

EL PROCESO DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS (CIREFCA)

Dr. Juan Amunategui

DR. JUAN AMUNATEGUI

Representante Regional para Centroamérica y Panamá del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Introducción

1 El establecimiento de las Naciones Unidas en 1945 marcó un nuevo comienzo en los asuntos de la comunidad internacional. Los objetivos de las Naciones Unidas como son descritos en su Carta son principalmente:

- el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional;
- el desarrollo de las relaciones amistosas entre naciones, basadas en el respeto del principio del derecho igual y la autodeterminación de los pueblos.

Pero también:

- la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales económicos, sociales, culturales y humanitarios y en la promoción del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. En cuanto al tema de los refugiados, en el derecho internacional ya el principio de cooperación internacional se planteó en la convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, en su preámbulo que declara:

"Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional".

3. A nivel regional y legal se puede mencionar la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984 con:

- su definición amplia del refugiado ("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");

- y también compartiendo los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, I.A. solicitando "A la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales y otros organismos y agencias".

4. También a nivel regional se han tomado varias iniciativas de cooperación internacional para encontrar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados:

- el Plan de acción global sobre los refugiados indochinos (1989);

- Sarred o la conferencia internacional sobre la situación de los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas en Africa meridional (Oslo, 1988) con su Declaración y Plan de Acción de Oslo;

- y "last but not least", CIREFCA.

I. Antecedentes

5. Durante la década de los 80, Centroamérica pasó por una de las situaciones más difíciles de su historia. Los conflictos internos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua tuvieron un impacto devastador sobre las economías de la región, dando lugar a la destrucción de la capacidad productiva y de infraestructura, al mismo tiempo que se desarticulaba el tejido social de sociedades enteras, generando tensiones regionales e internacionales. Miles de personas tuvieron que huir de sus hogares y abandonar sus actividades económicas tradicionales. Los desplazamientos ocurrieron tanto al interior de las fronteras nacionales, como fuera de ellas, y dieron lugar al fenómeno del desplazamiento interno, del refugio y del desplazamiento a otros países.

6. Desde el inicio de los movimientos de refugiados, con la ayuda de la comunidad internacional, los países receptores respondieron proporcionando asistencia de emergencia y ayuda de otros tipos, en estrecha colaboración con el ACNUR y otras agencias, y en algunos casos, promoviendo soluciones durables.

7. Las dimensiones y el impacto exactos del fenómeno de desarrollo no eran bien conocidos. En 1989 los países participantes cuantificaron el impacto del fenómeno del refugio y, produjeron estimaciones oficiales del número de personas desarraigadas por los conflictos en la región: 2 millones de personas. Ello permitió dar una idea de la dimensión del reto a enfrentar en la evolución hacia la paz y su consolidación. De dicho total, unos 150.000 eran personas reconocidas como refugiados, quienes recibían asistencia internacional en los países de asilo, especialmente a través del ACNUR. Un segundo grupo importante lo constituyen los repatriados, unos 61.500 a esta fecha, que ya habían regresado voluntariamente a sus países de origen.

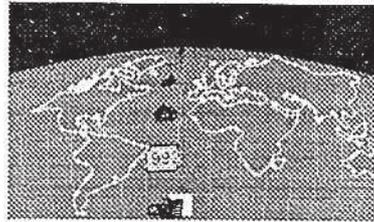
8. Los conflictos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, condujeron también al desplazamiento de un tercer grupo de personas, los desplazados internos, quienes, permaneciendo en sus países, fueron desplazados de sus comunidades de origen o residencia habitual y permanecieron "sin techo en el interior de las fronteras de sus propios países y sin medios de subsistencia". Por último, el cuarto grupo estaba formado por personas que ya no podían sobrevivir o llevar a cabo una vida normal o a consecuencia de los conflictos en sus países. La magnitud del fenómeno representado por estas dos últimas categorías de personas desarraigadas, adicionalmente a la de los refugiados reconocidos, se estimó en 1.8 millones de personas que se vieron desarraigadas en los países de la región.

9. El ACNUR decidió organizar una reunión de expertos independientes para examinar los problemas de los refugiados centroamericanos. Dicho grupo asesor empezó a reunirse en 1987 y al final de dicho año, había propuesto una serie de objetivos que dieron pie a la reflexión, así como a una metodología para una conferencia internacional sobre refugiados centroamericanos que debía celebrarse en 1988.

10. Mientras el proceso de paz regional empezó a mitad de los años 80 con los esfuerzos de mediación del Grupo de Contadora y, en el marco de las dificultades del proceso, los presidentes de los cinco estados centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) firmaron el 7 de agosto de 1987, en Guatemala, un acuerdo de paz llamado "Procedimiento para el establecimiento de una paz firme y duradera en Centroamérica". En el preámbulo de dicho acuerdo, conocido como los Acuerdos de Esquipulas II, aparecen una serie de conceptos que sirvieron de base a CIREFCA, y que se incluyen en el plan de acción concertado. Uno de ellos, es la convicción de que la paz y el desarrollo son

inseparables. Además, los presidentes centroamericanos reconocieron que no podía alcanzarse una paz duradera sin iniciativas para resolver el problema de los refugiados, desplazados y repatriados en la región.

11. Siguiendo una sugerencia hecha por la subcomisión sobre refugiados y desplazados, órgano subsidiario del Comité Ejecutivo de Esquipulas II, surgió un nuevo enfoque: la situación de los desplazados sería discutida en la conferencia internacional con el mismo nivel de relevancia que el problema de los refugiados. Se buscaba una metodología más integral a la resolución del fenómeno del desarraigo en la región, y un involucramiento activo del Secretario General de las Naciones Unidas, el ACNUR y el PNUD.



MEMORIA
Seminario Internacional
EL FUTURO DE LA
COOPERACION INTERNACIONAL

12. En marzo de 1989 se lleva a cabo en Guatemala la conferencia titulada Conferencia Internacional sobre Refugiados y Desplazados Centroamericanos (CIREFCA). Asisten, además de los 7 países afectados, más de 55 países, 22 organismos intergubernamentales y 63 organismos no gubernamentales. El Secretario General de las Naciones Unidas y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados participaron en esta conferencia.

II. Resultados de la conferencia

13. Sin temor a equivocarse creo que CIREFCA fue una conferencia decisiva y determinante para la puesta en marcha de soluciones para esta problemática de las poblaciones desarraigadas en la región. CIREFCA es una sigla, fue una conferencia, pero sobre todo CIREFCA es un proceso y un marco de acción.

La metodología que se utilizó para la preparación de la conferencia determinó en gran parte su éxito. CIREFCA fue el resultado de la voluntad de los países centroamericanos, México y Belice de buscar solución a la problemática de las poblaciones desarraigadas: refugiados, repatriados, desplazados internos y externos.

14. Esta voluntad de buscar soluciones quedó de manifiesto en la manera de preparar la conferencia para la que los países afectados prepararon cada uno su diagnóstico. Cada diagnóstico contenía:

- a. El "diagnóstico" del problema en sí mismo: sus antecedentes, sus causas, identificación y tamaño del problema, percepción del gobierno, del ACNUR, del PNUD.

b. Una propuesta de solución o de soluciones para el problema.

c. Los compromisos del gobierno afectado.

ch. Una petición de ayuda financiera a la comunidad internacional para poner en marcha esos proyectos de soluciones y esos compromisos.

15. Los países que asistieron, se expresaron también en CIREFCA y la expresión de todos estos países juntos produjo como resultado en CIREFCA la "Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos". Una declaración y un plan de acción que constituyen un documento valioso.

Una declaración y un plan de acción que suponen: un respaldo diplomático importante a la conferencia, una promesa de apoyo financiero y sobre todo un marco prometedor para las actividades futuras de solución para las poblaciones desarraigadas. Un plan de tres años de duración. Un plan que proponía las soluciones prácticas.

16. Objetivos del plan. Haciendo una breve síntesis, los objetivos básicos del plan de acción prevén los siguiente:

a. Para los refugiados:

— en vez de asistencia de emergencia, buscar e implementar soluciones durables para superar la recurrencia y el asistencialismo;

— en lo que respecta de las soluciones durables: el plan constata que para los refugiados en la región solamente hay dos: repatriación voluntaria e integración local (los campamentos no son una solución).

b. Para los repatriados: se desprende del plan que la repatriación como movimiento físico no es suficiente para la población que se repatria, sino que hay muchas condiciones sin las cuales la repatriación voluntaria no es una verdadera solución durable (entre ellas, la más importante el acceso a los medios de subsistencia).

c. Para los desplazados: se estima que han sido los "olvidados" durante mucho tiempo y que es imprescindible mejorar su situación y que sean también sujeto de programas de desarrollo, para que vuelvan a tener una vida normal y productiva junto con las comunidades que los acogen.

Mecanismos de seguimiento

17. Una característica distintiva del plan de acción del CIREFCA fue el establecimiento de mecanismos de seguimiento. Es decir, que CIREFCA no muere al día siguiente de la conferencia, sino que continúa y tiene mecanismos que permiten examinar los avances en la ejecución de la puesta en marcha de las soluciones concretas.

a. A nivel nacional

En cada país:

— Un comité nacional de coordinación para priorizar los proyectos, adaptarlos a las necesidades, ver su ejecución, realizar los informes de avance, coordinar con todos los actores: ONG, asociaciones, agencias internacionales, países cooperantes;

— grupos de apoyo: agencias/gobierno/cooperantes.

b. A nivel regional

— Apoyo a las instancias tripartitas;

— apoyo a las reuniones de los siete países que componen el comité de seguimiento;

— una unidad conjunta de apoyo a CIREFCA con funcionarios de PNUD y ACNUR.

c. A nivel internacional

— Involucrar a todos los interesados en el proceso;

— reunión anual para evaluar la aplicación del plan de acción y coordinar las actividades de apoyo adicionales que se requieren.

III. Impactos y logros de CIREFCA

18. Más de tres años después, el fenómeno del desarraigo se ha modificado notablemente. El proceso de paz regional ha logrado avances innegables con la pacificación y reconciliación de Nicaragua, la firma de los acuerdos de paz en El Salvador y los avances en la búsqueda de la paz en Guatemala. Aprovechando estos logros de la paz en la región, pero al mismo tiempo participando activamente y significativamente en su consolidación, el proceso CIREFCA fue y sigue siendo un éxito en cuanto a su impacto sobre la problemática de los refugiados, repatriados y desplazados.

Repatriaciones e integración local

9. Un primer símbolo de estos logros es el cierre de casi todos los campamentos de refugiados en América Central tomando en cuenta que se quedan los asentamientos guatemaltecos en México). Aquí en Costa Rica el último de los cinco campamentos, el de Alvaperal, se cerró en octubre del año pasado con la presencia del Presidente de Costa Rica y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En Honduras, la última repatriación masiva de salvadoreños desde el único campamento de refugiados centroamericanos que queda (hay un pequeño campamento de haitianos, menos de 50, sobre la costa atlántica) tuvo lugar en marzo de este año y he tenido el honor de acompañarlos hasta su destino final en El Salvador. Sobra decir que fue muy emocionante, teniendo en cuenta que en medio de los 80 hubo más de 20.000 refugiados salvadoreños en Honduras (y casi 25.000 nicaragüenses).

10. En 1992 existen más repatriados que refugiados. Más de 100.000 centroamericanos han retornado a sus países de origen. El flujo más importante se ha dirigido a Nicaragua (más de 60.000), a El Salvador (casi 30.000) y a Guatemala (más de 12.000).

11. Gracias a CIREFCA los países de asilo de la región (Costa Rica, Belice y parcialmente México) se han comprometido, con la ayuda de la comunidad internacional, a la integración de los refugiados que no quieren regresar.

Logros legales

12. El documento "Principios y criterios para la protección y la asistencia a refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina" fue sometido a la consideración de la comunidad internacional durante la conferencia de Guatemala y describe la práctica de la protección internacional, cubriendo las nociones de refugiados, soluciones durables y normas de protección y asilo; también resulta innovador al cubrir los desplazados internos, más allá de la Declaración de Cartagena. El documento fue calificado por la declaración de CIREFCA como "una fuente útil de información y orientación para los gobiernos interesados".

13. Siguiendo el plan de acción de CIREFCA los países de la región han tomado varias medidas para mejorar la protección de los refugiados y de los desplazados externos:

— después de haber accedido a la convención de 1951 y al protocolo de 1967, Belice aprobó el acta para refugiados de 1991 para traducir dichos instrumentos legales internacionales en legislación nacional;

— Costa Rica adoptó una solución práctica en el tratamiento de los desplazados externos y de las poblaciones extranjeras indocumentadas, decretando una amnistía migratoria de un año para todos los extranjeros indocumentados deseados de regularizar su presencia en el país;

— El Salvador, Guatemala y Nicaragua han llevado a cabo varias acciones, particularmente en el campo de la documentación, para facilitar la integración voluntaria y la reintegración de repatriados;

— Honduras ha accedido a la convención de 1951 y al protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados;

— en junio de 1990 el gobierno de México reformó su Ley General de Población, introduciendo una definición del refugiado basada en la Declaración de Cartagena.

Proyectos y movilización de recursos

24. CIREFCA también sirvió como una plataforma importante en la movilización de fondos para proyectos en beneficio de poblaciones desarraigadas en los siete países afectados. Durante la I Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA en Nueva York, en junio de 1990, los países convocantes de CIREFCA presentaron 59 proyectos prioritarios con requerimientos de financiamiento externo de US\$161 millones. De esos proyectos, 34 recibieron financiamiento total o parcial por un valor total de US\$65 millones, y están actualmente en ejecución. Adicionalmente, un monto de US\$115 millones fue comprometido para la ejecución del poder, proyecto PNUD financiado por Italia. Se estima que se movilizaron a través de organismos no gubernamentales US\$60 millones para proyectos directamente relacionados con los objetivos de CIREFCA. Para la II Reunión Internacional, realizada en San Salvador (7 y 8 de abril de 1992) los países convocantes presentaron una cartera de 52 propuestas de proyectos, con un requerimiento total de financiamiento externo de US\$177 millones. Resúmenes de dichas propuestas se encuentran en el documento llamado "Síntesis de los avances, estrategias y propuestas", preparado por la unidad conjunta de apoyo y fechado febrero de 1992.

Un total de US\$82.67 millones fueron anunciados durante la realización de esta reunión. En esta suma se incluye el aporte confirmado por el gobierno de Italia al PRODERE para los años 1992-93, y, la reiteración por parte de la CEE y el gobierno de Suecia de sus importantes contribuciones anuales coherentes con los anuncios realizados en la reunión de Nueva York en 1990. Adicionalmente, se anunciarán

US\$31.12 millones, para apoyar otras iniciativas en el marco de CIREFCA, como los programas de reconciliación y asistencia a desmovilizados.

25. Para evaluar los avances y medir el impacto alcanzado por CIREFCA, el PNUD, a través de la unidad conjunta, llevó a cabo una evaluación técnica de 50 proyectos en los siete países afectados.

La mayoría de los proyectos analizados (72 %) tenían por objetivo apoyar actividades productivas a través de capacitación, asistencia técnica y crédito. Los demás estaban dirigidos a la construcción y/o reparación de infraestructura, servicios sociales básicos y apoyo institucional. Aproximadamente 40 % de ellos (20 proyectos) involucraban a instituciones gubernamentales en su ejecución, mientras los demás serán básicamente ejecutados a través de ONGs.

Iniciativas específicas de CIREFCA

26. El proyecto más importante en el marco de CIREFCA en términos de fondos es el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados Centroamericanos (PRODERE), el cual es un proyecto integral con una orientación al desarrollo de base, con intervenciones multisectoriales en favor de toda la población de un área definida (refugiados, repatriados, desplazados y poblaciones locales).

27. Demostrando una vez más el carácter evolutivo de CIREFCA, se han diseñado varias iniciativas nuevas para los requerimientos especiales de las mujeres, de los repatriados y de sus comunidades. A nivel regional, el primer foro regional "Enfoque de género en el trabajo con mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas en Centroamérica" (FOREFEM).

Celebrado en la ciudad de Guatemala, del 19 al 21 de febrero de 1992, pretende hacer visible la situación de las mujeres desarraigadas e incluir la perspectiva de género en la planificación y ejecución de proyectos en el marco de CIREFCA. A través de FOREFEM el PNUD y el ACNUR, con la colaboración de ONGs regionales, los gobiernos y de las mismas beneficiarias, buscan identificar y resolver los problemas que las mujeres desarraigadas enfrentan en la búsqueda de soluciones a sus problemas de asilo, desplazamiento y repatriación.

28. Una segunda iniciativa la constituyen los proyectos de impacto rápido (PIRs), que se vienen ejecutando en comunidades de retornados en Nicaragua. Los PIRs surgen de la necesidad de encontrar nuevos métodos de ayuda para los retornados que se repatrian a países destruidos por años de conflicto, adoptando un enfoque comunitario, diferente del tipo

de asistencia brindada tradicionalmente por el ACNUR. Los PIRs han sido concebidos como una primera fase de un proceso de desarrollo a mediano y largo plazo.

La participación de las ONGs

29. Las organizaciones no gubernamentales, como una de las expresiones de la sociedad civil, han jugado un papel importante en la ejecución del plan de acción. Su contribución ha sido facilitada por la coordinación regional entre las ONGs y el apoyo brindado por la comunidad internacional y el sistema de Naciones Unidas.

En la actualidad, un número importante de los proyectos CIREFCA, se ejecutan a través de ONGs nacionales e internacionales; además, ellas participan en numerosas iniciativas en favor de las poblaciones desarraigadas que se dan en el marco de CIREFCA. En la mayoría de los países, las ONGs han participado en la formulación de proyectos a ser presentados en la segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA y se perfilan como agencias ejecutoras en parte de éstos.

30. En conclusión, cabe destacar que el proceso de CIREFCA es un proceso integrado de dos maneras: por un lado, en términos de actores con los beneficiarios, los gobiernos de la región, el sistema de las Naciones Unidas, las ONGs y los gobiernos cooperantes, y por el otro lado, en términos de enfoques que son: el político, el legal, los proyectos y la movilización de los recursos.

IV. El futuro

31. Durante la II Reunión Internacional del Comité de Seguimiento en El Salvador, la comunidad internacional, tomando en cuenta que se quedan tareas pendientes frente a los desafíos que todavía plantea la dinámica del proceso de la paz y del desarrollo económico sostenido, han decidido la prolongación de la vigencia del plan de acción hasta mayo de 1994.

32. Podemos hacer una lista resumen de las tareas pendientes y al mismo tiempo los desafíos para este período, probablemente el último:

- Repatriación voluntaria de un máximo de 4 millones de guatemaltecos que todavía están en México.
- Atención a los desplazados internos.
- Integración legal, además de económica y so-

cial, de los refugiados que no han podido o que no quieren repatriarse, especialmente en Costa Rica, México y Belice.

— Tomar en cuenta, dentro de los planes de desarrollo de cada país, a las poblaciones meta de CIREFCA, para evitar que se queden marginadas.

— Como consecuencia, involucramiento de los ministros de planificación y movilización de nuevos recursos con base en fondos de desarrollo más que de fondos humanitarios (problema de la adicionalidad).

— Combatir la fatiga de los donantes y el riesgo de que sus intereses se dirijan a otras regiones.

— Seguimiento de la concertación gobiernos/instituciones de las Naciones Unidas/ONGs/países cooperantes y beneficiarios.

— Actualización del documento jurídico de CIREFCA.

— Incorporación del enfoque de género y de la temática del medio ambiente en los proyectos de CIREFCA.

— Documentación de refugiados, repatriados y desplazados, así como un análisis de la problemática de las tierras.

— Finalmente, vinculación (y tal vez incorporación después de 1994) de CIREFCA dentro de las instancias regionales (cumbres de Presidentes, ADD, PEC, etc.), como dentro de los programas de reconstrucción o reconciliación (Nicaragua, El Salvador y Guatemala).