

EL PAPEL DEL ACNUR EN EL POST CONFLICTO CENTROAMERICANO.
ESTUDIO DE CASO: GUATEMALA, NICARAGUA Y EL SALVADOR, DURANTE
LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.

ALEXANDRA NEIRA DUARTE

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2009

“El papel del ACNUR en el post conflicto centroamericano. Estudio de caso: Guatemala,
Nicaragua y El Salvador, durante la década de los noventa”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Alexandra Neira Duarte

Dirigida por:
Diana Mendieta

Semestre II, 2009

A Jesucristo, la Universidad del Rosario y su Facultad de Relaciones Internacionales, mi familia, en especial a mi madre Fanny Duarte, mis amigos y seres queridos, por brindarme el apoyo, la formación y el amor con los cuales pude culminar mis estudios universitarios.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. LOS CAMBIOS DEL ENFOQUE OPERATIVO DENTRO DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS ACNUR-	4
1.1 LA CREACIÓN Y LA LABOR DEL ACNUR	4
1.2 EL ENFOQUE TRADICIONAL DE OPERACIÓN DEL ACNUR	11
1.3 EL NUEVO ENFOQUE DE OPERACIÓN DEL ACNUR	15
2. CONTEXTO Y DESARROLLO DE LOS CONFLICTOS	21
2.1 GUATEMALA	21
2.2 NICARAGUA	23
2.3 EL SALVADOR	24
3. EL PAPEL DEL ACNUR EN EL POST CONFLICTO CENTROAMERICANO	27
3.1 EL PAPEL DEL ACNUR EN EL POST CONFLICTO EN GUATEMALA	29
3.1.1 El papel del ACNUR en el proceso de repatriación en Guatemala	32
3.1.2 El papel del ACNUR en el proceso de reintegración en Guatemala	35

3.1.3 El papel del ACNUR en el proceso de reconstrucción nacional de Guatemala	39
3.2 EL PAPEL DEL ACNUR EN EL POST CONFLICTO EN NICARAGUA	40
3.2.1 El papel del ACNUR en el proceso de repatriación en Nicaragua	40
3.2.2 El papel del ACNUR en el proceso de reintegración en Nicaragua	41
3.2.3 El papel del ACNUR en el proceso de reconstrucción nacional de Nicaragua	43
3.3 EL PAPEL DEL ACNUR EN EL POST CONFLICTO EN EL SALVADOR	45
3.3.1 El papel del ACNUR en el proceso de repatriación en El Salvador	45
3.3.2 El papel del ACNUR en el proceso de reintegración en El Salvador	46
3.3.3 El papel del ACNUR en el proceso de reconstrucción nacional en El Salvador	47
4. CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Documento. “Acuerdo de Esquipulas II” ACNUR.

Anexo 2. Mapa No. 1. Refugiados en Centroamérica. ACNUR.

Anexo 3. Documento. “Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos-CIREFCA-”. ACNUR.

Anexo 4. Documento. “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”. ACNUR.

INTRODUCCIÓN

La proliferación mundial de conflictos internos durante la década de los ochenta supuso nuevos retos para las organizaciones internacionales de tipo humanitario. Un ejemplo claro de esta situación, la vivió el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, para la cual el auge de la problemática de los refugiados implicó replanteamientos en su tradicional enfoque de actuación. Una de las crisis más destacadas no solo por su magnitud, puesto que dejó cerca de dos millones de refugiados, sino por su efectiva solución, fue la gestada en Centroamérica, en específico en Guatemala, Nicaragua y El Salvador durante las décadas de los ochenta y noventa respectivamente.

Los tres países decidieron poner fin negociado a los conflictos que por años los habían aquejado, y encaminarse en procesos de post conflicto que permitieran la pacificación y la democratización de sus Naciones. El resultado de los procesos fue positivo y cabe destacar que no fue solo la iniciativa nacional la que lo permitió. La presencia de agentes internacionales, como el ACNUR facilitó y ayudó al éxito de dichas transiciones. En estos tres casos el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados desplegó toda su capacidad organizacional para lograr llevar a buen término los procesos de asistencia humanitaria, y en especial los de las soluciones duraderas para el problema de los refugiados, durante el decenio de los noventa, siendo consecuente con sus cambios institucionales.

Así las cosas, la presente monografía busca como objetivo principal, analizar como los cambios del enfoque operativo realizados al interior del ACNUR determinaron el éxito de la intervención de esta organización en los procesos de post- conflicto de Guatemala, Nicaragua y el Salvador. Teniendo en cuenta esto, los propósitos particulares que se plantean son: Analizar en que consistieron los cambios del enfoque operativo dentro del ACNUR; Conocer el origen y desarrollo de los conflictos; Y conocer de qué forma actuó el ACNUR en los procesos de post-conflicto en los tres casos de estudio.

Cabe mencionar que en el proyecto de investigación se propusieron dos objetivos específicos, sin embargo a lo largo del desarrollo de ésta resulto pertinente y

provechoso incluir un objetivo específico más, que permitiera *Conocer el origen y desarrollo de los conflictos.*

Los objetivos planteados permitirán reconocer el carácter cualitativo de la investigación, ya que busca dar cuenta de cada uno de los aspectos que conforman el objeto de estudio, explicando cómo los cambios operacionales del ACNUR se reflejaron e influyeron en lo exitosa de su intervención y del desarrollo de los procesos de post conflicto en Guatemala, Nicaragua y el Salvador.

Los cambios derivados de la reforma del enfoque operativo que se gestó dentro de la Organización a partir de 1990, y que permitieron que el papel del ACNUR fuera central en el desarrollo exitoso de los procesos de post conflicto de Guatemala, Nicaragua y El Salvador, fueron: maximización de su campo de acción interviniendo no solo en la protección y asistencia a los refugiados durante su estadía en los países de asilo y una mayor responsabilidad en el acompañamiento de los procesos de repatriación, reintegración de refugiados y reconstrucción nacional, mediante programas de desarrollo a largo plazo, las categorías analíticas que más convienen al estudio son: el compromiso y trabajo de las organizaciones internacionales con el bienestar y la seguridad de las personas, y la confianza de los individuos en la intervención de los mismos. Así mismo, las variables que se utilizan dentro del trabajo de investigación son de tipo causal.

Para desarrollar y sustentar la investigación se ha presentado un marco teórico que recoge dos teorías, el Neoliberalismo Institucional y los Regímenes Internacionales, que soportan la actuación del ACNUR y la importancia de los cambios en su interior.

La obtención de información para la presente investigación se hace por medio de recolección de información por medio de fuentes secundarias como libros, textos académicos, revistas académicas, informes institucionales y documentos oficiales, con su respectivo análisis. Así mismo se usan los conceptos contenidos en el marco teórico sobre el tema de estudio.

El aporte de la investigación radica en el poder conocer un caso de intervención del ACNUR provechoso y como ésta organización internacional no ha ahorrado esfuerzos para maximizar su actuar y brindar su ayuda a quienes lo necesitan. Se espera que los lectores puedan identificar esto, pues es importante para nuestro propio caso Colombiano.

La estructura que sigue la investigación es la siguiente: tres capítulos, correspondientes a igual número de objetivos específicos. En el primero se presentan los cambios del enfoque operativo del ACNUR; en el segundo el origen y desarrollo de los conflictos; Y en el tercero la actuación del ACNUR en los procesos de post-conflicto en los tres casos de estudio.

1. LOS CAMBIOS DEL ENFOQUE OPERATIVO DENTRO DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS- ACNUR-

1.1 LA CREACION Y LA LABOR DEL ACNUR

Desde su creación formal en Ginebra el 28 de julio de 1951 al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, en adelante ACNUR, se le asignó la labor de “proporcionar protección internacional a los refugiados, buscar soluciones permanentes a su situación y facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales. Según lo establecido en su creación este es un organismo de carácter apolítico, humanitario y social”¹. Desde entonces ha cumplido con su función de conformidad con lo establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 429 (V) del 14 de diciembre de 1950, consagrado en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. De igual forma al Alto Comisionado se le asignó una labor encaminada a realizar trabajo de emergencia en que garantice la supervivencia de los refugiados.

Con el fin de que el Estatuto tuviera el piso jurídico y la importancia legal requerida para su funcionamiento, se elaboró la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Dicha convención especificaba en su capítulo I artículo 1 la definición de refugiados, entendiéndose por ellos: aquellos que debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran acogerse a la protección de tal país. Así mismo, definía en sus demás capítulos como debía ser el trato que se debían seguir con los refugiados, los compromisos de los Estados para con los mismos y el ACNUR y cuales serían los derechos (sociales, económicos y legales) y los deberes de quienes se encontraban en condición de refugio.²

El principio más importante en cuanto al refugio es el que versa sobre la no devolución y no expulsión “non-refoulement”, que compromete a los Estados parte de

¹ Ver Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-. “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” Capítulo I disposiciones generales. p. 1. Documento electrónico.

² Ver ACNUR. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. p. 1-12. Documento electrónico

los dos instrumentos a no poner fuera de sus fronteras a los refugiados, si estos aun están en peligro.

Sin ser esta una cuestión nueva y pese a anteriores esfuerzos por brindar ayuda a los refugiados, como los hechos por la Administración de la Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA) y la Organización Internacional para Refugiados (OIR), agencias antecesoras del ACNUR, es la crisis de desplazados (cerca de cuarenta millones) y refugiados (un millón aproximadamente) que existía en Europa al término de la Segunda Guerra Mundial la que motiva finalmente la creación de un órgano que se especialice en dar respuesta a la problemática del refugio. Así las cosas, en principio se había previsto que el mandato del ACNUR duraría los siguientes tres años a partir de su creación, teniendo como objetivo principal el ayudar a la reconstrucción humanitaria de Europa, básicamente en la problemática de los refugiados y su reasentamiento.³

Viendo que el problema del refugio no era exclusivo de Europa ni de ese periodo en particular, sino que por el contrario aparecían nuevas crisis en el mundo como la de Argelia y Corea entre otras, se visualiza la ampliación de la cobertura y el mandato del ACNUR. Es de esta forma como se firma en Nueva York el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 que amplía el campo y el tiempo de acción de ACNUR.⁴ Ahora se cobijaba no solo a los refugiados existentes antes de la firma de la Convención sino a las nuevas situaciones de refugiados que se presenten, siendo la Convención y el Protocolo los dos instrumentos jurídicos internacionales más importantes en materia de refugiados y de acción del Alto Comisionado, adquiriendo así el asunto del refugio un marco legal y un trato formal a nivel internacional debido a su carácter vinculante, al adquirir los Estados las obligaciones señaladas en los documentos.

En cuanto al mandato del ACNUR, este no se estableció de forma permanente, aunque sí desde 1954 se ha venido renovando cada cinco años y de esta forma ha permanecido vigente a la fecha. Es pertinente denotar que aunque el país en el

³Comparar ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo cincuenta años de acción humanitaria”. Capítulo I: Los orígenes. 2000. Documento electrónico.

⁴Comparar ACNUR. “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967”. p. 1-4. Documento electrónico.

que se encuentren los refugiados no sea signatario de los instrumentos internacionales referidos, estos podrán recibir la protección por parte del Alto Comisionado, siempre y cuando reúnan las condiciones que los acreditan como refugiados.

En los primeros años de su creación el ACNUR contó con limitaciones para su actuar, derivadas básicamente del desacuerdo existente en el grado de compromiso y la prevalencia de opiniones entre los países parte del organismo, resultado de la influencia económica que tuviese cada uno de ellos. Resulta fácil ver la certeza de lo afirmado ya que tanto para definir el alcance de la actuación del Alto Comisionado, como la financiación del mismo se suscitó discrepancia y fueron las propuestas estadounidenses las que en la mayoría de veces prevalecieron, al ser éste país el mayor donante de recursos económicos tanto de las Naciones Unidas como del ACNUR.

A saber, en lo que concierne a la formulación de la función y duración del Alto Comisionado, “Estados Unidos quería un organismo estrictamente definido, temporal, de poca financiación y con objetivos limitados, principalmente la protección de los refugiados europeos. Mientras tanto Estados como los de Europa occidental e India entre otros, defendían una definición amplia y fuerte del organismo”⁵, ello debido a que a estos países los estaban afectando directamente las crisis y afluencias de refugiados. La divergencia de opiniones básicamente radicaba en el nivel de compromiso económico y político que querían adquirir los Estados.

En su parte financiera el ACNUR recibe de la Asamblea General de Naciones Unidas una asistencia económica que junto a las contribuciones voluntarias de los Estados forman su presupuesto total. Esta fue otra cuestión en la que existió divergencia de opiniones en los primeros años del Alto Comisionado, Estados Unidos proponía que el presupuesto fuera reducido, y Europa Occidental apoyaba un fondo amplio. Con 300.000 dólares como aporte de EE UU, empezó el ACNUR a funcionar. Ya para finales de la década de los cincuenta 75 Estados eran donantes del Alto Comisionado, fruto del aumento de refugiados en el mundo que ascendía a dos millones, y del compromiso de los gobiernos por la importancia humanitaria y política que

⁵Ver ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria”. Capítulo I los orígenes. 2000. Documento electrónico.

coabraba el tema en 1959 al ser este el año internacional de los refugiados.⁶ Para finales de los años setenta el presupuesto del ACNUR era de 76 millones de dólares.

En la parte organizacional el ACNUR inició su trabajo con 30 personas. Pasados más de cincuenta años desde entonces, la oficina del Alto Comisionado cuenta con 6.650 funcionarios que hacen parte de las siete divisiones de la agencia: Oficina Ejecutiva del Alto Comisionado, Departamento de Protección Internacional, Departamento de Operaciones, División de Relaciones Externas, División de Gestión de Recursos Humanos, División de Sistemas y Tecnología de la Información y División de Gestión Financiera y Suministros.⁷ Por medio de esta estructura es que el Alto Comisionado ha realizado las innumerables tareas que comprende su trabajo, entre ellas: el análisis de las peticiones de refugio, la recolección de ayudas materiales y económicas así como su distribución, la asistencia oportuna a los refugiados en los campamentos y posterior a estos, y el manejo de las relaciones con los gobiernos miembros y demás.

Durante los primeros años de la década de los cincuenta el Alto Comisionado se enfocó en atender las necesidades de Europa y los refugiados dejados por la Segunda Guerra Mundial. En los últimos años de ésta década el ACNUR pasa a atender otra serie de crisis como la crisis de refugiados húngaros. Si bien la asistencia humanitaria y el reasentamiento habían sido las actividades desarrolladas con los refugiados en Europa, ahora el Alto Comisionado ofrecía su asistencia en los campamentos de refugiados, brindándoles alimentación, salud, servicios de sanidad, educación y seguridad, cumpliendo así con su labor de protección internacional a los refugiados. A este acompañamiento humanitario, se le suman las actividades de repatriación al país de origen, asentamiento local y reasentamiento en un tercer país de forma tal que se pudieran brindar las soluciones permanentes a la situación de los refugiados. Desde entonces estas tareas las ha venido haciendo en 50 años y en cada proceso según se requiera y se acuerde.

En todas las crisis de refugiados el ACNUR brinda su asistencia humanitaria en los campamentos de refugiados, satisfaciendo las necesidades básicas de la población. En cuanto a las soluciones duraderas, éstas han cambiado en cada situación y con el correr

⁶ Comparar Trier, Jean. *Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados*. 1994. p. 31.

⁷ Comparar ACNUR. "Administración y Estructura de la sede". p. 1-9. Documento electrónico.

de los años. La repatriación en las primeras décadas no fue la solución más adoptada en tanto que fue difícil de tratar. Por un lado algunos países querían que la situación con los refugiados se resolviera fuera de sus fronteras, para lo cual alentaban los procesos de repatriación, no obstante las personas que se hallaban en condiciones de refugio no querían volver a su país por miedo a que los contextos de violencia por los cuales habían tenido que salir de su patria aún permanecieran. Por ende, sin ser una decisión voluntaria por parte de los refugiados, la repatriación no se podía producir.

Otros países, en especial Estados Unidos y sus aliados occidentales, apoyaban la negativa de los refugiados a volver a sus países con tendencias comunistas, con el fin de desarticular el apoyo de las masas a los bloques de izquierda. En cuanto al reasentamiento en un tercer país, esta es una solución que poco se ha usado por el alto costo económico que implica. Por tales razones los procesos de asentamiento local fueron la salida preferida para los refugiados adelantada por el ACNUR en mucho tiempo. En la crisis de refugiados húngaros la solución para estos consistió en su asentamiento en algunos países de la parte occidental del continente europeo.

Para la década siguiente el Alto Comisionado empieza a ampliar su campo de acción, tomando partido en problemas de refugiados más allá de los europeos. Ahora África contaba con numerosas crisis producto de los enfrentamientos violentos por la descolonización de algunos países que habían estado bajo el dominio de gobiernos europeos como el portugués, francés, belga, e inglés, pero igualmente tenían el apoyo del ACNUR para sobrellevar sus dificultades en materia de refugio. Los cerca de ciento cincuenta mil refugiados en el Congo provenientes del conflicto independentista en Ruanda, los doscientos mil argelinos refugiados en Marruecos y Túnez por la independencia de Argelia y los tres mil refugiados en Tanzania que llegaron huyendo de los conflictos por la emancipación del Congo y Burundi, fueron algunos de los casos que apoyó. En este segundo caso el Alto Comisionado realizó la primera repatriación a gran escala de refugiados argelinos a su país, incentivados por la independencia que había adquirido Argelia, los movimientos de refugiados que originaron las guerras civiles en Mozambique y Sudan también contaron con la atención del Alto Comisionado.⁸

⁸ Comparar Trier. *Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados*. p. 32-33.

En los setenta el ACNUR tuvo que atender las crisis de refugiados en Asia. Quienes huían de los conflictos civiles de Laos, Camboya y Vietnam fueron asistidos por el Alto Comisionado, pero quizá la oleada más importante de aquel entonces fue la provocada por la guerra civil en Pakistán oriental que generó el desplazamiento forzado desde 1971 de diez millones de pakistaníes a India, cerca de siete millones reconocidos y asistidos por el gobierno y el Alto Comisionado y los tres millones restantes acogidos por personas allegadas. Diariamente se calcula que entraban 50 mil refugiados a los cerca de 300 campamentos ubicados en territorio occidental indio.⁹ Por otro lado, los regímenes militares en países como Indonesia provocaron el éxodo de cientos de personas que llegaron a países vecinos en calidad de refugiados.

Para el caso pakistaní, el Alto Comisionado actuó como coordinador general de la intervención de todas las agencias de la ONU por primera vez. El ACNUR debía dirigir la movilización de los fondos internacionales, que en esta crisis ascendieron a 70 millones de dólares, coordinar la recolección de suministros para la ayuda de emergencia y la posterior distribución en los territorios de India que albergaban a los refugiados, de forma conjunta con el gobierno de la India.¹⁰ Posteriormente, con la creación del Estado de Bangladesh la repatriación fue el proceso más utilizado para la solución de la problemática pakistaní, ya que hubo también quienes decidieron quedarse definitivamente en India. En los casos como el de Indonesia la principal solución fue el asentamiento definitivo en los países de asilo, mientras que para los refugiados de Laos, Camboya y Vietnam se dieron soluciones diversas como el reasentamiento en un tercer país (no vecino) principalmente Estados Unidos, la repatriación y el asentamiento en países cercanos.

Es claro que desde su creación el ACNUR actuó en cada década en un continente en específico, sin embargo desde finales de la década de los setenta cuando las crisis de refugiados se intensificaron, el Alto Comisionado tuvo que atender problemáticas ya no en un solo continente, sino que esta vez debió repartir su colaboración para Asia, África y Centroamérica, y en adelante para todas las regiones del

⁹Comparar ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria”. Capítulo 3 Ruptura en el sur de Asia. 2000. Documento electrónico.

¹⁰Comparar ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria”. Capítulo 3 Ruptura en el sur de Asia. 2000. Documento electrónico.

mundo. El reto del ACNUR era precisamente que desde ese momento debía distribuir su ayuda para movimientos y problemáticas de refugiados producidas en varios continentes y de forma simultánea.

A principios de los ochenta el Alto Comisionado debió hacer presencia en campamentos de refugiados en Sudán, Tailandia, Irán y Pakistán, México y Honduras producto de las crisis en países como Etiopía, Vietnam, Afganistán, y en la región de Centroamérica respectivamente. La agudización del refugio y la magnitud del accionar del ACNUR en éste decenio se ven reflejados no solo en su universalidad sino en el aumento del presupuesto del organismo, que logró llegar a los 580 millones de dólares y en la ampliación de la agencia pasando a tener hoy divisiones especializadas para cada continente. Igualmente paso de hacer presencia en Europa a tener oficinas de atención en 116 países hoy por hoy.

La década de los noventa, particularmente agitada en conflictos le planteó nuevos retos al ACNUR que hasta la actualidad ha continuado atendiendo. En los primeros años del decenio acompañó los procesos de repatriación, reintegración y post conflicto en países como Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Mozambique. Paralelo ha atendido la proliferación de nuevas situaciones de refugio como las dejadas por conflictos como el de los Balcanes, Kosovo, Ruanda e Irak entre otros. Cabe destacar que la ayuda del ACNUR llegó a Colombia en 1998 y se ha mantenido ayudando con el problema del refugio y del desplazamiento interno fruto del conflicto armado. Según ACNUR este contexto internacional de múltiples y crudos enfrentamientos internos ha supuesto grandes demandas, como la ampliación del presupuesto del Alto Comisionado a 5.700 millones de dólares en la década de los noventa.¹¹ Básicamente de esta forma ha actuado el Alto Comisionado en sus poco más de cincuenta años de existencia.

A continuación es preciso conocer los enfoques bajo los cuales ha operado el ACNUR a través de los años, con el fin de ver la orientación de su trabajo y los cambios que han permitido que su labor se haya ampliado y sea cada vez más completa y efectiva.

¹¹ Comparar ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria”. Capítulo 7 Asilo en el mundo industrializado. Tendencias de financiación. 2000. Documento electrónico.

1.2 EL ENFOQUE TRADICIONAL DE OPERACIÓN DEL ACNUR.

Desde su establecimiento como agencia internacional encargada de este grupo o categoría poblacional y hasta la década de los ochenta, el Alto Comisionado manejó el tema de los refugiados a partir un Enfoque Tradicional que duraría hasta los años ochenta. Tal enfoque comprendía cuatro actividades principales para con los refugiados: protección internacional básicamente en campamentos de refugio, asentamiento permanente en los países de asilo, reasentamiento en un tercer país y repatriación voluntaria a su país de origen, siendo esta última poco promovida en las dos primeras décadas de acción. La labor tradicional del ACNUR se podía encasillar en tres presupuestos básicos: era de forma reactiva, orientada al exilio, y específica para refugiados.¹²

La orientación reactiva hacía referencia a que el Alto Comisionado “prestaba interés en las persona o poblaciones solo cuando se habían convertido en desplazados tras cruzar una frontera y buscar asilo en un Estado. El ACNUR como otras organizaciones humanitarias, se preparaban para atender las afluencias de refugiados en potenciales países de asilo, una vez el movimiento de refugiados se hubiera presentado”¹³. En parte ello se debió a que su carácter meramente humanitario y apolítico le impedía adoptar una posición proactiva, con la cual apoyar el combate para con las causas del conflicto.

La inclinación hacia el exilio suponía soluciones y trato al tema de los refugiados, una vez estos se encontraran fuera de su país de origen. Igualmente, la cuestión de los refugiados desde el exilio significaba una mayor responsabilidad de los países receptores que de los países desde los que se originaban los movimientos de refugiados, por el simple hecho de que en el territorio de los países que brindaban asilo se instalarían los refugiados y se llevarían a cabo las actividades de asistencia y protección a ellos, brindando dichos Estados seguridad y otorgando derechos a los admitidos. A raíz de esto es que entre la década de los cincuenta y los ochenta las

¹²Comparar ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. Capítulo I: Enfoques cambiantes de problema de los refugiados. 1995. p. 30.

¹³Ver ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. p. 30.

prácticas del ACNUR estuvieron concentradas en los países de asilo. Una vez los refugiados retornaban a su país de origen la intervención del Alto Comisionado finalizaba, pues se consideraba que ya en su territorio, quedaban en manos del gobierno local y este se responsabilizaba de su situación. “De esta forma, la labor primordial del ACNUR se basaba en solucionar los problemas de las poblaciones de refugiados, y no en resolver los problemas de los refugiados”¹⁴.

El supuesto de que la función del ACNUR estaba enfocada solo hacia los refugiados, se debía a que por su orientación especializada desde su fundación, el objeto de su accionar eran únicamente las personas que calificaban dentro de la categoría de los refugiados, “dejando de lado la ayuda a las víctimas paralelas a los refugiados, como los desplazados internos, antiguos refugiados, o quienes no contaban con el reconocimiento formal de refugiado”¹⁵.

Durante años en los que se manejó el tema de los refugiados bajo el enfoque tradicional, con el fin de la guerra fría se hizo evidente que éste descuidaba muchas cuestiones trascendentales en la solución de la problemática de los refugiados.

Factores como el cambio en el contexto internacional, las soluciones tradicionales insuficientes, las inquietudes de los Estados donantes de recursos económicos y de los países que otorgan asilo, el cambio en los intereses estratégicos, las nuevas nociones de seguridad, las discusiones sobre la soberanía, el creciente interés en la defensa de los derechos humanos y el carácter cambiante de las Naciones Unidas hacen que se revise el enfoque tradicional para buscar nuevas soluciones al problema de los refugiados.¹⁶

Ahora se analizará cada uno de los constituyentes que llevo al replanteo. En el contexto internacional pese a que la gran fricción entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y que involucro al globo entero, había finalizado, aparecían nuevos enfrentamientos de menor envergadura, al ser de tipo nacional y en algunas ocasiones regional, pero que proliferaban por varias zonas del mundo y generaban nuevos desplazamientos internacionales, que a su vez requerían apoyo humanitario. Sumado a esto se encontraba el hecho que las respuestas que se habían dado a la mayoría de situaciones de refugiados eran insuficientes y que ahora con nuevos conflictos en el

¹⁴Ver ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. p. 30.

¹⁵Comparar ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. Capítulo I: Enfoques cambiantes de problema de los refugiados. Fuerzas contemporáneas para el cambio. p. 34.

¹⁶ Ver ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. p. 34.

marco de un mundo cambiante era necesario plantear nuevas y más completas soluciones, que involucren no solo a los refugiados sino a las demás facciones vulnerables que dejan los enfrentamientos y crisis en los países y regiones, y que involucre la solución a numerosos ámbitos sociales, económicos y políticos que se hacen necesarios para que las respuestas dadas sean duraderas. Hasta entonces era claro que no bastaba con la ayuda brindada en los campamentos y la pequeña asistencia post conflicto que brindaba el ACNUR.

Ligado a lo anterior, otro de los puntos que conllevan a los cuestionamientos de cambio era la preocupación de los países donantes de recursos económicos para el fondo del Alto Comisionado, ante las pocas salidas que la agencia estaba dando a los problemas de los refugiados. El hecho de que no se brindara pronta y adecuada solución para el refugio implicaba mayor movilización de dinero de los donantes y apertura de sus puertas pues el problema estaba generándoles nuevas responsabilidades al tener que hacerse cargo de poblaciones que llegaban a su territorio, cambiando así su interés estratégico en los refugiados. Ya no serían vistos como un factor de prestigio por el hecho de albergarlos, siendo a su vez un señalamiento para los países que los originaban, sino que ahora era necesario brindar soluciones que convengan a todos los involucrados. Es por ello que estos países demandan nuevas reacciones del ACNUR.

No solo las potencias se quejaron, los países en vías de desarrollo, vecinos de Estados donde surgen las crisis, tenían que ver como entraban a su territorio grandes y constantes flujos de refugiados y si bien con ellos llega la inversión del ACNUR en ámbitos como la infraestructura, también arribaban a su espacio el malestar social y la desestabilización, ya que sus nacionales veían reducidas sus oportunidades y derechos con la presencia de refugiados, lo que a su vez es generador de agitación. Fuere el país que fuere a su vez tenían cierto compromiso en las soluciones precarias, puesto que para librarse de los refugiados apoyaron muchas veces la repatriación, como fuere, ahora han tomado conciencia de que no solo conviene la repatriación, sino la reinserción y reconstrucción de países de origen como forma de prevención de movimientos de refugiados.

La seguridad a nivel nacional, regional e internacional y la soberanía son otros temas que se replantean en el enfoque tradicional de ayuda a los refugiados, en la

medida en que el mundo ha tomado un carácter más globalizado e interdependiente. Antes la seguridad estaba definida en términos de uso de la fuerza, ahora la seguridad de los Estados y sus nacionales contempla mucho más que el ámbito militar. La seguridad se percibe desde la seguridad económica, social, ambiental, y su garantía no es solo cuestión de cada Estado, ahora es un tema de trato común entre estos, en la medida que los problemas que se desprenden de la seguridad, donde tiene cabida el refugio, han traspasado las fronteras nacionales, razón por la cual su atención involucra a todos los Estados. Igualmente es menester de todos los países hacer frente a las amenazas para la paz y la seguridad.

Tradicionalmente el respeto a la soberanía nacional creaba una barrera para que organizaciones internacionales u otros Estados intervinieran en problemáticas domésticas, esto se ha modificado permitiendo que pueda existir una injerencia en asuntos internos que sean un interés común para varios países, como claramente lo es la problemática de los desplazados involuntarios que se dirigen a un país distinto al de su nacionalidad, sin que se incurra en violaciones a la misma soberanía. “En el mundo contemporáneo cada vez más interdependiente, las antiguas nociones de territorialidad, hermetismo, independencia y no intervención pierden parte de su significado. Los límites nacionales son cada vez más permeables, los flujos de capital y las amenazas comunes”¹⁷.

Durante muchos años el tema de los derechos humanos estuvo relegado en la escala de prioridades de la mayoría de los Estados, ello se reflejó en los enfrentamientos al interior de algunos países, los gobiernos autoritarios, las confrontaciones entre Estados y la sistemática violación de derechos a quienes se veían involucrados en estos. Sin embargo para finales de la década de los ochenta, caracterizada por la afluencia de conflictos internos en zonas como Centroamérica, el Cuerno de África y Afganistán, el interés internacional en la defensa y garantía del respeto a los derechos humanos ha crecido haciendo que el papel de las organizaciones internacionales se fortalezca y adquiera mayor importancia el trabajo en pro de los derechos de las personas.

¹⁷Ver ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo 1995”. P. 40.

Finalmente, la comunidad internacional demandaba una tarea más amplia y eficaz de organizaciones como la ONU y sus agencias especializadas en problemáticas como la de los desplazados, refugiados y el mantenimiento de la paz, tras la guerra fría. Es por ello que las Naciones Unidas y sus organismos van cambiando hacia un enfoque multilateral donde no solo prime la opinión de las potencias sino que existan consensos en la toma de decisiones tanto operativas como organizacionales, hecho que no ocurrió durante mucho tiempo en el que la ONU fue influenciada por los intereses y decisiones de países como Estados Unidos y sus aliados, principales financiadores de las acciones que dichos órganos desarrollan.

Todas estas circunstancias explicadas forzaron a que organizaciones como el ACNUR replantearan su actuar y pusieran en marcha nuevas estrategias para abordar de una forma más conveniente la problemática de los refugiados.

1.3 EL NUEVO ENFOQUE DE OPERACIÓN DEL ACNUR.

Es evidente que el cambio fue circunstancial, en la medida que no fue un proceso planeado al interior de la Organización de Naciones Unidas o del ACNUR el que gestó el cambio, sino que éste se originó por motivación directa de los cambios mismos en la arena internacional y los vacíos en las soluciones del ACNUR al problema de los refugiados. Es evidente igualmente que lo que ha cambiado al interior del Alto Comisionado no ha sido su mandato, pues este que estipula las dos funciones principales del ACNUR, que son la protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones a sus problemas, sigue intacto desde su creación. Lo que ha cambiado ha sido la forma de operar y las actividades del ACNUR.

Desde 1990 en el seno del Alto Comisionado se gestó una reforma en el enfoque empleado para responder a su labor con los refugiados. Se pasó de un enfoque reactivo, orientado al exilio, y específico para refugiados, a uno proactivo, orientado a la patria y holístico.¹⁸ La orientación proactiva supone un cambio operativo del ACNUR conducido a ampliar su actuar y las soluciones que brinda, teniendo como principio

¹⁸Comparar ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo 1995”. Capítulo I: Enfoques cambiantes de problema de los refugiados. Tendencias y estrategias emergentes. p. 43.

fundamental del nuevo enfoque, la protección mediante la prevención. De esta forma ya no esperaríamos a que las personas crucen una frontera y adquieran su estatus de refugiado para así empezar a prestar su apoyo. Ahora con el principio de la prevención la colaboración del ACNUR está encausada a mitigar las amenazas internas que presionan a los nacionales de un país a abandonarlo y de esta forma generar grandes movimientos de refugiados que si bien contarán con seguridad, en muchos casos pasarán los trabajos propios que implica una situación de refugio. De esta manera se amplía el campo de acción y la misión del Alto Comisionado.

Las actividades que desarrolla el ACNUR de forma conjunta con los gobiernos locales, han sido orientadas a prevenir las amenazas en los países que originan refugiados y evitar que estos se movilicen hacia otro país, y también se han ampliado con el fin de brindar una mayor atención y ayuda a los países patria de refugiados en la anticipación de procesos de movilización de refugiados. Tales actividades básicamente se han clasificado en:

Observación y advertencia rápida, intervención diplomática, generación de desarrollo económico y social, solución del conflicto, creación de instituciones, protección de los derechos humanos y de las minorías, difusión de información entre posibles buscadores de refugio y presión a gobiernos locales para que creen condiciones aptas para que los refugiados tengan el interés de regresar y mantenerse en su país.¹⁹

La observación y advertencia rápida es aplicada tanto para percibir las causas de una posible movilización, como para detectar las intenciones de la población de refugiarse. Con la intervención diplomática se facilitan y promueven las negociaciones de paz. Generando desarrollo económico y social se pretende alentar a la población a quedarse o volver a su país al tener garantías de subsistencia. Ejerciendo como verificador el ACNUR apoya la solución de conflictos. La creación de instituciones para la protección a los derechos humanos, el esclarecimiento, reparación de víctimas y la justicia entre otros, permiten resarcir en algo los daños causados. La protección de los derechos humanos y de las minorías se realiza por medio de la intervención militar y las instituciones, con esto la seguridad de las personas se fortalece. Difusión de información entre posibles buscadores de refugio a cerca de su condición y requisitos para

¹⁹ Ver ACNUR. "La situación de los refugiados en el mundo 1995". p. 43.

desplazarse. Por último, el Alto Comisionado actúa ejerciendo presión a gobiernos locales para que creen condiciones aptas para que los refugiados tengan el interés de permanecerse en su país o regresar a éste. Igualmente se toma conciencia de que cada caso de movimiento de refugiados es causado por aspectos diferentes, lo que obliga a que el nuevo enfoque admita soluciones diferentes y trato especial a cada situación.

El concepto de orientación a la patria del nuevo enfoque, no quiere decir que se descuide el apoyo a los países que acogen refugiados, hace referencia a que ahora los países donde se originan los refugiados tienen mayor responsabilidad en los asuntos relacionados con estos. Con el enfoque que se le había dado a la problemática desde la creación de la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951, en el que primaban el derecho a recibir asilo en otro y a la no devolución, la responsabilidad de los refugiados recaía en los países que otorgaban el refugio, en la medida que eran estos los que se comprometían a acogerlos y velar por la seguridad y el bienestar de los refugiados durante su estadía en el país, colaborando también con el Alto Comisionado en todo lo referente a estos grupos. A partir del nuevo enfoque los países de origen adquieren un mayor compromiso en garantizar condiciones al interior de su país adecuadas para que las personas que pretenden huir, encuentren seguridad y situaciones sociales y económicas aptas para permanecer en su patria.

Pero no solo se ha dado prioridad a las obligaciones que ha adquirido la patria de los refugiados, de la misma forma se han ampliado las ayudas para dichos Estados en la búsqueda de soluciones para los refugiados y demás nacionales. Anteriormente las salidas a los problemas de los refugiados que apoyaba el ACNUR eran de cierta forma limitadas y poco contemplaban el soporte operativo y económico del Alto Comisionado una vez los refugiados optaban por regresar a su país. El acompañamiento en su repatriación voluntaria no iba más allá de vigilar su traslado hasta su frontera y prestar una asistencia corta. Ello se debía a que el énfasis de su ayuda se situaba en las soluciones para los refugiados desde su exilio, en los países de asilo. Por tal razón durante los años en los que operó el ACNUR con el enfoque tradicional, las soluciones más usadas para los refugiados fueron la integración local, y el reasentamiento en un tercer país, con lo cual quienes decidían volver a su patria tenían que rehacer su vida sin apoyo o con un apoyo limitado del ACNUR.

Como es claro que no todos los movimientos de refugiados se pueden evitar, partiendo de la idea que el refugio ha sucedido, a partir de 1990 el nuevo enfoque le da a la repatriación voluntaria y las posteriores situaciones que esta supone una mayor importancia que le implica al ACNUR un compromiso superior y ampliación de su intervención en el apoyo a los procesos de la repatriación, la reintegración de los retornados a sus comunidades, la reconstrucción nacional, y la rehabilitación de los retornados. Este cambio le suponía a su vez nuevas actividades y es así como el Alto Comisionado empieza a emprender proyectos que le permitan realizar las acciones necesarias para cumplir con sus compromisos en los países de origen, una de estas iniciativas fueron los proyectos de impacto rápido PIR que han venido emprendiendo.²⁰

El sentido holístico da al nuevo enfoque una postura de interés en el bienestar no solo en los refugiados, sino también de las demás víctimas paralelas a estos como los desplazados internos, las comunidades desarraigadas, los solicitantes de asilo y el resto de población civil involucrada y necesitada de apoyo para la solución de sus problemas. Además el enfoque está dirigido a acciones e intervenciones a más largo plazo²¹. De esta forma los beneficiados por la ayuda y las soluciones que brinda el ACNUR de 1990 en adelante será toda la población vulnerable durante los conflictos y envuelta en los posteriores procesos de negociación entre partes enfrentadas, pacificación de conflictos, rehabilitación y reintegración social y sobretodo la reconstrucción nacional de los países necesitados.

A la par el carácter holístico supone que el ACNUR actuará desde ahora más coordinado con otros organismos de la ONU como el PNUD, ACNURDH y demás organizaciones internacionales dedicadas a los refugiados y desplazados, a los derechos humanos, a la seguridad alimentaria, humana, el mantenimiento de la paz, y a cuestiones económicas como el Banco Mundial, el FMI principalmente con la finalidad de brindar ayuda más completa para quienes lo requieran, aún más sabiendo que el problema del refugio es de tipo transnacional.

²⁰Comparar ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1997*. 1997. P. 186-188.

²¹Comparar ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo 2000”. Cincuenta años de acción humanitaria. Introducción. 2000. Documento electrónico.

Viendo las características del nuevo paradigma bajo el cual actúa el ACNUR son evidentes los cambios organizacionales del Alto Comisionado. Amplió su campo de acción, su cubrimiento, sus actividades y por ende las soluciones que brinda. Igualmente sus responsabilidades y compromisos han aumentado exigiéndole mayor capacidad de innovación, cubrimiento y cooperación para llevar a cabo sus tareas. El resultado de todos estos cambios es una organización que paso de ser meramente una agencia de refugiados a una agencia humanitaria de base más amplia.²²

Las implicaciones positivas que trae consigo esta innovación en la tradicional forma de actuar del ACNUR son palpables y de gran trascendencia. La protección mediante la prevención, que implica eliminar o disminuir los factores que alientan la migración forzada de personas desde su país, hace que se disminuya el abandono de su patria y con esto sus pertenencias, su familia, sus trabajos y su vida en general, defendiendo también el derecho a permanecer en su patria, a conservar sus costumbre y a su desarrollo seguro. Así mismo permite evita las dificultades que implica llegar a otro territorio en el que casi siempre son recibidos con desconfianza, tiene que enfrentar condiciones de vida difíciles, y no poseen nada propio.

La ampliación de la gama de actividades del Alto Comisionado en los países de origen y en especial en los procesos que se gestan de la repatriación voluntaria en adelante permite que los volúmenes de personas no solo los retornados, puedan volver a rehacer sus vidas, retomar actividades, reconstruir su país y renunciar a cualquier intención de dejar su hogar por motivos forzosos. Paralelamente permite que los países de asilo alivien las cargas que les implica tener en su territorio a grandes cantidades de refugiados y de igual forma evitar la presión que en muchas ocasiones los gobiernos anfitriones hacen a los refugiados para volver a su país. No queriendo decir esto que el derecho a pedir asilo y la obligación de los Estados de otorgarlo desaparezcan, o se vean alentadas iniciativas como las restricciones a la entrada a un país por el hecho de la supremacía de la inclinación al país de origen y el derecho a quedarse que supone el nuevo enfoque, puesto que apelando a la defensa de lo anterior muchas veces se limitó la entrada de personas a países en calidad de refugiados. Finalmente se con el trabajo del

²²Comparar ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo 1995”. Capítulo I: Enfoques cambiantes de problema de los refugiados. Tendencias y estrategias emergentes. p. 48.

ACNUR bajo el nuevo paradigma se están evitando las fricciones diplomáticas entre gobiernos de países implicados tanto en la generación de refugiados como en la acogida de los mismos, por las responsabilidades que implican los refugiados y cuando alguna de las partes deja de comprometerse con esto.

Los cambios evidentemente han hecho que las soluciones que brinda el Alto Comisionado sean más efectivas, no obstante existe una diferencia en la eficacia de los resultados de cada una de sus intervenciones, debido a que por las características y diferencias mismas de cada conflicto su trato y resultados son diferentes. Bajo el nuevo enfoque el ACNUR prestó su apoyo en movimientos de refugiados como los guatemaltecos, nicaragüenses y salvadoreños en Centroamérica, siendo este un caso exitoso de su intervención y el motivo por el cual se estudia en la presente investigación.

2. CONTEXTO Y DESARROLLO DE LOS CONFLICTOS

2.1 GUATEMALA

Tras un decenio de democracia en el país producto de la Revolución de Octubre de 1944, es a partir de 1954 con el Coronel Castillo Armas y su Contrarrevolución y hasta 1996 que la vida política guatemalteca se va a caracterizar por inestabilidad, fuerte represión de los gobiernos militares y violencia política. Desde comienzos de los sesenta se empieza a gestar el conflicto interno entre el gobierno y los movimientos guerrilleros de izquierda.²³

Castillo Armas y los demás mandatarios guatemaltecos hasta la década de los setenta gobernaron con autoritarismo, corrupción, y todo lo otorgado por la Revolución de Octubre y la Constitución de 1945 quedó suprimido. Estos gobiernos apelaron a la violencia política y al terror de Estado para conservar el orden nacional.

Hacia 1962 alentados por el ejemplo de la Revolución cubana, aparecen los primeros grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) que estaban en contra de las administraciones que habían puesto fin a la expresión política, la democracia, la reforma agraria y se había inflexibilizado el Estado²⁴. Igualmente empiezan a aparecer grupos de paramilitares o autodefensas como el Escuadrón de la Muerte o la Mano Blanca, que estaban apoyados por el gobierno para combatir a grupos de guerrilla. “Entre 1966 y 1967 fueron asesinadas aproximadamente 4.000 personas”²⁵.

Hacia 1980 los grupos guerrilleros más importantes del país se unifican bajo el nombre de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemala “URNG” y con esa naciente unión comienzan a actuar como uno solo y más fuertes. Ya con el golpe de Estado por parte del General Efraín Ríos Montt que lo deja como presidente, y con la posterior presidencia del General Oscar Mejía Víctores desde 1982 se empieza a arremeter militarmente no solo contra los rebeldes sino también contra la población civil que vivió

²³ Comparar Azpuru, Dinorah. *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*. 2007. p. 296.

²⁴ Comparar Eckstein, Susan. *Poder y protesta popular: movimientos sociales latinoamericanos*. p. 149 Documento electrónico.

²⁵ Ver Figueroa-Ibarra, Carlos. “Guatemala el recurso del miedo”. *Revista Nueva Sociedad*. (Enero – febrero de 1990). P. 4. Documento electrónico.

bajo una sistemática violación de los derechos humanos. Este panorama nacional de inseguridad hizo que para 1982 se empezara a gestar una gran oleada de refugiados que buscaron seguridad en países vecinos principalmente México, por ser el más cercano a los sectores de conflicto. Según la Comisión para el Esclarecimiento Histórico entre 500 mil a 1 millón de personas tuvieron que refugiarse en campamentos, desplazarse internamente o buscar refugio en el extranjero.²⁶

En 1986 con Vinicio Cerezo Arévalo en el poder había pocos insurgentes, desgaste en el ejército pero más aún en la guerrilla, a esto sumada la presión social para el cese al conflicto. A finales de los ochenta según cifras del ACNUR cerca de 46.000 civiles guatemaltecos habían decidido refugiarse en México.²⁷ En este periodo se fueron sentando las bases para la búsqueda de una solución pacífica que diera fin al conflicto y el paso a un proceso de paz. Esto gracias a la presión internacional hacia el gobierno expresada en los Tratados de Esquipulas I y II (Anexo 1) y al debilitamiento guerrillero.

El pacto contó con el apoyo del Grupo de Contadora²⁸, la OEA, la ONU y sus agencias, entre ellas el ACNUR, para tareas como la verificación, el control y la asistencia. El proceso de pacificación del conflicto fue un tanto lento pues duraría nueve años. En 1987 se dio el primer encuentro pacífico entre el gobierno y la URNG.²⁹ En 1990 el gobierno guatemalteco y la URNG firman el Acuerdo de Oslo que tenía por objeto la búsqueda de la paz por medios políticos como principal camino para lograr la reconciliación nacional y superar la problemática nacional.³⁰

En 1991 entre el gobierno nacional y la URNG se firma el Acuerdo de Querétaro que estipulaba puntos clave para el avance en las negociaciones de paz como:

²⁶Comparar Jan Michael, Simón. “La Comisión para el Esclarecimiento Histórico, verdad y justicia en Guatemala”. 2002. P. 29. Documento electrónico.

²⁷Comparar ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria”. Capítulo 5 Guerras por poderes en África, Asia y América Central. 2000. Documento electrónico.

²⁸El Grupo de Contadora fue creado el 9 de enero de 1983 durante una conferencia celebrada en Panamá, con el objetivo de buscar la pacificación de América Central, y en particular la finalización de las guerras civiles de El Salvador y Guatemala, y del enfrentamiento entre Nicaragua y Estados Unidos. El grupo, constituido por representantes diplomáticos de México, Venezuela, Panamá y Colombia, tuvo como característica principal la de procurar vías de diálogo y de soluciones regionales para impedir que los conflictos centroamericanos fuesen incluidos en la confrontación Este-Oeste. Comparar Fundación Príncipe de Asturias. “Grupo de Contadora”. Documento electrónico.

²⁹Comparar Comisión de Esclarecimiento Histórico. “Guatemala: memoria del silencio”. *Capítulo I: La transición política (1986-1996)*. Párrafos 474-477. Documento electrónico.

³⁰Comparar Congreso de la República de Guatemala. *Acuerdo de Oslo: acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos*. p. 1. Documento electrónico.

“el funcionamiento del Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, y el efectivo reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado interno entre otros”³¹. En el contexto se firmaron tratados en materia de términos y condiciones de regreso de los refugiados en México, sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y para la creación de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. En 1996 bajo la presidencia de Álvaro Arzú Irigoyen, se terminó el enfrentamiento con el Acuerdo de Paz Firme y Duradera y otros acuerdos que apoyarían el nuevo camino. Algunos fueron sobre aspectos socioeconómicos y agrarios, identidad y derechos de los pueblos indígenas y reincorporación de la URNG a la vida política de Guatemala³².

2.2 NICARAGUA:

Desde la Conquista el poder en Nicaragua estuvo en manos de los conservadores, que constituían a los terratenientes y caficultores. Hacia la década de los veinte se produce una ocupación estadounidense, que generó los primeros levantamientos populares anti colonialistas en el país, el más importante liderado por Augusto Cesar Sandino. Esto duró hasta años treinta, cuando el poder quedó en manos de una Guardia Nacional. Ya en 1937 Anastasio Somoza a la cabeza de la Guardia toma el poder. Durante los siguientes 40 años el poder político de Nicaragua estuvo en manos de la familia Somoza que gobernó de forma dictatorial, gracias a las alianzas de la familia con Estados Unidos y la oligarquía del país.³³ Luis Somoza hijo de Anastasio y el nieto del mismo, Anastasio Somoza Debayle, también gobernaron el país desde finales de los cincuenta hasta finales de los setenta, con total autoritarismo, ausencia de la democracia, y beneficios económicos exclusivos para las clases dominantes.

³¹Ver Congreso de la República de Guatemala. *Acuerdo de Querétaro: acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos*. p. 2. Documento electrónico.

³²Comparar Organización de Naciones Unidas –ONU-. “Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala”. Documento electrónico.

³³Comparar Carceglia, Inés y Lalli, Tamara. *El conflicto centroamericano*. 1986. p. 13-15.

En el decenio de los setenta la población civil empezó a movilizarse mediante la agrupación en partidos políticos, sindicatos, y grupos guerrilleros con el fin de hacer frente a tantos años de régimen tirano. Y es como en 1979 Anastasio Somoza Debayle, el último de su familia en gobernar, abandona el país y el poder del Estado queda en manos del Frente Sandinista de Liberación Nacional FSLN movimiento que había surgido a comienzos de los años sesenta y que buscaba la reivindicación social, la igualdad y el socialismo.

Ya en la década de los ochenta se desata el conflicto armado interno entre el Frente Sandinista y el naciente grupo armado “Contra”, que estaba en oposición al sandinismo y lo conformaba antiguos seguidores del somocismo. Las campañas de reclutamiento sumadas y los hechos violentos que desataron los enfrentamientos entre ambos bandos afectaron directamente a la población civil hicieron que “durante los primeros años del decenio de los ochenta cerca de 30.000 nicaragüenses llegaran a Honduras en calidad de refugiados, y alrededor de la mitad de ellos vivían en los campamentos del ACNUR. Para 1986 el número de refugiados en Honduras de origen nicaragüense había era de 43.000 según cifras del ACNUR.³⁴ Finalmente en 1988 la Contra y los Sandinista entran a un punto de *dialogo nacional* que desembocaría en una serie de acuerdos que tenían como objetivo dar por terminada la guerra. A comienzos de 1989 se firmó en El Salvador un acuerdo entre los cinco presidentes centroamericanos, que permitió la desarticulación de la Contra y la reforma constitucional que permitiera procesos electorales libres y transparentes.

2.3 EL SALVADOR:

Durante gran parte del siglo XX la vida política de El Salvador se caracterizó por el predominio de los golpes de Estado, los gobiernos militares y por la insurrección de quienes estaban en contra de ello. De hecho por tales motivos es que en la década de los ochenta se desata un conflicto interno que dejaría un gran número de víctimas y al país en difíciles condiciones, pero que en el decenio siguiente encuentra su solución.

³⁴ Comparar ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria”. Documento electrónico.

El primer mandato de este tipo y con el cual iniciaría un periodo de presencia militar en la dirección nacional que duraría hasta finales de la década de los setenta, fue en 1931 con el General Maximiliano Hernández Martínez, quien permaneció como jefe de Estado durante los siguientes trece años de militarismo.³⁵ Por aquella época los levantamientos y huelgas populares también se empiezan a sentir con fuerza en el país esencialmente de campesinos y obreros, quienes pedían reivindicaciones políticas y socio-económicas como una reforma agraria y una mejor administración nacional, que a su vez eran reprimidas violentamente por parte del ejército.

La clase oligárquica del país, conformada básicamente por los hacendados caficultores e industriales permanecieron como aliados del gobierno para mantenerse con el control económico nacional y el social sobre sus trabajadores. En 1932 tras años de estar relegados de la vida política del país, se origina una revuelta popular armada alentada por el Partido Comunista y por su mayor activista Farabundo Martí, quien fuere ejecutado antes de la insurrección. Pese al deceso del líder partidista, el enfrentamiento entre el ejército y los rebeldes se originó, siendo intenso pero asimétrico por la capacidad armamentística del ejército, dando como resultado la pérdida de los comunistas.

El régimen político que gobernaría en los siguientes años fue una dictadura militar de carácter personal.³⁶ De esta forma gobierna Hernández Martínez hasta 1944, cuando se gesta un levantamiento popular en su contra. Los gobiernos que siguieron, quedaron en manos de la institución militar como tal.³⁷ Estos estuvieron marcados también por la corrupción, el autoritarismo, la ineficacia del aparato estatal en dar bienestar a toda la población y la represión política, con algunas excepciones en algunos de ellos. Así gobernaron el General Castañeda Castro y su Junta de 1945 a 1948. El Consejo de Gobierno Revolucionario, gobernó los 2 años siguientes. Entre 1950 y 1960

³⁵Comparar Azpuro, Dinorah. *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*. Capítulo II: La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador: El contexto nacional: guerra y proceso político. 2007. P. 57.

³⁶Comparar Gordon, Sara. *Crisis política y guerra en el Salvador*. Capítulo II Régimen político y política de dominación. 1989. p. 65-66. Documento electrónico.

³⁷Comprar Martín Álvarez, Alberto. “De Movimiento de Liberación a partido político: El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)”. p. 4. Documento electrónico.

gobiernan Oscar Osorio y José María Lemus. Ninguno de los dos continúa con las reformas sociales, siguen limitando la organización de sindicatos y gobiernan con el apoyo de la clase dominante.³⁸

La década de los sesenta está marcada por el gobierno de Juntas cívico-militar variables, la primera de corte democrática, que se ve derrocada por otra con influencia estadounidense, represiva y anti—comunista. Paralelamente las movilizaciones populares estuvieron a la orden del día. Hacia 1960 se gestan una serie de manifestaciones de gran importancia, encabezadas por los estudiantes universitarios, respaldados por obreros, campesinos, clase media y pequeña burguesía, todos agrupados en el Frente Nacional de Orientación Cívica.

El país tuvo que desafiar desde finales de los setenta enfrentamientos violentos entre los campesinos, el ejército, y los grupos de insurgentes, desencadenados por el autoritarismo de la junta militar que regía, y el desacuerdo de los civiles con ésta, quienes a su vez pedían más equidad y un mejor gobierno. Mientras tanto, el gobierno callaba las peticiones con represión materializada en asesinatos, masacres y desapariciones contra los opositores. En los años ochenta los pequeños grupos de insurgencia se unificaron bajo el nombre de Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, el cual vendría a mantener un enfrentamiento intenso con las fuerzas armadas. Es así como se desencadenan una serie de acciones represivas del gobierno militar contra los grupos guerrilleros revolucionarios, quienes por su parte respondían también con prácticas violentas como secuestros, asesinatos, y bombardeos.

Con la cruenta masacre que propinaron las fuerzas armadas salvadoreñas al departamento de Mozote en 1981 como se empiezan a presentar las migraciones de salvadoreños. Para este año 30.000 salvadoreños hacían presencia en Honduras. Hacia 1986 cerca de 46.000 civiles habían huido a refugiarse a Honduras.³⁹ Para finales de la década, luego de cruentos enfrentamientos y con el desgaste de las partes, el FMLN y el gobierno, tras fallidos intentos, se van dando cuenta que es difícil que alguno de los dos salga vencedor. Por tal motivo deciden poner un fin negociado al conflicto en 1992.

³⁸ Comparar Gordon. Crisis política y guerra en el Salvador. p. 81-82. Documento electrónico.

³⁹Comparar Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria”. Capítulo 5. Documento electrónico.

3. EL PAPEL DEL ACNUR- EN EL POST CONFLICTO CENTROAMERICANO

En Centroamérica, el ACNUR realizó su primera intervención desde 1980 ante su preocupación por la enorme cantidad de refugiados (más de 2.000.000) que se generaron en Guatemala, Nicaragua y el Salvador ocasionados por guerras civiles, violencia política y continuos golpes de Estado.⁴⁰ Los desplazados transnacionales de estos tres países se refugiaron principalmente en México, Honduras y Costa Rica (mapa No.1 Anexo 1). Sin embargo, la actuación más importante del ACNUR en estos países tuvo lugar durante sus respectivos post conflictos, y básicamente en los procesos de repatriación, reintegración social, política y económica, y reconstrucción nacional, como facilitador de condiciones e instrumentos para los proceso de repatriación y reinserción, verificador del cumplimiento de las obligaciones de las partes, y los buenos oficios para las personas que necesitan asistencia internacional.⁴¹ Todo ello fue llevado a cabo por dicha agencia bajo su nuevo enfoque de operación. Este proceso es de lo cual se ocupa la presente investigación.

El papel del ACNUR en Centroamérica estaba ligado a dos tendencias teóricas que empezaban a tomar fuerza y relevancia en el contexto de las relaciones internacionales, regímenes internacionales y Neoliberalismo institucional, las cuales influyeron notablemente en el cambio del enfoque operativo y el actuar que se originó dentro del Alto Comisionado.

La construcción teórica de un régimen internacional tiene como objeto tratar de explicar situaciones de conflicto en la implementación de políticas de índole internacional desde su definición, es decir, su origen, evolución y su desaparición o cambio. Los regímenes internacionales tienen su naturaleza, según lo afirma Robert Keohane –mayor exponente de esta teoría-, en un compromiso con ciertos valores (...) que tiene como objeto principal el progreso humano, definido en términos de bienestar,

⁴⁰ Comparar ACNUR. *Desplazamientos masivos en Centroamérica*. p.1. Documento electrónico.

⁴¹ Comparar Galindo Vélez, Fernando. *Derecho Internacional Humanitario Aplicado: casos de Colombia, El Salvador, Guatemala, Yugoslavia y Ruanda*. P. 214.

libertad y seguridad para los individuos, con especial atención a los principios de la justicia.⁴²

Por motivo de la existencia de relaciones transnacionales cada vez más fuertes y comunes y la importancia que cobran de ciertos asuntos no solo para un Estado sino para varios, se argumenta la necesidad de la existencia de los regímenes internacionales como actores que propendan por la articulación de las relaciones de los diferentes actores, dado que el Estado como tal requiere de la participación de otras organizaciones dentro del contexto mundial.

Por otra parte, en el neoliberalismo institucional, se entiende por institución a un conjunto de reglas que son persistentes y están conectadas entre sí, además prescriben roles y principios de conducta, para así configurar expectativas en el orden internacional.⁴³ Esto quiere decir, que la razón de ser del neoliberalismo institucional son las relaciones de interdependencia que se tejen en el espectro internacional. Igualmente, el principal interés de la teoría es analizar “el efecto de las instituciones en la acción del Estado... y las causas del cambio institucional”⁴⁴.

El ACNUR, como institución internacional de cooperación se relaciona explícitamente con las teorías expuestas anteriormente, puesto que surgen de las relaciones internacionales y tiene como objeto el progreso humano, el bienestar, y la seguridad, que en su actuar específico, se ve reflejado en las acciones de ayuda a los refugiados. Los cambios institucionales al interior del ACNUR encomiando al mejoramiento de su actuar encuentran también su base teórica.

En este sentido, la aparición e implementación de las políticas establecidas desde el ACNUR en el ámbito internacional, específicamente en Centro América, evidencian la necesidad de la existencia de actores transnacionales para regular y delimitar las relaciones entre los diferentes Estados, estas instituciones colaboran para el mejoramiento de las condiciones de las relaciones entre las Naciones y sus individuos.

⁴² Comparar Keohane, Robert. *Democracy enhancing multilateralism*. 1988. p.380

⁴³ Comparar Arlene B. Tickner. *Hacia un modelo normativo del consenso En las instituciones internacionales*. 2006. P.1 Documento electrónico.

⁴⁴ Keohane, Robert. “Institucionalismo neoliberal: Una perspectiva de la política mundial” En *Instituciones Internacionales y poder estatal*. 1993. p.15.

3.1 EL PAPEL DEL –ACNUR- EN EL POST CONFLICTO EN GUATEMALA.

A raíz de los conflictos y la violencia política de la cual fue partícipe Guatemala durante los años ochenta, se generaron procesos de desplazamientos de la población civil fuera de sus fronteras, denominados como refugiados. La preocupante situación de refugiados en los dos países afectados Guatemala y México (aproximadamente 46.000 guatemaltecos se refugiaron en México según cifras del ACNUR), hacía necesaria la presencia de un organismo internacional que permitiera coordinar las acciones entre los países que eran víctimas de esta problemática, y aunar los esfuerzos para generar medios, mecanismos y herramientas para la repatriación y reintegración civil de los Guatemaltecos en su país; razón por la cual el Alto Comisionado hace presencia en Guatemala y se establece en México a partir de 1982.

Con la finalización del conflicto guatemalteco y el inicio de la democratización del Estado, queda estipulado en el numeral tres que: “la población desarraigada por el enfrentamiento armado tiene derecho a residir y vivir libremente en el territorio guatemalteco. El Gobierno de la República se compromete a asegurar su retorno y reasentamiento, en condiciones de dignidad y seguridad”⁴⁵. Así mismo el tratado de Esquipulas II pedía al ACNUR el apoyo necesario en los tema de asistencia y protección a refugiados, repatriación, reasentamiento o reubicación, siempre y cuando fuere de carácter voluntario. De esta forma se da cabida al ACNUR para que de conformidad con su nuevo enfoque de operación actúe en el proceso de post conflicto del país, colaborando de manera conjunta con los gobiernos y demás organizaciones en los procesos de repatriación, reinserción de los refugiados y la recuperación de la estabilidad nacional. Desde 1984 hasta junio de 1999, asistió el ACNUR a los guatemaltecos, iniciando en los ochenta con la protección y apoyo en los campamentos de refugiados y posteriormente en los noventa con la colaboración en los procesos ya mencionados.

⁴⁵ Ver Congreso de la República de Guatemala. “Acuerdo de paz firme y duradera”. p.1. Documento electrónico.

Los esfuerzos del ACNUR fueron unificados con los del gobierno mexicano, más específicamente, con la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados, en adelante –COMAR- y con el Programa Mundial de Alimentos del las Naciones Unidas, quienes empezaron una ardua tarea de diseño, implementación de planes, programas y estratégicas que permitieran que el ciudadano Guatemalteco retornara a su país de origen. Los programas de asistencia humanitaria hacia los desplazados se centraron en dar respuesta a las necesidades básicas del ser humano, salud, educación y vivienda. Posteriormente, se dio inicio a la implementación de planes de respuesta inmediata en lo concerniente a la educación.

En 1989 se realizó la Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centroamericanos-CIREFCA- (ver anexo 2), “que aprobó un “Plan de acción concertada” y tiene como finalidad dar soluciones concretas y duraderas frente a esta problemática bien sea la repatriación voluntaria o la integración local, para refugiados y desplazados internos”⁴⁶. El CIREFCA a su vez dio el aval al ACNUR para actuar en pro del cumplimiento de lo establecido. A pesar que en los países de asilo, principalmente México y Honduras, ya tenían acciones definidas en cuanto a la protección, se necesitaba un marco regulatorio que permitiera la coordinación de acciones conjuntas. Estas acciones se encaminaron hacia el establecimiento de un marco jurídico-legal, y marco más concreto y articulado de asistencia humanitaria.

Dentro del marco jurídico-legal, los principales puntos de la agenda del CIREFCA se enfocaron hacia la definición y restablecimiento de los derechos a los cuales son participes los refugiados, y que por estar en situación de desplazamiento fuera de su país lo veían transgredido.

Se estableció como vertiente jurídica, tres instrumentos jurídicos internacionales que son el Derecho de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. El Derecho Internacional de Los Derechos Humanos, fue considerado dentro de la Conferencia, ya que este es común para todas las personas naturales por su condición de ser humano, y porque es aplicable en todo momento y en cualquier lugar.

⁴⁶ Ver ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1993. El desafío de la protección*. 1993. p. 117-120.

El Derecho de los Refugiados, contiene el marco más importante en materia de regulación de los desplazados extranjeros, es aplicable a todos los países en situaciones de emergencia. El apoyo y asistencia que se presta hacia esta población en situación vulnerable, puede consignarse sólo por parte de los gobiernos, sin embargo, el papel del Alto Comisionado con su nuevo enfoque operativo visualiza la necesidad inminente de un organismo internacional que se encargue de articular los esfuerzos realizados por la comunidad internacional hacia los gobiernos afectados.

El Derecho Internacional Humanitario -DIH-, es aplicable de acuerdo a los Cuatro Convenios de Ginebra, y sus protocolos adicionales de 1979, a todos aquellos países que en su interior se desarrolla o se desarrolló recientemente una situación de conflicto interno entre sus partes. Guatemala, el Salvador y Nicaragua, se encontraban en un proceso de post conflicto, razón por lo cual era necesario la implementación del DIH, debido a que este se caracteriza por establecer límites en el actuar de las partes involucradas con el fin de proteger al máximo los derechos de la población civil. Por parte de la asistencia humanitaria, el foco central a discusión fue la autosuficiencia de las víctimas de esta situación.

De esta conferencia celebrada directamente en Guatemala con auspicio del ACNUR y el Programa de Desarrollo Humanos de las Naciones Unidas –PNUD-, se generaron dos marcos jurídicos relevantes e indispensables para la etapa de post conflicto en la cual se encontraba dicho país. Estos instrumentos jurídicos son, Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, y la Declaración y Plan de Acción Concertado.⁴⁷

El nuevo enfoque operativo del ACNUR, le delegaba mayores acciones orientados hacia el desarrollo sostenible, y a su vez, hacia la generación de capacidades locales donde sus ciudadanos, pudieran auto generarse los medios productivos necesarios para su desarrollo. En este sentido, se refleja una alineación total al

⁴⁷Ver ACNUR. “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”. Documento electrónico.

documento emanado de la CIREFCA, puesto que, se establecen situaciones duraderas ante los procesos de reintegración, la integración local y el reasentamiento.⁴⁸

Es así, que la CIREFCA se convierte en no sólo un ejemplo de integración de regímenes internacionales donde se pone en marcha los esfuerzos mancomunados entre los países que se veían afectados principalmente, más la adición de países que eran donantes interesados en la mitigación de la problemática.

3.1.1 El papel del ACNUR en el proceso de repatriación en Guatemala. Si bien desde la firma del tratado de Esquipulas II ya se venían presentando retornos individuales y sin acompañamiento de guatemaltecos hacia su país de origen, estos habían sido esporádicos y poco relevantes. A partir de la firma del acuerdo de paz, y con el apoyo del ACNUR, se empezó un proceso de repatriación de guatemaltecos. En un primer momento de este, las operaciones de retorno o de repatriación no obtuvieron el éxito deseado, puesto que se presenció carencia de la coordinación entre las diferentes institucionales internacional.

En un segundo momento, que dio inició en el año de 1993, el proceso de repatriación involucró a las autoridades diplomáticas para que dieran aviso a las demás autoridades públicas de ambos países, y a la vez preparar al ACNUR y el ejército quienes estuvieron a cargo de recibir a la población en el país de origen. Los guatemaltecos que se encontraban en México en situación de refugio empiezan de forma voluntaria a expresar sus intenciones de volver a su territorio. Al momento de ingresar a Guatemala, firmaban un acta que expresaba la aceptación de la amnistía realizada entre el gobierno y el ejército.⁴⁹ Esta posteriormente fue eliminada ya que los repatriados se negaban a firmarla alegando que ellos no eran guerrilleros, para tener que reconocer la celebración de la misma y el contenido de esta.

Es significativo saber que la decisión voluntaria de los refugiados de volver a su patria estaba motivada por múltiples factores: Primero, existía la certeza de que la situación de inseguridad y violencia en el país había mejorado considerablemente gracias a los acercamientos preliminares entre las partes en conflicto y sus compromisos de cese

⁴⁸Comparar ACNUR. *Refugiados en América Latina*. 2000. P. 32

⁴⁹Comparar ACNUR. “La OIM y el proceso de de retorno/repatriación de refugiados guatemaltecos”. 2002. Documento electrónico.

al fuego y no agresión. Por otro lado, ya se habían suscrito acuerdos entre los gobiernos guatemalteco y mexicano y organizaciones como la Asociación de refugiados dispersos de Guatemala que servían de voceros de los refugiados, con la mediación del ACNUR, en cuanto a cómo serían las condiciones de repatriación y cuales garantías tendrían los refugiados al volver al país. Dentro de las peticiones se encontraban el poder acceder a la tierra pues fuera de que había sido uno de los factores generados del conflicto, su situación económica no era la mejor. Otra de las solicitudes que hacían los refugiados para su regreso era que el ACNUR brindara su asistencia en el proceso de las repatriaciones supervisando y colaborando logísticamente.

Por ende, en la mayoría de los retornos, pues existieron también quienes decidieron realizar el retorno por su propia cuenta, el ACNUR fue quien los apoyó. A partir de 1993 cuando se dio inicio al programa de repatriación voluntaria que duraría hasta 1998, según estimaciones del ACNUR para 1994 cerca de 10.000 personas se habían repatriado por medio de su Plan Logístico Global.⁵⁰ Ya a finales de 1996, cuando se había firmado el tratado de paz con el que se daba inicio al post conflicto, unos 22.000 civiles refugiados en México, y un menor número en Honduras y Costa Rica habían regresado a Guatemala.⁵¹

El ACNUR en conjunto con La Comisión Especial para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados –CEAR–, establecieron diferentes medidas para el adecuado proceso de retorno. Una primera iniciativa fue la comunicación constante entre los refugiados que aún se encontraban en México con sus familias que ya habían retornado. Posteriormente, se establecían mecanismos para que los que se encontraban en refugio pudieran hacer una visita temporal a Guatemala, para así comprobar la situación real en la que se encontraba el país de origen y conocer a totalidad las garantías que se les ofrecían.

La CEAR, la cual cambió de nombre a la Comisión Nacional para la Atención de Refugiados y Desplazados, de forma mancomunada con el ACNUR, empezó a realizar retornos colectivos lo que requería de mayor poder de negociación y de otorgar las condiciones necesarias para el reingreso de la población civil.

⁵⁰ Comparar ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. Capítulo 4. 1995 p. 150.

⁵¹ Comparar ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998*. Capítulo 2. 1997. p 100.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano –PNUD– apoyó a la Comisión Nacional para la Atención de Refugiados y Desplazados en la realización de los estudios técnicos necesarios para dar a conocer los terrenos disponibles que fueran fértiles para que estos a su vez fueran medios de auto sostenimiento.

Las disposiciones principales para la repatriación con auspicio del ACNUR, fueron, que el retorno debía ser voluntario y que la voluntad fuera expresada de forma personal, aunque posteriormente, se articulaban las voluntades para que estén fueran colectivas. Por otra parte, se exigió el reconocimiento del derecho de libre asociación y organización, al igual que la garantía a las condiciones de seguridad y dignidad. El rol desempeñado del ACNUR fue tan vital, que incluso en el acuerdo quedo estipulado que el gobierno guatemalteco debía permitir el acompañamiento y seguimiento a la población que retornaba a su país de origen.

Otras de las cláusulas adoptadas fueron el derecho a la libre movilización tanto dentro del territorio nacional como internacional, “el derecho a la vida y a la integridad personal y comunitaria”⁵²; y finalmente el acceso a la tierra como medio productivo de sostenimiento.

La repatriación de guatemaltecos, fue diferente de la mayoría de las operaciones de repatriación en las que había participado hasta entonces el ACNUR, e hizo que la organización se replantease sus enfoques tradicionales hacia este tipo de operaciones. Había que definir con más claridad las políticas de la organización sobre el momento en que se debía promover y el momento en que se debía facilitar la repatriación voluntaria.⁵³

Logísticamente, el Alto Comisionado facilitaba y coordinaba el transporte de los refugiados del país de asilo hasta su país, para ello ponía a disposición buses, y acompañaba durante el trayecto a quienes retornaban. A la llegada de los repatriados a la Mesilla punto fronterizo con México, los delegados del ACNUR conjuntamente con otras organizaciones como la Organización Internacional de Migraciones y la Comisión Especial de Atención a Refugiados, se encargaban de acogerlos y llevarlos a los centros de recepción ubicados en el Estado también fronterizo de Huehuetenango. En dicho

⁵² Ver ACNUR “La OIM y el proceso de de retorno/repatriación de refugiados guatemaltecos”. p.13. Documento electrónico.

⁵³ Ver ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria”. Capítulo 6. Documento electrónico.

territorio el ACNUR brindaba a los recién llegados atención médica, alimentación, alojamiento y transporte hacia su destino final donde se asentarían, así como seguridad física y jurídica.⁵⁴

Paralelo a la repatriación se dio otro fenómeno, el de quienes no quisieron regresar a Guatemala y por el contrario decidieron quedarse permanentemente en México. Básicamente quienes optaron por no regresar al país y continuar con sus vidas en territorio mexicano fueron aquellos que habían logrado adaptarse a las condiciones socio-culturales y tener cierta independencia y estabilidad económica. Ante esto, el ACNUR también prestó su apoyo, ya que facilitó ante el gobierno mexicano el otorgamiento de permisos de residencia y la nacionalización de quienes así lo desearan. Hacia 1996 el gobierno de México, decidió emprender la integración de los guatemaltecos a la sociedad. Para ello desarrolló los programas de regularización migratoria y de naturalización, así como de adquisición de tierras, empleo y acceso a servicios de salud y educación.⁵⁵

Para cuando el post conflicto ya estaba en marcha en Guatemala desde hacía unos meses, en México 4.000 guatemaltecos residentes en los estados de Quintana Roo y Campeche habían obtenido el visado que les permitía ejercer sus derechos como mexicanos, excepto el de elegir gobernantes e ir obteniendo sus documentos de identidad.⁵⁶ El ACNUR y el COMAR colectivamente daban una ayuda económica durante 9 meses a los integrados locales, encausada a reparación de viviendas y a la producción agrícola.⁵⁷

3.1.2 El papel del ACNUR en el proceso de reintegración en Guatemala.

Ante la urgencia y la demanda de la situación, se dio inició con proyectos de corto plazo, y de respuesta “inmediata”. Estos proyectos adquirieron el nombre de “Proyectos de impacto rápido” –PIR-, O –QIP-, por sus siglas en inglés Quick Impact Projects. El

⁵⁴ Comparar ACNUR. “La OIM y el proceso de de retorno/repatriación de refugiados guatemaltecos”. Documento electrónico.

⁵⁵ Comparar Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados COMAR. “El refugio guatemalteco” Documento electrónico.

⁵⁶ Comparar ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998*. Capítulo 2. p. 102.

⁵⁷ Comparar Hidalgo, Onésimo y Castro, Gustavo. *El Fin de los Refugiados Guatemaltecos en la Guerra en Chiapas*. Centro De Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, 1999. Documento electrónico.

programa bandera de los PIR, fue el programa marco de actividades de apoyo a la reintegración, el cual se describe a continuación.

a. Programa marco de actividades de apoyo a la reintegración.⁵⁸ Este programa contiene dentro de sí, un portafolio de proyectos considerados necesarios para llevar a cabo satisfactoriamente un proceso de integración de ciudadanos que retornan a su país de origen, en este caso específico, de Guatemaltecos asentados en México. Este programa contenía nueve proyectos, que buscaba que la adecuada reintegración de los refugiados a su territorio, y la contemplación de medidas que a pesar eran de respuesta rápido, su impacto fuera a largo plazo y generará el desarrollo sostenible en la región. Los proyectos implementados fueron:

- *Transporte a casa*: Surge principalmente, para darle respuesta a la población vulnerable, entre los cuales vale la pena destacar, mujeres en embarazo, niños, tercera edad y enfermos. Este recurso fue valioso, porque sentían mayor confianza el reingreso a su territorio nacional al estar acompañados por algún organismo internacional, que además aseguraba que el país al cual retornaba tenía las condiciones necesarias que le garantizarían una adecuada inserción en la vida civil.

- *Alimentos hasta la primera cosecha*: Este programa surge ante la necesidad presentada por la población para una adecuada reintegración en la vida civil al retornar al país de origen. Es así, que el programa diseñó las garantías necesarias para otorgar la alimentación necesaria a los retornados a su país durante los cuatro meses siguientes a su llegada. Así mismo, se brindaron capacitaciones donde se propendió al desarrollo sostenible y sustentable, que buscaba que la población tuviera la posibilidad de sembrar, para así obtener sus alimentos.

Esta línea estratégica contenida dentro del plan, contemplo acciones encaminadas hacia la construcción de viviendas propias, puesto que los lugares donde se hospedaron en el momento del refugio y durante sus primeros meses al retorno a su país de origen, por lo general no contenían las posibilidades de desarrollar un trabajo agrícola suficiente para el sustento personal y familiar.

⁵⁸ Comparar. ACNUR. *La situación de desplazados en América Latina*. 2003. p. 82

- *Provisión de Insumos y bienes básicos:* en concordancia con lo que se venía desarrollando relativo a programas agrícolas, se estiman mayores esfuerzos, donde se les otorgó a los refugiados que retornaron a su país de origen, los insumos necesarios para empezar proyectos productivos y de auto sostenimiento y auto sostenibilidad.

Esta provisión de insumos y bienes, se direccionó hacia el manejo de productos agrícolas, entre los cuales vale la pena destacar el otorgamiento de semillas, ganado y aves. Un segundo direccionamiento, tuvo como eje principal de actuación, la entrega de bienes y útiles domésticos necesarios, como el acceso al agua, ropa y algunas herramientas de construcción.

- *Provisión de otros insumos:* La provisión fue primordialmente de fertilizantes y materiales de construcción. Se brindó también asesoría técnico-agrícola.

- *Acceso seguro y derechos sobre la tierra:* Esta fue una de las líneas estratégicas donde el papel del ACNUR tuvo mayor relevancia, esto debido a que, los conflictos que se generaron a raíz del otorgamiento de tierras fértiles hacia la población que retornó de su país de origen que eran escasas aún para el resto del territorio, fue un fuerte tema de discusión.

Gracias a la intervención del Alto Comisionado en esta materia, se permitió atenuar las discusiones ocasionadas, y establecer medidas que permitieron el beneficio común entre los retornados a Guatemala y la comunidad civil que estuvo siempre presente en el territorio.

En este sentido, el papel del ACNUR, el cual actuó de manera mancomunada con el PNUD, se encargó de evitar que las tierras asignadas cayeran en manos de empresarios u otras personas que quisieran sacar provecho de la situación, y lograr la adecuada redistribución equitativa entre la población que estaba asentada en Guatemala, la población que recién había retornado a su país de origen y la que aún se encontraba como refugiados.

- *Restauración de los servicios sociales:* La seguridad social, hace alusión a diferentes políticas impartidas por el gobierno hacia la población civil, que tiene como objeto principal asegurar que una persona ante una imposibilidad de asumir responsabilidades

financieras, esta pueda seguir satisfaciendo sus necesidades básicas.⁵⁹ Los programas de impacto rápido, se concentraron en proveer los servicios de salud, agua y educación. Haciendo alusión a lo expuesto por Robert Keohane, el actuar de las instituciones políticas debe direccionarse hacia el bienestar de la población.

- *Restauración de la infraestructura física local*: En estos programas se contempló la adecuación de la infraestructura física, donde se resaltó de manera importante la construcción y mejoramiento de carreteras. La creación de edificios comunitarios, que tuvieran la posibilidad de hospedar a gran número de población civil sin caer en hacinamiento crítico, y obras de alcantarillado principalmente.

- *Programas de empleo intensivos*: Estos programas enfatizó hacia la mano de obra, donde no sólo se dependiera del sector agrícola, sino que también la población a la cual iba dirigidos estos programas, tuvieran la capacidad de desarrollar otros programas que reflejará un bienestar en la comunidad, para lo cual vale citar programas de reforestación y de construcción de infraestructura pública. Según se acordó con COMAR, el ACNUR, el PNUD, y el gobierno de México y Guatemala, estos pagos se dieron de dos formas, una primera forma, en alimentos, y una segunda forma en dinero.

- *Recuperación del mercado rural*: Dado el énfasis especial otorgado a programas de agricultura como principal herramienta del desarrollo sustentable, era indispensable modular estos programas con la recuperación del mercado rural, puesto que sería la forma y el mecanismo más seleccionado y utilizado por los campesinos guatemaltecos en la búsqueda de la reintegración a su territorio nacional, y que le permitiera tener garantía de un estado de seguridad y bienestar.

Los campesinos trabajaron mancomunadamente con los comerciantes y gremios de transporte, donde se aunaron los esfuerzos en pro de la adquisición de bienes que permitieran la superación de la pobreza, donde, el fin no era el bien particular sino el bienestar general de la población.

A través de este programa, el cual estuvo en cabeza del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, permitió la superación del impase de los desplazados transnacionales presentado durante los años ochenta; y en la etapa de post

⁵⁹ Comparar. Valenzuela Herrera, Augusto. "Seguridad social en Guatemala". 2006. P.4-7. Documento electrónico

conflicto se garantizo que Guatemala estuviera en la capacidad de otorgar los mínimos de seguridad, y de calidad de vida donde los Guatemaltecos pudieron re integrarse a la vida civil y la mitigación de las causas por las cuales huyeron de su territorio nacional.

3.1.3 El papel del ACNUR en el proceso de reconstrucción nacional de Guatemala. El proceso de reconstrucción nacional, empezó a partir de 1992 teniendo como antecedente la firma del Acuerdo de abril de 1991, donde se compromete la URGN y el gobierno guatemalteco, y aunar sus esfuerzos para el establecimiento de la paz y la garantía de los derechos humanos de la población civil, en especial, de los refugiados, los cuales se habían visto transgredidos por el conflicto armado suscitado en el interior del país.

Es en este sentido, que la participación ciudadana toma mayor relevancia para el establecimiento por calendario de procesos que se direccionaran hacia el alcance de la paz. A raíz de lo anterior, es importante señalar uno de los aportes más importantes realizados por Naciones Unidas, que fue la presencia de la Misión de Verificación de Derechos Humanos en Guatemala⁶⁰. La Misión de la ONU coordino las acciones que ya se habían desarrollado a través de la presencia e intervención del ACNUR y del PNUD, y además supervisó el adecuado cumplimiento de los diversos acuerdos de paz que darían garantías a los refugiados de seguridad y protección al encontrarse su país sin enfrentamientos armados, y que tendría diferentes medios que se han expuesto a lo largo del trabajo para su adecuado inserción en la vida civil.

Es importante hacer hincapié en las labores adelantadas por el ACNUR respecto hacia la potenciación de capacidades e instituciones tanto locales como nacionales, la promoción de la justicia y de los derechos humanos.⁶¹ Ello permite ver estrictamente los cambios a nivel operativos presenciados al interior del Alto Comisionado.

⁶⁰La Misión de Verificación de Derechos Humanos en Guatemala, fue un mecanismo otorgado por las Naciones Unidas para el acompañamiento y supervisión de los procesos generados en Guatemala, en la etapa de post conflicto. Esta Misión fue aprobada por la Resolución 48/267 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 1994.

⁶¹Comparar ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo 2000 Cincuenta años de acción humanitaria.”. Repatriación y consolidación de la paz. Repatriación en Centroamérica. Documento electrónico.

3.2 EL PAPEL DEL –ACNUR- EN EL POST CONFLICTO EN NICARAGUA.

La violencia política, el enfrentamiento armado al interior del país, la violación de derechos humanos, la ausencia de democracia, los golpes de estado, entre otras, fueron las que dieron inicio a importantes movimientos de desplazamiento de población civil hacia el exterior.⁶²

3.2.1 El papel del ACNUR en el proceso de repatriación en Nicaragua. El proceso de repatriación en Nicaragua, tuvo como sustento jurídico el Acuerdo sobre repatriación voluntaria el cual fue adoptado el 3 de octubre de 1987.⁶³ Este acuerdo fue celebrado entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, con la presencia del ACNUR como observador permanente. Este acuerdo tenía como objeto establecer los principios y los mecanismos necesarios para lograr consolidar un proceso de repatriación voluntaria de carácter humanitario y apolítico.

Los puntos centrales para el proceso de repatriación de nicaragüenses al país de origen fueron:⁶⁴

- Derecho a retornar a su país de origen y reunirse con sus familias, lo cual estaba contemplado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cual había sido señalado como vertiente jurisdiccional.

- No incurrir en prácticas que repercutieran negativamente en la asistencia humanitaria y la protección otorgada por organismos internacionales, entre los cuales vale la pena señalar el ACNUR.

- El respeto a la decisión propia y voluntaria de regresar, y además la posibilidad de acceder a toda la información necesaria que de garantía que su retorno va a ser conforme a lo pactado.

- El derecho a la no discriminación y respeto a las condiciones a las cuales fueron sometidas durante el refugio, y las que les otorgó el gobierno nacional.

⁶²Comparar Olmos, Cecilia. “América Central: situación migratoria después de los conflictos”. *Amérique Latine Histoire & mémoire*. 2003. Documento electrónico.

⁶³Comparar Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. “Acuerdo sobre repatriación voluntaria” P.1. Documento electrónico.

⁶⁴Comparar Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. *Acuerdo sobre repatriación voluntaria*. P.1 Documento electrónico.

A partir de la firma del acuerdo por las dos partes contratantes, el papel del ACNUR se direcciona hacia su nuevo enfoque operativo, donde queda consignado como grupo de trabajo al cual pertenecían los dos gobiernos involucrados en el acuerdo, para desarrollar estrategias y mecanismos para dar cumplimiento a lo expuesto anteriormente. Así mismo, se solicita “al ACNUR su cooperación a efecto de comprobar el cumplimiento de las garantías que sirve de base para el regreso de los refugiados, para lo cual ofrecen facilitar la función humanitaria del ACNUR en sus respectivos países”⁶⁵.

En razón de lo anterior, se establece el Plan Conjunto Para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria en Nicaragua y terceros países de los miembros de la resistencia nicaragüense y de sus familiares, así como de la asistencia para la desmovilización de todas aquellas personas involucradas en acciones armadas en los países de la región cuando voluntariamente lo soliciten.

Para el desarrollo del Plan de Acción, se establece la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación, en adelante –CIAV-, en un primer momento, se hace recolección de armamento de guerra para evitar nuevos enfrentamientos, y afianzar la paz.

Así mismo, fueron los encargados de ofrecer transporte gratuito a la población nicaragüense que se encontraba refugiada, principalmente en México, Costa Rica, Honduras y Estados Unidos y de llevar a los refugiados al lugar donde se instalarían temporalmente en su país, principalmente al noreste, y realizar el acompañamiento hasta el establecimiento de un hogar definitivo.

Se entregaron tierras, ayuda económica y asistencia técnica en temas agrícolas y agropecuarios, para que los repatriados lograran re insertarse en la vida civil de su país de origen, de acuerdo a lo que propuso el ACNUR tras su experiencia en procesos de refugiados en el continente africano. En Nicaragua el Alto Comisionado logró colaborar en la repatriación de 70.000 refugiados, según datos oficiales de ésta agencia.

3.2.2 El papel del ACNUR en el proceso de reintegración en Nicaragua.

Los procesos de reintegración en Nicaragua se caracterizaron por desarrollarse de forma rápida ante la complejidad de una situación como esta. Estos procesos dieron inicio a

⁶⁵Ver. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. *Acuerdo sobre repatriación voluntaria*. P.1 Documento electrónico.

partir de 1990, y la mayoría de los refugiados regresaron en un lapso no mayor de tres años. ⁶⁶ En este mismo lapso de tiempo, se generaron acuerdos entre las partes principales del conflicto, gobierno nicaragüense y opositores, para dar respeto y cumplimiento a los derechos humanos y para el retorno a la paz; estos acuerdos acogían a su vez a los refugiados, desplazados internos⁶⁷ y excombatientes⁶⁸

El ACNUR, actuó de forma coordinada para la implementación de programas y proyectos en los tres países de Centroamérica que se encontraban en situación de pos conflicto, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso. Esto a raíz de políticas de adopción de buenas prácticas, según se recomienda por el modelo de enfoque de marco lógico, el cual es el instrumento de cooperación internacional más aceptado a nivel internacional para el diseño, formulación, ejecución y evaluación de proyectos sociales.

En este sentido, en Nicaragua también se instauraron los Proyectos de Impacto Rápido PIR⁶⁹. Dichos proyectos gozaron de gran reconocimiento internacional al ser los primeros de su especie emprendidos por el ACNUR. Este programa estaba encaminado a realizar el proceso de reintegración de forma positiva en Nicaragua, con un presupuesto de 12 millones de dólares y 2 años de duración. Los realizados en Nicaragua fueron 300 PIR, y cabe clasificarlos en los siguientes programas⁷⁰:

a) Alimentos: Se estableció como base del desarrollo sostenible el sector agrícola, razón por la cual, los programas se encaminar principalmente hacia la estimulación de la agricultura y la generación de capacidades locales para el aprovechamiento de los cultivos, y el uso adecuado de los terrenos otorgados, los cuales se encontraban en las mejores condiciones de fertilidad. El impulso a la conformación de cooperativas también aportó al crecimiento agrícola.

⁶⁶Comparar Olmos, Cecilia. “América Central: situación migratoria después de los conflictos”. Documento electrónico.

⁶⁷Según cifras oficiales del ACNUR, se calculaba que para la fecha de 1990, había más 350.000 desplazados al interior de Nicaragua. Comparar Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. “Repatriación en Centroamérica”. p.3. Documento electrónico.

⁶⁸Según cifras oficiales del ACNUR, se calculaba que para la fecha de 1990, había más 30.000 ex combatientes al interior de Nicaragua. Comparar Asamblea Nacional de la República de Nicaragua “Repatriación en Centroamérica”. p.3.Documento electrónico.

⁶⁹Los PRI son proyectos que buscan satisfacer necesidades específicas y urgentes de comunidades enteras, no solo de los refugiados, de forma duradera e involucrando a quienes se benefician de estos a trabajara en dichos programas. comparar ACNUR. *La situación de los refugiados ene l mundo 1993*. p. 114-115.

⁷⁰Comparar ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1993*. p. 115.

b) Provisión de Insumos y bienes básicos: para el desarrollo de proyectos productivos, el ACNUR en conjunto con el PNUD, estimularon la cooperación internacional en Nicaragua para el otorgamiento de insumos tales como semillas, ganado, aves, maquinaria y transporte de alimentos que se desarrollaban y eran de consumo diario en el país. De igual forma, se otorga otros bienes como las herramientas y materiales para la construcción.

c) acceso a los servicios sociales: Se daba garantía a que la población regresará a su país de origen, recibieran de forma gratuita hasta por 6 meses los servicios de salud, educación, acceso a la justicia con abogado gratuito, si fuese necesario.

d) infraestructura local: Para el desarrollo integral de proyectos sociales, es necesaria la garantía de infraestructura pública y privada que satisfaga las necesidades de la población. Para ello se repararon antiguas y construyeron nuevas instalaciones educativas, hospitalarias, así como las viviendas para la población refugiada y desplazada y las carreteras y puentes donde se destaca la construcción del puente del río Tuapi, que trajo desarrollo económico y mejor calidad de vida a las personas aledañas a éste en la medida que acortaba el trayecto por ésta zona que anteriormente era demasiado largo.

e) Programas de empleo: Dentro de los programas de impacto rápido –PIR-, este requirió mayores esfuerzos, ya que a través de este se lograba realmente la reinserción económica y social de la población a la vida civil, y que además a través de la mano de obra generada por estos, era que se desarrollaba primeramente las obras de infraestructura que se adelantaron en el país.

f) Programas especiales: estos programas estaban enfocados en ayudar al desarrollo de minorías como los discapacitados, y las mujeres.⁷¹

Estos programas a pesar que fueron exitosos en la mayor parte de la población, tuvieron limitantes de apoyo económico y del otorgamiento de tierras fértiles ya que escaseaban en el país.

3.2.3 El papel del ACNUR en el proceso de reconstrucción nacional de Nicaragua. La reconstrucción nacional de Nicaragua, dio inicio con la solicitud de la implementación de un plan integral para la reconstrucción nacional, que a su vez

⁷¹ Comparar: ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1993*. P. 115.

estableciera medidas conjuntas para la estabilización de la región centroamericana, la cual atravesaba un período de post-conflicto.

De acuerdo a la solicitud realizada por el gobierno nicaragüense, el ACNUR y el PNUD, estaban en representación de todo el organismo de las Naciones Unidas. Estos proyectos tenían como objetivo el desarrollo de programas dirigidos a todas las personas afectadas por el conflicto, y no centrarse sólo en refugiados y desplazados internos, según el enfoque que había surgido al interior del Alto Comisionado.

Conforme, a las disposiciones y buenas prácticas implementadas por los dos organismos de intervención de las Naciones Unidas, el mejor camino eran las acciones conjuntas para la región. En ese sentido, La Conferencia Internacional sobre los Refugiados (CIREFCA), fue el punto de partida para la coordinación nacional, regional e internacional para el establecimiento de soluciones que tuvieran impacto a largo plazo, y así dar garantía al proceso de repatriación y reintegración adelantados en Centroamérica. Las acciones adelantadas por la CIREFCA, fueron supervisadas por la Unidad de apoyo ACNUR-PNUD.⁷²

La coordinación entre estas tres instituciones permitió poder abordar de forma integral el cambio operativo presenciado al interior del Alto Comisionado, puesto que se realizaron programas para dar solución no sólo de impacto rápido y corto plazo, sino que también, se planteó la posibilidad de generar beneficios en la población y el territorio nacional a mediano y largo plazo. Sin embargo, eran de suma importancia el alcanzar los objetivos planteados a corto plazo, pero lo innovador era que su impacto se viera durante un período más largo de tiempo.

Según lo anterior, se implementaron los micro-proyectos en Nicaragua, donde su accionar se centro en la asistencia humanitaria respecto a la seguridad social. Es decir, dar garantía al acceso de servicios básicos para un adecuado nivel de vida, y la reinserción al país de origen. Estos proyectos focalizaron su actuar en la rehabilitación de centros hospitalarios, el acceso al servicio del agua y saneamiento básico de la misma, la infraestructura adecuada en las escuelas y la garantía a poder recibir este servicio de forma gratuita. Se dio la oportunidad de presentar proyectos productivos, según los

⁷² Comparar ACNUR. “La situación de refugiados en el mundo año 2000. cincuenta años de acción humanitaria”. Capítulo 6. Documento electrónico.

acordaba la misma población civil, y si generaba ingresos y desarrollo para ellos y/o para las víctimas del conflicto, eran aceptados por organismos internacionales y se donaban fondos para el desarrollo de los mismos. Los PIR también representaron un importante punto de apoyo para el proceso de reconstrucción nacional en la medida que fomentaron la reconciliación social mediante el trabajo conjunto, el crecimiento económico, y mejoraron la calidad de vida.

3.3 EL PAPEL DEL ACNUR EN EL POST CONFLICTO EN EL SALVADOR.

Ante la preocupante situación que se suscitó en El Salvador, que se caracterizó por altos índices de violaciones de derechos humanos, un alarmante número de desplazados y refugiados, el enrolamiento de los niños en el conflicto, el irrespeto a las normas establecidas por el Derecho Internacional Humanitario, se hace un llamado a la presencia de un organismo internacional como el ACNUR que pueda darle fin a la situación.

3.3.1 El papel del ACNUR en el proceso de repatriación en El Salvador.

La repatriación en El Salvador, fue un caso atípico en el comportamiento de la población que huye por conflictos armados dentro de su país, puesto que antes de la consolidación de la paz, y de la firma de un acuerdo entre las partes para la estabilización de las condiciones socio-económicas y políticas del país, la población que se encontraba refugiada en Honduras, ya había dado a conocer sus intenciones de regresar a El Salvador y decir voluntariamente “no más” a la confrontación.

En ese primer momento, el apoyo del gobierno del Salvador no fue el esperado por la población, debido a la falta de planeación ante un suceso como el que se presentó. Sin embargo, la población que se encontraba en Honduras empezó hacer sus retornos voluntarios por grupos, y se asentaron en aquellos territorios que habían quedado vacíos a raíz del conflicto. Los territorios en donde se reubicaron fueron escogidos por libre albedrío, y como no fue un proceso de consulta popular, y por estar aún en situación de conflicto, el proceso era complejo y desestructurado.

Se solicitó al ACNUR, dar acompañamiento y apoyo en el proceso, pero por no haberse culminado el conflicto no se podía dar garantía de las condiciones de seguridad

en las que volvían, razón por la cual la posición del Alto Comisionado, fue más de observador que como mediador o interventor. Para el año de 1995, los cerca de 32.000 refugiados ya habían retornado a su país de origen.⁷³

3.2.2 El papel del ACNUR en el proceso de reintegración en El Salvador.

La situación de refugiados en el Salvador fue realmente preocupante, puesto que, el conflicto armado que atravesó el país fue de prolongado y de continuos enfrentamientos, lo que produjo un involucramiento mayor de la población civil. Según cifras del ACNUR, para 1989 había aproximadamente 25.000 refugiados salvadoreños, los cuales se ubicaban principalmente en México, Honduras y Belice. Las acciones realizadas por el ACNUR en materia de reintegración se dieron bajo los mismos parámetros, ya expuestos en los programas de los dos casos de estudio anteriores, teniendo en cuenta las características propias de éste país. Siendo la mayor parte de la población de tipo rural, los programas que se focalizaban en la generación de capacidades en el campo, sector agrícola y agropecuario atienden mayor relevancia. Dentro de estos programas es importante hacer hincapié en:

a) Provisión de alimentos: el proceso de reintegración al país de origen suele ser largo y de difícil inserción, con el objeto de subsanar esa situación, se les proveía alimentos durante los primeros cuatro meses desde el arribo al territorio, y así pudieran obtener ingresos que se destinarían en primera instancia a su recuperación económico, y no al pago de alimentos. De igual forma, se desarrollaron capacitaciones técnicas para que la población diera el máximo aprovechamiento a las tierras fértiles en las cuales habían sido reubicados.

b) Abastecimiento de Insumos: Para dar garantía a la adecuada reintegración, y de crear la base para poder iniciar programas productivos, se les otorgó los insumos necesarios para dar inicio a cosechas de alimentos básicos, y como medio de auto-sostenimiento. Estos insumos fueron de ganadería y semillas para el riego de cultivos.

c) Provisión de herramientas y otros bienes: Se les otorgó las herramientas necesarias para la construcción, y en caso de no poder depender del sector agrícola utilizar otros métodos de subsistencias como la construcción. Así mismo, se capacitó a la

⁷³ Comparar: ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. Capítulo 2. 1995. P. 72.

población en general en la adecuación de infraestructura pública, y posteriormente se contrataban para el desarrollo de las obras dentro de su mismo territorio, lo cual a su vez era estrategia para desarrollar el patriotismo.

d) Programas de infraestructura: Programas encaminados hacia la rehabilitación de hospitales, planteles educativos, puentes y carreteras, que sirvieran no solo a los refugiados sino a toda la población.

e) Acceso a servicios sociales y empleo: Políticas para dar garantía a que la población que retornaba a su país de origen pudiera tener cubrimiento de forma gratuita y hasta por seis meses a los servicios de educación y salud. De Igual forma, con las capacitaciones impartidas tanto del sector agrícola como de la construcción, se diseñaron empleos de acuerdo a sus capacidades, y que a la vez contribuyeran en la reconstrucción del país.

f) Programa de documentación:

Tenía por objeto volver a expedir los documentos que los refugiados y ciudadanos en general habían extraviado durante los años de conflicto, de manera que pudieran contar con identificación para realizar actos como votar, ingresar al colegio o la universidad, viajar, trabajar, y suscribir contratos, entre otras. Se logró emitir más de un millón de certificados de nacimiento, millón y medio de carnets de identidad, y restaurar 3.500 libros de registro civil. Igualmente este proceso hizo posible generar un ambiente propicio para la reconciliación nacional, en la medida en que afianzo las relaciones entre quienes expedían los documentos y quienes los recibían.⁷⁴

Estos programas lograron dar cumplimiento a los objetivos planteados por el Alto Comisionado, de dar una adecuada reinserción de la población en su territorio, y que fuera en armonía con la población que no se traslado.

3.3.2 El papel del ACNUR en el proceso de reconstrucción nacional en El Salvador. Para el proceso de reconstrucción nacional, el papel del ACNUR fue revitalizante en comparación del que se había desarrollado frente a la repatriación. El Alto Comisionado, estuvo presente en todos los acuerdos y dictó recomendaciones para ser adoptadas por las partes del conflicto.

El ACNUR en concordancia con el PNUD, iniciaron un proceso de acompañamiento para que las medidas adoptadas en los acuerdos de paz de 1992, donde

⁷⁴ Ver ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. Capítulo 2. 1995. Pág 72.

se daba inicio a la reinserción a la vida económica y productiva se cumplieran a cabalidad.

El proceso de reconstrucción nacional, estuvo liderado por el gobierno salvadoreño, el ACNUR, el PNUD, y como actor nacional es importante señalar a la Asociación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal –CORDES-, con los cuales se dio inicio a procesos de capacitación donde se buscaba la especialización por sectores de la población afectada por el conflicto en diferentes temáticas. Se dio impulso a proyectos de desarrollo económico, los cuales podían ser propuestos por la comunidad, o por el grupo de investigadores del CORDES con asesoría del Alto Comisionado.

Se realizó la tecnificación profesional, principalmente en el sector agropecuario, para así tener en el Salvador, recurso humano calificado, lo que facilitaría y permitiría el desarrollo económico y social del país, a través de dos ejes transversales, la educación y la economía (proyectos de reparación económica). Estos proyectos permitieron dar inicio a programas y proyectos productivos, que ya involucraban otras variables como las empresariales, lo cual permitió la reinserción, la repatriación, la reintegración y la reconstrucción nacional, gracias al apoyo impartido por la comunidad internacional, especialmente, el ACNUR.⁷⁵

⁷⁵ Comparar ACNUR. “El Salvador”. p.4-7. Documento electrónico.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de la monografía se pudo observar como el papel del ACNUR fue determinante en los procesos de post conflicto de Guatemala, Nicaragua y El Salvador, gracias principalmente al cambio producido en su enfoque operativo. Esta nueva orientación permitió una ampliación de sus tareas y a su vez el crecimiento de las soluciones brindadas, lo cual se hizo posible gracias a otro factor que se demuestra en la presente investigación, el hecho de que las organizaciones internacionales atiendan a los llamados de cambio que hacen los demás actores del sistema internacional y a la posibilidad de su adaptación a los nuevos contextos mundiales, cuestión que resulta provechosa ya que de esta forma adquieren características necesarias para maximizar su papel y afrontar nuevos retos. Resulta igualmente importante que dichos cambios internos les permitan a las organizaciones internacionales generar soluciones específicas y adecuadas para cada tiempo y espacio, y que pese a las transformaciones institucionales que se produzcan, siempre a la hora de actuar permanezca la prevalencia del bien común, como la principal obligación de las organizaciones.

El hecho de que las organizaciones estén abiertas a oír las demandas, es porque de la misma forma existe un compromiso por parte de distintos actores internacionales como los Estados, sus nacionales o diferentes agrupaciones para exigirlos. Es por ello que está en manos de cada persona y gobierno adoptar un papel más proactivo en la demanda de una mayor participación de los organismos que deciden entrar a intervenir en problemáticas como la de los refugiados, pero también en la búsqueda de soluciones. Como en el caso centroamericano, es importante que esta presión sea puesta sobre los gobiernos de los países en los que se presentan crisis o conflictos para que estos se solucionen de la forma más rápida y conveniente, es decir, que las mismas personas involucradas y afectadas por el conflicto durante décadas, decidan reclamar el cese al fuego y las confrontaciones.

Es importante resaltar que resultan más exitosas la solución de problemáticas, bien sean conflictos, crisis de refugiados, o cualquier otra, que cuentan con la ayuda de

varios actores internacionales para superarlas. Los resultados obtenidos, para el caso de los países centroamericanos que configuran el objeto de estudio de la investigación, son muestra de ello puesto que no fueron fruto únicamente de la acción del ACNUR, ya que lo que hizo posible que se dieran procesos de post conflicto pacíficos y productivos para la reconstrucción de las Naciones, fue el trabajo conjunto de los gobiernos, con el Alto Comisionado y otras organizaciones internacionales como el PNUD, la Cruz Roja y ONG's entre otros. Esto con el fin de que las soluciones dadas sean más completas sobretodo en situaciones complejas como las posteriores a confrontaciones internas, que por sus magnitudes dejan sociedades quebrantadas estructuralmente y cantidades de afectados como los refugiados, desplazados internos y ex combatientes, todos estos con dificultades económicas y sociales.

Todo esto prueba, que mientras existan sectores y agentes del sistema internacional que no presten atención a situaciones de emergencia, los problemas empeoren, o no mejoren en el tiempo. Es por ello que la responsabilidad y la disposición de ayuda para escenarios urgentes es algo de lo que se ha tomado conciencia a lo largo de la historia.

Como Internacionalista, me resulta altamente valioso tener modelos como el Centroamericano que permiten demostrar que en países como Colombia la decisión de poner fin a los conflictos empieza por casa y debe llevarse a cabo con buena disposición y voluntad de las partes implicadas para que pueda llegar a un feliz término. Esta experiencia puede convertirse en un ejemplo positivo para el fortalecimiento de la defensa de los derechos humanos, y para el caso, la protección de los derechos de los refugiados

BIBLIOGRAFÍA

Azpuru, Dinorah (et al). *Construyendo las democracias en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Ciudad de Guatemala: F&G Editores, 2007.

Trier, Jean. *Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados*. Zaragoza, España: Editorial Edelvives, 1994.

Capítulo o artículos de libro

Carceglia, Inés y Lalli, Tamara. “Nicaragua”. En: Carceglia, Inés y Lalli, Tamara. *El conflicto centroamericano*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos. 1986. 11-16.

Galindo Vélez, Francisco. Experiencias del ACNUR con desplazados y refugiados. En: Álvaro Villarraga Sarmiento (Compilador). *Derecho Internacional Humanitario Aplicado: casos de Colombia, El Salvador, Guatemala, Yugoslavia y Ruanda*. TM Editores. Colombia, 1997. 210-221.

Keohane, Robert. Democracy enhancing multilateralism. En: Keohane, Robert. *International Organizations*. Massachusetts Institute of Technology and the World Peace Foundation, 1986. 380-417.

Keohane, Robert. “Institucionalismo neoliberal: Una perspectiva de la política mundial” En: Keohane, Robert. *Instituciones Internacionales y poder estatal*, Buenos Aires: GEL, 1993. 10-28.

Ramírez, Socorro. “Lecciones de Centroamérica”. En: Ramírez, Socorro. *Intervención en Conflictos Internos. El caso colombiano 1994-2003*. Bogotá: UNIBIBLOS, 2004. 121-179.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Figueroa-Ibarra, Carlos. “Guatemala el recurso del miedo”. *Revista Nueva Sociedad*. Volumen número 105 Enero – febrero de 1990. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: http://www.nuso.org/upload/articulos/1837_1.pdf

Higalgo, Onésimo y Castro, Gustavo. “El Fin de los Refugiados Guatemaltecos en la Guerra en Chiapas”. *Centro De Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria*. Numero 167. Agosto 1999. Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=167>

Tickner, Arlene B. “Hacia un modelo normativo del consenso en las instituciones internacionales”. *Revista Colombia Internacional*. (Abril - Junio de 1997). Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/252/1.php>

Otros Documentos

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-. “La vuelta a casa: repatriación voluntaria. Centroamérica en la encrucijada”. En: ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1993. El desafío de la protección*. Madrid, Alianza Editorial, 1993.

ACNUR. “Enfoques cambiantes de problema de los refugiados. Enfoques tradicionales del problema de los refugiados”. En: ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. Madrid, España. Alianza Editorial, 1995.

ACNUR. “La protección de los derechos humanos: El Salvador: protección mediante la documentación”. En: ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. Madrid, España. Alianza Editorial, 1995.

ACNUR. “Promover el desarrollo: Guatemala: volver a la tierra”. En: ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1995*. Madrid, España. Alianza Editorial, 1995.

ACNUR. “La defensa de los derechos de los refugiados: integración local en México”. En: ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998*. Barcelona, España. Icaria Editorial, 1997.

ACNUR. *La situación de los desplazados en América Latina*. México, 2003.

ACNUR. “Administración”. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: http://www.acnur.org/index.php?id_sec=38

ACNUR. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>

ACNUR. “Diez años de la declaración de Cartagena sobre refugiados en América Latina”. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3121.pdf>

ACNUR. “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”. Capítulo I disposiciones generales. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf>

ACNUR. “La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria”. Barcelona, España. ICARIA Editorial. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap11.htm#tit11>

ACNUR. “Desplazamientos masivos en Centroamérica”. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2023.pdf>

ACNUR. “El Salvador”. Consulta realizada en marzo de 2009 Disponible en la página web:
<http://74.125.47.132/search?q=cache:1BCjQyJxfagJ:cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Nov-Dic2003/pdf/spa/doc7046/doc7046-c.pdf+reintegracion%2Bsalvador%2Bacnur&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=co>

ACNUR. “La OIM y el proceso de de retorno/repatriación de refugiados guatemaltecos”. Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web:
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3961.pdf>

ACNUR. “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967” Consulta realizada en marzo 2009 Disponible en la página web:
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0003.pdf>

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. “Acuerdo sobre repatriación voluntaria”. Normas jurídicas de Nicaragua. Consulta realizada en junio de 2009. Disponible en la página web: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/FA2D5210835CB6830625741E0073EDC7?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/FA2D5210835CB6830625741E0073EDC7?OpenDocument)

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados COMAR. “El refugio guatemalteco” Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web:
http://www.comar.gob.mx/index.php?page=refugio_guatemalteco

Comisión de Esclarecimiento Histórico. “Guatemala: memoria del silencio. Capítulo I: La transición política (1986-1996)”. Párrafos 474-477. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web:
<http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/cap1/trans.html>

Congreso de la República de Guatemala. “Acuerdo de Querétaro: acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos”. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web:
<http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20DE%20QUER%20C3%89TARO.pdf>

Congreso de la República de Guatemala. “Acuerdo de Oslo: acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos”. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/Acuerdo%20de%20Oslo.pdf>

Congreso de la República de Guatemala. “Acuerdo de paz firme y duradera”. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/Acuerdo%20de%20paz%20firme%20y%20duradera.pdf>

Eckstein, Susan. “Poder y protesta popular: movimientos sociales latinoamericanos”. Capítulo 4: Ganadores perdedores y fracasados: Hacia una sociología comparativa de los movimientos guerrilleros latinoamericanos: Orígenes del movimiento guerrillero. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web: <http://books.google.com.co/books?id=t7pmqW8JqbQC&printsec=frontcover&dq=poder+y+protesta+popular&lr=#PPA7,M1>

Gordon, Sara. “Crisis política y guerra en el Salvador”. Capítulo II Régimen político y política de dominación. Siglo XXI Editores. México. Consulta realizada en febrero de 2009. Disponible en la página web: http://books.google.com.co/books?id=Bb4_E_9roSYC&printsec=frontcover&dq=crisis+politica+y+guerra+en+el+salvador

Jan Michael, Simón. “La Comisión para el Esclarecimiento Histórico, verdad y justicia en Guatemala”. Ponencia en el coloquio internacional Estado de derecho y delincuencia de Estado en América Latina. Sao Paulo, Brasil. Febrero de 2002. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex106/BMD10606.pdf>

Olmos, Cecilia. “América Central: situación migratoria después de los conflictos”. Amériqué Latine Histoire & memoiré. Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://alhim.revues.org/index366.html>

Valenzuela Herrera, Augusto. "Seguridad social en Guatemala". *Revista latinoamericana de Derecho Social*. Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/2/art/art11.pdf>

Anexo 1. Documento. “Acuerdo de Esquipulas II” ACNUR.

ACUERDO DE ESQUIPULAS II

Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica

Guatemala, 7 de agosto de 1987

PREÁMBULO

Los Presidentes de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, reunidos en la ciudad de Guatemala el 6 y 7 de agosto de 1987, alentados por la visionaria y permanente voluntad de Contadora y el Grupo de Apoyo en favor de la paz, robustecidos por el apoyo constante de todos los gobernantes y pueblos del mundo, de sus principales organizaciones internacionales y en especial de la Comunidad Económica Europea y de Su Santidad Juan Pablo

Segundo; inspirados en Esquipulas I, y juntos en Guatemala para dialogar en torno al plan de paz presentado por el Gobierno de Costa Rica, hemos acordado:

- Asumir plenamente el reto histórico de forjar un destino de paz para Centroamérica.
- Comprometernos a luchar por la paz y erradicar la guerra.
- Hacer prevalecer el diálogo sobre la violencia y la razón sobre los rencores.
- Dedicar a las juventudes de América Central, cuyas legítimas aspiraciones de paz y justicia social, de libertad y reconciliación, han sido frustradas durante muchas generaciones, estos esfuerzos de paz.
- Colocar al Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a que aspiramos en Centroamérica.

Pedimos respeto y ayuda a la comunidad internacional para nuestros esfuerzos. Tenemos caminos centroamericanos para la paz y el desarrollo, pero necesitamos ayuda para hacerlos realidad.

Pedimos un trato internacional que garantice el desarrollo para que la paz que buscamos sea duradera. Reiteramos con firmeza que paz y desarrollo son inseparables.

Agradecemos al presidente Vinicio Cerezo Arévalo y al noble pueblo de Guatemala haber sido la casa de esta reunión. La generosidad del mandatario y el pueblo guatemaltecos resultaron decisivos para el clima en que se adoptaron los acuerdos de paz.

PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME Y DURADERA EN CENTROAMÉRICA

Los Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua, empeñados en alcanzar los objetivos y desarrollar los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Documento de Objetivos, el Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia en América Central, la Declaración de Guatemala, el Comunicado de Punta del Este, el Mensaje de Panamá, la Declaración de Esquipulas, y el proyecto de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en

Centro América del 6 de junio de 1986, han convenido en el siguiente procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica.

1. Reconciliación nacional

a) Diálogo

Realizar urgentemente en aquellos casos donde se han producido profundas divisiones dentro de la garantía plena, en auténticos procesos políticos de carácter democrático, sobre bases de justicia, libertad y democracia y, para tal efecto, crear los mecanismos que permitan, de acuerdo con la ley, el diálogo con los grupos opositores.

A este fin, los Gobiernos correspondientes iniciarán el diálogo con todos los grupos desarmados de oposición política interna y con aquellos que se hayan acogido a la Amnistía.

b) Amnistía

En cada país centroamericano, salvo en aquellos en donde la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento determine que no es necesario, se emitirán decretos de amnistía que deberán establecer todas las disposiciones que garanticen la inviolabilidad de la vida, la libertad en todas sus formas, los bienes materiales y la seguridad de las personas a quienes sean aplicables dichos decretos.

Simultáneamente a la emisión de los decretos de amnistía, las fuerzas irregulares del respectivo país, deberán poner en libertad a todas aquellas personas que se encuentren en su poder.

c) Comisión Nacional de Reconciliación

Para la verificación del cumplimiento de los compromisos que los cinco Gobiernos centroamericanos contraen con la firma del presente documento, en materia de amnistía, cese del fuego, democratización y elecciones libres, se creará una Comisión Nacional de Reconciliación que tendrá las funciones de constatar la vigencia real del proceso de reconciliación nacional, así como el respeto irrestricto de todos los derechos civiles y políticos de los ciudadanos centroamericanos garantizados en este mismo documento.

La Comisión Nacional de Reconciliación estará integrada por un delegado propietario y un suplente del Poder Ejecutivo, un titular y un suplente sugerido por la Conferencia Episcopal y escogido por el Gobierno de una terna de Obispos que deberá ser presentada dentro del plazo de quince días después de recibida la invitación formal. Esta invitación la formularán los gobiernos dentro de los cinco días hábiles siguientes a la firma de este documento. El mismo procedimiento de terna se utilizará para la selección de un titular y un suplente de los partidos políticos de oposición legalmente inscritos. La terna deberá ser presentada en el mismo plazo anterior. Cada Gobierno Centroamericano escogerá, además, para integrar dicha comisión, a un ciudadano notable que no pertenezca ni al gobierno ni al partido de gobierno, y a su respectivo suplente. El acuerdo o decreto en que se integre la respectiva Comisión Nacional, será comunicado de inmediato a los otros Gobiernos Centroamericanos.

2. Exhortación al cese de hostilidades

Los gobiernos hacen una exhortación vehemente para que, en los Estados del área que actualmente sufren la acción de grupos irregulares o insurgentes, se concierte el cese de las 3 hostilidades. Los gobiernos de dichos Estados se comprometen a realizar todas las acciones necesarias para lograr un efectivo cese del fuego dentro del marco constitucional.

3. Democratización

Los gobiernos se comprometen a impulsar un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto de los Derechos Humanos, la soberanía, la integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, y realizarán, de manera verificable, las medidas conducentes al

establecimiento y, en su caso, al perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la participación de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos. Para efectos de verificar la buena fe en el desarrollo de este proceso de democratización, se entenderá que:

- a) Deberá existir completa libertad para la televisión, la radio y la prensa. Esta completa libertad grupos ideológicos y para operar esos medios sin sujeción a censura previa.
- b) Deberá manifestarse el pluralismo político partidista total. Las agrupaciones políticas tendrán, en ese aspecto amplio acceso a los medios de comunicación, pleno disfrute de los derechos de asociación irrestricto de la publicidad oral, escrita y televisiva, así como la libre movilidad para los miembros de los partidos políticos en función proselitista.
- c) Asimismo, los Gobiernos Centroamericanos que tengan en vigencia el estado de excepción, sitio o emergencia, deberán derogarlo, haciendo efectivo el estado de derecho con plena vigencia de todas las garantías constitucionales.

4. Elecciones libres

Creadas las condiciones inherentes a toda democracia, deberán celebrarse elecciones libres, pluralistas y honestas. Como expresión conjunta de los Estados centroamericanos para encontrar la reconciliación y la paz duradera para sus pueblos, se celebrarán elecciones para la integración del Parlamento Centroamericano, cuya creación se propuso mediante la “Declaración de Esquipulas”, el 25 de mayo de 1986.

A los propósitos anteriores, los mandatarios expresaron su voluntad de avanzar en la organización de dicho Parlamento, a cuyo efecto la Comisión Preparatoria del Parlamento Centroamericano deberá concluir sus deliberaciones y entregar a los presidentes centroamericanos el respectivo proyecto de Tratado dentro de 150 días.

Estas elecciones se realizarán simultáneamente en todos los países de América Central en el primer semestre de 1988, en la fecha que oportunamente convendrán los presidentes de los Estados centroamericanos. Estarán sujetas a la vigilancia de los Órganos Electorales correspondientes, comprometiéndose los respectivos Gobierno extender invitación a la Organización de los Estados Americanos y a las Naciones Unidas, así como a Gobiernos de 4 terceros Estados, para que envíen observadores que deberán constatar que los procesos electorales se han regido por las más estrictas normas de igualdad de acceso de todos los partidos políticos a los medios de comunicación social, así como por amplias facilidades para que realicen manifestaciones públicas y todo otro tipo de propaganda proselitistas.

A efecto de que las elecciones para integrar el Parlamento Centroamericano se celebren dentro del plazo que se señala en este apartado, el tratado constitutivo correspondiente deberá ser sometido a la aprobación o ratificación en los cinco países. Luego de efectuadas las elecciones para integrar el Parlamento Centroamericano, deberán realizarse, en cada país, con observadores internacionales e iguales garantías, dentro de los plazos establecidos y los calendarios que deberán proponerse de acuerdo a las actuales Constituciones Políticas, elecciones igualmente libres y democráticas para el nombramiento de representantes populares en los municipios, los Congresos y Asambleas Legislativas y la Presidencia de la República.

5. Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales

Los gobiernos de los cinco Estados centroamericanos solicitarán a los gobiernos de la región y a los Gobiernos extrarregionales que, abierta o veladamente proporcionan ayuda militar,

logística, financiera, propagandista, en efectivos humanos, armamentos, municiones y equipos a fuerzas irregulares o movimiento insurreccionales, que cesen esa ayuda, como un elemento indispensable para lograr la paz estable y duradera en la región.

No queda comprendida en lo anterior la ayuda que se destine a repatriación o, en su defecto, reubicación y asistencia necesaria para la reintegración a la vida normal de aquellas personas que hayan pertenecido a dichos grupos o fuerzas. Igualmente solicitarán a las fuerzas irregulares y a los grupos insurgentes que actúan en América Central, abstenerse de recibir esa ayuda, en aras de un auténtico espíritu latinoamericanista. Estas peticiones se harán en cumplimiento de lo establecido en el Documento de Objetivos en cuanto a eliminar el tráfico de armas, intrarregional o proveniente de fuera de la región, destinado a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los Gobiernos de los países centroamericanos.

6. No uso del territorio para agredir a otros Estados.

Los cinco países que suscriben este documento reiteran su compromiso de impedir el uso del propio territorio y no prestar ni permitir apoyo militar logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los Gobiernos de los países de Centro América.

7. Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento

Los gobiernos de los cinco Estados centroamericanos, con la participación del Grupo de Contadora, en ejercicio de su función mediadora, proseguirán las negociaciones sobre los puntos pendientes de acuerdo, en materia de seguridad, verificación y control, en el proyecto de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.

8. Refugiados y desplazados

Los gobiernos centroamericanos se comprometen a atender con sentido de urgencia los flujos de refugiados y desplazados que la crisis regional ha provocado, mediante protección y asistencia, especialmente en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad, así como a facilitar su repatriación, reasentamiento o reubicación, siempre y cuando sea de carácter voluntario y se manifieste individualmente. También se comprometen a gestionar ante la Comunidad Internacional ayuda para los refugiados y desplazados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como por medio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros organismos y agencias.

9. Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo

En el clima de libertad que garantiza la democracia, los países de Centroamérica adoptarán los acuerdos que permitan acelerar el desarrollo, para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria. La consolidación de la democracia implica la creación de un sistema de bienestar y justicia económica y social. Para lograr estos objetivos los gobiernos gestionarán conjuntamente un apoyo económico extraordinario de la Comunidad Internacional.

10. Verificación y seguimiento internacional

a) Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento Se creará una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, conformada por los Secretarios Generales, o sus representantes, de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas, así como por los Cancilleres de América Central, del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo. Esta

Comisión tendrá las funciones de verificación y seguimiento del cumplimiento de los compromisos contenido en este documento.

b) Respaldo y facilidades a los mecanismos de reconciliación y de verificación y seguimiento.

Con el objeto de fortalecer la gestión de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, los gobiernos de los cinco Estados centroamericanos emitirán declaraciones de respaldo a su labor. A estas declaraciones podrán adherirse todas las naciones interesadas en promover la causa de la libertad, la democracia y la paz en Centroamérica. Los cinco gobiernos brindarán todas las facilidades necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones de verificación y seguimiento de la Comisión Nacional de Reconciliación de cada país y de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.

11. Calendario de ejecución de compromisos

Dentro del plazo de quince días a partir de la firma de este documento, los Cancilleres de Centroamérica se reunirán en calidad de Comisión Ejecutiva para reglamentar, impulsar y viabilizar el cumplimiento de los acuerdos contenidos en el presente documento; y organizar las 6 comisiones de trabajo para que a partir de esta fecha, se inicien los procesos que conduzcan al cumplimiento de los compromisos contraídos dentro de los plazos estipulados, por medio de consultas, gestiones y demás mecanismos que se estimen necesarios.

A los 90 días, contados a partir de la fecha de la firma de este documento, entrarán a regir simultáneamente en forma pública los compromisos relacionados con amnistía, cese del fuego, democratización, cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales y no uso del territorio para agredir a otros Estados, como se define en el presente documento.

A los 120 días a partir de la firma de este documento, la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento analizará el progreso en el cumplimiento de los acuerdos previstos en el presente documento.

A los 150 días, los cinco Presidentes centroamericanos se reunirán y recibirán un informe de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento y tomarán las decisiones pertinentes.

DISPOSICIONES FINALES

Los puntos comprendidos en este documento forman un todo armónico e indivisible. Su firma entraña la obligación, aceptada de buena fe, de cumplir simultáneamente lo acordado en los plazos establecidos.

Los presidentes de los cinco Estados de la América Central, con la voluntad política de responder a los anhelos de paz de nuestros pueblos, lo suscribimos en la Ciudad de Guatemala, a los siete días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y siete.

OSCAR ARIAS SÁNCHEZ

Presidente República de Costa Rica

JOSÉ NAPOLEÓN DUARTE

Presidente República de El Salvador

VINICIO CEREZO ARÉVALO

Presidente República de Guatemala

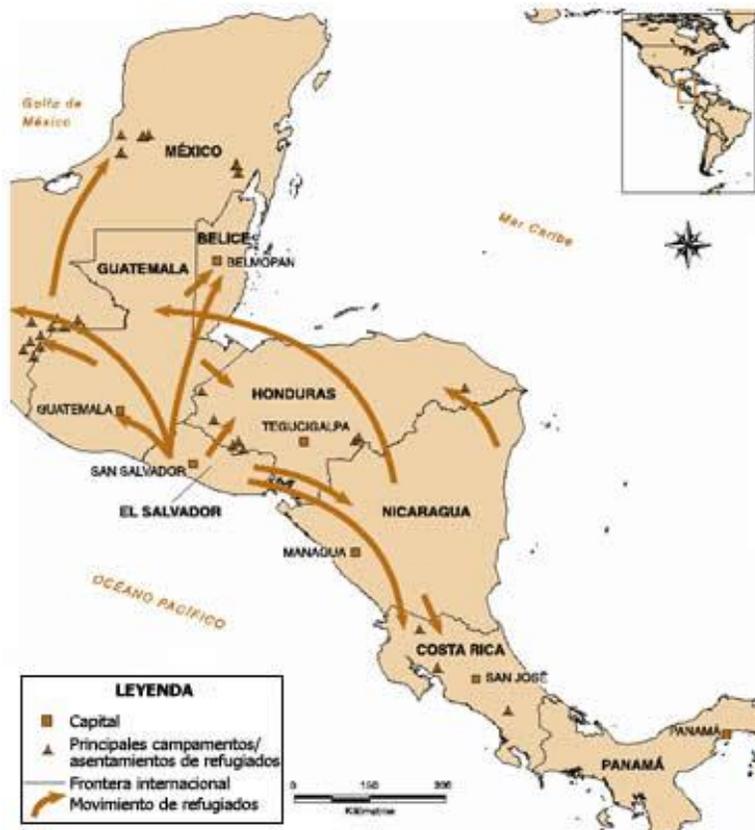
JOSÉ AZCONA HOYO

Presidente República de Honduras

DANIEL ORTEGA SAAVEDRA

Presidente República de Nicaragua

Anexo 2. Mapa No. 1. Refugiados en Centroamérica. ACNUR.



Fuente:

Anexo 3. Documento. “Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos-CIREFCA-”. ACNUR.

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS (CIREFCA)

(CIUDAD DE GUATEMALA, 29 AL 31 DE MAYO DE 1989)

CIREFCA 89/9
Abril 1989

“PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA PROTECCION Y ASISTENCIA A LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS EN AMERICA LATINA” NACIONES UNIDAS”

PREFACIO

1. El presente documento ha sido preparado por el Grupo de Expertos para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, en cumplimiento del objetivo específico A) del párrafo 3 del Comunicado de San Salvador sobre Refugiados Centroamericanos, de fecha 9 de septiembre de 1988. De acuerdo con dicho objetivo, la Conferencia debe *evaluar los avances logrados en materia de principios de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con miras a promover su difusión y cumplimiento.*
2. Para facilitar el trabajo de la Conferencia en relación con el objetivo mencionado, el Grupo ha intentado recoger el marco amplio de principios y criterios que orientan a los Estados en el tratamiento de los refugiados, dentro del cual pueden también ser identificadas soluciones al problema de los refugiados. Asimismo, el Grupo se ha referido extensamente a las fuentes de los diferentes principios y criterios, indicando en notas al pie los documentos que los contienen, ya sean tratados o convenciones universales o regionales, resoluciones o decisiones de conferencias internacionales intergubernamentales o documentos elaborados por expertos y organizaciones, para mencionar sólo unos ejemplos. Estas notas revisten particular importancia en el contexto de una evaluación, dado que el carácter que tienen esos mismos principios y criterios en Derecho Internacional es diferente según el tipo de fuente en que estén basados.
3. Tomado en cuenta los comentarios hechos a la primera versión del documento por los gobiernos concernidos que participaron en la segunda reunión del Comité Preparatorio en Antigua, Guatemala. El Grupo agradece a esos gobiernos sus valiosos comentarios. Cabe aclarar, sin embargo, que algunos de estos comentarios no se incluyeron en el documento, tales como la necesidad de precisar aún más, tanto los alcances de la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, como las garantías y derechos de las personas repatriadas, así como la oportunidad de realizar una evaluación de la forma en que los países aplican internamente las disposiciones internacionales sobre los refugiados. El Grupo considera que tales observaciones merecen una atención particular que va más allá del propósito del presente documento.

4. Debe hacerse notar que el documento se refiere no sólo a los principios y criterios relativos a la protección y asistencia a los refugiados, sino también los que se refieren a los repatriados y desplazados, dado que la solución a los problemas de estas categorías de personas también serán tratados en la 2 Conferencia Internacional. Aún cuando se han logrado considerables avances durante los últimos años para estas categorías adicionales, queda todavía mucho por hacer. En particular, el Grupo coincide con la opinión reflejada en algunos de los comentarios de los gobiernos en que es necesario llegar a una mayor claridad y concreción sobre el concepto de desplazados.

5. El Grupo de Expertos somete el presente documento con la esperanza de que pueda ser usado como un documento de consulta así como de orientación. En este sentido, confía que su contenido pueda aportar la información para la difusión a la cual se refiere el último párrafo del mismo.

I. INTRODUCCIÓN

6. Los Estados que decidieron convocar la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos determinaron como uno de sus objetivos específicos “*evaluar los avances logrados en materia de principios de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con miras a promover su difusión y cumplimiento*”.¹ Estos mismos principios están contenidos en la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*² y han sido complementados a través de la práctica de los Estados afectados y de las organizaciones internacionales. Estos principios, como un todo no sólo orientan a los Estados en el tratamiento de los refugiados, sino que constituyen también un marco dentro del cual pueden ser identificadas soluciones al problema de los refugiados. Así, el propósito del presente documento es hacer una descripción de este marco a través de la evolución de normas jurídicas y prácticas aplicables en la materia, a fin de permitir su evaluación.

7. El desarrollo y diversificación de los conflictos en algunos países centroamericanos a finales de los años setenta, dieron lugar al desplazamiento forzado de grandes sectores de poblaciones. A partir de ese momento la región presencié el éxodo masivo de personas que, debido a la violencia abandonaron sus hogares y en muchos casos salieron de sus países de origen.³ Cientos de miles huyeron a países vecinos, otros prosiguieron aún más lejos en búsqueda de protección y asistencia. Esta situación sin precedentes de desplazamiento de centroamericanos constituyó un serio desafío especialmente para los propios países de Centroamérica, incluyendo Belice y México.

8. Las personas desplazadas externamente como refugiados, así como los desplazados internos fueron en su mayoría obligados a abandonar sus hogares repentinamente atravesando áreas de conflicto, requiriendo urgentemente, en consecuencia, protección y asistencia. Por otro lado, su llegada y presencia creó a los países vecinos considerables problemas, especialmente en áreas sociales, económicas y políticas. Aun cuando los refugiados fueron asistidos por la comunidad internacional, las necesidades de subsistencia de estas poblaciones adicionales constituyeron una nueva carga para los recursos de los Estados receptores.

9. Respondiendo a esta situación sin precedentes, los países afectados iniciaron un proceso de identificación y puesta en práctica de medidas humanitarias para la protección y asistencia de los refugiados. Este proceso alcanzó un avance considerable con la realización de un coloquio⁴ llevado a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, en noviembre de 1984, donde fue adoptada

la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados⁵ que contiene un conjunto de principios y criterios para la protección y asistencia de éstos.

10. Es bien conocida la larga tradición latinoamericana de brindar tratamiento humanitario a quienes buscan protección y asilo. Hace cien años, el 23 de enero de 1889, con ocasión del Primer Congreso Sudamericano sobre Derecho Privado Internacional, se firmó en Montevideo el *Tratado sobre Derecho Penal Internacional*.⁶ Este documento contiene la primera disposición en materia de asilo en Derecho Internacional al establecer el artículo 16 que el "*asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos*". A partir de ese momento varios tratados fueron suscritos en la región sobre asuntos relacionados con el derecho de asilo.

11. Estos esfuerzos de los Estados latinoamericanos sobre la adopción de normas a nivel internacional en materia de asilo pueden considerarse como precursores de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*⁷ que, junto con el *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*⁸, constituyen hoy día los únicos instrumentos universales sobre la protección al refugiado. A la fecha, 106 Estados son partes en la Convención y/o del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, de los cuales 16 son Estados latinoamericanos.

12. Estos tratados, ya sean regionales o universales, tienen como común denominador dar protección al individuo que la necesita. Si bien continúan siendo de importancia fundamental para la protección de los refugiados en todo el mundo, el desplazamiento a gran escala de víctimas por conflictos armados o eventos similares señala la necesidad de desarrollar normas complementarias para su protección y asistencia.

13. El fenómeno de masas de poblaciones que se desplazan a través de las fronteras en busca de protección fue observado primeramente en el Continente africano durante el periodo de descolonización. Ello llevó a la adopción por parte de los Estados africanos en 1969 de la "*Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*".⁹ Esta convención representa el primer esfuerzo de los Estados para complementar los instrumentos universales de refugiados con disposiciones sobre la protección y asistencia a refugiados en una determinada región, sirviendo, en este sentido, como inspiradora de la Declaración de Cartagena. Tal convenio amplía en particular la definición de refugiado en el contexto africano para 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*".¹⁰

14. Una evolución similar en América Central llevó a que se adoptase la Declaración de Cartagena. A pesar de que ésta no constituye un instrumento legal obligatorio para los Estados tiene, no obstante, una importancia fundamental, puesto que refleja un consenso sobre determinados principios y criterios y ha servido de guía a los Estados en el tratamiento de los refugiados durante los últimos cinco años.

En realidad, la Declaración revitaliza la tradición latinoamericana de asilo y, al mismo tiempo, tiene por vocación consolidar la costumbre regional en el tratamiento de los refugiados, repatriados y personas desplazadas.¹¹ Asimismo, la Declaración ha adquirido mayor prestigio a través de diversos pronunciamientos de reconocimiento y apoyo por parte de la *Asamblea*

General de las Naciones Unidas, 12 la Asamblea General de los Estados Americanos, 13 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 14 el Parlamento Andino, 15 el Parlamento Europeo 16 y el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Refugiados. 17

15. El problema de los refugiados centroamericanos, ya sea desde el punto de vista del individuo y su necesidad de protección y asistencia o desde la óptica del 9 UNTS (Serie de Tratados de Naciones Unidas), Núm. 14691, vol. 1001, p. 45, denominada en adelante la Convención de la OEA.

16. Por lo tanto, la solución al problema de los desplazamientos de personas constituye un componente necesario del proceso de paz en la región. Este elemento ha sido siempre tomado en cuenta en los esfuerzos de paz.¹⁹ Es así que el *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica -Esquipulas II* consagra un capítulo completo a la necesidad de proteger y asistir a los refugiados y a las personas desplazadas, así como a la repatriación voluntaria.²⁰

II. NORMAS JURÍDICAS Y PRÁCTICAS APLICABLES EN LA MATERIA

17. Según el Derecho Internacional los Tratados son la fuente primaria de obligaciones para los Estados que se han adherido a ellos de conformidad con sus procedimientos constitucionales. A nivel universal, se encuentran la *Convención de 1951*²¹ y su *Protocolo de 1967*,²² que se aplican específicamente a los refugiados. Los principios y normas de Derechos Humanos básicos benefician también a los refugiados y repatriados, así como a las personas desplazadas, dado que estas normas se aplican a todas las personas que se encuentran en el territorio de los Estados. De ahí la gran importancia en el campo de la protección del refugiado del *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles Políticos*,²³ y del *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.²⁴ Asimismo, el Derecho Humanitario suministra una orientación importante en la protección de los refugiados, repatriados y personas desplazadas en caso de conflictos armados internacionales o no¹⁸ Res. A.G. ONU 36/148: Cooperación Internacional para Prevenir Nuevos Flujos de Refugiados, Nota del Secretario General de la ONU, doc. ONU A/41/324. párrafo 4.

18. Existen a nivel regional, un gran número de tratados de importancia directa para los refugiados, repatriados y las personas desplazadas. Entre ellos están en primer lugar la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*,²⁷ llamado Pacto de San José, el *Tratado de Derecho Penal Internacional* firmado en Montevideo el 23 de enero de 1889,²⁸ la *Convención sobre Asilo de La Habana* del 20 de febrero de 1928,²⁹ la *Convención sobre Asilo Político* firmada en Montevideo el 26 de Diciembre de 1933³⁰, el *Tratado sobre Asilo y Refugio Político* firmado en Montevideo el 4 de marzo 1940,³¹ la *Convención sobre Asilo Territorial*³² y la *Convención sobre Asilo Diplomático*,³³ ambas firmadas en Caracas el 28 de marzo de 1954 y la *Convención Interamericana sobre Extradición* firmada en Caracas el 25 de febrero de 1981.³⁵

19. Si bien los convenios internacionales constituyen la fuente primaria de Derecho Internacional, existen muchas otras muchas fuentes que orientan a los Estados y a las organizaciones internacionales en la determinación e interpretación de los principios y criterios jurídicos pertinentes. A nivel universal, tenemos la *Declaración Universal de Derechos Humanos*,³⁶ el *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (ACNUR),³⁷ la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*³⁸ y la *Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Asistencia a Refugiados, Repatriados y Personas Desplazadas de América Central*³⁹ para mencionar únicamente los más sobresalientes. Además, existen otras resoluciones

relevantes de la *Asamblea General de las Naciones Unidas*, del *Consejo Económico y Social (ECOSOC)* y las decisiones y conclusiones del *Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (EXCOM)*.

20. En América Latina, la *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*,⁴⁰ las resoluciones de la *Organización de Estados Americanos*, los informes de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, así como las decisiones y opiniones consultivas de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*

21. Asimismo, la práctica de los Estados de la región confirma muchos de los principios y criterios aplicados a la asistencia y protección de los refugiados, repatriados y desplazados. Esto es particularmente cierto en cuanto a la repatriación voluntaria en que se han realizado varias iniciativas. Algunas de éstas han sido formalizadas mediante la creación de las llamadas comisiones tripartitas, integradas por representantes del país de origen, del país de asilo y el ACNUR y, en algún caso, a través de un mecanismo bilateral en el cual el ACNUR participa en calidad de asesor. Por otra parte, las disposiciones constitucionales, las leyes nacionales y los reglamentos administrativos de los países respectivos confirman los esfuerzos para prestar protección y asistencia a los refugiados, repatriados y personas desplazadas.⁴⁴

III. LOS INSTRUMENTOS SOBRE REFUGIADOS Y SU APLICACIÓN INTERNA

22. Al tenor del Derecho Internacional todo tratado en vigencia es obligatorio para los Estados partes y debe ser cumplido de buena fe;⁴⁵ un Estado parte no puede invocar su legislación interna como justificación para no cumplir con las obligaciones del tratado.⁴⁶ Además, se reconoce como principio general en América Latina que las normas de Derecho Internacional, entre ellas las del Derecho de los Refugiados, que están contenidas en tratados universales y regionales, forman parte directamente del sistema jurídico nacional y son un componente del derecho interno. Este principio está expresamente consagrado en la gran mayoría de las constituciones de los Estados más directamente afectados por el problema de los refugiados centroamericanos.⁴⁷

23. El carácter y la importancia universal de la *Convención de 1951* y de su *Protocolo de 1967* y la necesidad de que más Estados se adhieran a estos instrumentos ha sido repetidamente reconocida.⁴⁸ Igualmente la importancia de establecer procedimientos para determinar la condición de refugiado conforme con los instrumentos internacionales ha sido reiterada.⁴⁹ El llamado a la adhesión a los convenios universales y regionales va más allá de la *Convención de 1951 sobre los refugiados* y del *Protocolo de 1967*, e incluye también los instrumentos más importantes sobre derechos humanos los cuales tienen una incidencia directa en la protección y asistencia de los refugiados, repatriados y desplazados.⁵⁰ Estos mismos principios y criterios han sido reconocidos y reafirmados por la *Declaración de Cartagena*.⁵¹

IV. EL CONCEPTO DE REFUGIADO

i) La definición universal

24. La definición universal de refugiado está contenida en el artículo 1 A 2) de la *Convención de 1951*, según la cual comprende a toda persona que “*debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre*

fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país..."⁵² El *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado* editado por el ACNUR a pedido de los Estados suministra indicaciones pormenorizadas sobre la interpretación de dicha definición.⁵³

ii) La definición regional

25. Al reconocer las características particulares del flujo de personas desplazadas en la región, la Declaración de Cartagena extiende la noción de refugiado además de la establecida universalmente a otras personas desplazadas externas Apátridas.

26. La definición regional contenida en la *Declaración de Cartagena* contempla la situación objetiva existente en el país de origen y la situación particular del individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como refugiados. En otras palabras, esta definición requiere que las personas afectadas reúnan dos características: por un lado, que exista una amenaza a la vida, seguridad o libertad y, por el otro, que dicha amenaza sea el resultado de uno de los cinco elementos enumerados en el texto. Estos elementos fueron redactados intencionalmente en forma amplia para asegurar que abarquen aquellas personas cuya necesidad de protección internacional es evidente y puedan ser protegidas y asistidas como refugiados.

iii) Los derechos protegidos

27. La *Declaración de Cartagena* toma como punto de partida de la definición de refugiado la necesidad del individuo de recibir protección internacional y, en particular, la necesidad de proteger su integridad física. Por lo tanto, los derechos protegidos son el derecho a la vida, a la seguridad y libertad incluyendo el derecho a no ser sujeto a detención o arresto arbitrario⁵⁵ o a la tortura, ⁵⁶ según el Derecho Internacional. La primera de las dos características de la definición ampliada contenida en la *Declaración de Cartagena* se cumple, por consiguiente, cuando en un momento determinado existe una amenaza a alguno de estos derechos.

iv) Elementos de Derecho Humanitario

28. Cuatro de los cinco elementos incluidos en la definición regional de refugiados de la *Declaración de Cartagena*, a saber: la violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos y otras circunstancias que perturben seriamente el orden público, reflejan el hecho que los conflictos que enfrentan varios de los Estados centroamericanos originan muchos de los desplazamientos externos de personas en la región. Estos cuatro elementos deben comprenderse a la luz del Derecho Internacional Humanitario relativo a los conflictos armados el cual clasifica varios tipos de situaciones que implican diferentes niveles de violencia.

29. En primer lugar, los conflictos armados internacionales a los que se refieren las *Convenciones de Ginebra y el Protocolo Adicional I* que incluyen todos los casos de guerra declarada o cualquier otro conflicto armado que pueda surgir entre dos o más partes, aun si el estado de guerra no es reconocido por una de ellas.⁵⁷ Un conflicto armado comprende cualquier disputa entre dos Estados que lleva a la intervención de miembros de las fuerzas armadas de uno o de los dos Estados.⁵⁸

30. En segundo lugar, el Artículo 3 común a las convenciones de Ginebra y el *Protocolo Adicional II* se refiere a los conflictos armados no internacionales. El *Protocolo Adicional II*, sin modificar las condiciones y aplicaciones existentes del Artículo 3 común a las *Convenciones de Ginebra*, define éstos como todos los conflictos armados que no son cubiertos por el Artículo I del *Protocolo Adicional I* y “*que tiene lugar en el territorio de un Estado parte entre sus fuerzas armadas y las fuerzas disidentes u otros grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y aplicar el Protocolo*”.⁵⁹

31. La tercera situación consiste en la violencia que no constituye un conflicto armado y la cual incluye disturbios interiores y tensiones internas, atención o arresto como motines, actos de violencia aislados y otros actos de naturaleza similar.⁶⁰

32. Volviendo a los cuatro elementos de derecho humanitario enumerados en la *Declaración de Cartagena* queda claro que “*la violencia generalizada*” se refiere a conflictos armados según los define el derecho internacional, sea que se trate de un conflicto internacional o no internacional. Para que la violencia sea generalizada debe ser continua, general y sostenida. En otras palabras, los 57 Artículo 2 común a las *Convenciones de Ginebra de 1949*, Artículo 1.4 del *Protocolo I* que también incluye entre los conflictos armados internacionales aquellos en los cuales los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera; y la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional relativo a las Relaciones Amistosas y Cooperación entre los Estados, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

33. Finalmente “*otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*”, deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales.

Este concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público.

v) Elemento relativo a los Derechos Humanos

34. El quinto de los cinco elementos incluidos en la *Declaración de Cartagena* se refiere a las violaciones masivas de los Derechos Humanos. Se considera cumplido este elemento cuando se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y otros instrumentos relevantes.

En particular, pueden considerarse como violaciones masivas de Derechos Humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales.

vi) Carácter civil del concepto de refugiado

35. El concepto de refugiado consagrado en la *Declaración de Cartagena*, como otras definiciones, se basa en la presunción de que las personas en cuestión son civiles. El término refugiado, tanto en el sentido ordinario como jurídico, se refiere a personas que no toman parte en las hostilidades, siendo esta condición *sine qua non* para ser refugiado. En otras palabras, los combatientes, sean miembros de fuerzas regulares o irregulares no son refugiados.⁶⁸ No obstante lo anterior, otras personas, como los excombatientes, pueden ser considerados refugiados en tanto llenen los criterios de la definición.

vii) Categorías especiales

36. Una categoría particular de personas que puede necesitar protección internacional como refugiados son los evasores y desertores del servicio militar obligatorio. Normalmente, tales personas no califican como refugiados de acuerdo con la *Convención de 1951*.⁶⁹ Sin embargo, podrían calificar como refugiados si mostrasen que el ejercicio del servicio militar les llevaría a participar en actividades contrarias a sus genuinas convicciones políticas, religiosas o morales, o que su negativa se base en razones válidas de conciencia,⁷⁰ o igualmente si el tipo de acción militar que no quieren cumplir es condenada por la comunidad internacional como contraria a las reglas básicas de la conducta humana.⁷¹ Sin embargo, no podrá normalmente invocarse esta excepción cuando el país en cuestión exime a tales personas del servicio militar obligatorio o se les ofrezca una actividad alternativa.⁷²

37. Las personas que abandonan su país o su residencia habitual por razones personales ya sea para trabajar o en procura de mejores condiciones de vida, conocidos como migrantes económicos,⁷³ generalmente no llenan los criterios necesarios para considerarlos como refugiados. De acuerdo con la definición de la *Declaración de Cartagena*, las condiciones económicas adversas generalmente no constituyen una amenaza a la vida, seguridad y libertad del individuo. Sin embargo, puede darse el caso en que las medidas económicas que afectan la actividad laboral sean tan graves como para constituir persecución y especialmente si son dirigidas contra un determinado grupo por razones políticas, raciales o religiosas podrían estas personas ser consideradas refugiadas.

38. Los migrantes económicos no deben ser confundidos con las víctimas de desastres naturales. Estas víctimas no pueden calificarse como refugiados a menos que concurren circunstancias especiales estrechamente ligadas a la definición de refugiado.

39. Las personas desplazadas externas constituyen una cuarta categoría especial, formada por individuos que se encuentran fuera de su país y no tienen estatus legal o documentos autorizándoles a permanecer en el país receptor. En general, han sido obligadas a abandonar su país por razones que no están claramente definidas, algunas de naturaleza económica, mezcladas con consecuencias no inmediatas de conflictos y violencia generalizada.⁷⁵

40. Finalmente, debe hacerse mención especial de aquellas personas que, si bien llenan los criterios para ser consideradas como refugiados, no han sido identificadas y por lo tanto no se les ha reconocido formalmente dicha condición. Estos individuos son considerados como refugiados dada la naturaleza declarativa y no constitutiva de la decisión de reconocer la condición de refugiado.

Generalmente estas personas están en una situación particularmente precaria y requieren, por tanto, una atención especial de la comunidad internacional.

viii) Personas no merecedoras de la protección internacional como refugiados

41. Las personas que han cometido "*un delito contra la paz, un delito de guerra, un delito contra la humanidad, un delito común grave antes de ser admitidas al país de refugio o bien que se han hecho culpables de actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas*"⁷⁷ se encuentran comprendidas en esta categoría, por lo tanto, se les niega el estatuto de refugiados.⁷⁸ Estas disposiciones son de capital importancia al considerar solicitudes para establecer la condición de refugiados de

excombatientes. Dichas solicitudes serán denegadas en caso de que los solicitantes hayan cometido actos atroces u otras graves violaciones de derechos humanos.⁷⁹ En lo que concierne a los mercenarios,⁸⁰ se les negará también el estatuto de refugiado puesto que sus actividades son contrarias a los principios fundamentales del Derecho Internacional. ⁸¹

V. ASILO Y REGLAS DE PROTECCIÓN

i) La naturaleza del otorgamiento del asilo

42. Es un principio universalmente aceptado que el otorgamiento del asilo, así como el reconocimiento de la condición de refugiado, tienen un carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario. Ningún aspecto de estos actos debe interpretarse como inamistoso hacia el país de origen de los refugiados. Estos mismos principios están contenidos en varios instrumentos y documentos jurídicos, entre ellos la *Declaración de Cartagena*.⁸²

43. Estos principios se complementan con el criterio que insta a los Estados a hacer todo lo que esté a su alcance para impedir que los problemas de refugiados se conviertan en fuente de tensión internacional⁸³. Algunos instrumentos van más allá y hacen un llamado a los Estados para que prohíban a los refugiados llevar a cabo actos contrarios al orden público.⁸⁴

44. De los principios anteriormente mencionados se deriva que el trabajo de la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* debe ser de revisiones de negociaciones consolidadas sobre una convención contra el reclutamiento, uso, financiamiento y entrenamiento de mercenarios, doc. ONU Suplemento Núm. 43 (A/43/43). Ver también *Protocolo Adicional I* a las Convenciones de Ginebra de 1949, Art. 47.

ii) El principio de *no devolución*

45. El principio de *no devolución* constituye la piedra angular del sistema internacional de protección al refugiado y es el más fundamental de los derechos de los refugiados.⁸⁷ Significa la protección contra la expulsión o cualquier forma de devolución a las fronteras de territorios donde la vida o la libertad del refugiado estarían en peligro. Este principio, ampliamente reconocido por la *Declaración de Cartagena*, incluye no sólo la expulsión y devolución, sino también medidas como el rechazo en la frontera.⁸⁸ Además, beneficia no sólo a aquellas personas que tienen un miedo fundado de persecución en el sentido de la *Convención de 1951 sobre Refugiados*, sino también a las personas cubiertas por la definición regional de refugiados contenida en la *Declaración de Cartagena*.⁸⁹

46. La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* tiene importancia especial en la región por la protección que da a los refugiados contra la devolución. La Convención va más lejos del contenido tradicional del principio de no devolución al establecer que “*en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social, o de sus opiniones políticas*”.

47. La aplicación del principio de *no devolución* es independiente de cualquier determinación formal de la condición de refugiado por un Estado o una organización internacional, ⁹¹ y es considerado por muchos como regla de *jus cogens* en el Derecho Internacional.⁹² En otras

palabras, la *no devolución* como un principio fundamental de la protección de los refugiados se aplica tan pronto se producen ciertas condiciones objetivas. Es así que también están protegidas por el principio de *no devolución* aquellas personas que, aun cumpliendo los criterios del concepto de refugiado, no han sido identificadas y por consiguiente, no se les ha otorgado formalmente su condición de refugiados.

iii) Las reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados

48. La *Convención de 1951 sobre Refugiados* y su *Protocolo de 1967* establecen normas para el tratamiento de los refugiados, cuya aplicación a otras personas en situaciones similares se recomienda.⁹³ Existe además una amplia y directa relación entre la observancia de las normas relativas a los Derechos Humanos y los problemas de protección.⁹⁴ Los Estados deben, por lo tanto, asegurarse que el tratamiento de los refugiados y su protección sea conforme con el Derecho Internacional vigente, y a los principios y prácticas humanitarias.⁹⁵

49. Constituye un principio fundamental de Derecho Internacional que los principios y reglas sobre los Derechos Humanos básicos del individuo son obligaciones de los Estados frente a la comunidad internacional.⁹⁶ Estos derechos fundamentales de los cuales toda persona es titular, benefician obviamente también a los refugiados, repatriados y desplazados, no admitiendo ninguna suspensión, ni siquiera en circunstancias excepcionales. Entre tales Derechos Humanos no derogables están el derecho a ser protegido contra la privación arbitraria de la vida,⁹⁷ y contra la tortura o el tratamiento y castigo cruel e inhumano,⁹⁸ el derecho a no ser sujeto a esclavitud o servidumbre,⁹⁹ a penas retroactivas,¹⁰⁰ los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica,¹⁰¹ la libertad de pensamiento, conciencia y religión¹⁰² y el derecho de protección contra la discriminación¹⁰³. La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* extiende los derechos no derogables, entre otros: la protección de la familia, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derechos políticos y el derecho a las garantías judiciales.¹⁰⁴

50. La *Declaración de Cartagena* subraya la importancia de que los países de la región establezcan normas mínimas, para el tratamiento de los refugiados, basadas en las disposiciones de la *Convención de 1951 sobre Refugiados* y su *Protocolo de 1967*, y de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.¹⁰⁵ Así mismo, hace un llamado a los Estados partes de esta última Convención para que la aplique a los asilados y refugiados que se encuentren en su territorio.¹⁰⁶ Igualmente, reconoce la validez de las conclusiones del *Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, y en especial su *Conclusión N° 022* sobre la *Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala*.¹⁰⁷ Complementando los derechos no derogables, la conclusión en referencia establece *inter alia* algunas normas mínimas que deben beneficiar a los refugiados y solicitantes de refugio.

51. Entre estas reglas mínimas básicas esta conclusión identifica el principio de que los refugiados deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los consagrados por la *Declaración Universal de Derechos Humanos*,¹⁰⁸ también señala que no deben ser discriminados por razones de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física.¹⁰⁹ Tampoco deben ser penalizados o sujetos a cualquier trato desfavorable únicamente por el hecho de que su presencia en el país se considere ilegal,¹¹⁰ ni su libertad de movimiento debe ser sujeta a otras restricciones que las necesarias en interés de la salud y el orden público.¹¹¹

52. Reconociendo que la familia merece especial protección en Derecho Internacional, la Conclusión N° 022 reitera que la unidad familiar debe ser respetada y los refugiados y solicitantes de refugio deberán beneficiarse del principio fundamental de la reunificación familiar.¹¹² Además, deben tener el derecho de registrar los nacimientos, muertes y matrimonios¹¹³ y, asimismo, los Estados deben tomar las medidas apropiadas para la protección, de los menores y los niños no acompañados.¹¹⁴

iv) Los campamentos y asentamientos de refugiados

53. Como consecuencia del principio de que el otorgamiento de asilo es un acto pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario y que los refugiados por definición son civiles, los campamentos y asentamientos de refugiados también tienen un carácter estrictamente civil y humanitario.¹¹⁵ De esto se desprende que los campamentos y asentamientos deben estar bajo administración civil.

Estos campamentos y asentamientos no poseen ningún estatuto extraterritorial, sino que son parte del territorio de los Estados y los refugiados que se encuentran en ellos tienen el deber, como cualquier otra persona, de cumplir las leyes y reglamentos del país de asilo, incluyendo las disposiciones legales para el mantenimiento del orden público.¹¹⁶ Asimismo, los refugiados tienen la obligación de abstenerse de cualquier actividad susceptible de afectar el carácter estrictamente civil y humanitario de los campamentos y asentamientos.¹¹⁷ Sin embargo, no está comprendido en dichas actividades el ejercicio de los derechos fundamentales con fines pacíficos, tales como el derecho de libertad de pensamiento, expresión, asociación y asamblea.

54. Para salvaguardar los Derechos Humanos y la protección de los refugiados, sus campamentos o asentamientos deberían, en la medida de lo posible, establecerse a una distancia razonable de la frontera del país de origen.¹¹⁹ Los Estados deben también abstenerse de atacar tales campamentos y asentamientos. Estos actos deben ser condenados ya que son incompatibles con los principios de Derecho Internacional y, por lo tanto, injustificables.¹²⁰

55. Por su naturaleza misma, los campamentos de refugiados son temporales. Resulta a veces inevitable la creación de campamentos precarios o cerrados al inicio de una situación masiva de refugiados para brindarles una efectiva asistencia de emergencia y asegurar su protección inicial. Sin embargo, los campamentos pueden, con el transcurrir del tiempo, producir una serie de efectos nocivos, tales como: restricciones a la libertad, control interno que lleva a abusos contra Derechos Humanos, problemas de salud mental, violencia interna y disturbios de orden público, ausencia de medios normales de subsistencia y dependencia de la ayuda externa. Además, los campamentos fomentan la urbanización de refugiados de origen rural dificultando su posible integración, tanto en el contexto de repatriación voluntaria, integración al país de asilo o su reasentamiento.¹²¹ En consecuencia, se hace necesario eventualmente abrir gradualmente los campos cerrados o reubicar a los refugiados dentro de proyectos más apropiados. *Convención de 1951 sobre Refugiados*, Art. 2; Conclusión del Comité Ejecutivo Núm. 48 (XXXVIII) sobre *Ataques Militares y Armados contra los Campamentos y las Zonas de Asentamiento de Refugiados*. *Ley General de Migración y Extranjería (Costa Rica)*, Art. 121; *Ley de Migración y Extranjería (Guatemala)*, Art. 25; v. *La Constitución de Honduras*, Art. 30 y con la *Ley General de Población (México)*, Art. 42 (v); *Ley sobre la Nacionalidad y Naturalización*, Art. 32, (México).

VI. SOLUCIONES DURABLES

I) La repatriación voluntaria

56. La repatriación voluntaria es la solución por excelencia al problema de los refugiados, ya que logra la finalidad última de la protección internacional, o sea, la cual es, la reincorporación de los refugiados en una comunidad, en este caso, la suya propia.¹²⁴ La repatriación voluntaria es un acto puramente humanitario y apolítico.¹²⁵ Más aún, hace real el derecho de los refugiados, y de otras personas, de volver voluntariamente y acogerse a la protección de su país de origen.

57. El derecho a la repatriación ha sido ampliamente reconocido en la región tanto por la legislación como por la práctica,¹²⁶ concomitantemente; los refugiados tienen el derecho de ser protegidos de tal manera que puedan efectivamente ejercer, el derecho de volver a su país voluntariamente. De igual manera, los refugiados tienen derecho a ser informados de la situación prevaleciente en el país de origen en forma amplia y objetiva a fin de que puedan decidir en base a todos los elementos necesarios.¹²⁸ Una manera de hacer efectivo este derecho son las visitas de grupos de refugiados al país de origen para permitirles informarse en el terreno sobre la situación existente¹²⁹.

58. La repatriación voluntaria puede promoverse y facilitarse por los así llamados mecanismos de repatriación, los que algunas veces han sido formalmente constituidos en comisiones tripartitas compuestas por representantes del país de origen, del país de asilo y del ACNUR.¹³⁰ Entre las funciones de estos mecanismos está la planificación conjunta y la puesta en práctica del programa de repatriación, constituyendo a la vez un medio eficaz para facilitar y promover consultas entre las partes interesadas.¹³¹ Antes de llevarse a la práctica cualquier movimiento de repatriación, es importante que todos sus aspectos sean aclarados con las partes interesadas, incluyendo a los refugiados.

59. El principio de la voluntariedad libremente expresada en forma individual es la piedra angular de la protección internacional de los refugiados en el contexto de la repatriación voluntaria.¹³³ Esta repatriación debe tener lugar bajo condiciones de seguridad y dignidad, y de preferencia, si así lo desean los refugiados, debe efectuarse al lugar de origen o de anterior residencia.¹³⁴ Este elemento básico de la protección del refugiado se deriva de los Derechos Humanos fundamentales de seguridad y del derecho a la libertad de movimiento y libre elección del lugar de residencia.¹³⁵ En el contexto regional, en donde una gran mayoría de refugiados son de origen rural, es particularmente importante que puedan retornar a sus actividades económicas habituales y recuperar sus tierras y bienes.

60. Los repatriados, al momento de su regreso, deben recibir el beneficio de garantías adecuadas de no discriminación y respeto pleno de sus Derechos Humanos en iguales condiciones que sus connacionales.¹³⁷ En ninguna circunstancia deben ser perjudicados o penalizados por haber buscado asilo y protección como refugiados en otro país.

61. El país de asilo,¹³⁸ y el ACNUR como representante de la comunidad internacional, poseen un interés reconocido en el desarrollo del retorno.¹³⁹ En este sentido, tienen derecho a ser informados de los resultados de cualquier operación de repatriación voluntaria.¹⁴⁰ Es por ello que la Oficina del Alto Comisionado debe dar seguimiento a la situación de los repatriados

no sólo durante la operación de repatriación, sino también después de su retorno.¹⁴¹ Esta actividad es de carácter exclusivamente humanitario para constatar el cumplimiento de los acuerdos que sirvieron de base al retorno. No implicará privilegios o inmunidades para los repatriados, y se ejercerá en el marco de consultas estrechas con el Estado en cuestión, que proporcionará al personal del Alto Comisionado acceso directo a los repatriados.¹⁴²

62. Para facilitar el proceso de reintegración y también asegurar que los repatriados puedan efectivamente beneficiarse de la protección de las autoridades nacionales, es importante que se les otorguen los mismos documentos de identidad que a sus compatriotas.¹⁴³ A fin de asegurar que obtengan su nacionalidad, debe regularizarse el registro de refugiados nacidos en el extranjero. También es necesario que los repatriados puedan hacer valer plena y formalmente los estudios efectuados en el extranjero.¹⁴⁴ Si las circunstancias lo permiten, el proceso de documentación y registro deberá llevarse a cabo antes de realizarse la repatriación voluntaria.

63. El éxito de un programa de repatriación voluntaria se debe frecuentemente a la adecuada asistencia que se suministre a los repatriados, por ello debe incluir transporte y ayuda durante el viaje de retorno, así como asistencia en el país de origen durante el proceso de reintegración.¹⁴⁶ Esta última asistencia debe ser compatible con los planes y proyectos de desarrollo de la comunidad a la cual retornan los refugiados.¹⁴⁷ Dichos programas de deberán beneficiar a toda la comunidad, incluyendo a los desplazados,¹⁴⁸ pudiendo mejorar también las condiciones generales de los lugares de retorno, estimulando así futuros movimientos de repatriación.

ü) Integración local

64. Es de primordial importancia que los refugiados disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales de tal forma que puedan llevar una vida digna y productiva sin que por esa razón se conviertan en grupos privilegiados frente a los nacionales. Para ello, la *Convención de 1951 sobre Refugiados* estipula que los Estados partes deberán, en el contexto del empleo remunerado otorgar a los refugiados que legalmente se encuentran en sus territorios “*el tratamiento más favorable otorgado en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.*”¹⁵⁰ La *Declaración de Cartagena* recomienda en esta materia que los países de la región examinen la posibilidad de integrar a los refugiados en la vida productiva del país a través de la creación y generación de empleo con los medios que la comunidad internacional pone a su disposición a través del ACNUR.¹⁵¹ Actividades de este tipo han sido ya iniciadas en varios de los países afectados de la región beneficio de refugiados rurales y urbanos.

65. En particular, algunos países de la región han elaborado proyectos para la integración de los refugiados en el sector rural y para la creación de fuentes de empleo en el sector urbano, cuidando de no desplazar mano de obra nacional¹⁵³ y asegurar que sea preservada la identidad cultural de los grupos étnicos que existen entre algunos sectores de la población refugiada. Estos proyectos deberán armonizarse al mismo tiempo con los planes de desarrollo local, nacional y regional como una garantía de su viabilidad a fin de contribuir al bienestar de los refugiados y de la comunidad que los recibe. En este aspecto, se recomienda también que los nacionales formen parte de dichos proyectos y sean beneficiarios directos.¹⁵⁴ Es importante, asimismo, que los Estados consideren la equiparación de los derechos de los refugiados con los de los nacionales en cuanto a las posibilidades de empleo para asegurar que la inserción sea exitosa y que no fracase debido a leyes y reglamentos restrictivos.

iii) Reasentamiento

66. El reasentamiento en terceros países de refugiados centroamericanos no ha constituido una solución duradera de la misma importancia que la repatriación voluntaria, reservándose para algunos casos excepcionales en que, por razones de protección o de reunificación familiar, requieren ser reasentados. No obstante, teniendo en cuenta la situación prevaleciente en algunos de los campamentos de refugiados y siguiendo las prácticas establecidas internacionalmente, se ha considerado la necesidad de buscar reasentamiento en terceros países para algunos de los refugiados. Hay por lo tanto, una necesidad reconocida de hallar otros países que puedan recibir refugiados centroamericanos. Tales reasentamientos deben, por supuesto, realizarse con carácter voluntario.

VII. PERSONAS DESPLAZADAS

67. Desde hace mucho tiempo el problema de las personas desplazadas preocupa a los países de la región y se ha señalado reiteradamente la necesidad de extenderles protección y asistencia.¹⁵⁹ Aunque no existe una definición generalmente aceptada, se ha considerado desplazados a las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto prevaleciente, pero que han permanecido dentro de sus países. Las necesidades de protección y asistencia de estas personas son algunas veces tan grandes o más que las de los refugiados que han abandonado el país.

68. Las personas desplazadas tienen derecho a ser protegidas por sus autoridades nacionales y, en particular, deben gozar de los Derechos Humanos fundamentales como el derecho a la vida, seguridad y libertad, protección contra la tortura, y otros.¹⁶¹ Aún más, en situaciones de conflicto armado no internacional, ellas se benefician también de las disposiciones del artículo 3 común de las cuatro *Convenciones de Ginebra de 1949* puesto que no toman parte activa en las hostilidades.

69. La responsabilidad primaria de atender a las personas desplazadas compete al Estado, puesto que son sus nacionales y se encuentran en su propio territorio. Sin embargo, las posibilidades de los Estados de la región para hacer frente a las necesidades de las personas desplazadas pueden ser extremadamente limitadas, ya que los recursos con que cuentan son escasos y la ayuda internacional no va dirigida especialmente a esta categoría de personas. Por esta razón los Estados que convocaron la Conferencia Internacional han incluido en sus planes a las personas desplazadas como una categoría que requiere una atención especial de la comunidad internacional.

VIII. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

70. Las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales, desempeñan en general un papel importante en la asistencia a los refugiados, repatriados y personas desplazadas. En particular, coordinan y ejecutan una gran variedad de programas y proyectos de asistencia.

71. El papel de estas organizaciones, basado en principios humanitarios y de solidaridad, tanto a nivel nacional como internacional, ha sido repetidamente reconocido por la comunidad internacional.¹⁶⁴ También ha subrayado la necesidad de cooperación continua e incrementada entre los gobiernos afectados, el ACNUR y otras oficinas del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales interesadas.¹⁶⁵ Finalmente, es evidente que las diferentes actividades del ACNUR y agencias gubernamentales sean estrechamente coordinadas de acuerdo con las directrices de los gobiernos respectivos.

IX. MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS

72. Existe una relación estrecha y múltiple entre la observancia de las normas relativas a los Derechos Humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de protección.¹⁶⁷ Las violaciones graves de Derechos Humanos provocan movimientos de refugiados, algunas veces en escala masiva, y dificultan el logro de soluciones durables para estas personas. Al mismo tiempo, los principios y prácticas relativas a los Derechos Humanos proporcionan reglas a los Estados y a las Organizaciones Internacionales para el tratamiento de refugiados, repatriados y personas desplazadas.

73. Es esa realidad la que en América Latina ha provocado que se promueva el uso, con mayor intensidad, de los Organismos competentes del Sistema Interamericano y, en particular, de *la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, con vistas a complementar la protección internacional de los refugiados en la región.

X. DIFUSIÓN

74. En los últimos diez años, se ha constatado una toma de conciencia de la problemática de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos. Es así que en amplios sectores de la región existe un marcado interés y necesidad de conocer más detalladamente los principios y criterios que constituyen el marco jurídico dentro del cual se buscan las soluciones adecuadas. Por ende, tanto la *Declaración de Cartagena*, como el *Comité Preparatorio de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos* en su Comunicado de San Salvador destacan la necesidad de promover la difusión, para su consiguiente cumplimiento, de los principios y criterios vigentes en la materia.¹⁷¹ Esta tarea debe ser respaldada por los gobiernos afectados, el ACNUR, las organizaciones no gubernamentales y los demás miembros de la comunidad internacional.

Anexo 4. Documento. “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”. ACNUR.

Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina.

Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) (Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989).

[Nota: El siguiente extracto del documento jurídico de CIREFCA desarrolla los principios enunciados en la definición de refugiado establecida en la Conclusión III de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.]

iii) Los derechos protegidos

27. La Declaración de Cartagena toma como punto de partida de la definición de refugiado la necesidad del individuo de recibir protección internacional y, en particular, la necesidad de proteger su integridad física. Por lo tanto, los derechos protegidos son el derecho a la vida, a la seguridad y libertad incluyendo el derecho a no ser sujeto a detención o arresto arbitrario (nota al pie suprimida) o a la tortura (nota al pie suprimida), según el Derecho Internacional. La primera de las dos características de la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena se cumple, por consiguiente, cuando en un momento determinado existe una amenaza a alguno de estos derechos.

iv) Elementos de Derecho Humanitario

28. Cuatro de los cinco elementos incluidos en la definición regional de refugiados de la Declaración de Cartagena, a saber: la violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos y otras circunstancias que perturben seriamente el orden público, reflejan el hecho que los conflictos que enfrentan varios de los Estados centroamericanos originan muchos de los desplazamientos externos de personas en la región. Estos cuatro elementos deben comprenderse a la luz del Derecho Internacional Humanitario relativo a los conflictos armados el cual clasifica varios tipos de situaciones que implican diferentes niveles de violencia.

29. En primer lugar, los conflictos armados internacionales a los que se refieren las Convenciones de Ginebra y el Protocolo Adicional I que incluyen todos los casos de guerra declarada o cualquier otro conflicto armado que pueda surgir entre dos o más partes, aun si el estado de guerra no es reconocido por una de ellas. Un conflicto armado comprende cualquier disputa entre dos Estados que lleva a la intervención de miembros de las fuerzas armadas de uno o de los dos Estados.

30. En segundo lugar, el Artículo 3 común a las convenciones de Ginebra y el Protocolo Adicional II se refiere a los conflictos armados no internacionales. El Protocolo Adicional II, sin modificar las condiciones y aplicaciones existentes del Artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra, define éstos como todos los conflictos armados que no son cubiertos por el Artículo I del Protocolo Adicional I y “que tiene lugar en el territorio de un

Estado parte entre sus fuerzas armadas y las fuerzas disidentes u otros grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y aplicar el Protocolo”.

31. La tercera situación consiste en la violencia que no constituye un conflicto armado y la cual incluye disturbios interiores y tensiones internas, atención o arresto como motines, actos de violencia aislados y otros actos de naturaleza similar.

32. Volviendo a los cuatro elementos de derecho humanitario enumerados en la Declaración de Cartagena queda claro que “la violencia generalizada” se refiere a conflictos armados según los define el derecho internacional, sea que se trate de un conflicto internacional o no internacional. Para que la violencia sea generalizada debe ser continua, general y sostenida. En otras palabras, los disturbios y tensiones internas, según están definidos en el Protocolo Adicional II, pero excluidos de su campo de aplicación, no se califican como violencia generalizada. En lo que concierne a la “agresión externa”, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha definido este concepto incluyendo en su definición el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o de cualquier otra manera incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, de acuerdo con dicha definición. Los “conflictos internos” pueden ser considerados como conflictos armados no internacionales cubiertos por el Artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra y por el Protocolo Adicional II.

33. Finalmente “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales. Este concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público.

v) Elemento relativo a los Derechos Humanos

34. El quinto de los cinco elementos incluidos en la Declaración de Cartagena se refiere a las violaciones masivas de los Derechos Humanos. Se considera cumplido este elemento cuando se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes.

En particular, pueden considerarse como violaciones masivas de Derechos Humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática, así como aquellas que son objeto de la Resolución 1503.

vi) Carácter civil del concepto de refugiado

35. El concepto de refugiado consagrado en la Declaración de Cartagena, como otras definiciones, se basa en la presunción de que las personas en cuestión son civiles. El término refugiado, tanto en el sentido ordinario como jurídico, se refiere a personas que no toman parte en las hostilidades, siendo esta condición sine qua non para ser refugiado. En otras palabras, los combatientes, sean miembros de fuerzas regulares o irregulares no son refugiados. No obstante lo anterior, otras personas, como los excombatientes, pueden ser considerados refugiados en tanto llenen los criterios de la definición.