

MFN 12107

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

X CURSO INTERDISCIPLINARIO EN DERECHOS HUMANOS

22 de Septiembre al 02 de Octubre de 1992

San José - Costa Rica

H/NT10
C t

CATEDRA FRITJOF NANSEN
DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

REFLEXIONES SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL EN LOS '90

Virginia Trimarco

La autora es Encargada de Misión del ACNUR en Santiago de Chile.
El contenido de este artículo es responsabilidad de la autora y
no, necesariamente, refleja la opinión del Alto Comisionado de
las Naciones Unidas para los Refugiados

MFN 12107

Tabla de Materias

	Pág.
Introducción.....	1
I. Situación de refugiados en el Contexto Internacional.....	1
a) Causas del desplazamiento de personas	
b) Desafíos de la protección internacional	
c) Propuestas	
II. La Asistencia y la Protección Internacional.....	3
III. América Latina, Evolución.....	4
a) Centroamérica: Desplazamientos masivos, caracteres generales	
b) Primeros intentos de normativa legal	
i) Antecedentes	
ii) Promoción y desarrollo del derecho	
c) Sentido global al tratamiento del Tema	
i) Esquipulas II	
ii) El proceso de Cirefca	
iii) Soluciones duraderas: Repatriación voluntaria, evolución y desafíos	
iv) Actividades especiales: Forefem	
v) Segunda Reunión de CIREFCA	
IV. Protección Preventiva tendencia de los '90.....	11
V. Conclusión.....	14

Introducción

La señora Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, refiriéndose a los problemas que el ACNUR debe enfrentar en los '90, los enunció de modo simple y esclarecedor. "La situación de los refugiados evoluciona rápidamente en todo el mundo, más rápidamente, en verdad, de lo que cualquiera de nosotros pudiera haber previsto. Cuando el ACNUR entra en su quinta década de actividad, nos enfrentamos a una infinidad de cuestiones para las que no hay una respuesta fácil. Hay que discutir el alcance e interpretación de nuestro Mandato a la luz de las nuevas realidades del mundo que nos rodea. Si estamos comprometidos en la búsqueda de auténticas soluciones permanentes ¿podremos evitar el considerar la cuestión del desarrollo? Cuando hablamos de las "causas fundamentales" de las afluencias de población, ¿podremos eludir el espinoso tema de la violación de los derechos humanos? ¿Cómo podremos mejorar la promoción de las políticas liberales de asilo a la vez que reconocemos las legítimas preocupaciones de los gobiernos en torno a los controles de inmigración?" 1/

Para abordar estas cuestiones y los desafíos que ellas representan, nos referiremos a la situación de refugiados en el contexto internacional de modo general, para luego, focalizar la experiencia desarrollada en América Latina y en particular, en América Central que ha constituido un aporte muy rico en este proceso de cambio tanto en materia de nuevos desafíos en la protección y el derecho internacional de refugiados como en el aporte de soluciones duraderas.

I. Situación de Refugiados en el Contexto Internacional

Los cambios trascendentales registrados en el orden mundial generaron expectativas de solución para la situación de refugiados. Sin embargo si bien se hicieron algunos progresos hacia la solución de ciertas situaciones, como en Centroamérica, a nivel mundial se nota un deterioro progresivo, en particular en razón de las crisis en el Golfo Pérsico, el Cuerno de Africa, el Asia sudoccidental y Europa. La población mundial de refugiados ha alcanzado la cifra exorbitante de 17 millones, record en la historia de la Oficina.

Los procesos democráticos en América Latina y el decreciente número de refugiados permite enfrentar y analizar los desafíos de los '90 con mayor profundidad y distancia evaluando la historia para trazar objetivos adecuados.

a) Causas del desplazamiento de personas

Las raíces de las salidas de personas son a menudo complejas y no están sujetas a rápidas soluciones aún tomando medidas de prevención. En ellas influyen las violaciones serias de derechos humanos, las disparidades de desarrollo Norte-Sur, las disparidades históricas, las divisiones étnicas, los conflictos internos y en menor escala la agresión externa; también la sobrepoblación, la pobreza, la

degradación ambiental y la creciente movilidad global debido al progreso técnico, formando un todo complejo.

Por otra parte, el restablecimiento de las relaciones Este/Oeste, factor positivo para la cooperación internacional, ha profundizado la brecha entre países ricos y pobres, así como entre sectores de la sociedad dentro de los países. La recesión económica mundial, el resurgimiento del nacionalismo, la inestabilidad política y los mayores riesgos del desplazamiento se han sumado a la complejidad del clima internacional, ocasionando en casos extremos, nuevos conflictos productores de refugiados.

No sólo los desplazamientos de refugiados continúan formando parte de movimientos más amplios de poblaciones a través de las fronteras sino que las violaciones de derechos humanos y los conflictos han desplazado a un gran número de personas en situaciones similares a las de los refugiados al interior de los países. En recientes estudios de las Naciones Unidas se indica la existencia de 20 millones de desplazados internos 2/.

La complejidad, magnitud y celeridad de estos desplazamientos, han ido planteando dificultades logísticas y de protección. A veces el contexto en que debe llevarse a cabo una asistencia implica riesgos intolerables para la seguridad.

En otros casos, el incremento del nuevo fenómeno de los desplazamientos internos, como la continua y amarga realidad de los movimientos Sur-Sur han agudizado la carga insoportable en los Estados más pobres. Se ha demostrado por último con creciente evidencia que la solución duradera al problema de los refugiados, sólo puede ser estable y realmente duradera a través de la reintegración significativa, basada en el desarrollo y la reconciliación nacionales.

b) Desafíos de la Protección Internacional

La evolución histórica y el aumento en tamaño y complejidad de la situación de los refugiados constituyen nuevos desafíos a la tarea de dar Protección Internacional. Las nuevas realidades tienen un carácter masivo, de movimientos intra-regionales y transcontinentales, con una composición mixta, de refugiados y desplazados. Más aún, la situación de refugiados en muchos países de asilo se encuentra dificultada por la falta de solidaridad internacional que agudiza las dificultades socio-económicas a nivel nacional. La recepción e integración en los países de asilo se ve desbordada por el crecimiento dramático de grupos de refugiados, y por ende por el aumento de casos sin decisión.

Frente a esta multitud de retos ningún organismo de las Naciones Unidas puede por sí solo superarlas. El marco para una respuesta adecuada del Sistema a las complejas situaciones de emergencia humanitaria lo dió la Asamblea General que aprobó la resolución 46/182 el 19 de diciembre de 1991 sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, constituyendo por ello un hito importante.3/

Estableció asimismo, un Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre con el que el ACNUR coopera estrechamente a fin de explorar la forma de mejor aportar la experiencia para abordar estas complejas situaciones de emergencia.

c) Propuestas

El ACNUR ha mejorado la capacidad de preparación y respuesta a las situaciones de emergencia con una serie de medidas tanto a nivel de personal como de programas que le han permitido estar en condiciones más aptas de hacer frente a las situaciones de emergencia de refugiados en todo el mundo.

Las oportunidades de repatriación voluntaria han sido aprovechadas con cada vez más frecuencia en el contexto de acuerdos políticos negociados bajo los auspicios del Secretario General y en estrecha consulta con todas las partes interesadas. Centroamérica ha resultado terreno fértil para ensayar fórmulas regionales globales destinadas a lograr soluciones duraderas.

Medidas de prevención fueron también promovidas, con el objetivo de disminuir o impedir las corrientes de refugiados pero también con el de eliminar o reducir los factores que inducen los desplazamientos. Especial atención fue puesta, por ello, en la difusión del derecho de los refugiados, en la promoción de este derecho entre todas las partes interesadas así como en la tarea de supervisión.

II. La Protección Internacional y la Asistencia

Dar protección internacional a los refugiados es una de las dos funciones básicas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Es una responsabilidad del Mandato que se realiza como una actividad apolítica, humanitaria y social. La cooperación internacional, sobre la base de principios de la solidaridad internacional y del reparto de la carga entre aquellos países más perjudicados por los movimientos tienen particular impacto. Como así también en vínculo que une el Derecho Internacional de Refugiados, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Cumplen, asimismo, un papel importante las directrices para el proceder de los Estados acordadas de modo multilateral, en particular, a través de las Conclusiones del Comité Ejecutivo de la Oficina. 4/

Las nuevas realidades impulsaron al ACNUR hacia nuevos campos de actividades y han puesto en debate las nociones de la protección internacional tradicional. Entre los temas centrales se refuerza la necesidad de una creciente ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967.5/

Al mismo tiempo se demuestra cada vez más necesario promover la uniformidad en los criterios de determinación, dado que la óptima protección se obtiene cuando los procedimientos son rápidos y

equitativos y se aplican eficazmente las normas internacionales en la legislación nacional y los procedimientos administrativos.

En relación con la asistencia se muestra cada vez más compleja la aplicación de un régimen global de asistencia y protección para creciente número de refugiados que huye de conflictos internos. 6/

Los Estados han respondido al aumento constante de número de refugiados y solicitantes de asilo con una tendencia a limitar sus derechos, a restringir la admisión, el acceso a procedimientos, la seguridad física, la detención y el tratamiento humano. Algunos Estados han estimulado el tratamiento del problema, por medio del reasentamiento o la búsqueda de soluciones alternativas enfocándolas hacia las responsabilidades de los países de origen, la prevención de situaciones que producen refugiados y la solución del retorno de un modo más abarcador. Todos estos cambios han requerido a su vez de una adaptación progresiva de parte del ACNUR a fin de continuar otorgando una adecuada protección internacional.

III. América Latina, Evolución

La presencia del ACNUR comienza en los '60 en América del Sur en particular para atender de los movimientos de refugiados europeos con motivo de la Segunda Guerra Mundial y se consolida con los movimientos de refugiados que se produjeron a raíz de las rupturas institucionales de los '70, en particular, en Bolivia, Argentina, Uruguay y Chile. En algunos casos como el de Chile, el exilio, se extendió más allá de la década. En los '80 se reinicia el camino democrático que se consolidará hacia el final de la década. Los movimientos de repatriación se hacen así frecuentes a medida que en estos países se consolida la democracia. La Oficina, coopera con el retorno voluntario de los refugiados, pero incursiona tímidamente en proyectos de reinserción y reintegración en los países de origen. Una excepción lo constituye el programa de retorno y reinserción de refugiados chilenos que se lleva a cabo a comienzos de los '90. 7/

a) Centroamérica
Desplazamientos masivos, caracteres generales

El itismo Centroamericano comienza a ser el centro del interés de nuestras actividades a fines de la década de los '70. La Oficina del ACNUR para el Norte de América Latina con sede en San José de Costa Rica se establece en esa época para brindar apoyo a las situaciones de refugiados suscitadas en el área por los refugiados del Cono Sur. A poco de establecida, enfrenta un fenómeno masivo de refugiados con motivo de la repatriación de 200.000 nicaragüenses, que buscaron refugio en diversos países del área y que se repatriaban al finalizar la guerra civil en 1979 con el apoyo de la Oficina.

A partir de allí, el problema de refugiados parecía acabado, sin embargo, en 1980 comienza un flujo, también masivo, de movimiento de refugiados y desplazados a raíz de crisis institucionales en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que se extenderá durante toda la

década convirtiéndose en un conflicto de carácter global abarcando al mismo en su conjunto.

La intensidad con la que fueron desenvolviéndose los conflictos internos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua determinó la magnitud de los desplazamientos de miles de personas que se vieron obligadas así a abandonar sus hogares y su actividad económica tradicional. Estos desplazamientos se dieron tanto al interior de países, generando el fenómeno de los desplazados como hacia el exterior, dando lugar a la presencia masiva de refugiados albergados, generalmente, en campamentos ubicados en zonas cercanas a las fronteras.

Las características fundamentales de estos movimientos, que presentaron notorias diferencias con los refugiados del Cono Sur de los años '70, radican en su extracción rural o semi-urbana, los profesionales, obreros, etc. son minoría frente a los campesinos o semi-urbanos de escasos recursos y con bajo nivel de escolaridad. En muchos casos se trata de desplazamientos de localidades enteras. Los guatemaltecos en México y los misquitos en Honduras son en su mayoría grupos de campesinos de etnias americanas, lo que añade a los problemas corrientes de la protección y asistencia a refugiados campesinos la necesidad de preservar su identidad cultural.

El nivel de desarraigo producido en la región fue descrito en los siguientes términos:

"En un período de diez años, casi dos millones de centroamericanos se han desplazado en la región como resultado de la crisis prevaleciente. Hacia el fin de la década de los '80, se han puesto en práctica numerosos programas de asistencia que han aliviado considerablemente la situación de las personas afectadas. En algunos casos, se han establecido soluciones duraderas; no obstante, para la mayoría de las poblaciones desarraigadas, se deben proponer alternativas viables y definitivas."

"Aunque la magnitud del desplazamiento es difícil de medir con exactitud, se considera que, excluyendo el número de refugiados asistidos, unos 200.000, este desplazamiento afecta a 1,8 millones de personas ubicadas en todos los países del área, ya sea porque se vieron obligadas a cruzar una frontera internacional, incluyendo a ellos refugiados que no han sido reconocidos como tales, o aquellos que abandonaron sus hogares manteniéndose dentro de su propio país."

8/

b) Primeros Intentos de Normativa Legal

Este movimiento, sin precedentes por su magnitud que ocasiona el establecimiento de los primeros campamentos de refugiados en América latina y crea, a su vez, la necesidad de su regulación para llevar a cabo una más adecuada protección. Entre los primeros derechos que se tratan de proteger, sin perjuicio del pleno ejercicio del principio de non-refoulement, se encuentran el de la seguridad física de los refugiados en el país de asilo y se aconseja el alejamiento de los campamentos de las fronteras donde la vida y seguridad de los

refugiados corre peligro por acciones bélicas. Al mismo tiempo se discuten las normas de tratamiento humanitario mínimo que el Comité Ejecutivo aprueba en 1981 en la Conclusión 22 refiriéndose a las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala. 9/

En la misma se enumeran una serie de normas mínimas básicas protegiendo principalmente la seguridad física de los refugiados responsabilizando al país de asilo en la preservación de esta seguridad, la libertad de movimiento, el acceso a la asistencia y la satisfacción de necesidades vitales (tales como alimentación, vivienda, servicios sanitarios y de salud), la situación ante la ley, la protección a la familia y los menores de edad (el principio de la unidad familiar adquiere en estas circunstancias particular importancia).

Se reafirma que en situaciones de afluencia en gran escala el asilo, aunque temporario, cumple desde el momento inicial con su primera función, la de preservar la vida y libertad del refugiado.

Con relación al alejamiento de las fronteras del país de origen, que constituye uno de los temas de discusión más sensibles dado que aparece como contrapuesto y cercenando la libertad de movimiento y residencia. La Conclusión 22 recomienda que "en la medida de lo posible debe ubicarse a las personas en busca de asilo a una distancia razonable de la frontera de su país de origen". 10/

El considerar a los refugiados aún en condiciones de asilo provisional como beneficiarios de la prevención y protección de los derechos humanos implicó la posibilidad de que se recurra a los organismos internacionales competentes de conformidad con las normas vigentes en la materia. En cuanto a la función de protección internacional del ACNUR su obligación de no escatimar ningún esfuerzo por promover los derechos de los refugiados emana claramente del mandato recibido de la Asamblea General de las Naciones Unidas y es inherente a la naturaleza humanitaria de la labor que la comunidad internacional ha puesto en sus manos.

Se plantean también, los primeros problemas de elegibilidad, que se realizaba en un caso por caso y dadas las características de los movimientos de refugiados, el ACNUR sugiere la aplicación de una elegibilidad de grupo, prima facie, más adecuada a estos conglomerados permitiendo así una pronta y más eficaz protección ante la emergencia. Costa Rica es pionera en la materia.

i) Antecedentes

El fenómeno de masas de poblaciones que se desplazan a través de las fronteras en busca de protección fue observado primeramente en el continente africano durante el período de descolonización. Ello llevó a la adopción por parte de los Estados Africanos en 1969 de la "Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en Africa". Esta Convención representa el primer esfuerzo de los Estados

en complementar los instrumentos universales de refugiados con disposiciones sobre la protección y asistencia a refugiados en una determinada región, ampliando las causas de reconocimiento para poder responder del modo más efectivo al fenómeno de flujos masivos de refugiados que presentaban en el continente africano rasgos similares a aquellos que más tarde aparecieron en América Central. 11/

ii) Promoción y Desarrollo del Derecho

A fines de 1981, en México, el ACNUR organiza en este marco un Coloquio que se dedicó a examinar los problemas más delicados e inmediatos del asilo y de los refugiados en América Latina con la mira puesta en una evolución creciente y totalmente nueva de la problemática de refugiados.

El Coloquio subrayó la necesidad de extender la protección internacional para adecuarla a las nuevas situaciones sin perder el objetivo central del Mandato de la Oficina de otorgar la protección internacional a los reales beneficiarios, los refugiados. 12/

Respondiendo a esta situación se inicia un proceso de identificación y puesta en práctica de medidas humanitarias para la protección y asistencia de los refugiados en cada uno de los países afectados.

- Coloquio de Cartagena de Indias - Declaración

Así en 1984, dado que la situación de refugiados había crecido notablemente y los problemas que comenzaban a enfrentarse estaban relacionados a la búsqueda de las soluciones permanentes. Los países receptores que sentían la carga exagerada y acusaban un impacto directo en su situación socio-económica, coinciden con el ACNUR para organizar un segundo Coloquio, esta vez en Cartagena de Indias, Colombia, para tratar los problemas de flujos masivos en Centroamérica y determinar posibles soluciones. A los cinco países Centroamericanos se suman Belice y México. 13/

El Coloquio adopta una Declaración que contiene una serie de conclusiones y recomendaciones siendo la más significativa la tercera que se conoce como la Definición ampliada de la Declaración de Cartagena que retoma la definición de la Convención de OUA y la adapta a América Latina. 14/

En otras recomendaciones, la Declaración de Cartagena se refiere a la naturaleza del asilo para reafirmar su carácter humanitario; confirma el principio de no-devolución como eje central de la protección y el de alejamiento de la frontera y la importancia de la repatriación voluntaria en condiciones de dignidad y seguridad y preferentemente al lugar de origen.

La importancia de la Declaración de Cartagena y su Recomendación Tercera, radica en el consenso que muestra sobre determinados principios y criterios por ello ha servido de guía a los Estados en el Tratamiento de los refugiados. Aún cuando su contenido no es obligatorio, los Estados se apoyaron en ella para poder brindar una efectiva protección. En realidad, la Declaración revitaliza la

tradición latinoamericana de asilo y al mismo tiempo tiene por vocación consolidar una costumbre regional en el tratamiento de los refugiados, repatriados y personas desplazadas. Asimismo, la Declaración ha adquirido fuerza a través de diferentes pronunciamientos de reconocimiento y apoyo por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea General de los Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Parlamento Andino, el Parlamento Europeo y el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Asimismo merece mencionarse su inclusión en las legislaciones nacionales de algunos países latinoamericanos como Ecuador y Bolivia. 15/

c) Sentido Global al Tratamiento del Tema

i) Esquipulas II

La experiencia fue demostrando que el problema de los refugiados centroamericanos, sea desde el punto de vista del individuo y su necesidad de protección y asistencia o desde la óptica del Estado receptor, está íntimamente vinculado a la historia y coyuntura política de la Región. Los acontecimientos políticos, sociales y económicos influyen en el fenómeno de desplazamiento de personas y viceversa. De igual manera, las normas jurídicas para el tratamiento de los refugiados están interrelacionadas con las realidades sociales y económicas y, a su vez, dependen de éstas. Los flujos masivos de refugiados afectan no sólo el orden interno y la estabilidad de los países receptores, sino también llegan a tener impacto en la estabilidad política y social y el desarrollo de regiones enteras, arriesgando así la paz y seguridad internacionales.

El fenómeno de los refugiados centroamericanos concitó así la atención de los países afectados y de la Comunidad Internacional y contribuyó en buena medida a la internalización de los esfuerzos de paz. En 1987, los cinco Presidentes de los países centroamericanos marcan un hito histórico en las negociaciones de paz. Dan una solución global a la crisis que afectaba al istmo por casi una década, suscriben, el 7 de agosto, en Ciudad de Guatemala, el Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, conocido también como Esquipulas II. En él se consagra un capítulo completo a la necesidad de proteger y asistir a los refugiados y a las personas desplazadas así como a la repatriación voluntaria, incorporando formalmente el fenómeno de los refugiados y desplazados al proceso de paz. 16/

La consolidación de una paz estable y duradera en la Región, necesitó del apoyo y colaboración de la Comunidad Internacional, un trabajo coordinado con los gobiernos involucrados, con la colaboración de agencias no gubernamentales, internacionales y otras agencias del propio sistema de las Naciones Unidas, a fin de revertir la situación existente.

ii) El Proceso de CIREFCA

Sustentados en este proceso apoyados en Esquipulas II, con la mira en

la solución global al problema de los refugiados, los países afectados por la presencia convocan a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) que se realizó en 1989, en la Ciudad de Guatemala, con el apoyo del ACNUR, el PNUD y el Secretario General de las Naciones Unidas. Asistieron 56 delegaciones gubernamentales, 20 organismos internacionales y 36 organizaciones no gubernamentales. La Conferencia adoptó una Resolución y un Plan de Acción Concertado. En ellos se reconoce explícitamente que las soluciones a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados constituyen parte integral de los procesos de paz, democracia y desarrollo que tienen lugar en Centroamérica. 17/ CIREFCA plantea importantes retos que se refieren al establecimiento de parámetros razonables que permitan desembocar en el desarrollo económico y social eliminando las secuelas del desarraigo y tendiendo a la normalización de la vida de los beneficiarios. Con esta óptica, la cooperación interagencial que ella plantea adquiere una importancia capital, poniendo el acento de las actividades en aspectos vinculados al desarrollo. A nivel de los países beneficiarios, CIREFCA plantea la necesidad de complementar estrategias de cooperación bilateral con la cooperación multilateral. Esto resulta particularmente importante dado que algunos de los países se encuentran desarrollando planes de reconstrucción.

En el marco de CIREFCA, el ACNUR consolida las nuevas tendencias en la protección internacional y la asistencia, diseñando una estrategia orientada hacia el futuro con la atención centrada en la preparación, prevención y solución de situaciones de emergencia y abordando el problema de los refugiados en su totalidad, desde el éxodo y socorro hasta el regreso y la reintegración. El ACNUR se empeña así, en buscar nuevas fórmulas para hacer frente a los nuevos retos y encontrar soluciones duraderas en el desempeño de su mandato. Las Comisiones Tripartitas o mecanismos similares de consulta, en las que participan los Estados de origen y de asilo junto a los refugiados y al ACNUR como mediador continúan constituyendo instancias válidas para la consecución de derechos y garantías a las poblaciones desarraigadas inimaginables en otras circunstancias.

El documento jurídico aprobado durante la Conferencia es de particular interés puesto que es el primero que se refiere de un modo estructurado a las principales normas jurídicas y aplicables en la Región conjuntamente con la práctica para dar solución a los problemas planteados en la Conferencia. 18/

iii) Soluciones Duraderas:

Repatriación Voluntaria, Evolución y Desafíos

Los flujos masivos de refugiados centroamericanos han ido desapareciendo progresivamente hacia a fines de la década. Los programas de repatriación y reinserción de las personas en sus países de origen adquieren por lo tanto importancia creciente. Los campamentos de refugiados, un triste testimonio de casi un decenio de conflictos, se han ido cerrando, en gran parte como resultado del proceso puesto en marcha por CIREFCA en apoyo del Plan de Paz de Esquipulas II.

Las repatriaciones masivas iniciadas en la segunda parte de los '80 adquieren mayor envergadura. En particular a El Salvador, desde Honduras donde se inician caminos de paz y reconstrucción a través del diálogo bajo la convocatoria de las Naciones Unidas que culminarán con el establecimiento del ONUSAL, programa de Naciones Unidas destinado al seguimiento y supervisión, en los aspectos de Derechos Humanos, militares y Políticos para la aplicación de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, México. Siendo éste, el primer esfuerzo de esta naturaleza en América Latina en el que las Naciones Unidas tiene un rol central en el mantenimiento de la Paz. 19/

Las elecciones en Nicaragua de comienzos de 1990 marcan un hito importante, con la transmisión del poder luego de elecciones libres, teniendo una repercusión considerable en el incremento de repatriaciones masivas hacia ese país y en los programas de reconstrucción. Como parte de las nuevas fórmulas orientadas a las soluciones duraderas y los nuevos enfoques de la asistencia para la reintegración se ensayan con éxito los proyectos de "impacto inmediato" para las comunidades de repatriados, en Nicaragua, contribuyendo a su asentamiento rápido en las comunidades. Se pone de manifiesto la importancia de la incorporación del país de origen como un actor clave en la búsqueda mancomunada para una solución global al problema de los refugiados.

Entre los desafíos que se enfrentan en el ámbito de las repatriaciones voluntarias está la necesidad de respaldar el derecho humano fundamental del refugiado de volver a su país de origen, aún cuando el retorno se realice a un país que se encuentre aún con situaciones de persecución o violencia generalizada y/o donde la Oficina no tiene presencia fija. Esta decisión pareciera contrastar con la necesidad de promover la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad y donde le sea permitido el acceso al ACNUR a fin de controlar la reinserción en el país de origen, política respaldada por los Estados y por Resoluciones de la Asamblea General.20/ Aún cuando el dilema subsista la opción tomada refuerza el contenido voluntario individualmente expresado como eje de las repatriaciones que por ello continúan realizándose.

La magnitud y complejidad de los procesos de repatriación en marcha en Centroamérica abarcan desde el transporte de las personas a sus países de origen, garantizando el flujo de información adecuada a los refugiados a fin de que puedan tomar una decisión bien fundada, hasta la comprobación del carácter voluntario del regreso, la negociación de garantías o amnistías, y la obtención de permisos para regresar, supervisando a la vez, el trato recibido al regreso. Los problemas encontrados en dicha supervisión, se relacionan con detenciones y encarcelamiento de repatriados después de su regreso siendo las dificultades en la supervisión mayores en el caso de la repatriación espontánea.

Para lograr el éxito en las operaciones de repatriación voluntaria se exige la movilización de recursos adecuados y el mantenimiento de condiciones de seguridad en el país de origen. En particular cuando ésta tiene lugar durante el proceso en curso de solución política del

conflicto. El proceso iniciado por CIREFCA permitió realizar nuevos progresos en este sentido dado que favoreció el tratamiento de soluciones globales.

iv) Actividades Especiales: Forefem

CIREFCA dió marco para la realización del Primer Foro Regional de Mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas (FOREFEM) que tuvo lugar en febrero del año en curso en Guatemala bajo los auspicios del ACNUR y del PNUD. La iniciativa fue el resultado de un proceso de evaluaciones realizadas en algunos de los países sobre la situación de las mujeres desarraigadas. Con el fin de generar modelos concretos de programas que incluyan en su preparación un enfoque acorde con el análisis de género, favoreciendo de este modo a sectores especialmente desprotegidos de las poblaciones desarraigadas en la región. 21/

v) Segunda Reunión de CIREFCA

Dentro del desarrollo más reciente de este proceso a raíz del fin del primer ciclo de actividades de CIREFCA fue convocada por los países de la Región la Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA que tuvo lugar en abril del año en curso en San Salvador. La organización estuvo a cargo en forma conjunta entre el ACNUR y el PNUD. Se aprobó una Declaración que resalta la continua contribución del proceso de CIREFCA a la consolidación de la Paz en la región mediante el diálogo, la coordinación y la acción concertadas entre las distintas partes interesadas aprobándose asimismo, la prolongación por dos años, hasta mayo de 1994, del Plan de Acción. 22/

Importantes promesas de apoyo financiero destinadas a llevar a cabo las actividades de la CIREFCA presentadas en la Reunión fueron también parte de sus resultados concretos. Entendiéndose de este modo que, al menos, en la primera mitad de esta década el acento continuará en la consolidación de los procesos de paz y desarrollo orientados al crecimiento de la Región. De la solidez de estos procesos dependerá el futuro de los movimientos migratorios. Sin duda se han dado importantes avances en particular en El Salvador y Nicaragua pero es aún prematuro evaluar la solidez de los mismos. La evolución de la situación en Guatemala tendrá también efectos en la consolidación de este proceso.

IV. Protección preventiva: tendencia de los '90. 23/

La década de los '90 encuentra a América del Sur en procesos de consolidación democrática en los distintos países. La situación de refugiados de esta parte del continente es estable aún cuando los procesos de retorno y reinserción se encuentran todavía inacabados, como es el caso de Chile. Sin embargo, dada la fragilidad de algunas democracias comienzan síntomas de inestabilidad interna que podrían estar al origen de nuevos fenómenos de refugiados, en particular, en países como Perú y Colombia. Nuevas figuras necesitadas de la

protección internacional, tales como posibles solicitantes de refugio provenientes de regímenes democráticos, dentro de un mundo cada vez más renuente a aplicar políticas liberales a grandes movimientos migratorios. Las presiones para tratar de prevenirlos se acentúan y por ende, la de actuar en los países de origen con los desplazamientos de poblaciones.

Dado que la alternativa legítima del Mandato continúa siendo aquella que orienta las tareas humanitarias a favor de los refugiados la Oficina con cada vez mayor intensidad se ha referido a la necesidad de entender su rol a través de la comprensión de las realidades políticas y otras que dan origen a los movimientos de refugiados y que en consecuencia tienen influencia en ello.

Tradicionalmente la aplicación del Mandato humanitario y apolítico de la Oficina fue entendida como excluyente de actividades en el país de origen. Pero analizando la evolución del rol del ACNUR a través de la experiencia se ha demostrado que el Mandato es suficientemente flexible para permitir, la adaptación a las nuevas circunstancias, incluyendo en áreas de prevención, y protección en el país de origen.

Para confrontarse a esta nueva etapa de desafíos, la presencia del Alto Comisionado en América del Sur se encuentra más arraigada que en las décadas anteriores. Los países del área tienen una consciencia más estructurada de la importancia de la aplicación de los principios internacionales de protección. La mayoría son parte de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y al Protocolo Adicional de 1967, las reservas geográficas o temporales que existían han sido levantadas. Sólo resta el establecimiento de legislaciones nacionales y criterios de elegibilidad en algunos de ellos.

Aún cuando los principios de protección durante las pasadas décadas se han referido tradicionalmente a la etapa del asilo, tratando el problema de los refugiados desde el momento de la salida hasta el momento en que se logra una solución. La tendencia creciente se orienta a tratar el problema de los refugiados desde sus raíces, incluyendo las soluciones en los países de origen, llevando el tratamiento de los principios de protección a nuevas áreas como las de prevención y solución de movimientos de refugiados, en los propios países de origen.

En este sentido van las reiteradas resoluciones de la Asamblea General ampliando el Mandato a situaciones específicas en Asia o Africa y en América Latina. Se entiende el Mandato de la Oficina de otorgar protección internacional y buscar soluciones al problema de los refugiados, unido al impulso de estimular y llevar a cabo acciones que previenen o reducen la salida de refugiados.

La resolución 46/106 de la Asamblea General de diciembre de 1991 apoya esta interpretación y sostiene que la actividad de explorar nuevas opciones y estrategias preventivas son consistentes con los principios de protección, así como, con formas de responsabilidad del Estado y el reparto de la carga, que a su vez deben ser reforzados.

Si bien, es cierto que en Centroamérica la profundización de los procesos de paz y desarrollo de la Región acompañaron esta evolución en el resto de América Latina, y en especial en América del Sur es materia de discusión y análisis.

Como mencionara, la situación de algunos de los países del área de gran inestabilidad interior ha demostrado la necesidad de buscar nuevas opciones para referirse al problema de los refugiados de un modo abarcador y global, realizando a veces actividades a ambos lados de las fronteras.

La cuestión que se plantea en estos casos implica además del hecho de involucrarse en tareas de prevención y solución de los problemas de los refugiados o personas en situaciones similares en los países de origen, establecer asimismo, los parámetros de tales actividades y su relación con las tradicionales actividades de protección en el país de asilo.

La discusión queda así centrada en las actividades de prevención que podrían cubrir un amplio espectro de tareas, es por ello, lo más prudente que para su involucramiento el Alto Comisionado necesite y/o solicite la autorización de la Asamblea General o del Secretario General para tal ejercicio. Dicha solicitud al Secretario General tiene sus fundamentos en la Resolución 2956 (XXVII Período de Sesiones) que se refiere a actividades del Alto Comisionado en relación directa con su experiencia y conocimiento humanitario. 25/ Esto adquiere importancia en los casos en que la protección preventiva sea requerida para las personas desplazadas en sus países de origen y con el fin de prevenir su salida hacia terceros países, encontrándose envueltos recursos financieros y humanos en gran escala.

Las funciones primordiales del ACNUR en la década de los '90 continuarán siendo las de asegurar la protección internacional a los refugiados y demás personas de la competencia de la Oficina y facilitar soluciones duraderas a sus problemas. Aún cuando el objetivo último de la protección -ofrecer soluciones duraderas- no ha variado, las nuevas dimensiones del problema mundial de los refugiados, durante el último decenio, han provocado un cambio en el orden de preferencias en favor de las soluciones duraderas. La repatriación voluntaria es cada vez con más frecuencia la solución elegida. Al mismo tiempo, la comunidad internacional se muestra cada vez más dispuesta a reconocer la necesidad de prevenir las circunstancias que obligan a las poblaciones a huir, y a tomar medidas al respecto.

V. Conclusión

A modo de resumen, el marco de referencia para las actividades del ACNUR permanece en los principios fundamentales de protección, siendo el esencial entre ellos el principio de no-devolución. No debe haber ambigüedad en el ámbito de esta protección básica. La Oficina continúa promoviendo el derecho de todos los refugiados a buscar y recibir asilo y al mismo tiempo ser tratados de acuerdo a los principios humanitarios básicos establecidos en la Convención de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967. La garantía del respeto de los derechos de los refugiados constituye la esencia de la protección. En tal sentido toda contribución a los esfuerzos destinados a fortalecer la observancia de los derechos humanos fundamentales constituye un importante aspecto de las actividades de protección del ACNUR, al contribuir a prevenir las circunstancias que obligan a los refugiados a huir y a facilitar las condiciones que les permitan regresar.

La insolubilidad de muchos problemas de refugiados y la aparición de nuevas y complejas situaciones de refugiados fueron la base que puso de relieve la importancia de los esfuerzos encaminados a encontrar nuevos planteamientos e instrumentos a la protección de los refugiados.

Las actividades desarrolladas en el último decenio, extendieron de hecho la competencia más allá de aquellas personas que fueron originalmente contempladas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional de 1967 así como en el Estatuto de la Oficina. Se admitieron otras personas, forzadas a dejar sus países debido a conflictos armados, desórdenes o violencia social generalizada. En ello el rol de la Declaración de Cartagena ha sido preponderante en América Latina.

El centro de la Protección Internacional y núcleo del Mandato, continuó siendo el desplazamiento unido a la falta o necesidad de protección constituyendo la esencia del contenido de la participación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Aplicándose, el mismo razonamiento a las personas desplazadas dentro de sus propios países por razones similares a las de un refugiado. La Oficina en principio no tiene competencia para este grupo, a pesar de ello ciertas responsabilidades se han ido asumiendo dependiendo de sus necesidades de ayuda y de protección. En este contexto, el ACNUR ha indicado su disposición a extender su habilidad humanitaria a los desplazados internos, sobre la base de análisis caso a caso y en respuesta a las solicitudes del Secretario General. Esta es una parte importante de los retos de la protección internacional de los '90.

Además de sus actividades tradicionales de protección, tales como la prevención de la devolución y la defensa de los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo en los países de asilo, la Oficina participa cada vez más en actividades en los países de origen con los refugiados que regresan, los repatriados, y también con las personas desplazadas en el interior de sus países. Dichas actividades en los países de origen están orientadas a facilitar la protección y asistencia a las personas cerca de su hogares y promover el retorno voluntario de aquellos que se han visto obligados a abandonarlos.

La atención a los desarraigados y otras víctimas se debe a las crecientes necesidades humanitarias a las que se encuentran sometidos y se llevan a cabo en coordinación y colaboración con otras agencias del sistema de Naciones Unidas así como con agencias no-gubernamentales en los dos lados de las fronteras de los Estados concernidos.

Las tareas de prevención directa son actividades específicas dentro de los países de origen de tal modo que la gente no se sienta obligada a atravesar la frontera en busca de protección. Esta protección, que sólo puede alcanzarse como un esfuerzo cooperativo entre Estados y Organizaciones, debe distinguirse de la protección internacional e implica un monitoreo/control internacional de derechos humanos fundamentales y la seguridad física de los desplazados internos, con una acción de seguimiento apropiada.

La cooperación entre agencias es especialmente importante, teniendo en cuenta la complementación de los mandatos y experiencias de las organizaciones pertinentes y la necesidad de coordinar las propuestas. CIREFCA ha dado, en este sentido, una magnífica experiencia.

Las actividades dentro del marco interagencias se refieren también a la prevención indirecta y están orientadas a mejorar la correlación entre migración, flujos de refugiados y desarrollo y problemas ambientales. Para adquirir la importancia que merecen necesitan ser respaldadas y seguidas activamente por los Estados ubicando el tema de los refugiados con énfasis en las agendas de las agencias de desarrollo y financieras.

Estas nuevas direcciones o alcances sólo pueden ser parte de un esfuerzo cooperativo que involucre a gobiernos, otras organizaciones internacionales y ONGs que trabajen en conjunto. Recibiendo al mismo tiempo el apoyo de instituciones académicas, medios de comunicación y otros segmentos influyentes de las comunidades nacionales. Sin ello el refuerzo de la protección será difícilmente alcanzado.

Este es el sentido de esta reflexión que está orientado a contribuir al estímulo de la acción para la consecución de una protección que, apoyada en la ya rica experiencia reciente, sea cada vez más dinámica, operativa y orientada a la búsqueda efectiva de soluciones para continuar contribuyendo a la paz y la reconciliación mediante la búsqueda incesante de soluciones humanitarias duraderas.

Notas de pie de página

- 1/ Mensaje de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, señora Sadako Ogata, en la inauguración de la revista "Refugiados", uno de los instrumentos más importantes de promoción y difusión del ACNUR. Revista Refugiados, Edición Octubre 1991, pág. 5
- 2/ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas titulado Un Programa de Paz, presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, publicado por Naciones Unidas - Nueva York, 1992 página 7.
- 3/ Consolidación de la coordinación de asistencia humanitaria de emergencia del sistema de Naciones Unidas. Resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 19 de diciembre de 1991. Véase Documento A/46/L.55 y Corr. 1.
- 4/ Nota sobre Protección Internacional Excom 41 Sesión. Doc. A/AC.96/799
- 5/ Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967. Son parte a ellos 113 países, de los cuales 23 en América Latina.
- 6/ op.cit supra 4/ p.54
- 7/ El 8 de noviembre de 1989 se firmó un Convenio entre el Gobierno de Chile, el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones para la realización de programas de retorno y reinserción de exiliados chilenos que deseen regresar voluntariamente al país en el que se establecen las actividades de cada una de las agencias y determinación de los beneficiarios. La validez del Convenio se extiende por igual período que la Oficina Nacional de Retorno instaurada por el Gobierno de Chile, hasta diciembre de 1993.
- 8/ Descripción realizada como parte del análisis de los desafíos que la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) y la aplicación de su Plan de Acción promovieron. Documento ACNUR preparado para CIREFCA II - Capítulo I.
- 9/ Conclusión Nº22 sobre protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala (XXXII) 1980. Véase Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados publicado por ACNUR, Ginebra.
- 10/ Op.cit supra II.B.Párrafo 2.g).

- 11/ Convención de OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en Africa Véase Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al Asilo y a los Refugiados-ACNUR- División de Protección Internacional, Ginebra - 1984. pág. 126. En su artículo I dice textualmente: "Definición del Término refugiado 1. A los efectos de la presente Convención, el término refugiado se aplicará a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del tal país o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a dicho país.
2. El término refugiado se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad..."
- 12/ Coloquio de México organizado por la Universidad Autónoma de México y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y con los auspicios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Los trabajos fueron publicados por la UNAM. Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina, UNAM, México, 1982.
- 13/ Coloquio promovido por el ACNUR para estudiar los aspectos jurídicos y humanitarios de los refugiados en América Central. Dicho coloquio se celebró en la ciudad de Cartagena de Indias en 1984 bajo los auspicios del Gobierno de Colombia, y fue el esfuerzo conjunto del ACNUR, la Universidad de Cartagena de Indias y el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo. Las memorias del Coloquio fueron publicadas en La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. ACNUR, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y Universidad Nacional de Colombia, 1986.
- 14/ Op. cit supra 13/. Véase Declaración de Cartagena, ACNUR. En su Conclusión Tercera dice textualmente: "...Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA

(artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público..."

- 15/ Numerosas resoluciones refuerzan la importancia de Cartagena. Las legislaciones de Ecuador y Bolivia la establecen explícitamente como opción para casos especiales de movimientos de refugiados. La práctica las ha consagrado en Centroamérica y gran parte de América Latina.
- 16/ Procedimiento para el Establecimiento de una Paz Firme y Duradera en Centroamérica, A/42/521-S/19085, anexo; véanse Registros Oficiales del Consejo de Seguridad, (XLII), 1986. Suplementos de julio, agosto y septiembre de 1987, Doc. S/19085.
- 17/ Resolución y Plan de Acción Concertado adoptado por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos CIREFCA/89, Abril 1989.
- 18/ "Principios y criterios para la Protección y Asistencia a Personas Refugiadas, Retornadas y Desplazadas en América Latina". Documento CIREFECA/89/9 de Abril de 1989.
- 19/ Acuerdo de Paz de Chapultepec suscrito por el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Panorama Centroamericano/Temas y Documentos de Debate pág.1 a 92.
- 20/ Conclusión Nº40 sobre Repatriación Voluntaria (XXXVI) 1985. Véase Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados publicado por ACNUR, Ginebra.
- 21/ Declaración y Compromiso de FOREFEM, Primer Foro Regional.
- 22/ Declaración de la Segunda Reunión Internacional de CIREFCA CS/92/11.
- 23/ Este capítulo está basado en el Informe del 6 de julio de 1992 presentado por el Grupo de Trabajo de la Protección Internacional creado por la Alta Comisionada para analizar los temas actuales más importantes de Protección Internacional. Este informe fue condensado en un documento interno del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

24/ Resolución 46/106 de la Asamblea General de Naciones Unidas del
16 de Diciembre de 1991. Documento A/46/705 de Naciones Unidas

25/ Resolución 2956 de la Asamblea General de Naciones Unidas de
fecha 12 de Diciembre de 1972.