

NACIONES
UNIDAS



**CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS
CENTROAMERICANOS
(CIREFCA)**

Distr.
GENERAL
CIREFCA/REF/94/1
28 de junio 1994
ESPAÑOL

ORIGINAL: ESPAÑOL

**EVALUACION DE LA PUESTA EN PRACTICA
DE LAS DISPOSICIONES DEL DOCUMENTO**

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

PREFACIO

1. El documento titulado *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, redactado en 1989 y adoptado como documento de referencia por la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos* (en adelante CIREFCA), recopiló y desarrolló el marco jurídico del derecho de los refugiados y de los derechos aplicables a otras poblaciones desarraigadas, teniendo debida cuenta de las particularidades de la región centroamericana.
2. Dicho documento analizó las normas y las prácticas relativas a los refugiados en los instrumentos internacionales que las desarrollan, así como su aplicación interna. También consideró el concepto de refugiado; la figura del asilo y los principios de protección; las soluciones duraderas a los problemas de los refugiados así como de los desplazados internos; el papel y la función de las organizaciones no gubernamentales; la vinculación del derecho de los refugiados con los derechos humanos y el derecho humanitario, así como la difusión de estos conceptos. Además, este documento sirvió de base para reiterar y convalidar los conceptos enunciados en la *Declaración de Cartagena de Indias de 1984*.
3. La Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA, que se celebró en San Salvador en abril de 1992, solicitó “apoyo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) para la actualización y difusión del documento *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina* (en adelante Principios y Criterios),¹ presentado en la Conferencia de Guatemala en mayo de 1989, adecuando dicha actualización a los cambios acaecidos en la región durante los tres últimos años”.² La naturaleza de este pedido es consecuente con lo establecido en el documento *Principios y Criterios*, que incluía entre los distintos objetivos de la Conferencia “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”.³
4. Recordando que el objetivo de CIREFCA es encontrar e impulsar soluciones duraderas para los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos, se

¹ Documento CIREFCA/89/9 de abril de 1989.

² Documento CIREFCA/CS/92/11 de 9 de abril de 1992, párrafo resolutivo Núm. 5. Esta solicitud ratificó aquella formulada a las mismas agencias en el comunicado de la reunión del Comité de Seguimiento de CIREFCA celebrada en Managua, Nicaragua, los días 25 y 26 de octubre de 1991.

³ Ibid., Prefacio párrafo 1.

juzgó importante que la actualización del documento no fuera un mero ejercicio académico.

5. Este documento fue elaborado por ACNUR y PNUD con el apoyo de la Unidad Conjunta ACNUR/PNUD de CIREFCA y las aportaciones del grupo de expertos integrado por los doctores Antonio Augusto Cançado Trindade, Reinaldo Galindo-Pohl y César Sepúlveda. Asimismo, la Unidad Conjunta envió cuestionarios sobre los logros y obstáculos del proceso CIREFCA en materia legal y de protección a los gobiernos convocantes, a los cooperantes, a organizaciones no gubernamentales y proyectos de Naciones Unidas. Las respuestas e informaciones pertinentes fueron incorporadas al documento. Se decidió que el ejercicio de actualización fuera una evaluación resumida de cómo las disposiciones del documento *Principios y Criterios* se han puesto en práctica durante los últimos años, haciendo énfasis en los problemas pendientes.

I. EL CONTEXTO ACTUAL DE CIREFCA

I.1. El proceso de CIREFCA

6. La plataforma regional de CIREFCA ha contribuido de manera significativa a los procesos de paz en Centroamérica. El proceso de CIREFCA ha favorecido la creación de canales fluidos de comunicación entre los siete países afectados, los países cooperantes, las organizaciones no gubernamentales, el PNUD y el ACNUR, cuyo apoyo técnico se ha asegurado a lo largo del proceso, a través de la Unidad Conjunta ACNUR/PNUD de Apoyo a CIREFCA.
7. Las dos agencias han aunado esfuerzos y propuesto estrategias para facilitar el tránsito de la emergencia al desarrollo. De esta manera se constituyó un marco para la estrecha colaboración entre el ACNUR y el PNUD, el primero como agencia responsable de la protección y asistencia a los refugiados, el segundo como responsable de la coordinación del Sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo. De acuerdo con este espíritu de trabajo conjunto entre ambas agencias, resulta importante planificar adecuadamente, en materia jurídica y de protección, el paso de la atención que el ACNUR ha brindado a grupos específicos de la población, a la atención que el PNUD presta a áreas y poblaciones prioritarias dentro del marco del Desarrollo Humano Sostenible.
8. Los objetivos de CIREFCA se fijaron y acordaron desde el principio del proceso y fueron plasmados en la Declaración y el Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos,⁴ documento que enuncia una serie de principios y compromisos por parte de los actores principales del proceso, para apoyar a las tres categorías poblacionales de CIREFCA, con respecto a la defensa de sus derechos, su protección, asistencia e incorporación a los procesos de desarrollo.
9. El Plan de Acción especifica mecanismos de promoción y seguimiento que han desempeñado un papel importante para el cumplimiento de los compromisos

⁴ Documento CIREFCA/89/14 del 31 de mayo de 1989.

adquiridos por los gobiernos, incluidos los compromisos prioritarios referentes a la protección. En las reuniones del Comité de Seguimiento de CIREFCA, constituido por los gobiernos convocantes, en las reuniones internacionales del mismo Comité,⁵ y en las reuniones de los Comités y Grupos de Apoyo nacionales, se han reafirmado los compromisos del Plan de Acción.

10. La situación actual implica muchos retos. Por un lado deben reconocerse los avances considerables que ha habido en el proceso de paz: a título de ejemplo, pueden mencionarse los cambios acaecidos en Nicaragua y la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Como consecuencia de este proceso, y a pesar de su fragilidad, se ha observado un descenso en el flujo de refugiados, así como importantes movimientos de repatriación en la región. Por otro lado, siguen observándose movimientos poblacionales en la zona, motivados por razones socioeconómicas, directamente relacionadas con una situación de postguerra. En la práctica las categorías de personas desarraigadas, contempladas en el documento original, se encuentran en situaciones muy diversas, lo que constituye un desafío más para los países de la región, la comunidad internacional, el Sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales.

I.2. Compromisos renovados

11. Ante la finalización del proceso de CIREFCA, en mayo de 1994, PNUD y ACNUR realizaron varias consultas a los gobiernos convocantes, la comunidad internacional cooperante, las organizaciones no gubernamentales regionales e internacionales, las agencias y programas de las Naciones Unidas y los organismos intergubernamentales. Al constatar la fragilidad de la paz lograda y la persistencia de situaciones de conflicto, hubo consenso entre los distintos actores de CIREFCA sobre la necesidad de definir un nuevo marco de acción orientado a erradicar la extrema pobreza y la exclusión social, dentro del cual se debería continuar prestando atención a la problemática del desarraigo.
12. Como consecuencia de lo anterior, los distintos actores de CIREFCA acordaron avanzar en los siguientes puntos:
 - a) *Definir en cada país las tareas pendientes con las poblaciones refugiadas, repatriadas y desplazadas, mediante metodologías que respeten los principios de la participación activa de todos los actores (poblaciones afectadas, organizaciones representativas de la sociedad civil, gobiernos, Sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales interesadas) y la búsqueda de concertación;*
 - b) *bajo el liderazgo del PNUD, en asociación con el ACNUR y otras agencias del Sistema, avanzar en la formulación de estrategias nacionales concertadas que concentren sus actividades en áreas priorizadas donde se superponen, según sea el caso, la pobreza extrema, la exclusión social, situaciones de conflicto y/o desarraigo, el deterioro del medio ambiente, o problemáticas fronterizas específicas;*

⁵ Ha habido dos reuniones internacionales del Comité de Seguimiento de CIREFCA desde el inicio del proceso en 1989: en junio de 1990 (Nueva York) y en abril de 1992 (San Salvador).

- c) *adoptar compromisos entre todos los actores en relación con: las tareas inconclusas de CIREFCA; la promoción y difusión de los Derechos Humanos (tomando en cuenta no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales); la erradicación de la extrema pobreza; la condición de la mujer y la situación de la niñez; la protección del medio ambiente; y la asignación de recursos humanos, financieros e institucionales para hacer viables los compromisos anteriores.*

I.3. Derechos Humanos

13. A nivel global se viene observando un fortalecimiento considerable del carácter indivisible y universal de los derechos humanos, incluyendo no solo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales. Esto se manifiesta en el hecho de que la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre 1948, ha adquirido la categoría de derecho internacional consuetudinario, y a que algunas de sus disposiciones han entrado al *jus cogens*.
14. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de junio de 1993 reafirmó el derecho de todos, sin distinción, a solicitar y beneficiarse en cualquier país del derecho de buscar asilo, en caso de persecución, así como el derecho a retornar al país de origen.
15. Esta Conferencia, además, subrayó el derecho de todas las personas afectadas por conflictos a ser asistidas por organizaciones humanitarias, haciendo énfasis en la necesidad de reforzar y hacer más efectivos los instrumentos existentes, relativos a los derechos humanos. Asimismo, la Conferencia introdujo la noción de verificación constante de los derechos humanos. Dicha noción se refiere no solamente a los medios de seguimiento, sino también de prevención.
16. El documento de *Principios y Criterios* afirma que existe una estrecha relación entre la observancia de los derechos humanos, la situación de los refugiados y los problemas de protección, subrayando que la problemática de los refugiados sólo puede abordarse correctamente si se tiene una visión integrada de los derechos humanos, que incluya el derecho de los refugiados y el derecho humanitario.
17. La protección efectiva de los refugiados requiere que se consideren y apliquen derechos humanos fundamentales. Los instrumentos pertinentes establecen que el ACNUR tiene un interés legítimo respecto de las consecuencias del regreso, sobre todo cuando se realiza como resultado de una amnistía u otra forma de garantía.⁶
18. La consolidación de soluciones duraderas también requiere la observancia de los derechos humanos. Lo mismo sucede con actividades de prevención para evitar nuevos movimientos de personas, dentro o más allá de las fronteras de los territorios nacionales. La observancia de los derechos humanos, condición necesaria para la consolidación de soluciones duraderas y la prevención de desplazamientos, pone de relieve *la importancia del derecho a la permanencia*.

⁶ Conclusión Núm. 40 del Comité Ejecutivo del ACNUR, párrafo 1.

II. LOS INSTRUMENTOS SOBRE REFUGIADOS Y SU APLICACIÓN INTERNA

II.1. Introducción

19. Desde el advenimiento del sistema universal del refugio, conviven en toda América Latina dos sistemas de protección de las personas: a) el Sistema Interamericano, codificado a través de una serie de convenciones y tratados regionales enmarcados, a partir de 1889, en el *Tratado Penal Internacional de Montevideo* y b) el Sistema Universal edificado bajo las Naciones Unidas, a través de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*.

II.2. Consolidación del asilo y refugio en el contexto latinoamericano

20. El Sistema Interamericano de asilo, tanto diplomático como territorial, se remonta a los inicios de la vida de las jóvenes repúblicas latinoamericanas y su codificación precede a los esfuerzos de la Sociedad de las Naciones, en favor de los refugiados. Sin embargo, aunque las nociones de asilo en el Sistema Interamericano desarrollaron mecanismos de protección para las personas que eran perseguidas por razones políticas, el sistema no respondió adecuadamente, ni a nivel conceptual, ni a nivel práctico, a los desafíos que plantearon los flujos masivos de refugiados centroamericanos en las dos últimas décadas.

21. Concretamente, entre las mayores deficiencias del sistema interamericano de asilo se encuentra, *inter alia*:

- a) *el hecho de que se enfatizan desproporcionadamente los derechos y la discrecionalidad de los Estados, y no los derechos de las personas que necesitan protección internacional;*
- b) *la aplicación del derecho de asilo deforma elitista, favoreciendo a personalidades conocidas en el ámbito político y, consecuentemente, perjudicando a personas anónimas que también ameritan protección internacional;*
- c) *la no elaboración de normas de tratamiento que delimiten el contenido de los derechos de los que se consideran asilados.*

22. Por estas y otras razones, particularmente la necesidad de responder de forma humanitaria y pragmática a la problemática de los flujos masivos de refugiados centroamericanos, los países latinoamericanos vieron la necesidad de consolidar el Sistema Interamericano de Asilo con el Sistema Universal de Refugio. En la última década, la figura del refugio se ha desarrollado en la región, teniendo una incidencia numérica mayor que la figura de asilo. Además, hoy día casi todos los países latinoamericanos son signatarios de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*.

II.3. Principios de protección

a) Derecho de buscar asilo

23. 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. De este principio se deriva que la labor de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados debe ser de carácter estrictamente apolítica, humanitaria y social, y que la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados debe llevarse a cabo exclusivamente sobre esas bases.

b) Principio de no devolución

7. El principio de no devolución constituye la piedra angular del Sistema Internacional de protección del refugiado. Este principio se traduce en la no expulsión a las fronteras de territorios, donde la vida, o la libertad del refugiado estarían en peligro, así como en impedir el rechazo en la frontera. Conviene señalar que 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, y es considerado por muchos como regla de ius cogens en el derecho internacional.

c) Reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados

25. Además de los derechos fundamentales de los cuales toda persona es titular (derechos inalienables), la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 establecen normas para el tratamiento de los refugiados, cuya aplicación se recomienda. Por su parte, la Declaración de Cartagena de Indias de 1984 subraya la importancia de que los países de la región establezcan normas mínimas para el tratamiento de los refugiados. La Conclusión Núm. 22 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados establece asimismo algunas normas que deben beneficiar a los refugiados y solicitantes de asilo, en situaciones de afluencia masiva. Entre estas reglas mínimas, se destaca 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. Especial atención merece el principio de reunificación familiar, así como la protección de los menores y niños no acompañados.

d) Campamentos y asentamientos de refugiados

26. En razón de su carácter estrictamente civil, los campamentos y asentamientos de refugiados deben estar bajo administración civil. De ello se desprende que los refugiados que se encuentran en ellos tienen el deber de cumplir con las leyes y reglamentos del país de asilo, incluyendo las disposiciones legales para el mantenimiento del orden público.

II.4. Práctica regional

27. Desde el año 1989 ha habido dos nuevas ratificaciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados,⁷ y se han promulgado leyes para la aplicación nacional de las disposiciones enumeradas en dichos instrumentos.⁸ Incluso, en uno de los Estados existe una legislación para el tratamiento de los refugiados, a pesar de que ese Estado no es signatario de los instrumentos mencionados.⁹
28. Además, las nuevas leyes adoptadas para regular el tratamiento de los refugiados contienen definiciones del término que van más allá de la definición de la Declaración de Cartagena.¹⁰ Uno de los países del área ha adoptado la definición de la Convención de la Organización para la Unidad Africana.¹¹ Conviene subrayar que, en ambos casos, se optó por definiciones ampliadas, con objeto de hacer prevalecer una óptica pragmática que se adecuara convenientemente a la realidad específica de la región.
29. No cabe duda que la extensión de la definición del concepto de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, que en la práctica es aceptada en toda la región, así como los principios de protección en ella contenidos contribuyeron sustancialmente al tratamiento de flujos masivos de refugiados y a la consecución de soluciones duraderas a dicha problemática. Esto se debe al carácter amplio y pragmático de las razones que, de acuerdo con esta definición, motivan la búsqueda de refugio, razones que no abordan aspectos políticos evitando así análisis más detallados y procesos más lentos.
30. Es importante señalar que la Declaración de Cartagena no es una Convención y, por lo tanto, no tiene fuerza vinculante en Latinoamérica. No obstante, hasta la fecha, el proceso que se ha vivido en la región demuestra que no siempre se necesita la formalidad y la solemnidad de los tratados, para poder poner en práctica un marco jurídico efectivo que las partes se comprometan a observar.

II.5. La condición de refugiado

31. En relación con el reconocimiento de la condición de refugiado, hay que señalar que la práctica varía en la región, en general se ha venido aplicando la definición del término de refugiado, contenida en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, así como la que se encuentra en la Declaración de Cartagena. La mayor parte de los países de la zona han establecido procedimientos para determinar la

⁷ Belice ratificó la *Convención y el Protocolo* el 27 de junio de 1990, y Honduras lo hizo en enero de 1992, por medio del Decreto Núm. 188-91, publicado en la Gaceta Núm. 26.650 del 23/01/1992.

⁸ Belice adoptó el *Refugee Act*, ley Núm. 26 del 16 de agosto de 1991 y publicada en el Diario Oficial el 24 del mismo mes. Debe señalarse que Honduras está considerando una ley para aplicar las disposiciones de dichos instrumentos.

⁹ México reformó la “Ley General de Población” el 17 de julio de 1990, y adoptó el reglamento correspondiente el 31 de agosto de 1992. Sin embargo, aún quedan por definir los criterios de aplicación.

¹⁰ México: “Ley General de Población” de 1990, Artículo 89, párrafo 1.

¹¹ *Belize Refugee Act*, Artículo 4 (1), C. Sin embargo, la práctica se basa en la definición de la *Convención de 1951*.

condición de refugiado, y mecanismos de apelación.¹² En todos los casos se ha reconocido el papel importante del ACNUR.

a) Refugiados reconocidos

32. Los refugiados reconocidos fueron aproximadamente 150 mil en el momento de mayor tensión en la región y representan una minoría, sobre el total de la población de desarraigados de la zona constituido por las tres grandes categorías poblacionales de CIREFCA: refugiados, repatriados y desplazados, internos y externos.¹³
33. La práctica ha mostrado que, en muchos casos, se ha permitido a los solicitantes permanecer en el país receptor en situación ilegal, aunque el mecanismo de deportación no ha dejado de ser aplicado.¹⁴ En base a lo anterior, se puede afirmar que, salvo excepciones, se han aplicado los principios fundamentales de protección, como son la no devolución,¹⁵ la no sanción por ingreso ilegal a los solicitantes de asilo y el derecho de los mismos a presentar su caso ante una autoridad competente. Cabe mencionar que para poder dar tratamiento adecuado a

¹² En El Salvador y Honduras, la entrevista la realiza el ACNUR y las autoridades deciden si el solicitante califica o no como refugiado. En Guatemala, el ACNUR realiza la entrevista y otorga el estatuto de refugiado, siendo éste confirmado por el gobierno al momento de documentar. En Belice, un Comité de Elegibilidad, integrado por nueve miembros, incluido un representante de ACNUR, se reúne una o dos veces por semana para emitir recomendaciones sobre solicitudes del estatuto de refugiado. El Ministro encargado de Asuntos para Refugiados decide si el solicitante califica. En Nicaragua, el solicitante se presenta a la Oficina Nacional para los Refugiados, dependencia del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI). La Oficina Nacional consulta el caso con Migración y notifica su decisión al interesado y al ACNUR quien se pronuncia sobre el caso. En Costa Rica hay dos variantes: a) el solicitante es entrevistado por ACNUR quien contacta a la Oficina de Migración para Refugiados (dependencia de la Dirección General de Migración y Extranjería, parte a su vez del Ministerio de Gobernación y Policía); b) el solicitante es entrevistado por la Oficina de Migración, sin previo contacto con el ACNUR. En ambos casos la decisión la toma la Dirección de Migración. En México, el reglamento establecido en relación a la Ley de Población reformada no establece ningún procedimiento de elegibilidad. En la práctica, cuando ACNUR lo solicita, se improvisa un procedimiento ad hoc.

¹³ Las cifras utilizadas en 1989 para la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos* (CIREFCA) fueron las siguientes: 146.400 refugiados (Belice: 5.100; Costa Rica: 40.800; El Salvador, 500; Guatemala: 3 mil; Honduras: 37 mil; México: 53 mil; Nicaragua: 7 mil); 893 mil indocumentados; 872 mil desplazados internos y 61.500 repatriados. (Revista *Refugiados*, Número especial, marzo 1989, pp. 22-23). En junio de 1990, se estimó la población de desplazados internos en 965 mil y la de desplazados externos en 691 mil (“El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica”, documento de la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA en Nueva York, CIREFCA/CS/90/INF. 3 de mayo 1990, p. 4).

¹⁴ En algunos países, pese a la ratificación de la *Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, no se ha implementado legislación que adecúe las disposiciones de dichos instrumentos a las problemáticas locales. Por lo tanto, el principio de no devolución no siempre ha sido aplicado. Esto es a fortiori el caso cuando no ha habido ratificación de los instrumentos internacionales. En este sentido, no puede considerarse que este principio forme parte del jus cogens en todos los países de la región sin excepción.

¹⁵ A título de ejemplo puede señalarse que en el período de afluencia de refugiados a gran escala, Costa Rica y Honduras permitieron la presencia internacional en las fronteras por las que ingresaban los refugiados. En el caso de Honduras, esta función la desempeñaron funcionarios itinerantes (roving-officers) del ACNUR.

los refugiados, varios países establecieron instituciones *ad hoc*.¹⁶ Además, se establecieron mecanismos para otorgar documentos de identidad.¹⁷

b) Refugiados no reconocidos¹⁸

34. El documento “*Principios y Criterios*” define a los refugiados no reconocidos en los términos siguientes: “...*personas que, si bien llenan los criterios para ser consideradas como refugiados, no han sido identificadas y, por lo tanto, no se les ha concedido formalmente el estatuto de refugiado. Estos individuos son considerados como refugiados dada la naturaleza declarativa y no constitutiva de la decisión de conceder el estatuto de refugiado. Generalmente, estas personas están en una situación particularmente precaria y requieren, por tanto, una atención especial de la comunidad internacional*”.¹⁹ La definición mencionada podría completarse de la siguiente manera: “...*y requiriendo asimismo protección internacional*”.
35. Los refugiados no reconocidos tienen en común con otras personas en situación ilegal el estar expuestos a violaciones de sus derechos, incluidos el asalto, la extorsión, las acusaciones sin pruebas y los malos tratos físicos. Su situación ilegal también implica vulnerabilidad económica: la carencia de permisos de estadía,

¹⁶ Prácticamente todos los países de asilo crearon instituciones *ad hoc* a principio de los años ochenta. Entre ellas se encuentran el *Refugee Department* de Belice, la Dirección General para la Protección y Ayuda al Refugiado (DIGEPARE) de Costa Rica, la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE) de Honduras y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) de México.

¹⁷ En Costa Rica, los refugiados reciben un *carne de refugiado* expedido por el Departamento para Refugiados en la Dirección General de Migración y Extranjería; tiene validez de uno a tres años, pero no conlleva automáticamente el derecho a trabajo; para trabajar es necesario un permiso de trabajo. En El Salvador es la Dirección General de Migración la que otorga el *carne de identidad*, renovable cada año; el documento conlleva al derecho a permiso de trabajo. En Honduras, la Dirección General de Población y Política Migratoria otorga un *carne de identificación* para refugiados, renovable cada dos años. El documento no da derecho al trabajo. Para movilizarse dentro del territorio nacional, los refugiados deben satisfacer el requisito de obtener autorización de la Dirección de Población. En Nicaragua, los refugiados reciben una *cédula de residente temporal* con un sello especial para refugiados. El documento es renovable cada año y da acceso al trabajo. En México, la Secretaría de Gobernación, a través de su Dirección General de Servicios Migratorios, otorga la *FMR (Fórmula Migratoria para Refugiado)* con validez por un año. Las *FMR* sólo se otorgan a los refugiados guatemaltecos de los campamentos del sureste de México. Los refugiados urbanos son documentados con *FM3 (formas migratorias con permiso de trabajo)* o *FM9 (formas migratorias con permiso de estudio)* o con cualquier otra forma que se estime pertinente. Previo reconocimiento por parte del ACNUR, el otorgamiento de una u otra forma migratoria se estudia caso por caso, pero a un ritmo y a un costo tales que el número de casos tramitados es bajo. En Belice, los refugiados reconocidos reciben una tarjeta denominada *Permit for Residence (Refugee) in Belize*, la cual no tiene fecha de expiración. La política del actual gobierno con respecto a los permisos de trabajo es la siguiente: los refugiados que realizan labores agrícolas no necesitan obtener permiso, pero los que realizan trabajos semi-especializados o especializados deben obtenerlo. Este se gestiona como cualquier extranjero, salvo que a los refugiados no se les exige presentar pasaporte. En Guatemala, el ACNUR remite a los refugiados que reconoce bajo mandato con una carta dirigida a la Dirección General de Migración con base a la cual dicha Dirección otorga a los interesados una cédula de identidad de refugiado renovable cada año.

¹⁸ Los refugiados no reconocidos constituyen la quinta categoría poblacional “especial” reconocida por CIREFCA. Las otras categorías son: los evasores y desertores del servicio militar obligatorio; los migrantes económicos; las víctimas de desastres naturales; y las personas desplazadas externas. *Principios y Criterios*, párrafos 31 a 35.

¹⁹ *Principios y Criterios*, párrafo 41.

visas, e incluso pasaportes hace que estén expuestos a situaciones discriminatorias de todo tipo, por ejemplo, debiendo someterse a trabajos insalubres, mal remunerados y sin protección laboral. Sin embargo, la necesidad de recibir protección, en el sentido de no ser expuestos a la deportación u otra forma de expulsión, los distingue como categoría necesitada de atención especial. Se insta asimismo a los países de la región a que instauren mecanismos de entrevista para utilizarlos en todos los casos de deportación.

36. Ciertos grupos de refugiados no reconocidos han podido beneficiarse de los programas de repatriación voluntaria y de medidas de excepción migratoria para que los extranjeros ilegales puedan regularizar su situación migratoria.²⁰ Sin embargo, debe subrayarse que estas medidas sólo beneficiaron a un número reducido, pero no a la totalidad de refugiados no reconocidos.
37. Conviene hacer hincapié en la necesidad de prestar mayor atención a los grupos de mujeres, dado que se encuentran generalmente en situación de mayor vulnerabilidad. En este sentido, debe referirse a las recomendaciones de la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),²¹ del año 1979, sobre protección laboral y violencia sexual.
38. Se insta a la comunidad internacional a apoyar programas de sensibilización, para ser difundidos en zonas donde se observa una concentración importante de poblaciones desarraigadas, con el objeto de favorecer que los refugiados no reconocidos contacten a las autoridades pertinentes y al ACNUR. De esta forma se podrían desarrollar programas en beneficio de dichas personas.

III. SOLUCIONES DURADERAS AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS

39. Es vital no prolongar excesivamente el estado de excepción que representa ser refugiado y contribuir a crear las condiciones para que los refugiados puedan integrarse, con sus propios esfuerzos, sea en el país de asilo o en el de origen.
40. El proceso de CIREFCA, creado para asegurar una respuesta a las necesidades de las poblaciones desarraigadas de la región, ha fomentado, a través de sus mecanismos de seguimiento y mediante la práctica del diálogo a nivel regional y nacional, la identificación y ejecución de soluciones duraderas, tanto en sus

²⁰ Costa Rica promulgó el Acuerdo Ejecutivo Núm. 208 de 27.8.90, publicado en *La Gaceta, Diario Oficial* Núm. 165 de 3.9.90. Estuvo vigente durante un año. El régimen de excepción que se instauró permitió la legalización de alrededor de 40 mil personas. Se considera que muchos refugiados no reconocidos fueron beneficiados; sin embargo, no es posible conocer la cifra debido a que los formularios no contenían preguntas acerca de la condición de las personas. En febrero de 1994, mediante el Decreto Ejecutivo Núm. 22830-G, el gobierno de Costa Rica estableció nuevamente y por un periodo de dos meses el régimen de excepción antes mencionado. Este decreto terminó su vigencia el 19 de abril de 1994 y, a la fecha de elaboración del presente documento, se desconoce el número de personas que se acogieron a dicha amnistía migratoria

²¹ La CEDAW ha sido firmada por Belice y ratificada por todas las repúblicas centroamericanas convocantes de CIREFCA. La CEDAW fue traducida en forma más práctica en un documento denominado “Estrategias orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer”, el cual hace un enfoque en grupos de mujeres dentro de los cuales figuran específicamente las mujeres refugiadas, desplazadas y migrantes.

aspectos de índole económico, como en lo que atañe a lo jurídico y a la protección.

III.1. Repatriación voluntaria

41. La repatriación voluntaria constituye la solución más adecuada al problema de los refugiados. En Centroamérica, ha sido la solución para más de 100 mil refugiados que han regresado a sus países de origen.²² Cabe señalar que si bien los grandes movimientos de repatriación voluntaria permitieron el cierre de los campamentos de refugiados en Centroamérica, dichas repatriaciones se dieron en condiciones difíciles, particularmente cuando se llevaron a cabo en países en donde el conflicto interno no había terminado.
42. Debe señalarse que en el marco de la búsqueda de la paz y el deseo de afianzarla, se desarrollaron mecanismos para facilitar la desmovilización y repatriación voluntaria de fuerzas armadas irregulares,²³ haciendo énfasis en la naturaleza y la de la repatriación voluntaria de refugiados, dado el carácter civil de estos últimos.²⁴
43. La repatriación voluntaria debe verse en términos de:
 - a) *mecanismos para facilitar la repatriación voluntaria y aplicación de los principios fundamentales;*
 - b) *seguimiento al proceso de repatriación;*
 - c) *medidas para facilitar la reintegración efectiva.*

III.1.1. Mecanismos para facilitar la repatriación voluntaria y aplicación de los principios fundamentales

a) Comisiones tripartitas

44. En relación con los mecanismos encaminados a facilitar el retorno, el que más se ha utilizado en la región es el de las *comisiones tripartitas*.²⁵ De acuerdo con el espíritu de CIREFCA, estas comisiones constituyeron foros de concertación y diálogo dentro de las cuales, país de origen, país de retorno y ACNUR lograron un

²² Se calcula que unos 72 mil refugiados han regresado a Nicaragua, 32 mil a El Salvador y 14 mil a Guatemala.

²³ Los Presidentes de los países centroamericanos elaboraron el “*Plan Conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntarias en Nicaragua y terceros países 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*”. Este plan estableció la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), integrada por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Secretario de la Organización de los Estados Americanos. Sus objetivos fueron: i) realizar toda actividad que hiciera posible la desmovilización, repatriación y reubicación, incluyendo la recepción en los lugares de destino y la instalación de los repatriados; ii) velar para que se dieran o mantuvieran las condiciones que necesitaban los repatriados para su incorporación plena a la vida ciudadana; iii) llevar a cabo el seguimiento y control requeridos. Además, la CIAV otorgó documentos de identidad a los repatriados y, bajo el Plan Conjunto, se acordó entregar tierras y proporcionar ayuda económica y asistencia técnica a los repatriados que desearan dedicarse a la producción agropecuaria.

²⁴ *Principios y Criterios*, párrafo 36.

²⁵ *Principios y Criterios*, párrafo 59.

consenso sobre temas fundamentales, tanto logísticos como jurídicos. Se debe recalcar que la participación de los distintos actores, tanto en la preparación como en la ejecución del movimiento de repatriación crearon una dinámica de responsabilidad compartida.²⁶ A continuación, se describen algunos aspectos de las repatriaciones que fueron mencionados en las comisiones tripartitas.

45. *El derecho a la repatriación voluntaria.* El tema fue tratado en múltiples reuniones tripartitas,²⁷ donde se destacó el compromiso de facilitar el regreso libre y seguro,²⁸ así como de promover la repatriación libremente consentida.²⁹ Asimismo, a través del diálogo, se empezaron a encontrar soluciones a cuestiones tan sensibles como el retorno a zonas que, a juicio de una de las partes, presentaban problemas de seguridad.
46. *El deseo de retornar expresado libre e individualmente por los refugiados*³⁰ se afirmó como principio fundamental que no cuestiona valores tradicionales.³¹
47. *Derecho a la información.* Se favoreció un clima de confianza, mediante el acceso de los refugiados a información sobre su país de origen, las visitas de familiares a los campamentos y/o al país de asilo,³² así como las visitas de autoridades del país de origen al país de asilo.³³ Cuando se juzgó necesario se trasladó la comisión tripartita a los campamentos para informar a los refugiados

²⁶ Carta del Representante Regional de ACNUR para Centroamérica y Panamá de 14.02.93. dirigida a representantes de refugiados, el gobierno de Guatemala, miembros del GRICAR y la Instancia Mediadora (ver nota 51). El párrafo lee "...el ACNUR participará conjuntamente con otras instituciones y organizaciones que han estado trabajando en la preparación de este retorno y que lo continuarán haciendo, compartiendo la responsabilidad en todos los aspectos de esta operación".

²⁷ A título de ejemplo pueden mencionarse las siguientes reuniones: primera y décima reuniones entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 9.4.86 y 20.12.89, respectivamente; la cuarta y séptima reuniones tripartitas entre Honduras/Nicaragua/ACNUR de 8. 10. 87 y 24.4.88, respectivamente, y la tercera, cuarta, decimosegunda, decimocuarta y decimoquinta reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 16.1.87, 7.4.87, 23.9.91, 21/22.10.92 y 11.2.93, respectivamente.

²⁸ Séptima entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 31.8.88.

²⁹ Segunda reunión entre Costa Rica/Nicaragua/ACNUR de 15.2.88; cuarta reunión entre México/Guatemala/ACNUR de 7.4.87, 23.3.92, 21/22.10.92 y 11.2.93, respectivamente

³⁰ Por ejemplo, la primera, cuarta, sexta y séptima reuniones entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 9.4.86, 14/15.10.87, 22/23.2.88 y 31.8.88, respectivamente. También durante la cuarta, decimotercera, decimocuarta y decimoquinta reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 7.4.87, 23.3.92, 21/22.10.92 y 11.2.93, respectivamente

³¹ En este sentido, cabe hacer mención de culturas indígenas en las que el papel tradicional de la mujer obstaculiza su participación en la toma de decisiones importantes o en las que instancias comunitarias, como el Consejo de Ancianos de las comunidades miskitas toman las decisiones importantes que afectan al grueso de la población.

³² Segunda reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 1.7.86.

³³ Tercera, cuarta, quinta y décima reuniones entre Honduras/El Salvador y ACNUR de 27/28.8.87, 14/15-10.87, 10/11.12.87 y 20.12.89, respectivamente; tercera reunión entre México/Guatemala/ACNUR de 16.1.87, cuando se acordó seguir facilitando las visitas a los campamentos de alcaldes de municipios en Guatemala donde se esperaba recibir repatriados. También se consideró la visita de parlamentarios del país origen a los campamentos de refugiados durante la tercera y sexta reuniones entre México/Guatemala/ACNUR incluyendo la Comisión de Comunidades Indígenas del Congreso de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos. Estas reuniones se celebraron el 7.4.87 y 3/4.11.87, respectivamente

sobre los resultados de sus reuniones.³⁴ También, en ciertas ocasiones, se lanzaron campañas de información.³⁵

48. *Visitas de refugiados al país de origen.* Hubo dos modalidades: la primera, a través de refugiados que acompañaron movimientos de repatriación,³⁶ y la segunda, más común, consiste en visitas de refugiados debidamente organizadas y acordadas por el país de asilo, el país de origen y el ACNUR,³⁷ sin que esas visitas implicaran automáticamente la pérdida de la condición de refugiado. En algunos casos, estas visitas permitieron entablar un diálogo directo con las autoridades del país de origen, con respecto a garantías para el retorno y el acceso a la tierra, así como con sectores de la sociedad civil para preparar las condiciones de la reintegración efectiva. Es importante recalcar que durante esas visitas, es imperativo que los refugiados eviten acciones que puedan poner en entredicho su carácter apolítico y humanitario.³⁸

49. *Participación de los refugiados:* Fue la voluntad y la movilización de los propios refugiados lo que aseguró su participación en los movimientos de repatriación, más que el apoyo que recibieron para ser incluidos en la preparación y ejecución de los mismos.³⁹ Como consecuencia de lo anterior, los refugiados y sus representantes participaron activamente en los movimientos de repatriación.⁴⁰ Una expresión importante de esa participación fue la presencia de los representantes de los refugiados en las reuniones tripartitas, junto con los representantes del país de asilo, del país de origen y del ACNUR.⁴¹

³⁴ Octava reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 25.10.88.

³⁵ Primera, segunda y tercera reuniones entre Costa Rica/Nicaragua/ACNUR de 25.10.87, 15.2.88 y 5.9.88, respectivamente. Cuarta reunión entre México/Guatemala/ACNUR de 7.4.87.

³⁶ A título de ejemplo pueden mencionarse la tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décima, decimoprimer, decimosegunda y decimotercera reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 16.1.87, 7.4.87, 7/8.7.87, 3/4.11.87, 25/26.3.88, 15.4.89, 25/26.7.89, 21/22/23.3.90, 30.11/ 1.12.90, 23.9.91 y 23.3.92, respectivamente

³⁷ *Ibid.*, Segunda reunión.

³⁸ Con respecto a las mujeres, en el caso de las refugiadas guatemaltecas en México, se han producido algunas quejas en cuanto a que la composición de los grupos de refugiados que visitan zonas de posible repatriación no es representativa en términos de sexo, sucediendo la mayor parte de las veces que dichas delegaciones están integradas mayoritariamente por hombres.

³⁹ Por ejemplo, en El Salvador y Guatemala.

⁴⁰ El 5 de septiembre de 1987, el Gobierno de Guatemala creó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) integrada por representantes del gobierno, de la Iglesia, de los partidos políticos y personalidades notables, para impulsar el llamado “diálogo nacional”. Los refugiados guatemaltecos de los campamentos en México aprovecharon la ocasión para crear a su vez las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México (CCPP) que entraron en contacto con la CNR para llevar sus propuestas de manera unificada al diálogo nacional. Actualmente existe una comisión para cada Estado y una comisión coordinadora. En mayo de 1991, los organismos de refugiados y refugiadas que se encontraban desde hace tiempo trabajando se organizaron, constituyendo en la Ciudad de México el Comité de Organismos de Refugiados Centroamericanos (CODEORCA) que agrupó a ocho organismos, siete salvadoreños y uno guatemalteco. Ante estos procesos, los refugiados dispersos también crearon su propio organismo, la Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala (ARDIGUA) el 25 de abril de 1992. El papel de estas organizaciones ha sido cada vez más el de apoyar la repatriación.

⁴¹ Por ejemplo, la cuartipartita celebrada en diciembre de 1990 en relación con los refugiados guatemaltecos en México.

50. Documentación de refugiados a efectos de traslado. En base a los compromisos de las comisiones tripartitas, se documentó adecuadamente a los refugiados antes de cada repatriación,⁴² asegurando visas y salvoconductos colectivos.⁴³ También se tomaron medidas especiales para asentar en el Registro Civil a los hijos de refugiados nacidos en el exilio,⁴⁴ así como para la revalidación de estudios y la obtención de residencia de cónyuges extranjeros de repatriados.⁴⁵ Hay que subrayar que algunos de los procedimientos acordados no dieron los resultados esperados aunque sí se encontraron soluciones parciales a algunos problemas. Por ejemplo, en ciertos casos, a los cónyuges nacionales del país de asilo se les otorgó visa temporal para ingresar al país de origen de los repatriados.
51. El lugar de destino. El criterio acordado en las comisiones tripartitas consiste en respetar el deseo libremente expresado por los refugiados, en cuanto al lugar de retorno.⁴⁶ La práctica puso en evidencia la disponibilidad y flexibilidad de algunos gobiernos de los países de origen, para facilitar la repatriación,⁴⁷ incluyendo la voluntad de identificar tierras según las demandas de los refugiados.⁴⁸ A pesar de ello, fue difícil cumplir con lo ofrecido por falta de tierras disponibles.
52. La protección y seguridad de los refugiados durante el movimiento de repatriación. Según lo acordado en varias comisiones tripartitas,⁴⁹ los gobiernos se comprometieron a ofrecer las garantías necesarias para que la repatriación se realizara en condiciones de seguridad y dignidad.
53. Para concluir, pese a la aplicación significativa de lo acordado en las comisiones tripartitas, hubo carencia de mecanismos de seguimiento adecuados. En la práctica, el seguimiento se realizó de manera ad hoc y se limitó al ACNUR y al país de origen. La no participación de representantes de los refugiados en las comisiones tripartitas se tradujo en la falta de coincidencia entre los acuerdos allí tomados y los intereses de los refugiados. También se puede concluir que en ciertos temas se dieron dificultades para el cumplimiento de lo acordado.

⁴² Novena reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 3.10.89

⁴³ Primera, segunda y cuarta reuniones entre Costa Rica/Nicaragua/ACNUR de 25.10.87, 15.2.88 y 8.4.89, respectivamente.

⁴⁴ Tercera reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 27/28.8.87; segunda reunión entre Panamá/El Salvador/ACNUR de 7.1.91; y octava, novena, décima, decimotercera y decimocuarta reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 15.4.89, 25/26.7.89, 21/22/23.3.90, 23.3.92 y 21/22.10.92, respectivamente.

⁴⁵ Octava, novena y décima reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 15.4.89, 25/26.7.89 y 21/22/23.3.90, respectivamente.

⁴⁶ Tercera reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 27/28.8.87.

⁴⁷ Tercera, cuarta, sexta, séptima, novena, décima, decimoprimera, decimosegunda y decimotercera reuniones entre México/Guatemala/ACNUR de 16-1-87, 7.4.87, 3/4.11.87, 25/26.3.88, 25/26.7.89, 30.11/1.12.90, 23.9.91 y 23.3.92, respectivamente.

⁴⁸ Novena reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 3.10.89; primera reunión entre Panamá /El Salvador /ACNUR de 22.10.90 y reuniones entre México/Guatemala/ ACNUR; novena reunión entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 3.10.89; primera reunión entre Panamá/El Salvador/ACNUR de 22.10.90.

⁴⁹ Sexta, séptima, octava y novena reuniones entre Honduras/El Salvador/ACNUR de 19.5.88, 31.8.88, 25.10.88 y 3.10.89, respectivamente; primera reunión entre Panamá/ El Salvador/ACNUR de 22.10.90; cuarta y octava reuniones entre México/Guatemala/ ACNUR de 7.4.87 y 23.3.92, respectivamente.

b) Acuerdos formales

54. Otro ejemplo de la incidencia de CIREFCA en fomentar la concertación lo constituye el establecimiento de acuerdos entre las partes interesadas, incluido el acuerdo entre un país de origen y el ACNUR,⁵⁰ o acuerdos que han resultado del diálogo entre representantes de refugiados y el país de origen, como ha sido el caso en relación con el último gran movimiento de repatriación.⁵¹

55. Mecanismos de seguimiento y verificación del proceso de repatriación

55. El diálogo directo entre representantes de refugiados y el país de origen, mencionado en el párrafo anterior, prevé no solamente mecanismos de seguimiento,⁵² sino también mecanismos de verificación.⁵³ Lo relativo a la verificación marca, sin

⁵⁰ Carta de Entendimiento firmada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Presidente de Guatemala el 13.11.91. La Carta prevé garantías relativas a: i) actividades de difusión y capacitación sobre derecho de refugiados y seguimiento a repatriados; ii) no discriminación; iii) libertad de escoger su lugar de destino; iv) información sobre repatriados detenidos; v) no integración forzosa a grupos de auto-defensa ni reclutamiento ilegal al servicio militar; vi) facilidades para el acceso a tierras de los que carecen de ella en las mismas condiciones que los connacionales y facilidades de recuperación para los propietarios, adjudicatarios y poseedores de tierras; vii) facilidades para la documentación; viii) prerrogativas e inmunidades para el ACNUR; ix) libertad de movimiento, de acceso a los repatriados y seguridad de los funcionarios del ACNUR, derecho a usar los medios de comunicación, libertad de entrada del material e insumos para los proyectos de asistencia y desarrollo; x) participación de las ONGs en los proyectos para repatriados; xi) garantías de trabajo para las ONGs; xii) adopción de un acuerdo de sede

⁵¹ *Acuerdo de 8.10.92 entre el Gobierno de Guatemala y representantes de refugiados*. Contiene siete puntos: i) el retorno de los refugiados tiene que ser una decisión voluntaria, expresada individualmente y llevado a cabo en forma colectiva y organizada, en condiciones de seguridad y dignidad; ii) reconocimiento del derecho de libre asociación y organización, facilidad para la obtención de la personalidad jurídica, no integración forzosa a las patrullas de autodefensa civil, exención del servicio militar por tres años, reconocimiento de los estudios formales y equivalencia de los estudios no formales realizados en el extranjero; iii) facilidades para el acompañamiento del retorno en sus fases de traslado, reasentamiento y reintegración por parte de distintas instituciones; iv) libre locomoción dentro del país, salida y entrada del mismo, libertad de escoger su lugar de destino, facilidades para la ágil documentación de los retornados, los niños nacidos en el extranjero así como cónyuges o convivientes extranjeros; v) derecho a la vida e integridad personal y comunitaria, no discriminación de los retornados, carácter civil y pacífico del retorno y de la población retornada; vi) acceso a la tierra, mecanismos de información sobre, y recuperación de tierras de origen, mecanismos de acceso a la tierra para los que carecen de ella; vii) mecanismos e instancias de mediación, seguimiento y verificación de los Acuerdos. Un acuerdo suplementario se firmó el 12.01.93 para facilitar el retorno del primer grupo. Este retorno tuvo lugar el 20.01.93 con unos 2.400 refugiados.

⁵² El diálogo entre el Gobierno de Guatemala y representantes de los refugiados fue facilitado por la llamada Instancia Mediadora en la que participaron el Procurador de los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Episcopal de Guatemala, representantes de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (no gubernamental) y el ACNUR. Cabe mencionar que en 1992 se estableció el Grupo Internacional de Apoyo y Consulta al Retorno (GRICAR), en el que participan las embajadas de Canadá, México, Suecia y Francia y representantes del Consejo Mundial de Iglesias y del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (Internacional Council of Voluntary Agencies, ICVA). El Acuerdo entre las autoridades y los refugiados establece su misión mediadora, de buenos oficios, conciliación, prevención de conflictos, asesoría y seguimiento, que facilite el diálogo entre las partes y realice las gestiones “para la ejecución de los presentes Acuerdos y los que se puedan suscribir posteriormente...”

⁵³ Los Acuerdos establecen una instancia de Verificación que está integrada por el Procurador de los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Episcopal de Guatemala y un delegado del

duda alguna, un avance significativo para el cumplimiento de compromisos adquiridos en la materia.

III.1.2. Seguimiento al proceso de repatriación de los refugiados

56. En términos generales, al margen de la participación del ACNUR como mediador en las etapas conflictivas, se le otorgó, en virtud de su interés legítimo,⁵⁴ acceso a las zonas de repatriación en momentos difíciles, se le delegó asimismo la tarea de proveer la infraestructura básica para el asentamiento de los repatriados y se le permitió intermediar, cuando las decisiones de los repatriados fueron contrarias a lo acordado en comisiones tripartitas.
57. En situaciones de conflicto, la percepción particular de que los repatriados eran parte o simpatizantes de una de las partes del conflicto, dificultó la plena reintegración y puso en peligro la seguridad de las personas. La presencia del ACNUR, del PNUD y de las ONGs ayudó a corregir esa percepción y propició que los gobiernos reconocieran el carácter civil y pacífico de dicha población, creando un clima más favorable a su reintegración.

III.1.3. Medidas para facilitar la reintegración efectiva

58. Para su reintegración, los repatriados han necesitado ayuda con objeto de poder ejercer efectivamente sus derechos civiles y políticos, así como asistencia material. En este sentido, cabe mencionar que se ha apoyado firmemente la documentación de los repatriados y de otras poblaciones consideradas bajo CIREFCA, así como de grupos de nacionales indocumentados.⁵⁵ Las ONGs han

Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. Se define verificación como “la constatación del cumplimiento puntual y lo global de los presentes Acuerdos y los que se puedan suscribir posteriormente...”

⁵⁴ Conclusión Núm. 40 del Comité Ejecutivo del ACNUR, *op. Cit.*

⁵⁵ *Principios y Criterios*, párrafo 63. En El Salvador se está apoyando un importante proyecto de documentación en el que participan las autoridades salvadoreñas, el ACNUR, el PNUD (a través de PRODERE), y ONUSAL. Este proyecto ha sido posible gracias a la promulgación por parte de la Asamblea Legislativa de dos importantes decretos: i) Decreto Núm. 204, titulado Ley de Reposición de Libros y Partidas del Registro Civil, de 12.3.92, publicado en el *Diario Oficial* Núm. 57, Tomo 814 de 24 de marzo de 1992, que introduce reformas a la Ley de Reposición de Libros y Partidas del Registro Civil, emitida por la junta Revolucionaria de Gobierno el 26.1.81, publicada en el *Diario Oficial* Núm. 10, Tomo 270 de la misma fecha; ii) el Decreto Núm. 205, titulado Ley Especial Transitoria para establecer el Estado Civil de Personas indocumentadas Afectadas por el Conflicto, de 12.3.92, publicado en el *Diario Oficial* Núm. 57, Tomo 814 de 24.3.92. Esta ley se aplica a personas que no pudieron ser asentadas en el registro civil o que lo fueron pero en libros que se destruyeron. Hasta abril de 1994, se habían repuesto 1.131.250 partidas de nacimiento, asentado 220.050 nuevas partidas, emitido 272.556 cédulas de identidad y 39.623 carnés de minoridad. La importancia de los resultados de estos decretos y del proyecto hicieron que la Asamblea Legislativa prolongara la vigencia del Decreto 205 hasta el 30 de junio de 1994. También en Guatemala se han promulgado decretos que buscan facilitar la documentación. Se promulgaron dos decretos para la reposición e inscripción de partidas de nacimiento de registros civiles destruidos por la violencia (Núm. 70-91, publicado en el *Diario Oficial* Núm. 46 de 23.10.91 y Núm. 6-93, publicado en el *Diario Oficial* Núm. 87 de 04.03.93). Además, se promulgó un decreto para facilitar la inscripción de hijos de refugiados nacidos en el extranjero (Núm. 59-88 publicado en el *Diario Oficial* Núm. 87 de 25.10.88).

desempeñado un papel vital en la promoción de este tipo de proyectos, así como en lograr que las personas afectadas se dieran cuenta de la importancia que tiene documentarse.

59. En relación con la asistencia material, debe señalarse la importante contribución de la comunidad internacional,⁵⁶ que ha financiado un número significativo de proyectos,⁵⁷ cubriendo proporciones diferentes de las necesidades de las poblaciones desarraigadas de cada país.⁵⁸ Se toman en cuenta en el inventario, tanto los proyectos presentados por los países convocantes en las reuniones internacionales del Comité de Seguimiento de CIREFCA (de Nueva York, junio 1990 y de San Salvador, abril 1992), como los proyectos e iniciativas financiados por los cooperantes en el marco de CIREFCA, ciertos proyectos de desarrollo que benefician a poblaciones objetivo de CIREFCA, y el PRODERE (Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica),⁵⁹ implementado por el PNUD. Asimismo cabe mencionar que, en algunos países de la región, el ACNUR lanzó a nivel comunitario programas de pequeños proyectos de rápida ejecución llamados “proyectos de impacto rápido” (PIR), cuyo objetivo ha sido sentar las bases, tanto a nivel de infraestructura como de actividad productiva, de una transición desde la asistencia de emergencia hasta la autosuficiencia.
60. Estos proyectos han tenido un impacto sobre la situación socioeconómica de la población, favoreciendo la reconciliación en aquellos países que, tras haber experimentado el conflicto, están avanzando en el proceso de paz. Debe recalcar el importante papel de los “PIR-FEM”, que fueron proyectos de impacto rápido diseñados para ser ejecutados por mujeres o para asegurar una importante participación femenina, de acuerdo con una estrategia que centra su atención en los aspectos de género.
61. Se recomienda velar por el pleno acceso de las mujeres refugiadas a sus derechos, favoreciendo en todo momento su participación. En este sentido hay que mencionar que la práctica ha dado pruebas del alto nivel de organización propia de las mujeres, a efectos de repatriación.
62. Finalmente se puede concluir que en esta región ha habido una reiteración inequívoca del *derecho a la repatriación voluntaria*. Es importante que se adopten medidas que sigan garantizando el derecho de los individuos a regresar a su país y

⁵⁶ Desde 1989 se han movilizado, en el marco de CIREFCA, alrededor de US \$400 millones de fondos adicionales no reembolsables para los países de la región.

⁵⁷ De los 222 proyectos registrados desde 1989, 151 han sido totalmente financiados, 13 recibieron financiamiento parcial y 58 están sin financiamiento. Alrededor de US \$ 84 millones quedan por movilizar para atender las necesidades más inmediatas de la población objetivo, o sea, 23% del total registrado como requerido en el periodo 1989/1994.

⁵⁸ Desde el punto de vista de las necesidades no satisfechas, los países con mayores requerimientos en valor absoluto son Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Al considerar las necesidades en base a su valor relativo, Belice es el país que presenta la problemática más aguda (53% de financiamiento aún por movilizar), seguido por Guatemala (37%), Nicaragua (33%), Honduras (11%), El Salvador (7.0%) y Costa Rica (4.5%).

⁵⁹ El PRODERE se ejecuta en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua; se realiza con un financiamiento de US \$ 115 millones del Gobierno de Italia, US \$ 952 mil del PNUD y US \$ 800 mil del Gobierno de Guatemala.

a permanecer en él,⁶⁰ ya que la repatriación voluntaria, que es en principio la solución idónea, no es siempre de fácil realización. El reto de los países de origen es lograr, con el apoyo de la comunidad internacional, el Sistema de las Naciones Unidas y las ONGs, que la reinserción constituya verdaderamente una solución duradera.

III.2. Integración local

63. De una población de alrededor de 150 000 refugiados reconocidos en la región, sólo una minoría ha logrado acceder a las condiciones jurídicas necesarias para disfrutar de una integración plena, si bien es cierto que la protección ofrecida a los refugiados centroamericanos fue generalmente acompañada de posibilidades reales de autosuficiencia. Este hecho refleja, en parte, la preferencia de los refugiados por la repatriación, pero también y quizá de manera determinante, la falta de mecanismos de integración jurídica a nivel local, hasta estar muy avanzado el proceso de repatriación al país de origen. En términos generales, la práctica en la región fue considerar que la mayoría de los refugiados regresarían a sus países de origen tan pronto como lo permitiera el cambio de condiciones, otorgándose para ellos el refugio temporal.⁶¹
64. En relación con la plena integración de los refugiados al país de asilo, ésta exige el desarrollo de marcos de integración económica y legal. En la práctica, hay diferencias significativas entre los países de la región en cuanto al otorgamiento de la residencia permanente y/o la naturalización. En algunos países, los procedimientos son costosos y lentos y exigen requisitos difíciles de cumplir, incluso, requieren a veces que el solicitante renuncie al estatuto de refugiado.⁶² En un caso, la residencia permanente se otorga al mismo tiempo que el estatuto de refugiado.⁶³ En otros, se han agilizado los procedimientos para lograr ambas condiciones.⁶⁴

⁶⁰ La responsabilidad del Estado para con sus ciudadanos se encuentra, por ejemplo, en la Resolución Núm. 74/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafo resolutivo 10.

⁶¹ *Principios y Criterios*, párrafo 56, *op. Cit.*

⁶² En Nicaragua, Guatemala y Honduras hay negociaciones en curso entre ACNUR y las autoridades pertinentes para facilitar la obtención de la residencia permanente a través de un procedimiento que reduce costos y elimina algunos de los requisitos. México, a pesar de tener una larga tradición en materia de asilo, no contempla en su legislación un marco legal para la integración de los refugiados. México, país no firmante de la Convención, incluyó el término "refugiado" en su legislación en 1990 (Reformas a la Ley de Población). La definición adoptada en dicha reforma es la definición ampliada de la *Declaración de Cartagena*, aunque este hecho en la práctica no ha determinado cambios concretos. Sólo en los estados de Campeche y Quintana Roo se observa una posibilidad de integración (de índole económica únicamente), puesto que son estados poco poblados, con abundancia de tierras disponibles. En ellos, los refugiados guatemaltecos se han beneficiado de importantes proyectos financiados por la comunidad internacional, y contribuyen de forma visible al desarrollo económico local.

⁶³ Hasta la fecha, en Belice, el documento de identidad (*Refugee Permit*) otorgado por el Departamento de Refugiados, tiene vigencia indefinida y por tanto otorga automáticamente la residencia permanente, aunque a los refugiados se les dificulta el acceso a la nacionalidad, ya que a un residente permanente (no refugiado) sólo se le exige haber residido en el país por un periodo de cinco años, mientras que a un refugiado se le exigen diez.

⁶⁴ El gobierno de Costa Rica promulgó el decreto Núm. 21727-G de 17.11.92, publicado en *La Gaceta, Diario Oficial* Núm. 226 de 24.11.92. Este decreto que rigió por un año a partir de su publicación, autorizó a la Dirección General de Migración y Extranjería para proceder al cambio de la condición migratoria de refugiados centroamericanos que lo solicitaran y redujo considerablemente los costos de dicho cambio. Para la aplicación de este decreto las autoridades emitieron una instrucción. Bajo este

65. El proceso CIREFCA ha redundado en la ejecución de una serie de proyectos enfocados hacia la integración local de refugiados, aún en países en los que la política oficial del gobierno no contempla una estrategia de integración local.⁶⁵ En la mayoría de los casos, los proyectos CIREFCA en favor de la integración de los refugiados en los países de acogida se han abocado a reforzar la infraestructura y los servicios sociales básicos, principalmente la salud y la educación.⁶⁶ Otros proyectos han fomentado la integración económica de los refugiados mediante programas crediticios, de capacitación,⁶⁷ y de inserción al proceso productivo, varios de ellos beneficiando también a ciudadanos del país de refugio.⁶⁸
66. Si bien ciertas actividades, realizadas dentro del marco de CIREFCA, han redundado en una integración socioeconómica de los refugiados en las comunidades de acogida, ha sido más difícil lograr medidas gubernamentales que faciliten la integración legal de aquellos refugiados que han optado por

régimen, los refugiados centroamericanos con estatuto reconocido pudieron optar por residencia permanente o temporal, según sea el caso. Pudieron optar por residencia permanente aquellos refugiados con un mínimo de dos años de haberseles reconocido esa condición o aquellos con menos de dos años que tenían vínculos directos con el país, es decir, estaban casados con nacionales o tenían hijos nacidos en Costa Rica. Los demás pudieron optar por residencia temporal con la posibilidad, después de cumplidos dos años, de optar por residencia permanente. Debe subrayarse que este cambio fue opcional y que los refugiados que deseaban mantener su presente condición pudieron hacerlo. También es importante recalcar que, bajo la ley costarricense, para obtener residencia es necesario renunciar a la condición de refugiado, pero que dicha renuncia surte efecto sólo en el momento en que el refugiado ha recibido la nueva condición migratoria. El programa estaba destinado a beneficiar en principio a alrededor de 30 mil refugiados; en la práctica, 10.164 personas han podido optar por la residencia permanente o temporal (4.320 mujeres; 3.939 refugiados rurales y 6.215 urbanos; un 85.2% del total son nicaragüenses, 14.4% salvadoreños y el resto son guatemaltecos y hondureños). Nicaragua y Guatemala también están estudiando esta solución duradera; en estos países podrían beneficiarse unos 2.500 y 5 mil refugiados, respectivamente. Honduras ha ofrecido la residencia a unos 50 refugiados que han permanecido en Mesa Grande después del cierre del campamento

⁶⁵ Este es el caso de México, en donde el Plan Multianual para los estados de Campeche y Quintana Roo ha fomentado la integración de los refugiados guatemaltecos residentes en los ocho asentamientos en dichos estados.

⁶⁶ En Belice y Costa Rica, países en donde la política gubernamental apoya la integración local de refugiados, los proyectos CIREFCA han servido para construir, ampliar y/o reparar escuelas, clínicas y otras estructuras comunitarias que benefician no sólo a refugiados, sino también a la población local. En Belice, la construcción y reparación de infraestructura básica ha sido realizada mediante un programa de proyectos de impacto rápido (PIR).

⁶⁷ Cabe hacer notar que los proyectos de capacitación han beneficiado de igual manera a los refugiados que desean repatriarse así como a aquellos que han optado por permanecer en el país de refugio. Es también importante señalar aquellos proyectos de capacitación que han tenido como principales beneficiarios a grupos de mujeres refugiadas, como ha sido el proyecto de capacitación de mujeres refugiadas en Chiapas, ejecutando a través de una ONG y una organización de mujeres refugiadas guatemaltecas.

⁶⁸ En Belice, Costa Rica y México, varios proyectos CIREFCA han establecido programas crediticios de diversa índole (fideicomisos bancarios, fondos rotatorios comunales, etc.). En los tres casos, los créditos han sido utilizados para el cultivo de granos básicos y de productos agrícolas comerciales, así como para el establecimiento de microempresas familiares o comunales. En Belice y Costa Rica, los programas de crédito han beneficiado también a familias beliceñas y costarricenses de escasos recursos que residen en zonas que concentran a refugiados. Un proyecto CIREFCA en Costa Rica financió también la compra y/o construcción de vivienda mínima para refugiados a través de un sistema de crédito.

permanecer en los países de refugio.⁶⁹ La falta de facilidades para el cambio de condición migratoria ha sido el corolario de las diferencias expuestas en párrafos anteriores, en relación con la integración local de refugiados. Estas diferencias estriban en el hecho de que los compromisos adquiridos por los países CIREFCA en la materia no han sido siempre incorporados a los respectivos ordenamientos internos. Se insta a los países de la zona que han adquirido compromisos, a asegurar tal incorporación.

III.3. Reasentamiento

67. El reasentamiento⁷⁰ de refugiados centroamericanos a terceros países ha representado una solución tan sólo para un pequeño número de casos individuales, de naturaleza excepcional. Básicamente se trató de casos de reunificación familiar, o de reasentamiento por razones de seguridad. Hay que precisar que el reasentamiento local raramente se ha considerado como solución duradera en Latinoamérica.

IV. DESPLAZADOS INTERNOS

68. Los desplazados internos⁷¹ constituyen la gran mayoría de las personas desarraigadas en Centroamérica. Este tema ha cobrado mucha importancia durante los últimos años, debido a su elevado número en todo el mundo y la complejidad de la problemática que comporta aspectos de asistencia y de protección. Como establece el documento de *Principios y Criterios*, no hay una definición aceptada, pero “*se ha considerado a los desplazados como personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares, o actividades económicas habituales debido a que sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, o el conflicto interno prevaleciente, pero permaneciendo dentro de sus países. La necesidad de protección que caracteriza a este grupo constituye un criterio objetivo de identificación, independientemente de las causas que motivaron su desarraigo*”.⁷²

69. Aunque el derecho de los refugiados no cubre la situación de los desplazados internos, la comunidad internacional reconoce cada vez más que se trata de un problema serio de derechos humanos, además de que el desplazamiento forzoso de poblaciones puede ser un factor de desestabilización, amenazando la paz y la seguridad internacionales. Dentro del marco general de los derechos humanos,

⁶⁹ La excepción ha sido Costa Rica con la promulgación del Decreto Núm. 21727-G de 17.11.92 señalada en la nota 64.

⁷⁰ Principios y Criterios, párrafo 67, op. cit.

⁷¹ Principios y Criterios, párrafo 68-70.

⁷² Principios y Criterios, párrafo 68. Otra definición, lograda en una reunión técnica de la Consulta Permanente sobre el Desplazamiento Interno en las Américas el 15.4.93 es la siguiente: “*Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren el orden público.*”

varias normas derivadas del derecho internacional humanitario, e inclusive del derecho de los refugiados, pueden ser utilizadas para proporcionar protección a los desplazados internos.

70. Si se compara la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena con la de desplazado interno del documento de *Principios y Criterios*, se desprende que los desplazados internos podrían convertirse en refugiados, al cruzar una frontera. Mientras no se encuentre solución duradera a este tema, persistirá un problema que impide la distensión y obstaculiza la plena reconciliación nacional.
71. Este grupo, al ser especialmente vulnerable, se ha beneficiado dentro del marco CIREFCA de programas de asistencia destinados a facilitar y fortalecer los procesos de repatriación voluntaria. En este contexto, se pueden mencionar los Proyectos de Impacto Rápido (PIR) que beneficiaron tanto a repatriados como a desplazados, lo mismo que los proyectos de documentación personal.⁷³
72. Se considera conveniente abordar la problemática de los grupos de desplazados internos de forma integral y no por categorías de desarraigo. De hecho, el enfoque integral constituye la filosofía original de CIREFCA que, por primera vez, abordó en la región el fenómeno del desplazamiento en su totalidad. Un ejemplo de este enfoque lo constituye PRODERE, proyecto financiado por el Gobierno de Italia a través del PNUD y ejecutado por su Oficina de Servicios a Proyectos (OSP), en el que participan en calidad de agencias asociadas el ACNUR, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), y que se encuentra presente en áreas geográficas afectadas en diverso grado por el conflicto centroamericano, siendo varias de éstas receptoras de importantes contingentes de refugiados y desplazados. Además de impulsar la reactivación económica y ampliar el acceso a los servicios básicos, el PRODERE presta asistencia jurídica a grupos de desplazados internos, les facilita la obtención de documentos de identidad personal, apoya la legalización de sus tierras y la obtención de la personalidad jurídica de sus organizaciones de base. Esta experiencia ha puesto en evidencia la necesidad de que las agencias del Sistema de las Naciones Unidas aborden el tema de forma coordinada.⁷⁴ Asimismo, se recomienda establecer mayor coordinación con las ONGs que están trabajando con desplazados internos en la región.
73. Un esfuerzo encomiable en favor de los desplazados internos es la *Consulta Permanente sobre Desplazados Intenos en las Américas*. En este foro informal participan el ACNUR, el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDU), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH),⁷⁵ la Organización Internacional para las Migraciones

⁷³ En Nicaragua y El Salvador principalmente.

⁷⁴ Cabe recordar que en el informe que el doctor Deng, Representante del Secretario General, presentó al 49^o período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, documento E/CN.4/1993/35 del 21.01.93, señala que para abordar el problema de los desplazados internos se requeriría la cooperación de todo el Sistema de las Naciones Unidas, párrafo 274, p. 66

⁷⁵ El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) funge además como Secretaría Técnica de la Consulta.

(OIM), dos ONGS (el Consejo Mundial de Iglesias y el Refugee Policy Group), y el Comité Internacional de la Cruz Roja, este último a título de observador. El objetivo de la Consulta es permitir a agencias que no tienen mandato específico en la materia, pero que han adquirido experiencia en la misma, analizar situaciones de desplazados internos y ofrecer asesoría para poder dar los primeros pasos concretos, por modestos que sean para iniciar un proceso de solución.⁷⁶ Se reconocen los esfuerzos realizados por la Consulta Permanente y se insta al grupo para que continúe sus trabajos al respecto.

V. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

74. Sin duda, CIREFCA creó las condiciones para incrementar la participación activa y visible de las ONGs en la región. Mediante la concertación y el diálogo con sus gobiernos respectivos,⁷⁷ el apoyo financiero de la comunidad internacional,⁷⁸ y la solidaridad de organismos similares europeos y norteamericanos, las ONGs lograron reforzar sus programas, establecer lazos de colaboración entre sí, trascender la visión inmediatista que muchas de ellas tenían sobre su propia labor y consolidar su papel de promover la protección de las poblaciones desarraigadas, así como identificar y ejecutar soluciones duraderas. Por todo lo anterior, debe subrayarse la contribución inequívoca de las ONGs a un régimen de mayor respeto a los derechos humanos.
75. El diálogo que se dio en CIREFCA entre ONGs y gobiernos resultó en acciones conjuntas, como por ejemplo, la participación de las ONGs en los Grupos de Apoyo Nacionales y en los grupos técnicos ad hoc,⁷⁹ una de cuyas actividades fue la preparación de estrategias concertadas de atención a las poblaciones desarraigadas, que incluyeron el aspecto de sus derechos.⁸⁰ Asimismo, la participación de las ONGs en las actividades de asistencia favoreció en los países de origen la reconciliación y, en los países de asilo, la integración local.
76. Las limitaciones del mandato del ACNUR ponen en evidencia la necesidad de favorecer y potenciar la complementariedad entre las tareas que desarrolla este organismo y las que desarrollan las ONGs, con objeto de asegurar la continuidad de las actividades en los países CIREFCA.
77. Con la realización de proyectos de asistencia, las ONGs complementaron las actividades de protección de refugiados propias del ACNUR. Esta

⁷⁶ La Consulta realizó, a solicitud del gobierno de Colombia, una misión *in situ* en noviembre de 1993 a regiones colombianas afectadas por desplazamiento interno. La misión estuvo compuesta por tres expertos independientes y contó con el apoyo de funcionarios del IIDH. El informe final de la misión, avalado por los miembros de la Consulta, ha sido entregado oficialmente al Gobierno de Colombia. Se han iniciado contactos informales con el Gobierno de Guatemala, el cual se ha mostrado interesado en contar con el apoyo de la Consulta.

⁷⁷ Se dio pleno reconocimiento a la labor de las ONGs en diferentes reuniones del Comité de Seguimiento de CIREFCA, por ejemplo en Nueva York (1990), San Pedro Sula (1991) y San Salvador (1992).

⁷⁸ De la contribución de alrededor de US \$ 400 millones brindada por la comunidad cooperante en el marco de CIREFCA, el 27% se ha canalizado a través de ONG

⁷⁹ En Nicaragua, El Salvador, Honduras y Belice.

⁸⁰ Esto fue el caso de la preparación de los documentos nacionales de Belice, El Salvador, Honduras y Nicaragua para la Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA en abril de 1992.

complementariedad se dio en zonas donde la dispersión de los refugiados, o el no reconocimiento formal de la condición del refugiado, impedía al ACNUR una pronta respuesta a personas o grupos que requerían de protección internacional. En esos casos, las organizaciones humanitarias civiles y otros organismos de derechos humanos informaron al ACNUR, y a las instancias gubernamentales respectivas, acerca de situaciones en las que los derechos de los refugiados no eran respetados.⁸¹

78. CIREFCA facilitó un proceso de acercamiento y conocimiento mutuo entre el PNUD y las ONGs que trabajan con poblaciones desarraigadas. En marzo de 1993 se realizó el primer evento regional de coordinación de este tipo,⁸² en el que participaron, además del PNUD, representantes de ONGs afiliadas al Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA) y la Asociación Regional de Migraciones Forzadas (ARMIF), así como dos redes regionales de ONGs dedicadas al desarrollo. Esta reunión fue seguida de varios seminarios de discusión sobre el concepto de desarrollo humano y de un programa de capacitación sobre formulación de proyectos de reintegración de desarraigados. Las ONGs solicitaron al PNUD facilitar el diálogo y la coordinación con las instancias gubernamentales responsables de la temática del desarrollo.
79. CIREFCA también fomentó la coordinación entre las propias ONGs. ARMIF es el resultado de un esfuerzo de concertación que se remonta a la década de los ochenta. Actualmente, 90 organizaciones de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá están representadas en las ocho coordinaciones nacionales que conforman ARMIF.

VI. OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

80. Es importante señalar los avances que se han dado para establecer o fortalecer instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos. Este hecho está permitiendo la incorporación de la población CIREFCA a los sistemas nacionales de protección.⁸³ Cabe mencionar que tanto los países cooperantes como las ONGs y las agencias del Sistema de las Naciones Unidas han desempeñado un importante papel en este proceso. Por ejemplo, los cooperantes han hecho del respeto de los derechos humanos un eje fundamental de su contribución a CIREFCA. Por otra

⁸¹ Para citar un ejemplo, durante la ofensiva militar lanzada por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en noviembre de 1989, algunos medios de prensa salvadoreños informaron de la presencia masiva de combatientes extranjeros, incluyendo cubanos y nicaragüenses en las filas del FMLN. A raíz de estas informaciones, algunos refugiados nicaragüenses y cubanos sufrieron atropellos y, en dos de los casos, detención arbitraria por parte de los cuerpos de seguridad de El Salvador. Varios repatriados salvadoreños también fueron detenidos durante las semanas que duró la ofensiva. A raíz de la evacuación de todo el personal internacional de las Naciones Unidas, incluyendo los oficiales de ACNUR, correspondió a las ONGs dar seguimiento a los casos de refugiados y repatriados reconocidos detenidos arbitrariamente. Cabe hacer notar, que en el caso de los dos refugiados reconocidos detenidos, las autoridades salvadoreñas dejaron en libertad a ambos gracias a las gestiones de una organización no gubernamental.

⁸² En Managua, Nicaragua.

⁸³ Por ejemplo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador fue establecida por el Decreto Núm. 183, publicado en el *Diario Oficial* Núm. 45, Tomo 314 del 06.03.92.

parte, para las ONGs, el tema constituye la piedra angular de las acciones que realizan.

81. En cuanto a las Naciones Unidas, el fortalecimiento de la observancia de los derechos humanos constituye el común denominador de todas sus intervenciones. El caso de los programas nacionales del PNUD ilustra claramente este propósito, especialmente en los países donde apoyan actividades previas o posteriores a los Acuerdos de Paz. Dichos programas incluyen: un componente importante de fortalecimiento de las instituciones democráticas (Procuradurías de Derechos Humanos, Sistemas de justicia y Seguridad Pública, Tribunales Electorales, etc.); el apoyo a las acciones de desmovilización y reinserción de excombatientes, y a los procesos de concertación; la implementación de proyectos en el área de derechos humanos (por ejemplo el subprograma regional de PRODERE en cuanto a derechos humanos, y la mayor parte de sus programas nacionales).
82. Entre las operaciones de las Naciones Unidas que han contribuido significativamente al establecimiento de la paz y a la observancia de los derechos humanos, se destaca el papel de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y, concretamente, la relación entre esta operación excepcional y los programas orientados hacia la solución de problemas de desplazamiento. Asimismo, debe hacerse énfasis en el importante papel que desempeña el Secretario General de las Naciones Unidas en las negociaciones de paz en Guatemala.
83. El *enfoque de género*, método de análisis de la situación de las mujeres y base del marco que tiende a fomentar su participación activa en la sociedad, ha llegado a ejercer una influencia conceptual y operativa importante dentro del proceso, gracias al impulso otorgado al tema en las dos reuniones internacionales de CIREFCA (de Nueva York y San Salvador), en FOREFEM (Primer Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas en Centroamérica), y mediante los aportes del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, UNIFEM, especialmente a través de su participación en la Unidad Conjunta ACNUR/PNUD. En el marco de CIREFCA, se ha logrado establecer un consenso con respecto a la observancia de los derechos humanos de las poblaciones desarraigadas y a la satisfacción de sus necesidades básicas, lo que exige dar una atención adecuada al tema de las mujeres.
84. La Guía del ACNUR de la mujer refugiada, de 1991, el Documento de Política de la Oficina del ACNUR relativo a las mujeres refugiadas de 1990, el Mandato del PNUD sobre “Mujer y Desarrollo” de 1990 y la CEDAW, constituyen el marco jurídico y operativo de atención a la población desarraigada en Centroamérica, siendo por consiguiente los instrumentos fundamentales a partir de cuales debe abordarse esta problemática.
85. En cuanto al tratamiento de la temática del género, las ONGs han tenido un papel importante al retomar muchas de las recomendaciones de FOREFEM y establecer programas de capacitación y de asistencia orientados a mujeres desarraigadas. Los

programas han incluido proyectos de capacitación en enfoque de género y en administración de pequeñas empresas productivas, campañas de difusión y promoción de los derechos humanos y producción de material didáctico.⁸⁴ A la vez, algunas ONGs han hecho propuestas de modificación de algunos instrumentos internacionales y/o de legislaciones nacionales, como alternativa para integrar las necesidades de protección de las mujeres desarraigadas.⁸⁵

VII. PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN

86. Durante los últimos años se ha puesto mucho énfasis en la promoción y difusión del documento de *Principios y Criterios*.⁸⁶ Esta actividad es importante ya que, en la medida en que las personas conocen y ejercen sus derechos y obligaciones, se consolida la concertación, la paz y la democracia y se evitan nuevos flujos de refugiados así como el desarraigo de personas en sus propios países. Además, la promoción y difusión favorece el establecimiento y/o el mantenimiento de estructuras que permitan manejar adecuadamente nuevos casos de refugiados.
87. En los países convocantes de CIREFCA, la promoción se ha realizado con una óptica integrada, es decir, abordando, además del derecho de los refugiados, los derechos humanos y el derecho humanitario.⁸⁷ Esto permite que se desarrolle la aplicación de estas ramas del derecho internacional. Además, instituciones dedicadas a la enseñanza y promoción de los derechos humanos, como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), han incorporado el documento *Principios y Criterios* en su currículum de enseñanza. También, a través de sus diversas actividades, han contribuido a fortalecer los principios enunciados en dicho documento.⁸⁸
88. El Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, consciente de la importancia de la promoción y difusión, ha reafirmado su apoyo a las actividades dirigidas a promover los principios y fomentar el respeto de los derechos humanos. En este sentido, formuló un llamado a la comunidad internacional y al Sistema de las

⁸⁴ La mayoría de estos programas han sido coordinados por el IIDH y financiados por la Unión Europea. Es importante mencionar los talleres realizados en Chiapas, México, y en Yalpamech, Guatemala, en los cuales se integró la capacitación en *enfoque de género* y la difusión de los derechos humanos. Estos talleres han sido complementados con seminarios para capacitadoras realizados en 1993, los cuales continuarán en 1994, que utilizan módulos, manuales y material audiovisual preparados por el IIDH.

⁸⁵ El Centro de Investigación y Acción para la Mujer (CIAM) elaboró en 1993 una propuesta para el establecimiento de un marco jurídico para las mujeres refugiadas, desplazadas, retornadas y repatriadas. Además, se ha visto involucrado en la celebración de talleres de *enfoque de género* y difusión de los derechos humanos de la mujer, principalmente con refugiadas guatemaltecas en Chiapas.

⁸⁶ Según lo establecido en *Principios y Criterios*, párrafo 75.

⁸⁷ Una serie de importantes seminarios con funcionarios de gobierno, organizaciones no gubernamentales, refugiados, académicos y personas interesadas en la materia se han celebrado en Belice, México, y países centroamericanos en los últimos años, dando como resultado una difusión amplia de *Principios y Criterios*.

⁸⁸ Para facilitar el acceso al documento de *Principios y Criterios* así como a otros instrumentos básicos del derecho de los refugiados y los derechos humanos, el ACNUR publicó, con apoyo de PRODERE, una *Compilación* cuyo tiraje fue de 10 000 volúmenes. Esta fue acompañada de una *Compilación de instrumentos interamericanos relativos al asilo, extradición y temas conexos*. Su tiraje fue también de 10 000 volúmenes.

Naciones Unidas, en particular al ACNUR y al PNUD, para que continúen promoviendo actividades destinadas a forjar consenso a nivel local, regional y nacional, favoreciendo la inclusión de los principios de protección y de los derechos humanos aplicables a poblaciones desarraigadas, en las leyes y reglamentos de los países afectados.⁸⁹ El Comité Ejecutivo solicitó también al ACNUR que difundiera ampliamente las normas y los principios de protección internacional, así como las prácticas humanitarias surgidas de la aplicación del *Plan de Acción de CIREFCA* en el campo la protección internacional. Por ello, y en razón de la importancia que tiene la materia del presente documento, se harán llegar ejemplares del mismo, tanto a los países que participan en CIREFCA como a universidades y ONGs, dentro y fuera de la región.

VIII. CONCLUSIONES

VIII.1. Logros del proceso CIREFCA

89. Si bien a través de la *Declaración de Cartagena* la institución universal del refugio se enriqueció con una definición ampliada del concepto de refugiado que encontró su aplicación, especialmente en el área centroamericana, el proceso creativo se desarrolló todavía más por medio de la Conferencia Internacional para los refugiados Centroamericanos, CIREFCA, y su producto fundamental en materia de protección, el documento titulado *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos*, adoptado como documento de referencia en 1989.
90. En sí, el proceso CIREFCA contribuyó al desarrollo de la institución del refugio (con incidencia numérica mayor que el asilo) y, contribuyó también, a pesar de las disparidades en las prácticas seguidas en la región, al desarrollo de la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia.
91. CIREFCA favoreció e impulsó la convergencia entre el derecho de los refugiados, los derechos humanos, y el derecho humanitario, sosteniendo siempre un enfoque integrado de las tres gran vertientes de protección de los derechos de la persona humana. Esta convergencia fue posible gracias al cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países participantes a través del *Plan de Acción Concertado de CIREFCA*, y de los principios y criterios enunciados en el documento antes mencionado.
92. CIREFCA hizo que, por primera vez, todos los participantes (países convocantes, países cooperantes, ONGs y Sistema de las Naciones Unidas) pudieran llevar a cabo un esfuerzo común dirigido a la búsqueda de soluciones regionales adecuadas. La observancia de los derechos humanos fue el eje fundamental de la contribución de los siete países convocantes a los esfuerzos para la paz en la región.

⁸⁹ Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Conclusión sobre la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos*, documento A/AC.96/ XLIV/CPR.3, p. 26, párrafos A y B respectivamente.

93. El proceso CIREFCA tuvo el mérito de, por primera vez, vincular los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados. Este avance cualitativo hizo que los programas y proyectos abandonaran el enfoque asistencialista y asumieran una concepción que introduce elementos de la transición de la ayuda de emergencia al desarrollo. De esta manera, CIREFCA consideró que la asistencia de emergencia y la ayuda al desarrollo son parte de un mismo continuum.
94. Al demostrar el vínculo existente entre derechos humanos, desarrollo y paz, CIREFCA obtuvo el respaldo político de la Comunidad Cooperante, la que movilizó importantes recursos financieros en apoyo a políticas, estrategias y proyectos en favor de las poblaciones desarraigadas de la región.
95. En la búsqueda de soluciones duraderas al problema del desarraigo centroamericano, el proceso CIREFCA permitió por experiencia propia y por fuerza de las circunstancias, avanzar en la temática de la repatriación, promoviendo una serie de movimientos de repatriaciones voluntarias, con el concomitante descenso en el flujo de refugiados en la región. CIREFCA permitió el desarrollo de mecanismos para la repatriación voluntaria. Estos mecanismos propiciaron la participación de los propios interesados (refugiados y sus representantes) en, por ejemplo, la preparación y ejecución del retorno (grupos de trabajo tripartitos, y algunas veces, cuatripartitos). Además, CIREFCA logró el cierre de todos los campamentos de refugiados en Centroamérica.
96. Al crear condiciones para incrementar la participación de los propios interesados, CIREFCA fomentó el diálogo y la concertación en la región, suavizó las tensiones internas, humanizó los conflictos, y dio oportunidades para el diálogo y la concertación entre contendientes. Las repatriaciones voluntarias y la realización de proyectos en zonas afectadas por los conflictos internos promovieron la reconciliación -entre sectores sociales con posiciones políticas antagónicas-, estimulando el entendimiento y el respeto por los derechos humanos.
97. Es importante hacer notar que la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se manifestó de modo continuo y eficaz, y por medio de esa actividad se fortalecieron y se crearon espacios de coordinación y concertación que permiten consolidar su propio desarrollo. La participación de las ONGs complementó la acción de protección de los refugiados propia del ACNUR y la de inserción al desarrollo, propia del PNUD.
98. El tratamiento de la problemática de los desplazados es uno de los desarrollos más significativos de la experiencia centroamericana. A pesar de que los resultados son insuficientes, debe destacarse que se les otorgó asistencia con base en analogía de situación con los refugiados. De esta manera, se amplió en la práctica la esfera de actividad y responsabilidad de organizaciones internacionales, complementando la labor de las instituciones gubernamentales concernidas.
99. También procede destacar la adaptación de la asistencia y de los mecanismos de protección a la situación peculiar de las mujeres, y la participación, cada vez mayor, de las mujeres en la concepción, realización y evaluación de proyectos, así como en el estudio y difusión de sus derechos como mujeres, como seres humanos y como ciudadanas.

VIII.2. Reflexiones finales

- 100.No obstante la incorporación en el proceso CIREFCA de la dimensión de los derechos humanos, hay que profundizar en el examen de ciertos elementos como la violencia generalizada, las violaciones masivas de derechos humanos y los conflictos internos. Hay que dar mayor precisión a las “normas mínimas de tratamiento” (tomando en cuenta desarrollos recientes paralelos en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario).
- 101.El proceso CIREFCA no llegó a lograr prácticas homogéneas o uniformes (v.g., sobre normas de tratamiento mínimo de refugiados) en los países participantes. Se desarrollaron prácticas diferentes (v.g., en cuanto al otorgamiento de residencia permanente y/o naturalización), se adoptaron arreglos ad hoc carentes de mecanismos de seguimiento adecuados, y no todos los compromisos de CIREFCA fueron incorporados al derecho interno de los Estados participantes. Cabe pues examinar las consecuencias de la no consolidación de prácticas (nacionales) homogéneas hasta la fecha y buscar una mayor aproximación y armonización de estas prácticas.
- 102.Al tener en cuenta la persistencia en la región de situaciones de conflicto potencial y la enorme incidencia de la pobreza extrema, conviene dedicar mayor atención a los vínculos entre los problemas de refugiados, repatriados y desplazados, las causas que provocan el desarraigo y el mantenimiento de la paz.
- 103.A la luz de la indivisibilidad de los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales, se debe considerar el problema del desarraigo en un marco de acción orientado a la erradicación de la exclusión social y de la pobreza extrema, contribuyendo con ello a hacer más operativo el concepto de “desarrollo humano”.
- 104.En este nuevo marco, es necesario asegurar que las instituciones nacionales y locales reciban la debida capacitación y los medios que permitan la protección de los derechos humanos de las poblaciones desarraigadas, con especial énfasis hacia los desplazados internos y los refugiados.
- 105.La experiencia de CIREFCA indica la necesidad de fortalecer y ampliar los procesos de diálogo y concertación, al menos en tres direcciones: temas de concertación (abarcando políticas, estrategias, programas y proyectos); actores (favoreciendo una mayor participación de las poblaciones beneficiarias y las de organizaciones representativas de la sociedad civil); y ámbitos territoriales (comunidades, municipalidades, departamentos y/o provincias, regiones).
- 106.En síntesis, es necesario que los países convocantes, la comunidad internacional, la sociedad civil y el Sistema de las Naciones Unidas adopten nuevos compromisos orientados a la erradicación de la pobreza extrema y la exclusión social, que también incluyan la atención al desarraigo. En este marco,

se deberán desarrollar respuestas a nuevas demandas de protección, aunque no estén literalmente contempladas en los instrumentos internacionales vigentes.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ARDIGUA	Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala (en México).
ARMIF	Asociación Regional para las Migraciones Forzadas.
CCPP	Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México.
CEDAW	Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer.
CIAM	El Centro de Investigación y Acción para la Mujer.
CIAV	Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (Nicaragua).
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación (Guatemala).
CODEHUCA	Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica.
CODEORCA	Comité de Organismos de Refugiados Centroamericanos (México).
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (México).
CONARE	Comisión Nacional para Refugiados (Honduras).
DIGEPARE	Dirección General para la Protección y Ayuda al Refugiado (Costa Rica).
FMR	Fórmula Migratoria para Refugiado (México).
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
FOREFEM	Primer Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas en Centroamérica.
GRICAR	Grupo Internacional de Apoyo y Consulta al Retorno (Guatemala).
ICVA	Consejo Internacional de Agencias Voluntarias.
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
INSSBI	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (Nicaragua).
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.

OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONG	Organismo (Organización) No Gubernamental.
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.
OSP	Oficina de Servicios a Proyectos del PNUD.
PIR	Proyecto de Impacto Rápido.
PIR-FEM	Proyecto de Impacto Rápido con Enfoque de Género.
PMA	Programa Mundial de Alimentos.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRODERE	Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer