo anterior, los problemas de los refugiados que se plantearon a fines de la década de 1980, desencadenaron una crisis sin precedentes dentro de la Organización, ya que ésta tuvo que recurrir por primera vez a la imposición de un importante déficit de cierre de ejercicio en 1989 de aproximadamente US\$ 35 millones (2).

Esta crisis financiera determinó la posibilidad de limitar las actividades del ACNUR a la prestación de servicios garantizando únicamente la supervivencia de los refugiados, de salvamento de vidas o mantenimiento de éstas, como por ejemplo, la protección y los programas de asistencia básica, tendiendo a la eliminación del financiamiento de los programas de desarrollo para las poblaciones refugiadas.

Por otra parte, la Organización respondió a esta crisis proponiendo el establecimiento de contribuciones fijas por parte de los Estados, así como la insistencia de que otros organismos asumirían responsabilidades que si bien tienen alguna relación con su mandato competen principalmente al ACNUR.

2.- Luego de un periodo de superávit de corta duración (en 1990), la necesidad de dinero de la OACNUR creció vertiginosamente en 1991 como consecuencia de la Guerra del Golfo y la persistencia de la crisis imperante en el Cuerno de Africa. Confr. Crónica de la ONU. "OACNUR. De cómo abordar el problema de los refugiados"; por Anne-Christine D'Adesky, septiembre de 1991, Vol. XXVIII, p.p. 42.

Esta posición coincidió plenamente con la de algunos países desarrollados (o donantes), quienes habían venido instrumentando una estrategia conjunta para no sólo responder a la eliminación del déficit, sino para aprovechar la coyuntura e introducir cambios fundamentales en las actividades de la Organización, así como la introducción de algunos temas vinculados con la asistencia a refugiados en las agendas internacionales (3).

Como podemos apreciar, para los países desarrollados tal parecía que la única forma en que la crisis financiera que afectó al Alto Comisionado hubiese podido ser superada era que los donantes cumplieran con sus compromisos otorgando contribuciones adicionales, esta posibilidad obedeció fundamentalmente al interés por evitar el desplazamiento de un mayor flujo de refugiados hacia sus territorios, sin que éstos tuviesen responsabilidad alguna.

Por su parte, los países en desarrollo consideraban que, la adopción de las medidas sugeridas por parte de los países cooperantes, en ausencia de una nueva redistribución de tareas acordadas entre el ACNUR y otros organismos del sistema, resultaba sumamente peligrosa para los países de acogida al crearse un vacío que tendría que ser cubierto inmediatamente con recursos de éstos últimos (4).

De esta manera, la propuesta de eliminar la actual distinción entre los programas generales y los especiales, considerada junto con los efectos que puede traer la estricta aplicación de un nuevo criterio para la adopción de prioridades, no se considera conveniente para los países que participan en CIREFCA, ya que a criterio del ACNUR, ante la ausencia de situaciones de emergencia en la región los recortes presupuestarios, producto de la crisis financiera, tienen un efecto "menos dramático" en términos de supervivencia que los refugiados en otras partes del mundo, como por ejemplo en África o Asia, ya que la mayor parte de los programas de la región se encuentran orientados hacia las soluciones duraderas.

Ante esta situación, resulta necesario buscar el entronque de los programas regulares del ACNUR con los proyectos

3.- ACNUR. Documento EC/SC.2/1991/CRP.8 "Evaluación actualizada de las actividades del ACNUR".

4.- Esta posición de México fue expresada en la reunión del Grupo de Trabajo sobre Soluciones y Protección del Comité Ejecutivo del ACNUR en junio de 1991.

de CIREFCA para que éstos puedan ser financiados con fuentes adicionales a los fondos humanitarios tradicionales. Ya que en caso contrario, la posible falta de recursos obligaría a los gobiernos implicados a abandonar elementos claves en las soluciones duraderas (5).

En este caso, se retrocedería hacia una orientación asistencial, con pérdida de inversiones, principalmente en infraestructura, lo que podría implicar mayores costos en un futuro y, por lo tanto, se pondrían en serio riesgo las posibilidades de encontrar soluciones definitivas al problema de los refugiados que aqueja a los gobiernos del área.

Centroamérica llega en 1991 con un programa que tiene claros objetivos de protección y asistencia para coadyuvar a solucionar el problema de los refugiados en la región mediante la aplicación del Plan de Acción Concertado de CIREFCA.

No obstante que el proceso de diálogo, reconciliación y democratización ha tenido repercusiones positivas en la problemática de los refugiados, particularmente en lo relativo a la repatriación voluntaria, los objetivos de la Conferencia aún no han sido plenamente alcanzados, ya que mientras no se produzcan las condiciones de dignidad y respeto de los derechos humanos, que permitan el retorno de estas poblaciones a sus actividades, con opciones para la búsqueda de soluciones duraderas al problema que representa el desarraigo de estas comunidades, no se podrá hablar de la incorporación de la población afectada al desarrollo.

Haciendo un balance de los tres países del área directamente afectados por los conflictos político militares, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, podemos observar que (6):

Belize

A pesar de las expectativas, y al reconocimiento por su adhesión a la Convención y al Protocolo, los ofrecimientos de apoyo financiero obtenidos no han llenado las expectativas señaladas. Solamente se concretaron los financiamientos de la

5.- Reunión del Grupo de Trabajo sobre Soluciones y Protección.

6.- Reporte interno de los resultados de la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA (27-28 de junio de 1991).

C.E.E. (Tratado de Lomé) para el Valle de la Paz Fase II y Microcrédito.

Se anunció también la contribución de Suecia para el proyecto de apoyo a la Oficina de Refugiados de Migración y el interés de Estados Unidos en un programa de apoyo a través del Cuerpo de la Paz. Ni España confirmó su interés por los proyectos de Ruinas ni Holanda se manifestó en relación a otros dos proyectos. En este caso, deberá continuar la acción de sensibilización tanto en Belice como en Madrid y La Haya, así como continuar la negociación bilateral con USAID.

Costa Rica

Un análisis de los resultados obtenidos por Costa Rica muestra el apoyo a los proyectos más directamente relacionados con la integración de la población refugiada, siendo mucho menor el interés por aquellas propuestas de reforzamiento institucional, tanto la trilogía Censo/Migración/Trabajo, como los proyectos de apoyo a las instituciones de salud o reforzamiento de infraestructuras como guarderías infantiles.

Sin embargo, Japón ha reiterado su interés en financiar un proyecto en Costa Rica, Holanda queda pendiente de definir su apoyo a CIREFCA y en concreto, manifiesta interés en Costa Rica y deberá explorarse la actitud de Canadá y España. En pequeña proporción existen también recursos de Noruega y adicionales de Finlandia que deberán ser precisados en cuanto a qué proyectos se dirigirán.

Por último, tanto los recursos de Suecia como los de la CEE, corresponden al ejercicio fiscal de 1990 y, por lo tanto debe darse seguimiento a ambos para concretar nuevos financiamientos para 1992. Consecuentemente, se impone un trabajo de seguimiento con los donantes mencionados para concretar y ampliar los recursos, así como una mejor articulación en relación a la venta de la estrategia de apoyo institucional.

Otro elemento importante es tratar de coordinar más con las ONG, cuyos recursos financieros no se dirigen en ningún caso a ninguno de los proyectos presentados por este gobierno, ni a actividades directamente relacionados con los objetivos del programa.

El Salvador

Los avances registrados en El Salvador deben ser

analizados en el contexto de la delicada situación que afecta al país y la reacción de los donantes responde a una clara línea de apoyo a las poblaciones beneficiarias, pero no necesariamente a los proyectos tal y como fueron presentados por las autoridades de este país.

De los cuatro proyectos presentados, se obtuvieron respuestas a tres de ellos. El primero, proyecto de Atención a Refugiados obtuvo respuesta no definida; el segundo proyecto, de Atención a Repatriados Individuales, cuenta con un financiamiento por parte de Suecia que deberá incrementarse a lo largo de 1992; y, el tercero, de Atención a Repatriados Masivos, considerado como marco de referencia, en la práctica los países e instituciones cooperantes han otorgado su financiamiento directamente a las ONG. Por último, el cuarto proyecto, de Atención a Desplazados Internos, no obtuvo ninguna respuesta.

Por lo anterior, un trabajo de concertación y coordinación entre iglesias y ONG, por un lado, y de éstas con el ACNUR y el gobierno es una tarea prioritaria.

Guatemala

Si bien han habido manifestaciones favorables a los cambios en las políticas de repatriación del Gobierno de Guatemala, las condiciones generales del país por la situación política actual, unido al hecho de no haberse producido movimientos de repatriación importantes ni anuncio de que los vaya a haber en lo inmediato, la respuesta financiera por parte de la comunidad internacional ha sido condicionada.

Sin embargo, a través del ACNUR y de las ONG se han obtenido algunos recursos que permitirán continuar las operaciones de atención a los repatriados y eventualmente algunas acciones para nuevos retornos.

Asimismo, se considera necesario seguir consolidando los compromisos del Gobierno guatemalteco y mantener canales fluidos de comunicación, tanto de las ONG de Guatemala, como con los refugiados en México y con la comunidad cooperante para estar preparados ante la eventualidad de dicho retorno.

Honduras

En el caso de Honduras, la naturaleza de sus propuestas, de desarrollo sectorial por áreas con presencia

actual o pasada de refugiados, combinado con la tendencia a la repatriación de los éstos que aún quedan en este país y el débil compromiso que contienen en cuanto a las posibilidades de incorporación por la vía de esos proyectos de los desarraigados que no se repatrien al desarrollo nacional explican el escaso resultado obtenido de sus propuestas.

Al respecto, podríamos pensar que una solución a esta cuestión es que, por la naturaleza de los proyectos, su relación con el PEC, particularmente en el sector agropecuario, y la importancia de la cooperación bilateral es este caso, correspondería particularmente al PNUD brindar al apoyo a las autoridades para el logro de los recursos de financiamiento necesarios, en el marco de las prioridades de desarrollo de Honduras.

México

Poco puede aportarse en el caso de México dado el éxito de financiamiento recibido por parte de la comunidad internacional, como fue expuesto en el capítulo 3, principalmente la Comunidad Europea, Alemania, España, Finlandia, Noruega y Suecia, para el Plan de Autosuficiencia e Integración para los Refugiados en Campeche y Quintana Roo, y el Proyecto de Promoción de Actividades Generadoras de Ingresos para los Refugiados Guatemaltecos en el estado de Chiapas.

Asimismo, los cambios en la Ley General de Población son un avance de suma importancia que debe atribuirse en gran medida al proceso de la CIREFCA.

Nicaragua

La propuesta de Nicaragua a CIREFCA, corresponde a una fase de incorporación de las poblaciones desarraigadas al desarrollo nacional. En ese sentido, y en medio de una situación caracterizada por cierta confusión en la posición del Gobierno, así como a que los procesos de repatriación se encuentran en fase inicial, la actitud de los países cooperantes se ha referido fundamentalmente a garantizar las condiciones que permitan la repatriación y atención de esas poblaciones, como paso previo al desarrollo pleno de los proyectos de CIREFCA.

Finalmente, queda por desarrollar un trabajo coordinado para ir obteniendo los recursos adicionales necesarios que eviten un estancamiento del proceso de reinserción en la fase de rehabilitación prevista en el marco de la CIAV. Para esto, es

indispensable llevar a cabo un seguimiento estrecho de los procesos de retorno y atención a estas poblaciones, junto con un ejercicio de planificación que reoriente y repriorice las propuestas de CIREFCA, a la luz del comportamiento del retorno y de la experiencia alcanzada.

En el transcurso de la primera etapa de la puesta en marcha del Plan de Acción Concertado de CIREFCA, se ha definido una estrategia flexible que permite adaptarla a los cambios en la situación regional. Asimismo, los gobiernos han diseñado proyectos prioritarios, para hacer frente a estas problemáticas y lograr posibles soluciones, aunque su ejecución se ha visto limitada por los escasos recursos disponibles hasta ahora.

Si bien se ha llegado a cumplir satisfactoriamente con lo estipulado en el Plan de Acción podemos reiterar la necesidad de readecuar las instancias nacionales creadas en el marco de la Conferencia a las nuevas situaciones de las poblaciones desarraigadas que se presentan en cada uno de los Estados afectados, mediante la identificación de planes orientados a lograr la autosuficiencia de las poblaciones afectadas y acciones a corto plazo, en apoyo a los procesos de reconciliación y reconstrucción nacional, que aún no se han efectuado.

En ese sentido, se estima conveniente la revitalización y el reforzamiento de los mecanismos de seguimiento del Plan de Acción a nivel nacional a fin de seguir desarrollando instancias de definición de prioridades y estrategias de tratamiento de la población afectada, en el marco de las políticas nacionales de desarrollo, y por otro lado, estimular la consulta permanente con los Grupos de Apoyo y ONG nacionales e internacionales (7).

De esta manera, podemos establecer que para poder consolidar los logros que el proceso de CIREFCA ha alcanzado y enfrentar los desafíos que la realidad presenta en la región, es necesario enmarcar las actividades y proyectos de CIREFCA en políticas y estrategias más amplias. Estas políticas y estrategias deben trascender las categorías poblacionales y conllevar enfoques regionales o nacionales.

Asimismo, ante los avances de pacificación regional, en su segunda etapa los retos principales de CIREFCA serán el de la puesta en práctica de programas de repatriación masiva, manteniendo el principio de que ésta sea voluntaria y la integración de esta población a sus países de origen.

Podemos concluir que esta tarea de concertación y coordinación de esfuerzos, será una condición imprescindible para el desarrollo de CIREFCA y el logro de sus objetivos hacia el futuro.

4.2 APORTACION DE CIREFCA A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL COMO PROGRAMA QUE COADYUVA A CONSOLIDAR LA PAZ EN LA REGION.

En virtud de que el proceso de CIREFCA se dio como una respuesta al fenómeno del desarraigo en Centroamérica en razón de los conflictos político-militares, y debido a que la distensión regional ha abierto vías para la reconstrucción y el desarrollo económico y social, la CIREFCA ha aportado experiencias valiosas para la ejecución de soluciones duraderas al problema del desarraigo, en el marco de los diferentes planes de reconstrucción que se desarrollan en la región.

Bajo este marco de referencia podemos considerar al proceso de la Conferencia como una iniciativa novedosa que ha contribuido a la pacificación de la región y al arraigo de la población refugiada. CIREFCA ha sido un proceso ejemplar en el ámbito de la protección y asistencia a estas poblaciones, el cual ha mostrado que el apoyo conjunto de la comunidad internacional tiende a realizar esfuerzos cada vez mayores que se amoldan a las nuevas necesidades que surgen en la región sin dejar de lado la cooperación respecto a la pacificación del área centroamericana, cuyos avances ya se pueden apreciar en los resultados de las negociaciones de paz en Guatemala y El Salvador (8).

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que para la mayoría de los gobiernos involucrados la solución óptima para resolver este problema es la repatriación voluntaria, la cual es efecto del proceso de consolidación democrática en los países de la región.

8.- Informe del Gobierno de México ante la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el tema relativo a la Oficina del ACNUR, pronunciado en octubre de 1991.

Asimismo, debe tenerse presente que para llevar a cabo dicha repatriación es necesario promover nuevas formas de entendimiento político, la solución negociada de los conflictos y nuevas alternativas de cooperación para el desarrollo, elementos fundamentales para crear un ambiente de seguridad en el retorno de los refugiados.

Sin embargo, durante los últimos meses, los países centroamericanos que se vieron afectados por la violencia política durante la década de los ochenta han dado pasos significativos hacia la concreción de una paz justa y duradera.

A más de dos años de la realización de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), podemos afirmar que el proceso allí iniciado ha fructificado y sigue vigente. Los compromisos adquiridos en la Ciudad de Guatemala en mayo de 1989 y las soluciones prácticas llevadas a cabo desde entonces en favor de las poblaciones desarraigadas de Centroamérica han complementado los esfuerzos regionales conducentes a la pacificación y al desarrollo de la región.

Las cumbres de los Presidentes centroamericanos, la creación de un sistema institucional de la región, la revitalización del proceso de integración económica centroamericana y la eventual vinculación de otros países del área, son esfuerzos regionales orientados a la superación de la crisis centroamericana, en el que CIREFCA forma parte integral y complementaria.

Los procesos de diálogo y negociación política en algunos países del Istmo, las claras decisiones adoptadas por los Presidentes centroamericanos para el proceso de pacificación de la zona, han permitido avances importantes en la toma de conciencia general de la necesidad de buscar por la vía del diálogo las soluciones a los conflictos internos, la democratización, la justicia social y el desarrollo, frente a la vía de las armas (9).

9.- Informe del Comité de Seguimiento de CIREFCA presentado por la Presidencia a la Cuadragésima Segunda Sesión del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado, en Ginebra, Suiza, octubre de 1991. p.p. 10

Estos avances en el proceso de paz, han tenido su reflejo directo en las expectativas de las poblaciones desarraigadas de Centroamérica, ya que como se señaló en la Conferencia misma, las soluciones a la problemática que se trata de enfrentar con CIREFCA, sólo pueden ser enfocadas tomando en cuenta el marco de subdesarrollo en el que se ha producido el desarraigo y que es en parte origen del conflicto.

Nicaragua ha visto, durante el último año el fin de una guerra fratricida y el comienzo de su proceso de reconciliación. A raíz de esta nueva situación, miles de nicaraguenses que buscaron refugio en países vecinos al inicio del conflicto, optaron voluntariamente por retornar a sus lugares de origen.

En marzo de 1991, en el marco de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), unos 36,392 nicaraguenses se habían repatriado de Honduras. Estos movimientos de repatriación permitieron el cierre de campamentos de refugiados y de las oficinas del ACNUR en La Mosquitia y El Paraíso (10).

Asimismo, dentro del marco de la CIAV, otros 6,627 refugiados y 132 miembros desmovilizados de la Resistencia nicaraguense se repatriaron voluntariamente desde Costa Rica. La tendencia a la repatriación desde Costa Rica prosiguió en los primeros meses de 1991 y se calcula que durante el año volverán a su país unos 10,000 nicaraguenses.

Cabe hacer notar la importante colaboración de los organismos internacionales, particularmente la ONU y la OEA, las cuales a través de programas como ONUCA y CIAV, facilitaron el proceso de desmovillización de los nicaraguenses alzados en armas (contras), asimismo, las agencias de Naciones Unidas como el ACNUR y el PNUD, a través de la CIREFCA, buscan la reinserción y el desarrollo de esta población a su país de origen.

El más serio de los problemas de los refugiados centroamericanos corresponde a los guatemaltecos asentados en el sur de México. Las negociaciones de paz entre el Gobierno y los grupos rebeldes continúan bajo el auspicio de las Naciones Unidas, como resultado de estas rondas de conversación, en octubre y noviembre de 1991, la Alta Comisonada firmó un acuerdo de "Entendimiento" con el Gobierno de ese país, en el que se

destaca que los movimientos de repatriación voluntaria deben llevarse a cabo mediante la creación de condiciones mínimas de seguridad para los retornados (11).

No obstante que los resultados de las conversaciones han sido positivos, el éxito de este acuerdo dependerá en mucho de la evolución general de la situación de los derechos humanos y del progreso en la búsqueda de la paz en Guatemala y, de su consecuente proceso de reconciliación nacional.

Como primer paso en la concreción de este acuerdo, el ACNUR diseñó un Plan de Acción para la Repatriación de los refugiados guatemaltecos, el cual incluye la presencia de la Organización en las áreas mayor recepción de retornados, a fin de proveerles seguridad y acceso a tierras.

En consecuencia, la Alta Comisionada lanzó un llamado a la comunidad internacional para sufragar los gastos del citado proyecto, cuyo costo asciende a unos \$5 millones de dólares, que cubre un eventual retorno de 4,000 refugiados guatemaltecos durante la puesta en marcha de la primera fase (12)

Por otro lado, después de dos décadas de lucha armada y después de doce años de una guerra civil, El Salvador parece haber entrado, por fin, en una etapa importante que suele ser considerada como la recta final hacia la paz y la reconciliación nacional, con la firma del "Acta de Chapultepec", entre la insurgencia (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional) y el Gobierno de Alfredo Cristiani.

Bajo este contexto y, gracias a los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas y de los países "amigos", las partes beligerantes coincidieron en un conjunto de temas políticos para poner fin a la guerra civil; esta negociación consistirá en obtener un acuerdo para la concertación del cese del enfrentamiento armado y de la violación a los derechos humanos, así como el establecimiento de garantías para la reincorporación de la guerrilla a la vida civil, institucional y política del país.

11.-Discurso de la Alta Comisionada para los Refugiados, en donde hace una breve descripción de su viaje por América Central, México y Belice, durante la sesión informal del Comité Ejecutivo del ACNUR, enero de 1992.

12.- Ibid.

Asimismo, se acordó la creación de la Comisión Nacional de Paz (CONPAZ) que tendrá como principal función supervisar los cambios resultantes de las negociaciones, incluidos los temas relacionados con las fuerzas armadas (13).

Al referirse a los positivos avances en las negociaciones entre el Gobierno guatemalteco y la oposición armada, y la firma del Acuerdo de Nueva York entre el Gobierno salvadoreño y la oposición, se señala que si bien la cantidad de refugiados que han expresado su voluntad de retornar no es altamente significativa, se espera que conforme avance el proceso de negociación y reconciliación ésta aumente significativamente.

Las actividades contempladas en el proceso de la CIREFCA, intentan mejorar la capacidad de absorción de las zonas de repatriación, mediante el fortalecimiento de actividades productivas de los repatriados y sus comunidades, así como mediante el desarrollo de una rehabilitación comunitaria en coherencia con los planes nacionales de desarrollo (14).

En este sentido, se considera imprescindible señalar el papel de CIREFCA como puente hacia la inclusión definitiva de la poblaciones dentro de los programas de largo plazo de los países receptores. Los proyectos presentados son un punto de partida para la incorporación de las poblaciones desarraigadas, a través de la autosuficiencia al desarrollo nacional.

De conformidad con lo anterior, el enfoque del tratamiento tanto de los procesos de autosuficiencia e inserción en los países de asilo, como de reinserción en los países de origen, se basa en una acción integrada con las poblaciones locales afectadas y en una visión de desarrollo integral que permite enlazar las propuestas presentadas, con los planes de desarrollo sectoriales, regionales y nacionales de los respectivos países.

13.- *Lawyers Committee for Human Rights. Refugee Protection on the Fortieth Anniversary of the 1951 United Nations Refugee Convention, p.p.152-179.*

14.- *Briefing Note on Regional Developments, Informal Meeting of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Ginebra, Suiza, 24 de enero de 1992.*

De esta manera, las soluciones planteadas y los procesos de retorno o de integración en los países de asilo deberán garantizar la estabilidad de estas poblaciones a fin de evitar no sólo nuevos flujos, sino también nuevos conflictos. La falta de estabilidad sería la mayor limitante para lograr las soluciones a mediano y largo plazo de las que CIREFCA y sus proyectos son la concreción inmediata (15).

El Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, aprobado en Guatemala en mayo de 1989 y puesto en marcha desde entonces por los países de la región a través del apoyo de la comunidad internacional y de organismos internacionales como el ACNUR y el PNUD y la activa colaboración de las ONG representa un esfuerzo por encontrar soluciones duraderas a la problemática de los refugiados, los repatriados y los desplazados.

Es claro que todas las cumbres centroamericanas han recalcado hasta la fecha la importancia del resolver los problemas de las personas desarraigadas como requisito previo para el establecimiento de una paz firme y duradera en la región, sin embargo, estos problemas no pueden resolverse a menos que todas las partes, incluyendo a las mismas personas desarraigadas puedan participar en el esfuerzo para alcanzar un consenso.

Lo anterior se explica tal y como lo estipula el Plan de Acción, ya que CIREFCA pretende buscar soluciones duraderas a la situación del desarraigo en Centroamérica como contribución efectiva al proceso de pacificación. Este esfuerzo regional involucra principalmente a los gobiernos del área cuyas actividades en favor de las poblaciones afectadas, apoyadas por la comunidad internacional y complementadas por el trabajo de las ONG, buscan lograr el desarrollo integral de dichas poblaciones.

El resultado más concreto de CIREFCA, como proceso de reconciliación, es la repatriación voluntaria de refugiados a sus países de origen. El respeto de los compromisos contenidos en el Plan de Acción, así como la vigencia y utilidad de las Comisiones Tripartitas y de los acuerdos adoptados por éstas, constituyen una clara garantía, como lo demuestran los hechos, de que es posible lograr espacios humanitarios que

15.- ACNUR. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados al 46 período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York en 1991.

ofrecen garantías para la repatriación voluntaria de la población refugiada, hecho que coadyuva a consolidar la paz en la región (16).

Este enfoque concertado del problema, los avances en materia de soluciones duraderas y de legislación en materia de refugiados y su impacto en los procesos puestos en marcha hacen de CIREFCA un proceso ejemplar en el ámbito de la protección y asistencia a poblaciones desarraigadas.

Como consecuencia, en mayo de 1989, CIREFCA constituyó un punto de encuentro entre los países afectados y la comunidad internacional, para concertar un Plan de Acción hacia el futuro: "Centroamérica habló de paz y propuso soluciones duraderas. La comunidad internacional apoyó con beneplácito todos los esfuerzos realizados por presentar una respuesta articulada, humanitaria y de compromisos por parte de los países afectados hacia el mundo y solicitó que los países afectados desarrollaran sus propuetsas priorizando las acciones más urgentes y consolidado las vías de solución propuestas" (17).

Mientras los últimos doce meses han visto muchos desarrollo positivos en toda la región de Centroamérica, no puede ignorarse la fragilidad del proceso de paz y la necesidad de reforzarla a través de iniciativas como la CIREFCA. El conflicto armado no ha desaparecido todavía de la región y continuan sin resolverse las tensiones profundamente arraigadas.

No obstante, podemos apuntar que Centroamérica reforza algunas convicciones relativas a los criterios que pueden ser aplicados en otras partes del mundo para contribuir a la solución de ciertas situaciones de refugiados especialmente difíciles y de larga data que en la actualidad afectan a varios Estados.

Este esfuerzo comprehensivo a la problemática del desarraigo ha sido destacado en numerosos foros, tales como la reunión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), realizada en Santiago de Chile en julio de 1991; y la Segunda

16.- Crónica de la ONU. Op. Cit. p.p. 40-45

17.- Declaración de la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA, Nueva York, junio de 1990.

Reunión Internacional de la Asociación Regional de ONG llevada a cabo en Managua en julio de ese mismo año.

4.3 EXPECTATIVAS REGIONALES RESPECTO A LA APLICACION DE LOS PROGRAMAS DE CIREFCA.

A lo largo de este trabajo, hemos constatado que, CIREFCA no ha sido un proceso estático y la dinámica misma de la región hace que surjan nuevas situaciones y retos que demandan innovadoras soluciones a la problemática del desarraigo en Centroamérica. Los gobiernos de los países centroamericanos integrados en el Comité de Seguimiento de CIREFCA, tienen la obligación de hacer que el esfuerzo conjunto iniciado en Guatemala en mayo de 1989 continúe y se amolde a las nuevas necesidades de la realidad de la región.

En los capítulos anteriores se ha mencionado los avances que se han dado en medio de una situación regional cambiante y que sus resultados corresponden a una realidad muy diferente a la de mayo de 1989, cuando CIREFCA dio inicio. De ser un proceso cuya población objetivo era mayormente refugiados, CIREFCA ha pasado a ser un proceso en el que la mayoría son ahora retornados y desplazados.

En el área de la protección internacional de refugiados, CIREFCA ha catalizado pasos importantes en los países del área (18):

Dos países, México y Belice, han modificado su legislación interna para introducir el término de refugiado y establecer mecanismos para la determinación del estatus de refugiado así como deberes y derechos de aquellas personas así reconocidas. Las reformas a la Ley General de Población efectuadas por México a mediados de 1990 y el Refugee Act de Belice (que instrumenta la reciente ratificación por este país de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967), además de ser importantes logros jurídicos, han usado una definición más amplia de refugiado que aquella establecida en la Convención de 1951.

18.- Informe del Comité Internacional de Seguimiento de CIREFCA, Op. Cit.

En el caso de Costa Rica, el Régimen de Excepción promulgado en 1990 dio la oportunidad a más de 30,000 refugiados y de plazados externos de legalizar su permanencia en el país y contribuyó al avance de la integración local (19).

Hasta el momento, solamente México no ha suscrito los dos instrumentos internacionales que rigen la protección internacional de refugiados. Sin embargo, el gobierno está dando seria consideración y análisis a la respectiva adhesión a estos instrumentos, esperándose que se de este paso importante en un futuro próximo.

En este sentido, se observa con beneplácito que en países en donde los registros civiles han sido afectados por la violencia política se están haciendo esfuerzos por acelerar la integración legal de los repatriados y desplazados a través de la dotación de documentos de identidad. Los proyectos de Ley en El Salvador, por ejemplo están orientados a proporcionar documentación a poblaciones desarraigadas que han encontrado serias dificultades en la obtención de sus documentos de identidad personal debido a la destrucción de los registros civiles.

Asimismo, cabe destacar que en los países receptores de refugiados todavía se encuentra un número elevado, aún no determinado, de ilegales quienes no han recibido el estatuto de refugiado. En vista de este problema, se requiere de la elaboración de censos que determinen su número y localización para facilitar su retorno o inserción en la población local (20).

Podemos afirmar, que una de las soluciones duraderas al problema del refugio, la repatriación voluntaria, ha sido fructífera en Centroamérica. Más de 115,000 nicaraguenses, salvadoreños y guatemaltecos han decidido retornar a sus respectivos países de origen para rehacer sus vidas en un contexto socio-político diferente. Prueba de ello es el logro que dentro del marco de CIREFCA, han realizado los países del área.

A la vez, los distintos países han implementado los mecanismos de seguimiento del Plan de Acción mediante la

19.- Ibid.

20.- Informe del Alto Comisionado para... Op. Cit. p.p. 31-33

conformación de los Comités Nacionales de Coordinación y los Grupos de Apoyo, las diversas reuniones del Comité de Seguimiento de CIREFCA. Como ejemplo de la voluntad manifiesta de los países del área de dar cumplimiento a las recomendaciones del Plan de Acción se puede señalar la Reunión del Comité de Seguimiento realizada en junio de 1991 en san Pedro Sula, Honduras.

En estos foros, los distintos actores han brindado los insumos necesarios para hacer de CIREFCA un proceso integral, además de asegurar que los proyectos enmarcados dentro de dicho proceso forman parte integral de los planes nacionales de desarrollo (22):

Belice con la más alta proporción de refugiados y desplazados en relación a su población total, ha dado pasos concretos para legalizar la permanencia y asegurar la integración de dichas poblaciones.

Al respecto, Belice ha complementado los esfuerzos de integración local apoyados por países como Suecia y la comunidad europea mediante proyectos CIREFCA. La pesada carga que la población desarraigada representa para el Estado beliceño necesita ser aliviada aún más, mediante proyectos aún no financiados.

El cierre de los campamentos de refugiados en Costa Rica constituye el mejor ejemplo de la voluntad de este país de integrar localmente a aquellos refugiados que han optado por permanecer en su territorio. La búsqueda de soluciones duraderas no se ha restringido a refugiados reconocidos ya que el Régimen de Excepción ha permitido a miles de desplazados externos legalizar su permanencia en ese Estado e integrarse a su sociedad.

Para apoyar estos esfuerzos, la comunidad internacional ha respondido favorablemente, financiando seis de los nueve proyectos presentados por Costa Rica en la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA de junio de 1990.

El retorno de refugiados salvadoreños desde Honduras, Nicaragua y Panamá continuó en los últimos doce meses y su reinserción a la vida nacional está siendo incentivada mediante cuatro proyectos enmarcados dentro de CIREFCA,

21.- ACNUR. Briefing Note on Regional Developments, p.p.24-26

implementados a través de ONG y financiados por Canadá y la Comunidad Económica Europea.

Para resolver la situación de indocumentación de poblaciones desarraigadas, el Gobierno de El Salvador se encuentra analizando opciones que acelerarían dicho proceso. Finalmente, el Ministerio de Planificación ha preparado un Plan de Reconstrucción Nacional en el cual se incluyen acciones en favor de las poblaciones desarraigadas, a reserva de poder analizar los resultados que se deriven del Acuerdo de Nueva York suscrito entre el Gobierno y la oposición salvadoreña en septiembre de 1991.

Por su parte, el Gobierno de Guatemala también ha efectuado avances en el proceso de negociación con los grupos alzados en armas y ha tomado medidas concretas para asistir a poblaciones objetivo de CIREFCA. El tema de los refugiados guatemaltecos es uno de los temas prioritarios en la agenda del Diálogo por la Paz, mientras que la reciente creación del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) pretende aliviar algunos de los problemas que enfrentan las poblaciones más afectadas por el conflicto. Cabe hacer notar que la dotación inicial de US\$ 7 millones del FONAPAZ fue hecha con fondos del propio Estado guatemalteco.

Honduras, después de haber albergado a uno de los grupos más numerosos de refugiados centroamericanos, ha pasado a ser un país en el cual la presencia de población desarraigada es mínima. Se menciona con preocupación el fenómeno de retorno de naturales de El Salvador y Nicaragua que, habiendo estado bajo protección internacional en territorio hondureño, y completado un proceso de repatriación a sus comunidades de origen, regresan nuevamente a Honduras.

Al respecto, se señala la importancia de que este problema sea seguido de cerca por las partes del proceso de CIREFCA con el fin de ejecutar medidas preventivas para evitar eventuales conflictos políticos o nuevos éxodos masivos.

Por el momento, el retorno de la mayoría de los refugiados permite al Gobierno hondureño concentrarse en la implementación de proyectos que, bajo el marco de CIREFCA, contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población local afectada por la presencia masiva de refugiados.

Los proyectos presentados por Honduras en junio de 1990 están siendo reade cuados a la nueva situación de este

país y conllevan elementos importantes de conservación del medio ambiente local.

La tradición mexicana de brindar asilo a refugiados de distintas nacionalidades se ha visto reforzada a través del proceso CIREFCA. Los programas de autosuficiencia que están siendo implementados en los estados de Campeche y Quintana Roo, con la cooperación de la comunidad internacional, están logrando una verdadera integración local y contribuyendo significativamente al desarrollo de dichos estados.

El avance de dichos programas es tal, que ya se han iniciado conversaciones entre el ACNUR y el Gobierno mexicano para la transferencia total de responsabilidades que hasta el momento han sido llevadas a cabo por instituciones mexicanas con la ayuda internacional.

En el caso de Chiapas, la política de "asiento seguro" está encaminada a fomentar actividades que mejoren las condiciones de vida de los refugiados que han optado por permanecer en dicho estado. Cabe hacer un reconocimiento a los esfuerzos de los diversos actores involucrados en la problemática del desarraigo en México, quienes mediante las reuniones cuatripartitas (ACNUR-Gobierno-ONG-refugiados) han logrado concretizar uno de los compromisos adquiridos en el Plan de Acción.

Debido a la persistencia de los problemas generados por la presencia de un número importante de refugiados y la posibilidad de que se produzcan nuevos flujos, se requiere que las agencias del sistema de Naciones Unidas como la comunidad internacional aseguren a los países receptores un decidido apoyo.

Cerca de 80,000 nicaraguenses han regresado a su país de origen a través de programas de retorno enmarcados bajo CIREFCA y la CIAV. Para afrontar esta situación y proporcionar a los retornados las condiciones necesarias para su reinserción, el Gobierno de Nicaragua formuló un Plan de Reconciliación Nacional (PRN), readecuó los proyectos de CIREFCA presentados en Nueva York y, en colaboración con el ACNUR y el PNUD, diseñó y ha comenzado a implementar "proyectos de impacto rápido".

Estos últimos han sido financiados por países como Estados Unidos, Finlandia, Noruega y Suecia, y establecen el nexo necesario entre la asistencia de emergencia y los proyectos de desarrollo a más largo plazo a través del fortalecimiento de actividades productivas de los repatriados y sus comunidades.

Como ya se ha explicado, la situación regional ha evolucionado de tal forma que una readecuación del proceso de CIREFCA se torna necesaria para poder enfrentar los retos que demanda. Algunos de estos retos ya están siendo enfrentados, dentro del marco de CIREFCA, mediante proyectos y políticas implementadas por los gobiernos y las ONG, pero otros aún necesitan encontrar soluciones adecuadas e integradas con las políticas nacionales de desarrollo.

Aún cuando el Plan de Acción de CIREFCA representa una estrategia flexible, la readecuación, en relación con la ampliación en tiempo de éste deberá ser analizada cuidadosamente y no exceder de cuatro años, a partir de mayo de 1989. Esto es debido al nexo que establecen las políticas y estrategias CIREFCA en cada país entre la asistencia de emergencia y los planes nacionales de desarrollo.

Dentro de estas políticas y estrategias es indispensable lograr que sus actividades busquen la verdadera integración de estos grupos a los procesos de reconciliación, reconstrucción y desarrollo (22).

Los logros en materia de protección internacional, como resultado del proceso de CIREFCA, deberán ser difundidos a otras áreas del continente americano y ampliadas en la región. En este sentido, se estima necesario retomar el documento jurídico aprobado en Guatemala en mayo de 1989 a la luz de los cambios ocurridos en la región: "Documento sobre principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina".

Por otra parte, la nueva situación política en el área centroamericana y los significativos movimientos de repatriación, han generado categorías poblacionales que requieren de una mayor atención. El caso de los desmovilizados, por ejemplo, demuestra la necesidad de programas dirigidos a la reinserción de éstos en sus comunidades de acogida y la importancia de facilitar su integración económica, política y social.

El Comité de Seguimiento considera imprescindible la extensión del mandato de CIREFCA. En primer lugar, en consideración de que la Conferencia se enmarca dentro del proceso de Esquipulas II, y dado que las consideraciones sobre la

temática de refugiados aún no han sido concluidas, merece una prolongación del referido mandato a efecto de no restarle posibilidades al proceso de normalización de la región (23).

En segundo lugar, la extensión del mandato cumpliría el objetivo de poder atender áreas prioritarias enmarcadas en el Plan de Acción que aún no han sido abordadas, tales como la situación de la mujer refugiada, el desarrollo de la niñez, conservación de los valores étnicos y culturales de los grupos beneficiarios y la protección del medio ambiente. Asimismo, permitiría emprender labores encaminadas a profundizar en los aspectos jurídicos de protección, experiencia que podrá servir de marco de referencia en situaciones afines.

Todos los diversos esfuerzos regionales que se han llevado a cabo por la CIREFCA deberán fructificar en una integración regional a largo plazo. Mediante esta integración no solamente se podrán encontrar soluciones duraderas al problema del desarraigo, fomentar el desarrollo y cimentar la democratización sino también enfrentar nuevos desafíos tales como las migraciones intra-regionales motivadas por razones no políticas.

Finalmente, debemos hacer un reconocimiento a todos los esfuerzos del ACNUR, del PNUD, de la comunidad internacional, de los gobiernos afectados y de los propios refugiados por hacer de CIREFCA un ejemplo de solución integral al problema del desarraigo, un catalizador de la integración regional y un apoyo a la democratización, la pacificación y al desarrollo de la región centroamericana.

CONCLUSIONES

Desde finales de los años setenta, se presentó en Centroamérica una agudización de la crisis política y social que, dio lugar a los conflictos armados y, en consecuencia surgieron los desplazamientos masivos de personas que buscaron refugio en los países vecinos a fin de proteger sus vidas que se veían amenazadas debido a la violencia generalizada, agresión extranjera, violación masiva de los derechos humanos y cualquier otra circunstancia que perturbara gravemente el orden público del país de origen.

A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos afectados, las iniciativas para responder a los movimientos masivos de personas fue poco satisfactoria, en el sentido de que dicha respuesta no estaba íntimamente relacionada con el proceso de desarrollo, ni tomó en consideración las repercusiones de estos movimientos sobre la población local y la infraestructura socioeconómica del país de acogida.

En mayo de 1989, en la Ciudad de Guatemala, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) se constituyó como un punto de encuentro entre los países de la región, la comunidad internacional y los propios afectados, para concertar un Plan de Acción hacia el futuro que

propusiera soluciones integrales al desarraigo, en virtud de que era necesario que cualquier tipo de respuesta que se diera al problema requeriría de una asistencia que permitiera a estos grupos progresar en virtud de su situación vulnerable.

Uno de los logros más importantes de la CIREFCA, convocada por cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y, por Belice y México, fue el hecho de reconocer que las soluciones a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados formarían parte integral de los esfuerzos llevados a cabo en la región para consolidar la paz, la democracia y el desarrollo.

En ese sentido, CIREFCA tuvo un doble significado, ya que por un lado reflejó una creciente concientización por parte de los gobiernos involucrados sobre la necesidad de encontrar soluciones permanentes y orientadas al desarrollo nacional del país de asilo. Por otra parte, la Conferencia representó un paso hacia adelante en el proceso de paz regional, al consolidar los logros del histórico acuerdo de Esquipulas II de 1987, cuando los cinco presidentes de América Central establecieron un procedimiento para establecer una paz firme y duradera en la región.

El desarrollo del proceso de CIREFCA permitió a los gobiernos afectados crear condiciones para abordar los variados aspectos de la problemática de la población refugiada,

desplazada y retornada, por lo que, de acuerdo a los principios establecidos en el Plan de Acción Concertado, realizaron un diagnóstico completo del impacto generado por la presencia de dicha población orientando sus políticas y estrategias a la solución de los problemas previamente identificados y presentaron proyectos específicos para consolidar estas políticas.

Hasta los primeros meses de 1992, de los 59 proyectos presentados por los gobiernos centroamericanos, Belice y México, a la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento en Nueva York, 34 de éstos (aproximadamente el 56%) han tenido un financiamiento total o parcial gracias al apoyo financiero de la comunidad internacional.

La situación actual en cuanto a los 59 proyectos presentados en Nueva York es la siguiente: 7 fueron retirados de la lista de prioridades de los países, 10 no consiguieron financiamiento pero siguen siendo prioritarios para los países que los presentaron, 27 consiguieron financiamiento total o parcial y se encuentran en ejecución y, 7 proyectos nuevos han sido incorporados.

A la luz de lo anterior, es evidente que CIREFCA es un mecanismo que requiere de la cooperación financiera internacional para poder consolidar sus objetivos, en virtud de que la distensión en la atmósfera política de la región, y el período de dificultades económicas, consecuencia de los programas

de reajuste, ha obligado a los gobiernos afectados a abandonar elementos claves en la solución del problema del desarraigo al no contar con los recursos necesarios para llevar a cabo la implementación de los proyectos contemplados en el Plan de Acción de la Conferencia. En consecuencia, los gobiernos involucrados ha diseñado proyectos prioritarios para hacer frente a estas problemáticas y lograr posibles soluciones, aunque su ejecución se ha visto limitada por los escasos recursos disponibles.

Por lo anterior, los objetivos de la Conferencia aún no han sido plenamente alcanzados, no obstante que el proceso de diálogo, reconciliación y democratización ha tenido repercusiones positivas en la problemática del desarraigo, particularmente en lo relativo a la repatriación voluntaria.

CIREFCA pretende buscar soluciones duraderas a la situación del desarraigo en Centroamérica como contribución al proceso de pacificación. El resultado más concreto de la Conferencia como proceso de reconciliación es la repatriación voluntaria de 107,170 refugiados a sus países de origen en condiciones de seguridad y dignidad, la mayoría de ellos a Nicaragua, durante 1991.

Por otra parte, en el transcurso de la primera etapa de la puesta en marcha del Plan de Acción Concertado, se ha definido una estrategia que permite adaptarla a los cambios de la situación regional.

A lo largo del presente trabajo, hemos constatado que CIREFCA no ha sido un proceso estático y la dinámica misma de la región hace que surjan nuevas situaciones y retos que demandan soluciones innovadoras a la problemática del desarraigo en Centroamérica.

Se han establecido avances dentro de esta cambiante situación y sus resultados corresponden a una realidad muy distinta a la de mayo de 1989, cuando CIREFCA dio inicio. De ser un proceso cuya población era mayormente refugiada, la Conferencia ha pasado a ser un proceso en el que la mayoría son ahora retornados y desplazados.

La ejecución de los proyectos y programas contemplados por la CIREFCA establece el marco de referencia para arribar a una solución definitiva a la problemática del desarraigo centroamericano.

De conformidad con lo anterior, podemos establecer que el enfoque del tratamiento de los procesos, de autosuficiencia e inserción en los países de asilo, como de reinserción en los países de origen, se basa en una visión de desarrollo integral de estos grupos que permite enlazar las propuestas presentadas con los planes de desarrollo nacionales de los respectivos países.

En ese sentido, se considera a CIREFCA como un

puente hacia la inclusión definitiva de las poblaciones dentro de los programas de largo plazo de los países receptores, en virtud de que los proyectos presentados son un punto de partida para la incorporación de las poblaciones desarraigadas, a través de la autosuficiencia al desarrollo nacional.

El reto actual de CIREFCA es el de mantener el dinamismo del proceso regional, asegurar la plena integración de las poblaciones desarraigadas a los programas nacionales y, consolidarse como la plataforma para la movilización de recursos financieros adicionales para la región, de la misma manera que se manifestó en la reunión de 1990 (65 millones de dólares).

Para México CIREFCA representa un mecanismo que coadyuva a la aportación de experiencias valiosas para la ejecución de soluciones duraderas al problema del desarraigo centroamericanos, en el marco de los diferentes planes de reconstrucción que se desarrollan en la región.

Finalmente, podemos afirmar que, a más de dos años de la realización de CIREFCA, el proceso iniciado en 1989 ha fructificado y sigue vigente, como propuesta ejemplar para otras regiones que enfrentan la misma problemática.

B I B L I O G R A F I A .

- 1.- ACNUR. Documento ACNUR/MEX/0923. 29 de agosto de 1988.
- 2.- ACNUR. Documento EC/SCP/54. "Aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados"; 7 de julio de 1989. p.7
- 3.- ACNUR. Informe del Grupo de Consulta sobre posibles soluciones a los problemas de los refugiados centroamericanos. Ginebra, Suiza, 25-27 de mayo de 1987.
- 4.- ACNUR. Informe del Grupo de Consulta sobre posibles soluciones a los problemas de los refugiados centroamericanos. Nueva York, 2-22 de noviembre de 1987.
- 5.- ACNUR. Informe sobre los fondos de 1989/1990 para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. Ginebra, Suiza, 1990.
- 6.- ACNUR. Refugee Abstracts. Centro de Documentación sobre los refugiados. Nueva York, 1990. (Vol. 9, Núm.2) p.p. 122
- 7.- Aguayo, Sergio. El Exodo Centroamericano, Consecuencias de un Conflicto. Ed. SEP, México, 1985. (Cultura Foro 2000), p.p. 173
- 8.- Aide Memoire sobre el Programa de Cooperación OEA/ACNUR. Documento OEA/SER, G-CG 1213/82.
- 9.- Amnistía Internacional. Nicaragua. Derechos humanos: 1986-1989. p.5
- 10.- Asilo Político y Situación del Refugiado. "Seminario realizado en La Paz, Bolivia, del 19-22 de abril de 1983". Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del ACNUR. Ed. Universo, La Paz, Bolivia, 1983. p.p. 203
- 11.- Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina. UNAM, México, 1982 (Instituto de Investigaciones Jurídicas). p.p. 228
- 12.- Barrera Pérez, Alejandra; y, Chumacero G.L., Guillermo. Refugiados en México. ITAM, México, 1988. p.p.201
- 13.- CIREFCA. Declaración de la Primera Reunión Internacional

- del Comité de Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. Nueva York, 1990.
- 14.- CIREFCA. Declaración y Plan de Acción Concertado sobre Refugiados. Guatemala, 1989.
- 15.- CIREFCA. Documento de Antigua. Segunda Reunión del Comité Preparatorio (Documento COMF/ANT No.4/25.1.89), Antigua, Guatemala, 25-26 de enero de 1989.
- 16.- CIREFCA. Principios y Criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en América Latina. Documento CIREFCA/89/9. Guatemala, 1989. p.p.39
- 17.- CIREFCA. First International Meeting of the Follow-up Committee. Nueva York, 27 y 28 de junio de 1990.
- 18.- CIREFCA. Informe de Avance en la Ejecución del Plan de Acción Concertado de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). Unidad Conjunta ACNUR/PNUD, marzo de 1991.
- 19.- CIREFCA. Informe presentado a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos por la Oficina del ACNUR. Ginebra, Suiza, 1989. p.p.47
- 20.- CIREFCA. Los Desplazados, Refugiados y Repatriados en el marco del Desarrollo Económico y Social de Centroamérica. Documento CIREFCA/89/11. Nueva York, 1989.
- 21.- CIREFCA. Proyecto de Declaración y Plan de Acción Concertado sobre refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos. Ginebra, Suiza, 1989.
- 22.- CIREFCA. Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina. Ginebra, Suiza, 1989.
- 23.- CIREFCA. Resumen de las contribuciones y expresiones de apoyo anunciadas por los donantes. Documento CIREFCA/CS/90/11. Informe de la Secretaria de la reunión PNUD/ACNUR en la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA.
- 24.- CIREFCA. Synthesis of the strategies and proposals. San

- José, Costa Rica. Unidad Conjunta ACNUR/PNUD, junio de 1990.
- 25.- Cohen, Roberta. Introducing Refugee Issues into the United Nations Human Rights Agenda. Ed. The Refugee Policy Group, Nueva York, 1990. p.p.32
- 26.- Colombia, Gobierno de; Documento preparado por la Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas, mayo de 1991.
- 27.- Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios. Documento de trabajo elaborado por la Universidad de Cartagena, ACNUR y el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo. Cartagena de Indias, Colombia, 19-22 de noviembre de 1984.
- 28.- Comunicado de San Salvador sobre los refugiados centroamericanos. El Salvador, 1988.
- 29.- Conclusions on the international protection of refugees. Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme. Ginebra, Suiza.
- 30.- Díaz Escobar, Gretchen y Mansur Velázquez, Jorge. Refugio, asilo y desplazamiento. Universidad Iberoamericana, México, 1990. p.p. 89
- 31.- Enciclopedia Británica. University of Chicago, E.U.A., 1987 (Tomo 15). p.p. 568-573
- 32.- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Madrid, España, 1977 (Tomo 13). p.p. 147-161.
- 33.- Franco, Leonardo. El Derecho Internacional de los Refugiados y su Aplicación en América Latina. ACNUR, México. p.p. 49
- 34.- Gallagher, Dennis; y, Diller, Janelle M. CIREFCA: At the Crossroads between Uprooted People and Development in Central America. Ed. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development. Nueva York, 1990 (Col. working papers No. 27)
- 35.- Guatemala, Gobierno de; Documento PS/11.63.3/193. Misión Permanente de Guatemala ante las Naciones Unidas, Nueva York, 21 de junio de 1991.
- 36.- Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiados en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. ACNUR, Ginebra, Suiza, 1988. p.p. 102

- 37.- **Montaño, Jorge.** La situación de los refugiados en el mundo. Cuadernos del IMRED (No. 10), julio de 1985.
- 38.- **Naciones Unidas.** Documentos: A/42/521, S/19085; Y, A/44/375, S/207708. "La situación en Centroamérica, amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz". p.p. 5-6 y 6-11, respectivamente.
- 39.- Recopilación de instrumentos internacionales relativos al asilo y a los refugiados. División de protección internacional. ACNUR, Ginebra, Suiza, 1984.
- 40.- Programa de Cooperación OEA/ACNUR, 1982. Ginebra, Suiza.
- 41.- **S.R.E.** Informe de la Delegación de México que atendió los trabajos de la Tercera Reunión Preparatoria del Comité de Seguimiento de CIREFCA. San José, Costa Rica, 18 de marzo de 1990.
- 42.- **UNAM.** Asilo y Protección de los Refugiados en América Latina. México, 1982. p.p. 205-208.
- 43.- United Nations Action in the Field of Human Rights. Naciones Unidas, Nueva York, 1980. p.p. 169-173
- 44.- **UNTS.** Serie de Tratados de las Naciones Unidas. No. 14691, Vol. 1001. p. 45
- 45.- **Zarjeski, Jefime.** A Future Preserved International Assistance to Refugee (Trad. Garder Vivant l'espoir). Ed. Pergamon Press, Oxford, Gran Bretaña, 1988. p.p. 265

H E M E R O G R A F I A

- 1.- Chirstus. "Saliendo de la Noche Oscura. Los refugiados en México" Edit. Luis G. Del Valle, Revista de Teología y Ciencias Humanas, México, No. 588, septiembre de 1985.
- 2.- Excelsior. Artículos relativos a los refugiados de 1980-1991.
- 3.- Justicia y Paz. Revista de Derechos Humanos. "Los Refugiados" (Comisión de Justicia y paz de los Dominicos en México). Año III, No. I, noviembre de 1987, México.
"Situación de los derechos humanos en Guatemala 1990". Guatemala, octubre de 1990. p.p. 72-78
- 4.- La Jornada. Artículos relativos a los refugiados de 1980-1991.
- 5.- Revista Refugiados:
 - "América Central: Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Ciudad de Guatemala, 29-31 de mayo de 1989". No. Especial, marzo de 1989.
 - " ACNUR: los refugiados en el mundo". No. 0, diciembre de 1984, p.p. 26-27.
 - " ICARA II. Time for solutions". No. 7 de julio de 1984, p. 15
 - "ICARA II: un premier pas". No. 8 de agosto de 1984, p. 5
 - "ICARA II-La conférence". No. 9 de septiembre de 1984, p. 21
 - "CIREFCA: otro paso hacia adelante". No. 66 de julio de 1990, p.p. 10-12.
- 6.- Revista de la Escuela de Derecho. "El asilo en el sistema interamericano", Ma. Luisa Martínez Delgadillo. No. 4, México, 1983, p.p. 25-27
- 7.- World Refugee Survey 1989 in Review. "Latin America and the Caribbean". Ed. US Committee for Refugees American Council for Nationalities Service. Washington, D.C., E.U.A., 1989. p.p. 32-36, 61-68.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
- 2.- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.
- 3.- Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- 4.- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

Anexo de la Resolución 428 (V) de la Asamblea General
del 14 de diciembre de 1950

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

1. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

En el ejercicio de sus funciones, y especialmente si llegare a presentarse alguna dificultad respecto, por ejemplo, a cualquier controversia relativa al estatuto internacional de esas personas, el Alto Comisionado solicitará el dictamen de un comité consultivo en asuntos de refugiados si se creare tal comité.

2. La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.

3. El Alto Comisionado seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social.

4. El Consejo Económico y Social podrá decidir, después de oír el parecer del Alto Comisionado en la materia, la creación de un comité consultivo en asuntos de refugiados, que estará compuesto de representantes de Estados Miembros y de Estados no miembros de las Naciones Unidas, escogidos por el Consejo atendiendo al interés que demuestren por la solución del problema de los refugiados y a su devoción a esta causa.

5. La Asamblea General examinará nuevamente, a más tardar en su octavo período ordinario de sesiones, las disposiciones relativas a la Oficina del Alto Comisionado, a fin de decidir si la Oficina debe seguir en funciones después del 31 de diciembre de 1953.

CAPÍTULO II

FUNCIONES DEL ALTO COMISIONADO

6. El Alto Comisionado tendrá competencia respectiva a:

A. i) Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 26 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1953, del Protocolo del 14 de septiembre de 1929 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados;

ii) Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.

Las decisiones adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades en cuanto a la condición de refugiado de una persona, no impedirán que se conceda el estatuto de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el presente párrafo.

El Alto Comisionado dejará de tener competencia respecto a cualquier persona comprendida en la precedente sección A si esta persona:

a) Se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;

b) Ha recobrado, voluntariamente, la nacionalidad que había perdido;

c) Ha adquirido una nueva nacionalidad y goza de la protección del Gobierno del país de su nueva nacionalidad;

d) Se ha establecido de nuevo, voluntariamente, en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida;

e) Por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede seguir invocando, para continuar regístrate a acogerse a la protección del Gobierno del país de su nacionalidad, ciertos motivos que las de conveniencia personal; no podrá invocarse razones de carácter puramente económico; o

f) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad, y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, puede regresar al país donde tenía su residencia habitual y no puede seguir invocando, para continuar regístrate a acogerse a la protección del Gobierno del país de su nacionalidad, ciertos motivos que no sean de mera conveniencia personal.

B. Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

7. Queda entendido que la competencia del Alto Comisionado definida en el precedente párrafo no comprenderá a una persona:

a) Que tenga más de una nacionalidad, a menos que se den en ella las condiciones fijadas en el precedente párrafo 6 con respecto a cada uno de los países de los cuales sea nacional;

b) A la cual las autoridades competentes del país en que haya fijado su residencia reconozcan los derechos e impongan las obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país;

c) Que continúe recibiendo protección o asistencia de otros órganos u organismos de las Naciones Unidas; o

d) Respecto a la cual existen motivos fundados para creer que ha cometido uno de los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición o uno de los delitos especificados en el artículo VI del Estatuto del Tribunal Militar Internacional aprobado en Londres o en las disposiciones del párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre.

8. El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes se extiende la competencia de la Oficina del Alto Comisionado, por los medios siguientes:

a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;

b) Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;

c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados a su asimilación en nuevas comunidades nacionales;

d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;

e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su resantamiento;

f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;

g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;

h) Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;

i) Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.

9. El Alto Comisionado emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, en particular la de repatriación y resantamiento de refugiados, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición.

10. El Alto Comisionado administrará y repartirá entre los organismos particulares y, eventualmente, entre los organismos públicos que considere más aptos para administrar tal asistencia, los fondos, públicos o privados, que reciba con este fin.

El Alto Comisionado podrá rechazar toda oferta que no considere adecuada o que no pueda utilizarse.

El Alto Comisionado no podrá recurrir a los gobiernos en demanda de fondos ni hacer un llamamiento general sin la aprobación previa de la Asamblea General.

El Alto Comisionado deberá hacer, en su informe anual, una exposición sobre su actividad en esta materia.

11. El Alto Comisionado podrá exponer su opinión ante la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y sus respectivos órganos subsidiarios.

El Alto Comisionado deberá presentar anualmente informe a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social; su informe será examinado como tema separado del programa de la Asamblea General.

12. El Alto Comisionado podrá recurrir a la ayuda de los diversos organismos especializados.

CAPÍTULO III

ORGANIZACIÓN Y NOMBRADA

13. El Alto Comisionado será elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General. Los términos del mandato del Alto Comisionado serán propuestos por el Secretario General y aprobados por la Asamblea General. El Alto Comisionado será elegido por un período de tres años, a partir del 1.º de enero de 1951.

14. El Alto Comisionado nombrará, por un período igual, un Alto Comisionado Adjunto de nacionalidad distinta a la suya.

15. a) Dentro de los límites de los créditos presupuestarios consignados al efecto, el Alto Comisionado nombrará el personal de su Oficina, el cual será responsable ante él en el ejercicio de sus funciones;

b) Este personal será escogido entre las personas consagradas a la causa que la Oficina del Alto Comisionado ha de servir;

c) Sus condiciones de trabajo serán las previstas en el estatuto del personal aprobado por la Asamblea General; y en las disposiciones reglamentarias dictadas, en virtud de dicho estatuto, por el Secretario General;

d) Además, podrán adaptarse disposiciones para permitir el empleo de personal sin retribución.

16. El Alto Comisionado deberá consultar con los gobiernos de los países en que residan los refugiados, respecto a la necesidad de nombrar representantes en ellos. En todo país que reconozca esta necesidad, podrá nombrarse un representante aceptado por el gobierno de tal país. Con sujeción a las mismas condiciones, un mismo representante podrá ejercer la representación en varios países.

17. El Alto Comisionado y el Secretario General tomarán disposiciones adecuadas para mantener enlace y consultarse en los asuntos de interés común.

18. El Secretario General proporcionará al Alto Comisionado todas las facilidades necesarias dentro de los límites previstos en el presupuesto.

19. La Oficina del Alto Comisionado estará situada en Ginebra (Suiza).

20. La Oficina del Alto Comisionado será financiada con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas. A menos que la Asamblea General decida ulteriormente otra cosa, no se cargarán al presupuesto de las Naciones Unidas más gastos que los de orden administrativo derivados del funcionamiento de la Oficina del Alto Comisionado, y todos los demás gastos derivados de las actividades del Alto Comisionado serán sufragados mediante contribuciones voluntarias.

21. La gestión de la Oficina del Alto Comisionado estará sujeta al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y a las disposiciones reglamentarias que en materia de hacienda dicte el Secretario General en cumplimiento de dicho Reglamento.

22. Las cuentas relativas a los fondos puestos a disposición del Alto Comisionado estarán sujetas a comprobación por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, quedando entendido que la Junta podrá aceptar las cuentas comprobadas presentadas por los organismos a los cuales se hayan asignado fondos. Las disposiciones administrativas relativas a la custodia y la distribución de tales fondos serán tomadas de común acuerdo por el Alto Comisionado y el Secretario General, conforme al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y a las disposiciones reglamentarias dictadas por el Secretario General en aplicación de dicho Reglamento.

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951

ENTRADA EN VIGOR: 22 de abril de 1954,
de conformidad con el artículo 43.

PRÓLOGO

Las Altas Partes Contratantes,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados,

Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por este mismo, lograrse sin solidaridad internacional.

Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados,

Teniendo nota de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado,

Han convenido en las siguientes disposiciones:

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

DEFINICIÓN DEL TÉRMINO «REFUGIADO»

A. A los efectos de la presente Convención, el término «refugiado» se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido 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; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión «del país de su nacionalidad» se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras «acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951», que figuran en el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) «Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa», o como

b) «Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar»;

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado contratante que haya adoptado la fórmula *a* podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula *b* por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o

2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o

4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido; o

5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán *ipso facto* derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Artículo 2

OBLIGACIONES GENERALES

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

Artículo 3

PROHIBICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

Artículo 4

RELIGIÓN

Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

Artículo 5

DERECHOS OTORGADOS INDEPENDIENTEMENTE DE ESTA CONVENCION

Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

Artículo 6

LA EXPRESIÓN «EN LAS MISMAS CIRCUNSTANCIAS»

A los fines de esta Convención, la expresión «en las mismas circunstancias» significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le exigirían si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.

Artículo 7

EXENCIÓN DE RECIPROCIDAD

1. A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.

2. Después de un plazo de residencia de tres años, todos los refugiados disfrutarán, en el territorio de los Estados Contratantes, la exención de reciprocidad legislativa.

3. Todo Estado Contratante continuará otorgando a los refugiados los derechos y beneficios que ya les correspondieran, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para tal Estado.

4. Los Estados Contratantes examinarán con buena disposición la posibilidad de otorgar a los refugiados, aun cuando no exista reciprocidad, otros derechos y beneficios, además de los que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 3, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los refugiados que no reúnan las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3.

5. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 se aplican tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 19, 21 y 22 de esta Convención como a los derechos y beneficios no previstos en ella.

Artículo 8

EXENCIÓN DE MEDIDAS EXCEPCIONALES

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados Contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado. Los Estados Contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones en favor de tales refugiados.

Artículo 9

MEDIDAS PROVISIONALES

Ninguna disposición de la presente Convención impedirá que, en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

Artículo 10

CONTINUIDAD DE RESIDENCIA

1. Cuando un refugiado haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el período de tal

estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.

2. Cuando un refugiado haya sido, durante la segunda guerra mundial, deportado del territorio de un Estado Contratante, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el tiempo de residencia precedente y subsiguiente a tal deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

Artículo 11

MARINOS REFUGIADOS

En el caso de los refugiados normalmente empleados como miembros de la tripulación de una nave que enarbore pabellón de un Estado Contratante, tal Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales refugiados a establecerse en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.

CAPÍTULO II

CONDICIÓN JURÍDICA

Artículo 12

ESTATUTO PERSONAL

1. El estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.

2. Los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado.

Artículo 13

BIENES MUEBLES E INMUEBLES

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arrendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

Artículo 14

DERECHOS DE PROPIEDAD INTELLECTUAL E INDUSTRIAL

En cuanto a la protección a la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos o modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos de autor sobre las obras literarias, científicas o artísticas, se concederá a todo refugiado, en el país en que resida

habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que resida habitualmente.

Artículo 15

DERECHO DE ASOCIACIÓN

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero.

Artículo 16

ACCESO A LOS TRIBUNALES

1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.

2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluida la asistencia judicial y la exención de la caución *judicatum solvi*.

3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

CAPÍTULO III

ACTIVIDADES LUCRATIVAS

Artículo 17

EMPLEO REMUNERADO

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.

2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:

- Haber cumplido tres años de residencia en el país;
- Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;
- Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.

3. Los Estados Contratantes examinarán benévolutamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación

de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra u de planes de inmigración.

Artículo 18

TRABAJO POR CUENTA PROPIA

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

Artículo 19

PROFESIONES LIBERALES

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que deseen ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

2. Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

CAPÍTULO IV

BIENESTAR

Artículo 20

RAZIONAMIENTO

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

Artículo 21

VIVIENDA

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Artículo 22

EDUCACIÓN PÚBLICA

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.

2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios, diplomas y títulos universitarios expedidos en el extranjero, exención de derechos y carga y concesión de becas.

Artículo 23

ASISTENCIA PÚBLICA

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

Artículo 24

LEGISLACIÓN DEL TRABAJO Y SEGUROS SOCIALES

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:

a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que esas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;

b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes:

i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;

ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.

3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación

de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

4. Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes.

CAPÍTULO V

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Artículo 25

AYUDA ADMINISTRATIVA

1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.

2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales por conducto de éstas.

3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe salvo prueba en contrario.

4. A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.

5. Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

Artículo 26

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por sí, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Artículo 27

DOCUMENTOS DE IDENTIDAD

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

Artículo 28

DOCUMENTOS DE VIAJE

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

Artículo 29

GRAVÁMENES FISCALES

1. Los Estados Contratantes no impondrán a los refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

2. Lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los refugiados las leyes y los reglamentos concernientes a los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

Artículo 30

TRANSFERENCIA DE HABERES

1. Cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los refugiados transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.

2. Cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

Artículo 31

REFUGIADOS QUE SE ENCUENTREN ILEGALMENTE EN EL PAÍS DE REFUGIO

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados

sin autorización; a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

Artículo 32

EXPULSIÓN

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

Artículo 33

PROHIBICIÓN DE EXPULSIÓN Y DE DEVOLUCIÓN (NON-REFOULEMENT)

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Artículo 34

NATURALIZACIÓN

Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites.

**CAPÍTULO VI
DISPOSICIONES TRANSITORIAS
Y DE EJECUCIÓN**

Artículo 35

**COOPERACIÓN DE LAS AUTORIDADES NACIONALES
CON LAS NACIONES UNIDAS**

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a) La condición de los refugiados;
- b) La ejecución de esta Convención, y
- c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

Artículo 36

**INFORMACIÓN SOBRE LEYES Y REGLAMENTOS
NACIONALES**

Los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulguen para garantizar la aplicación de esta Convención.

Artículo 37

RELACIÓN CON CONVENCIONES ANTERIORES

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28, esta Convención reemplaza entre las Partes en ella a los Acuerdos de 5 de julio de 1923, 31 de mayo de 1924, 12 de mayo de 1926, 30 de junio de 1928 y 30 de junio de 1935, a las Convenciones de 28 de octubre de 1923 y 10 de febrero de 1938, al Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y al Acuerdo del 13 de octubre de 1946.

**CAPÍTULO VII
CLÁUSULAS FINALES**

Artículo 38

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Toda controversia entre las Partes en esta Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia.

Artículo 39

FIRMA, RATIFICACIÓN Y ADHESIÓN

1. Esta Convención será abierta a la firma en Ginebra el 28 de julio de 1951 y, después de esa fecha, será depositada en la Secretaría General de las Naciones Unidas. Estará abierta a la firma en la Oficina Europea de las Naciones Unidas desde el 28 de julio hasta el 31 de agosto de 1951; y quedará nuevamente abierta a la firma, en la Sede de las Naciones Unidas, desde el 17 de septiembre de 1951 hasta el 31 de diciembre de 1952.

2. Esta Convención estará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como de cualquier otro Estado invitado a la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas y de todo Estado al cual la Asamblea General hubiere dirigido una invitación a tal efecto. Esta Convención habrá de ser ratificada y los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

3. Los Estados a que se refiere el párrafo 2 del presente artículo podrán adherirse a esta Convención a partir del 28 de julio de 1951. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Artículo 40

CLÁUSULA DE APLICACIÓN TERRITORIAL

1. Todo Estado podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, declarar que esta Convención se hará extensiva a la totalidad o a parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable. Tal declaración surtirá efecto a partir del momento en que la Convención entre en vigor para el Estado interesado.

2. En cualquier momento ulterior, tal extensión se hará por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas y surtirá efecto a los 90 días contados a partir de la fecha en la cual el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación o en la fecha de entrada en vigor de la Convención para tal Estado, si esta última fecha fuere posterior.

3. Con respecto a los territorios a los que no se haya hecho extensiva la presente Convención en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, cada Estado interesado examinará la posibilidad de adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas necesarias para hacer extensiva la aplicación de esta Convención a tales territorios, a reserva del consentimiento de los gobiernos de tales territorios, cuando sea necesario por razones constitucionales.

Artículo 41

CLÁUSULA FEDERAL

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

a) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa

del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales;

b) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas, el Gobierno federal, a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante que le haya sido transmitida por el Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efecto a tal disposición.

Artículo 42

RESERVAS

1. En el momento de la firma de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto a artículos de la Convención que no sean los artículos 1, 3, 4, 16 (1), 33 y 36 a 46 inclusive.

2. Todo Estado que haya formulado alguna reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá, en cualquier momento, retirarla mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 43

ENTRADA EN VIGOR

1. Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Respecto a cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 44

DENUNCIA

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento denunciar esta Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Contratante interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.

3. Todo Estado que haya hecho una declaración o una notificación con arreglo al artículo 40 podrá de-

clarar ulteriormente, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, que la Convención dejará de aplicarse a determinado territorio designado en la notificación. La Convención dejará de aplicarse a tal territorio un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido esta notificación.

Artículo 45

REVISIÓN

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir la revisión de esta Convención.

2. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendará las medidas que eventualmente hayan de adoptarse respecto de tal petición.

Artículo 46

NOTIFICACIONES DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 39, acerca de:

a) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere la sección B del artículo 1;

b) Las firmas, ratificaciones y adhesiones a que se refiere el artículo 39;

c) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere el artículo 40;

d) Las reservas formuladas o retiradas, a que se refiere el artículo 42;

e) La fecha en que entrará en vigor esta Convención, con arreglo al artículo 43;

f) Las denuncias y notificaciones a que se refiere el artículo 44;

g) Las peticiones de revisión a que se refiere el artículo 45.

EN FE DE LO CUAL los infrascritos, debidamente autorizados, firman en nombre de sus respectivos Gobiernos la presente Convención.

HECHA en Ginebra el día veintiocho de julio de mil novecientos cincuenta y uno, en un solo ejemplar, cuyos textos en inglés y francés son igualmente auténticos, que quedará depositado en los archivos de las Naciones Unidas y del cual se entregarán copias debidamente certificadas a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 39.

PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1951;

ENTRADA EN VIGOR: 4 de octubre de 1967,
de conformidad con el artículo VIII.

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (denominada en lo sucesivo la Convención), sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951,

Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención,

Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite del 1.º de enero de 1951,

Han convenido en lo siguiente:

Artículo I

DISPOSICIONES GENERALES

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término «refugiado» denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras «como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ...» y las palabras «... a consecuencia de tales acontecimientos», que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.

Artículo II

COOPERACIÓN DE LAS AUTORIDADES NACIONALES CON LAS NACIONES UNIDAS

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones del presente Protocolo.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a suministrarle en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a) La condición de los refugiados;
- b) La ejecución del presente Protocolo;
- c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

Artículo III

INFORMACIÓN SOBRE LEGISLACIÓN NACIONAL

Los Estados Partes en el presente Protocolo comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y los reglamentos que promulgaran para garantizar la aplicación del presente Protocolo.

Artículo IV

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Toda controversia entre Estados Partes en el presente Protocolo relativa a su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las partes en la controversia.

Artículo V

ADHESIÓN

El presente Protocolo estará abierto a la adhesión de todos los Estados Partes en la Convención y de cualquier otro Estado Miembro de las Naciones Unidas, miembro de algún organismo especializado o que haya sido invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a adherirse al mismo. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo VI

CLÁUSULA FEDERAL

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

- a) En lo concerniente a los artículos de la Convención que han de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo I del presente Protocolo, y cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de los Estados Partes que no son Estados federales;

b) En lo concerniente a los artículos de la Convención que han de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo I del presente Protocolo, y cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la federación, no están obligados a adoptar medidas legislativas, el gobierno federal, a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en el presente Protocolo proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Parte en el mismo que le haya sido transmitida por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes en lo concerniente a determinada disposición de la Convención que haya de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo I del presente Protocolo, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efectividad a tal disposición.

Artículo VII

RESERVAS Y DECLARACIONES

1. Al tiempo de su adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto al artículo IV del presente Protocolo y en lo que respecta a la aplicación, conforme al artículo I del presente Protocolo, de cualesquiera disposiciones de la Convención que no sean las contenidas en los artículos 3, 4, 16 (1) y 33; no obstante, en el caso de un Estado Parte en la Convención, las reservas formuladas al amparo de este artículo no se harán extensivas a los refugiados respecto a los cuales se aplica la Convención.

2. Las reservas formuladas por los Estados Partes en la Convención conforme al artículo 42 de la misma serán aplicables, a menos que sean retiradas, en relación con las obligaciones contraídas en virtud del presente Protocolo.

3. Todo Estado que haya formulado una reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento, mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

4. La declaración hecha conforme a los párrafos 1 y 2 del artículo 40 de la Convención por un Estado Parte en la misma que se adhiera al presente Protocolo se considerará aplicable con respecto al presente Protocolo, a menos que, al efectuarse la adhesión, se dirija una notificación en contrario por el Estado Parte interesado al Secretario General de las Naciones Unidas. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 40 y del párrafo 3 del artículo 44 de la Convención se considerarán aplicables *mutatis mutandis* al presente Protocolo.

Artículo VIII

ENTRADA EN VIGOR

1. El presente Protocolo entrará en vigor en la fecha en que se deposita el sexto instrumento de adhesión.

2. Respecto a cada Estado que se adhiera al Protocolo después del depósito del sexto instrumento de adhesión, el Protocolo entrará en vigor en la fecha del depósito por ese Estado de su instrumento de adhesión.

Artículo IX

DENUNCIA

1. Todo Estado Parte en el presente Protocolo podrá denunciarlo en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Parte interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.

Artículo X

NOTIFICACIONES DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a los Estados mencionados en el artículo V *supra* acerca de la fecha de entrada en vigor, adhesiones, reservas formuladas y retiradas y denuncias del presente Protocolo, así como acerca de las declaraciones y notificaciones relativas a éste.

Artículo XI

DEPÓSITO EN LOS ARCHIVOS DE LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS

Un ejemplar del presente Protocolo, cuyos textos chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, firmado por el Presidente de la Asamblea General y por el Secretario General de las Naciones Unidas, quedará depositado en los archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas. El Secretario General transmitirá copias certificadas del mismo a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los demás Estados mencionados en el artículo V *supra*.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I

Recordando las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Coloquio realizado en 1981 en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, el cual estableció importantes criterios para el análisis y consideración de esta materia;

Reconociendo que la situación centroamericana en lo que se refiere a refugiados ha evolucionado en estos últimos años de tal forma que ha adquirido nuevas dimensiones que requieren una especial consideración;

Apreciando los generosos esfuerzos que han realizado los países receptores de refugiados centroamericanos no obstante las enormes dificultades que han debido afrontar, particularmente ante la crisis económica actual;

Destacando la admirable labor humanitaria y apolítica que le ha correspondido desempeñar al ACNUR en los países centroamericanos, México y Panamá de conformidad con lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y en el Protocolo de 1967, así como en la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de la cual el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se aplica a todos los Estados, sean o no partes de la mencionada Convención y/o Protocolo;

Teniendo igualmente presente la labor efectuada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la protección de los derechos de los refugiados en el continente;

Apoyando decididamente los esfuerzos del Grupo Contadora para solucionar de un modo efectivo y duradero el problema de los refugiados centroamericanos, lo cual constituye un avance significativo en la negociación de acuerdos operativos para lograr la paz en la región;

Expresando su convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios que han surgido en la región centroamericana, México y Panamá, en lo que se refiere a los refugiados, sólo pueden ser encarados teniendo en consideración la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales :

II

Habiendo tomado conocimiento, con apreciación, de los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, cuyos criterios comparte plenamente y que a continuación se transcriben :

- a) «Realizar, si aún no lo han hecho, los trámites constitucionales para adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.»*
- b) «Adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados en el párrafo anterior, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes.»*
- c) «Establecer los mecanismos internos necesarios para aplicar las disposiciones de la Convención y del Protocolo citados cuando se produzca la adhesión.»*
- d) «Que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con representantes de las oficinas gubernamentales responsables de atender el problema de los refugiados en cada Estado.»*
- e) «Apoyar la labor que realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Centroamérica, y establecer mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato.»*
- f) «Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR.»*
- g) «Que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR.»*

- h) «Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad.»
- i) «Que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados.»
- j) «Capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia a los refugiados, con la colaboración del ACNUR u otros organismos internacionales.»
- k) «Solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como a través del ACNUR y otros organismos y agencias.»
- l) «Detectar, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso se trasladará al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país.»
- m) «Que los gobiernos del área realicen los esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados.»
- n) «Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria e individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañadas por representantes del ACNUR y el país receptor, puedan visitar los campamentos de refugiados.»
- ñ) «Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con el ACNUR.»
- o) «Establecer las medidas conducentes en los países receptores para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los derechos humanos de los refugiados.»

III

El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones:

Primera. Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

Segunda. Propiciar que la ratificación o adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, respecto de aquellos Estados que aún no lo han hecho, no vaya acompañada de reservas que limiten el alcance de dichos instrumentos, e invitar a los países que las hayan formulado a que consideren su levantamiento en el más corto plazo.

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han 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.

Cuarta. Ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser

interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

Quinta. Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*.

Sexta. Reiterar a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las condiciones de protección en favor de éstos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge.

Séptima. Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados que han ocurrido en diversas partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas que sobre el tema ha propuesto el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR.

Octava. Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la N° 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

Novena. Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiosa situación en que muchas de ellas se encuentran.

Décima. Formular un llamado a los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 para que apliquen este instrumento en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentran en su territorio.

Undécima. Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados.

Duodécima. Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente, al lugar de residencia del refugiado en su país de origen.

Decimotercera. Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria.

Decimocuarta. Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción con el ACNUR y con las autoridades nacionales del país de asilo, de acuerdo con las directrices que éstas señalen.

Decimoquinta. Promover el uso, con mayor intensidad, de los organismos competentes del sistema interamericano y, en especial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el propósito de complementar la protección internacional de los asilados y refugiados. Desde luego, para el cumplimiento de esas funciones el Coloquio considera que sería aconsejable acentuar la estrecha coordinación y cooperación existente entre la Comisión y el ACNUR.

Decimosexta. Dejar constancia de la importancia que reviste el Programa de Cooperación OEA/ACNUR y las actividades que se han desarrollado y proponer que la próxima etapa concentre su atención en la problemática que plantea la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica, México y Panamá.

Decimoséptima. Propiciar en los países centroamericanos y del Grupo Contadora una difusión a todos los niveles posibles de las normas internacionales e internas referentes a la protección de los refugiados y, en general, de los derechos humanos. En particular el

Coloquio considera de especial importancia que dicha divulgación se efectúe contando con la valiosa cooperación de las correspondientes universidades y centros superiores de enseñanza.

IV

El Coloquio de Cartagena, en consecuencia,

Recomienda:

- Que los compromisos en materia de refugiados contenidos en el Acta de Paz de Contadora constituyen, para los diez Estados participantes en el Coloquio, pautas que deben ser necesaria y escrupulosamente respetadas para determinar la conducta a seguir con relación a los refugiados en el área centroamericana.
- Que las conclusiones a las que se ha llegado en el Coloquio (III) sean tenidas adecuadamente en cuenta para encarar la solución de los gravísimos problemas creados por la actual afluencia masiva de refugiados en América Central, México y Panamá.
- Que se publique un volumen que contenga el documento de trabajo, las ponencias e informes, así como las conclusiones y recomendaciones del Coloquio y demás documentos pertinentes, solicitando al Gobierno de Colombia, al ACNUR y a los organismos competentes de la OEA que adopten las medidas necesarias para lograr la mayor difusión de dicha publicación.
- Que se haga público el presente documento como « Declaración de Cartagena sobre los Refugiados ».
- Que se solicite al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados transmitir oficialmente el contenido de la presente Declaración a los jefes de Estado de los países de Centroamérica, de Belice y de los países integrantes del Grupo Contadora.

Finalmente el Coloquio expresó su profundo agradecimiento a las autoridades colombianas, y en particular al Señor Presidente de la República, Doctor Belisario Betancur, y al Ministro de Relaciones Exteriores, Doctor Augusto Ramírez Ocampo, al Alto Comisionado

de las Naciones Unidas para los Refugiados, Dr. Poul Hartling, quienes honraron con su presencia al Coloquio, así como a la Universidad de Cartagena de Indias y al Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo por la iniciativa y la realización de este importante evento. De manera especial el Coloquio expresó su reconocimiento al apoyo y hospitalidad ofrecidos por las autoridades del Departamento de Bolívar y de la Ciudad de Cartagena. Asimismo, agradeció la cálida acogida del pueblo de esta ciudad, conocida precisamente como « Ciudad Heroica ».

El Coloquio, finalmente, dejó constancia de su reconocimiento a la generosa tradición de asilo y refugio practicada por el pueblo y las autoridades de Colombia.

Cartagena de Indias, 22 de noviembre de 1984