

Refugiados y desplazados en América latina y los mecanismos para su protección

*Virginia TRIMARCO**

I. Introducción

Para introducir el tema de hoy y centrar la protección de la persona en actuales desafíos de la Protección Internacional, es oportuno recordar palabras de la señora Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados. Refiriéndose al tema, ella decía: "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, preguntándonos, para ello, si estamos compro-

* Virginia Trimarco, argentina, abogada. Consejera Jurídica Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, oficina para el Sur de América latina.

metidos en la búsqueda de auténticas soluciones permanentes. Como lo pide el Mandato, ¿podremos evitar el considerar la cuestión del desarrollo? Y, cuando hablamos de las "causas fundamentales" de las afluencias de población, ¿podremos eludir el espinoso tema de la violación de los derechos humanos? Al mismo tiempo, ¿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?

Estas son algunas de las cuestiones planteadas que vamos a abordar hoy y que representan los nuevos desafíos de la Protección Internacional de los '90. Para completar este marco cabe recordar que la Declaración de Cartagena de noviembre de 1984 ha constituido, en sus más de diez años de vigencia, un aporte fundamental en este proceso de cambio en América latina, tanto en materia de protección y desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados como para las Soluciones Duraderas.

También, la Declaración de San José de Costa Rica sobre refugiados y desplazados de diciembre de 1994 confirma esa tendencia, dándole una amplitud más acorde con la realidad de los '90, poniendo el acento en la identificación y promoción de convergencias entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, enfatizando el carácter complementario de los mismos con el propósito de generar un marco jurídico común para la mejor protección de la persona en situaciones de emergencia, tarea a la que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos está especialmente abocado.

II. La Protección Internacional

Entrando ya en el tema de refugiados, 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, tarea que se realiza con el apoyo de 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. Esto se lleva a cabo dentro de un marco normativo conformado por el vínculo que une al Derecho Internacional de Refugiados, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, teniendo también un importante papel Las Directrices para el proceder de los Estados acordadas de modo multilateral, a través de las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR.

Las nuevas realidades que impactaron la situación de los refugiados, 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, como también de todos los instrumentos internacionales pertinentes.

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.

Los Estados a nivel mundial, y en particular los desarrollados, han respondido al aumento constante del 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 humanos. 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.

Es dentro de este contexto que en América latina la Declaración de Cartagena va a permitir la salvaguarda de los derechos fundamentales a la vida y la seguridad de las personas.

III. América latina, evolución

Abordando así la cuestión en América latina, remontándonos en el tiempo hasta los años '60, la presencia del ACNUR en la región de América del Sur en esa época se refiere a la atención de 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 en el Sur 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 la constituye el programa de retorno y reinserción de refugiados chilenos que se lleva a cabo a comienzos de los '90.

a) Centroamérica

Desplazamientos masivos, caracteres generales

Paralelamente, en el istmo Centroamericano comienza 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.

Sin embargo, su actividad más importante comienza en 1980 con un flujo de refugiados y desplazados a raíz de crisis internacionales en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que se extenderá durante toda la década convirtiéndose en un conflicto de carácter global abarcando al istmo en su conjunto.

La intensidad con 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 hacia el 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.

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 ello a refugiados que no han sido reconocidos como tales, o aquellos que abandonaron sus hogares manteniéndose dentro de su propio país."

b) Normativa Legal

Este movimiento, sin precedentes por su magnitud, que ocasiona el establecimiento de los primeros campamentos de refugiados en América latina, crea, a su vez, la necesidad de su regulación para llevar a cabo una más adecuada protección. Entre los primeros derechos que se trata de proteger, sin perjuicio del pleno ejercicio del principio de *non-refoulement*, se encuentra 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.

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.

(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, a los que la Declaración de Cartagena va a hacer referencia.

(ii) *Promoción y Desarrollo del Derecho*

A partir de estos nuevos fenómenos de la realidad, en especial, como referimos, en el istmo Centroamericano, se va formando una creciente conciencia sobre la necesidad de adecuar las normas del Derecho de Refugiados a las nuevas situaciones que hay que enfrentar. Así, a fines de 1981, en México, el ACNUR organiza un Coloquio que se dedica 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.

Aquel Coloquio subraya ya la necesidad de extender la protección internacional para adecuarla a las nuevas situaciones, a fin de no

perder el objetivo central del Mandato de la Oficina del ACNUR de otorgar la protección internacional a los reales beneficiarios, los refugiados.

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.

Llegamos así a 1984, cuando la situación de refugiados en América Central había crecido notablemente y los problemas que comenzaban a enfrentarse estaban relacionados con la búsqueda de soluciones permanentes. En particular los países receptores, que sentían la carga exagerada y acusaban un impacto directo en su situación socio-económica, coinciden con el ACNUR en 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, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, se suman Belice, México y Panamá. El apoyo de los países de Contadora también se hace presente. Colombia actúa como país de acogida de la Conferencia.

El Coloquio, que tuvo lugar en noviembre de 1984, contó con la presencia de Delegados Gubernamentales y expertos, además del personal del ACNUR en el terreno, y fue foro de discusión durante tres días de los temas centrales de protección de refugiados y desplazados en la región centroamericana, orientando sus Conclusiones y Recomendaciones a la búsqueda de soluciones.

Se aprueba, el 22 de noviembre, una Declaración que lleva el nombre del lugar del encuentro, de Cartagena, que contiene diecisiete Conclusiones y cinco Recomendaciones que adquirieron un valor fundamental para el tratamiento de situaciones masivas de refugiados, incorporando a ellos a los desplazados.

Entre las Conclusiones merece destacarse la Tercera, que conocemos como la Definición ampliada de la Declaración de Cartagena, que retoma la definición de la Convención de OUA y la adapta a América latina, y que dice textualmente en su párrafo operativo:

"De este modo, la definición o concepto de refugiado, recomendable para su utilización en la región es aquélla 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 huído 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."

En sus 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, consagrando así todas las nuevas tendencias que la práctica había ya identificado como soluciones.

La importancia de la Declaración de Cartagena radica en el consenso que obtiene sobre determinados principios y criterios, sirviendo por ello de guía a los Estados en el tratamiento de los refugiados. Así que, 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.

c) Sentido Global al Tratamiento del Tema

Hoy podemos afirmar que la Declaración de Cartagena ha sido pionera en el trazado de normas que favorecieron la acción que

permitió consolidar soluciones encaminadas al logro de la paz, y que por ello están todavía hoy vigentes en las nuevas situaciones de refugiados.

La experiencia adquirida demostró 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, dando 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.

La consolidación de una paz estable y duradera en la región, necesitó del apoyo y colaboración de la Comunidad Internacional. Fue 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.

Comienza así una nueva etapa en la que se enfrenta el problema de los refugiados de modo global, es decir, vinculado a los problemas políticos y sociales que lo generan, y al mismo tiempo se reafirma la necesidad de un trabajo conjunto y coordinado de gobiernos, agencias, y de la comunidad toda.

Sustentados en este proceso, apoyados en Esquipulas II, con la mira en la solución global al problema de los refugiados, los países afectados por su 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, del PNUD y el Secretario General de las Naciones Unidas. Asistieron cincuenta y seis (56) delegaciones gubernamentales, veinte (20) organismos internacionales y treinta y seis (36) organizaciones no gubernamentales.

La Conferencia adopta 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. 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. El documento jurídico aprobado es particularmente importante, ya que estructura las principales normas jurídicas relacionadas con la práctica para dar solución a los problemas de los refugiados.

Con este nuevo marco que inició Cartagena y consolidó CIREFCA, el ACNUR traza 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.

La cooperación entre agencias resulta para ello 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 brindado, en este sentido, una magnífica experiencia.

V. Conclusión

A modo de conclusión, y poniendo el acento en la protección internacional, podemos decir que fue la insolubilidad de muchos problemas de refugiados y la aparición de nuevas y complejas situaciones de refugiados, las que estuvieron en la base que puso de manifiesto la necesidad de realizar esfuerzos encaminados a encontrar nuevos planteamientos e instrumentos para la más efectiva 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 del ACNUR. Se admitieron otras personas, forzadas a dejar sus países debido a conflictos armados, desórdenes o violencia social generalizada. En ellos, tanto la Declaración de Cartagena como el Documento de CIREFCA fueron los documentos jurídicos que dieron el marco normativo al proceso.

- *Personas Desplazadas Internamente por la Violencia*

El análisis de las personas desplazadas dentro de sus propios países por razones similares a las de un refugiado, podría realizarse teniendo en cuenta la necesidad de protección de las mismas, y basándose en su desplazamiento por razones de violencia. La Oficina del ACNUR no tiene, en principio, 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 - dada su experiencia humanitaria- puede, a pedido del Secretario General y los Gobiernos concernidos, extender su Mandato a los desplazados internos; claro está, sobre la base de análisis caso a caso y, como mencioné, en respuesta a las solicitudes del Secretario General.

Es éste uno de los retos más importantes de la protección internacional de los '90, particularmente en América latina, donde el tema de los desplazados internos no ha sido aún tratado por el ACNUR con la profundidad que debiera y merece.

El ACNUR, 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, ha ido participando de modo creciente en actividades en los países de origen con los refugiados que regresan, los repatriados. Dichas actividades en los países de origen, están orientadas a facilitar la protección y asistencia a las personas cerca de sus hogares y a promover el retorno voluntario de aquellos que se han visto obligados a abandonarlos.

Por lo tanto, y a modo de resumen general, 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 al país donde la vida y seguridad de los refugiados corren peligro. 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 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 en la prevención de las circunstancias que obligan a los refugiados a huir y a facilitar las condiciones que les permitan regresar.

La tarea de la Oficina en el país de origen se ha realizado principalmente en el marco de la repatriación voluntaria, pero también podría extenderse a personas desplazadas por razones similares a las de los refugiados y otras víctimas de los conflictos armados, a menudo internos. De hecho, esto ha sucedido en países con graves crisis en otros continentes. La atención a los desarraigados y otras víctimas se debe a las crecientes necesidades humanitarias a las que se encuentran sometidos y se lleva a cabo en coordinación y colaboración con otras agencias del sistema de Naciones Unidas, así como con agencias internacionales y no gubernamentales en los dos lados de las fronteras de los Estados concernidos. En muchas ocasiones se trabaja en áreas conjuntas con el CICR.

Ello nos refiere a las tareas de prevención directa, es decir actividades específicas dentro de los países de origen, orientadas a que las personas no se vean obligadas a atravesar la frontera en busca de protección. Tal protección, que debe distinguirse de la protección internacional, se centraría más en un monitoreo y control internacional de derechos humanos fundamentales y la seguridad física de los desplazados internos, con una acción de seguimiento apropiada.

La experiencia alcanzada ha demostrado que la protección en el país de origen, se alcanza más apropiadamente con un esfuerzo cooperativo entre Estados y organizaciones. La cooperación entre agencias adquiere particular trascendencia, teniendo en cuenta la complementación de los mandatos y experiencias de las organizaciones pertinentes y la necesidad de coordinar las propuestas a fin de obtener los objetivos de protección propuestos. En este sentido, CIREFCA en América latina ha proporcionado una riquísima experiencia.

Las actividades, dentro del marco interagencias, se refieren a la prevención indirecta, y se orientan a mejorar el entendimiento de la relación entre migración, flujos de refugiados y desarrollo y problemas ambientales. Dichas actividades necesitan ser respaldadas y seguidas activamente, ubicando el tema de los refugiados en la agenda de las agencias de desarrollo y financieras. Sólo así pueden adquirir la importancia y amplitud que merecen.

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. Acercándose al apoyo de instituciones académicas, los medios y otros segmentos influyentes de las comunidades nacionales. Dado que el refuerzo de la protección no puede ser alcanzado sin la participación de la comunidad toda, con un comprometido apoyo.

Es nuestro sincero deseo que esta reflexión contribuya al estímulo de la acción dirigida a una óptica de protección de la persona más dinámica, operativa y orientada a la búsqueda efectiva de soluciones. Estoy convencida de que estas jornadas contribuirán a encontrar formas innovadoras de afrontar los retos que representan las nuevas situaciones que se plantean, para así continuar contribuyendo a la paz y al fortalecimiento de las democracias mediante la búsqueda incesante de soluciones humanitarias duraderas.

Muchas gracias.