

DERECHO INTERNACIONAL DE LOS  
REFUGIADOS

Dra. Virginia Trimarco

Muchísima gracias por la presentación, espero que llene las expectativas que ha generado y para mí es un gusto y un honor estar acá otra vez. Ya había participado en algún otro curso cuando la Cátedra todavía no estaba estructurada. Quisiera por ello agradecer al Instituto Interamericano de Derechos Humanos que nos da una vez más esta oportunidad de incluir la Cátedra Fridjof Nansen de Derecho Internacional de Refugiados y por supuesto a los participantes que con estímulo y presencia también hacen posible que esta cátedra se desarrolle.

Ha sido mi intención para esta conferencia del día hoy, no tratar el derecho internacional de los refugiados desde el punto de vista tradicional, sino enfocarla un poco dentro de la óptica que nos acaba de decir Roberto Cuéllar de los años 90. Para ello el título de mi exposición es de Reflexión sobre la Protección Internacional en los 90. Va a estar centrada por ello en un período que va desde los años 80 en adelante y en particular en América Central donde en América Latina hemos tenido el eje de nuestro trabajo con algunas referencias también a América del Sur y, por supuesto, situado en un contexto internacional.

Es así que quisiera comenzar esta alocución refiriéndome a un mensaje cuando la Alta Comisionada dio cuando inauguró la

nueva revista de refugiados que seguramente mucho de ustedes conocen y, que situaba el problema que vamos a tratar.

Ella decía que 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 la quinta década, nos enfrentamos a una infinidad de cuestiones para las que no hay una respuesta fácil. Hay que discutir el alcance interpretación del mandato a la luz de las nuevas realidades que nos rodean. Si estamos comprometidos en la búsqueda de auténticas soluciones permanentes se preguntaba -- podemos evitar el considerar la cuestión del desarrollo? Cuando hablamos de las causas fundamentales de 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.

Con el fin entonces de situar el tema, es vital que abordemos estas cuestiones y los desafíos que ellas representan en forma abierta y directa y, dado que nos encontramos en esta región del mundo, lo hagamos a la luz de la experiencia en América Latina con el particular énfasis, como les dije en América Central que ha representando un aporte muy rico en el proceso de cambio. Ya no solo para los desafíos de protección internacional sino también para las nuevas soluciones al problema.

Para referirnos al contexto internacional, nos conviene recordar que la situación de refugiados en todo el mundo continua deteriorándose en particular en regiones como el Golfo Pérsico, el Cuerno de Africa, Asia Sud Oriental y Europa. Pese a los cambios trascendentales registrados en el orden mundial, que habían permitido esperar perspectivas de solución, se hicieron algunos progresos pero en ciertas regiones como en Centroamérica, pero la situación continuó degradándose y hemos llegado al exorbitante cifra de 17 millones de refugiados, récord en la historia de nuestra oficina. América Latina se encuentra en este momento con procesos democráticos en casi todos los países y con un número decreciente de refugiados lo que nos permite enfrentar y analizar estos desafíos de los 90 con mayor profundidad y distancia, evaluando los distintos objetivos para adecuarlos a la realidad.

Las raíces de las salidas de personas son a menudo complejas y no están sujetas a solución rápida a través de medidas de prevención. Incluye serias violaciones de derechos humanos, disparidades en el desarrollo Norte - Sur, disparidades históricas, divisiones étnicas, conflictos internos y en una menor medida, la agresión externa.

Otras condiciones que pueden influir en la salida de personas, incluye la superpoblación, la pobreza, la degradación ambiental, y la creciente movilidad global debido al progreso técnico.

En el plano político internacional, a pesar del restablecimiento de las relaciones Este - Oeste, que ha sido un factor positivo para la cooperación internacional se ha abierto una brecha entre países ricos y pobres. Así como entre sectores de la sociedad dentro de esos países. Además, la recesión económica mundial, el resurgimiento de los nacionalismos, la inestabilidad política y los mayores riesgos del desplazamiento, se han sumado a complejidad del crimen internacional, ocasionando en casos extremos, nuevos conflictos productores de refugiados. No solo los desplazamientos de refugiados continúan formando parte de movimientos más amplios de poblaciones a través de las fronteras sino que las violaciones de los derechos humanos y los conflictos han desplazado un gran número de refugiados, no solo al exterior sino también al interior de los países. La complejidad, magnitud y civilidad de estos desplazamientos, han planteado dificultades logísticas y de protección sin precedentes. En algunos casos, el contexto en que debe llevarse a cabo la asistencia absolutamente necesaria, implica riesgos para la seguridad casi intolerables. Además, el nuevo fenómeno de desplazamientos internos se ha ido incrementando así como la continua y amarga realidad de los movimientos Sur-Sur, imponiendo y acelerando la carga insoportable de los estados más pobres. Por otra parte ha resultado cada vez más evidente que la repatriación voluntaria, la solución duradera más apropiada al problema de los refugiados no puede ser estable y

realmente duradera sin la reintegración significativa, basada en el desarrollo y la reconciliación nacional.

La tarea de dar protección internacional se encuentra así cuestionada con una evolución histórica y el aumento en tamaño y complejidad de la situación de refugiados. Las realidades del presente, desafían la protección y capacidad del ACNUR de llevarla a cabo. Ningún organismo de las Naciones Unidas por sí solo puede hacer frente a esta multitud de retos. El marco de una respuesta adecuada del sistema a las complejas situaciones de emergencia humanitaria lo dio la Asamblea General aprobando la Resolución 46182, en diciembre del 91, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia de emergencia del sistema de las Naciones Unidas; constituyendo por ello un hito importante en este desarrollo.

Nuestra oficina coopera con el Coordinador de las Naciones Unidas para el socorro en caso de desastre a fin de explorar la forma de aportar la experiencia para mejor abordar esa compleja situación de emergencia. Formando parte de esta estrategia, la capacidad de preparación y respuesta del Alto Comisionado a las situaciones de emergencia, ha mejorado gracias a una serie de medidas que nos han permitido estar en mejores condiciones para hacer frente a las situaciones de emergencia de refugiados en todo el mundo.

Se han aprovechado también todas las oportunidades de repatriación voluntaria con cada más vez más frecuencia dentro del contexto de acuerdos políticos, negociados bajo

los auspicios del Secretario General y en estrecha consulta con todas las partes interesadas.

Centroamérica sin duda ha resultado un terreno fértil para ensayar fórmulas regionales, globales, destinadas a lograr soluciones duraderas a ciertas situaciones.

Por último otro aspecto que ha consistido en nuestra nueva estrategia es el de promover las medidas de prevención, tarea a la que la oficina se encuentra abocada, no sólo como objetivo de impedir las corrientes de refugiados sino también de eliminar o reducir los factores que induce a los desplazamientos prestando especial atención a la difusión del derecho de los refugiados, a la promoción de este derecho entre todas las partes interesadas y también a la supervisión.

Dar protección internacional a los refugiados es una de las dos funciones básicas de la oficina del Alto Comisionado. Es una responsabilidad el mandato que se realiza como una actividad apolítica humanitaria y social. Las nuevas realidades impulsan al ACNUR hacia nuevos campos de actividades y han puesto en debate las nociones de la protección internacional tradicional.

Entre los temas centrales se encuentra la necesidad creciente de la ratificación de la Convención de 1951 y el protocolo de 1967, los dos instrumentos básicos para nuestro trabajo y la protección internacional. Ya forman parte de ellos 113 países y 23 en América Latina. Al mismo tiempo se muestra cada vez más necesario promover la unificación de

criterios de determinación. Crear una uniformidad entre todos estos criterios, toda vez que la protección es óptima cuando los procedimientos seguidos son rápidos y equitativos y las normas internacionales en la legislación nacional y los procedimientos administrativos, se aplican de modos eficaces. Estas cuestiones son las que reciben máxima prioridad en los esfuerzos nuestros de promoción.

Todos estos cambios que mencionamos han requerido a la vez un acomodamiento del Alto Comisionado para continuar otorgando una adecuada protección internacional.

Abocándonos a la situación en América Latina, el análisis como les mencioné, lo vamos a comenzar en la década de los 80 en América Central.

Me parece justo hacer una previa referencia entre los 60 y los 80 de qué pasaba en América Latina en ese momento, en la presencia del Alto Comisionado. Nuestra presencia comienza a mediados de los años 60 en América del Sur y se consolida con los movimientos de refugiados que se producen a raíz de las rupturas institucionales de los años 70, en particular en los países como Bolivia, Argentina, Uruguay y Chile. En los 80, se reinicia en muchos de ellos el camino democrático que se consolida hacia el final de la década, teniendo Chile, como mencionó mi predecesor en la palabra, uno de los últimos méritos de ser el último en llegar a este proceso democrático en el Cono Sur.

En los 80 se reinicia este camino democrático y los movimientos de repatriación se hacen así frecuentes a medida

que en ellos se consolidan estos movimientos. La oficina que coopera con el retorno a comienzo de estos años 80, lo hace de un modo tímido y con proyectos de reinserción y reconstrucción en los países de origen muy pequeños. Esta es la realidad que nos encontramos en los comienzos de los años 80.

Si nos desplazamos el eje hacia Centroamérica desde América del Sur, la oficina que hoy tiene sede en San José, fue la primera que se creó en los 70. Se crea para atender los movimientos de los refugiados que se habían producido como resultado de las rupturas institucionales del Cono Sur, que acabamos de mencionar, pero hacia fines de los 70, a poco de constituida la oficina, incursiona en uno de los movimientos masivos que se producen en ese momento de refugiados nicaragüenses que retornan con motivo del éxito sandinista de la toma del poder y coopera en la repatriación de 200 mil nicaragüenses hacia fines de la década del 70 en la oficina. En este momento se pensaba que en América Central había acabado el problema de refugiados y que los refugiados del Sur se habían más o menos integrado en las nuevas realidades de América Central. El problema, lejos de estar terminado, comienza otro grupo masivo de refugiados y desplazados que va a extenderse a lo largo de toda la década del 80.

Las primeras salidas son las de salvadoreños a Honduras, de guatemaltecos que también como resultado de guerras internas se dirigen al sur de México, más tarde de Miskitos nicaragüenses que comienzan a entrar en Honduras y también

de ladinos que comienzan en Costa Rica y en otros países del área. Este fenómeno que adquiere características masivas también tiene una particularidad, es que se instalan por primera vez campamentos en América Latina, campamentos de refugiados que no tenían precedentes en la historia. En el Cono Sur no se trabajaron con campamentos.

Además, las características de estos refugiados se presentan con diferencia de las de América del Sur. Son en su mayoría un extracción rural o semi urbana, existen casos de profesionales y obreros pero en su gran mayoría son campesinos de escasos recursos y con bajo nivel de escolaridad. En algunos casos los salvadoreños en Honduras, los guatemaltecos en México o los Miskitos se trata de desplazamiento de localidades enteras que salen de esos países de orígenes en busca de protección. También los guatemaltecos en México y los Miskitos en Honduras son en su mayoría de etnias americanas lo que añade a los problemas corrientes de protección y asistencia de refugiados, la del hecho de ser campesinos en necesidad de preservar su identidad cultural.

Por otra parte existen además casos individuales de extracción semi-urbana o urbana que se dirigen a ciudades de la región y muchos de ellos se integran de modo normal en las sociedades en las que se dirigen. Pero otros, finalmente terminan dado a la masividad del movimiento también instalados en campamentos.

El nivel de desarraigo producido en la región se describió más tarde en la Conferencia de CIREFCA con los siguientes términos.

En un período de 10 años casi 2 millones de centroamericanos se han desplazado en la región como resultado de la crisis prevaleciente.

Hacia 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 definitivas. Aunque la magnitud del desplazamiento es difícil de medir, con exactitud se estima que alrededor de un millón ochocientas mil personas se encuentran ubicadas en distintos países del área aparte de los doscientos mil asistidas como refugiados. Ya sea porque estas personas se vieron obligadas a salir y a cruzar la frontera internacional y han sido reconocidos como refugiados o no o por que abandonaron sus hogares manteniéndose dentro de las fronteras de su propio país.

Este movimiento sin precedentes en su magnitud en épocas anteriores ocasiona el establecimiento de los primeros campamentos y a la vez la necesidad dentro de la protección internacional de darse normas mínimas de tratamiento para estas situaciones de refugiados. Por supuesto sin perjuicio del pleno ejercicio del principio de no devolución, se encuentra el de la seguridad física de los refugiados en el

país de asilo y se decide el alejamiento de los campamentos de las fronteras donde la vida y la seguridad de los refugiados corre peligro por las acciones bélicas.

El Comité Ejecutivo del Alto Comisionado se reúne en 1981 y, aprueba la Conclusión No. 22 que se refiere a las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala. Esta Conclusión va a enumerar una serie de normas mínimas que van de la preservación de la seguridad, la libertad de movimiento, el acceso a la asistencia en la satisfacción de las necesidades vitales como la situación ante la ley, la protección a la familia y a los menores de edad.

Las situaciones de afluencia en gran escala, el asilo temporario, cumple tanto desde el momento inicial como en toda la continuidad de sus procesos, la de preservar la vida y la seguridad del refugiado.

En este momento se presenta el primer desafío referido a uno de los temas que se debatió enormemente en la época como era el alejamiento de las fronteras del país de origen. Esto, se entendía, cercenaba la libertad de movimiento y de residencia de los refugiados que se encontraban en estos campamentos. Esto fue objeto de una larga discusión que culminó en la propia Conclusión 22 que recomienda que en la medida de lo posible, debe ubicarse a las personas en busca de asilo a una distancia razonable de la frontera del país de origen.

El considerar a los refugiados aun en condiciones de asilo provisional como beneficiarios indiscutibles de la

prevención y protección de los derechos humanos, implicó además de una necesidad impostergable, la posibilidad de que se recurra a organismos internacionales competentes de conformidad con las normas vigentes en la materia.

En cuanto a la función de protección internacional, el Alto Comisionado tiene la obligación de no escatimar ningún esfuerzo para promover los derechos de los refugiados, lo que emana claramente del mandato de la Asamblea General y que es inherente a la naturaleza humanitaria de la labor que la comunidad internacional ha puesto en sus manos.

Se plantean los primeros problemas de elegibilidad. La Convención de 1951 se adaptaba con dificultad. Costa Rica a pesar de que ya tenía una legislación realizaba la elegibilidad en caso por caso. Se aconseja la elegibilidad de grupo dadas las características de los movimientos y Costa Rica es nuevamente vanguardia en este sentido.

El fenómeno de masas de poblaciones que se desplazan a través de las fronteras en busca de protección, se observó ya en los años 60 en el continente africano. Ello llevó a la adopción en el 69 de una Convención de la Organización de la unidad africana que por primera vez extiende y amplía el mandato del Alto Comisionado para adecuar las situaciones que más adelante tendríamos en América Central. Es conveniente recordar esto en este momento porque es con esta preocupación que el Alto Comisionado organiza a comienzos del 80 el primer coloquio para tratar el problema nuevo de refugiados y este asilo temporal, este asilo en campamentos

en México con la mira puesta en esta evolución creciente y totalmente nueva de la problemática de refugiados. En él se subraya por primera vez la necesidad de extender la protección internacional para adecuarla a las nuevas situaciones sin perder por ello el objetivo central de otorgar la protección internacional a los reales beneficiarios que son los refugiados. Es por ello, respondiendo también a esta nueva tendencia los países afectados inician un proceso de identificación y puesta en práctica de medidas humanitarias para la protección y asistencia de los refugiados.

Entramos así en 1984 en que la situación de refugiados había crecido enormemente y los problemas que comenzaban a enfrentarse ya no solo estaban relacionados con la recepción y el tratamiento y la elegibilidad de normas mínimas y de elegibilidad, sino también con soluciones. Enfocar a como tratar de dar las famosas soluciones duraderas que forman parte también de nuestro mandato.

Los propios países receptores sentían la carga a menudo exagerada y con un impacto directo en la situación socio-económica. Con esta base el ACNUR organiza con el apoyo de los países concernidos en Colombia, en Cartagena de Indias otro Coloquio para ya tratar el problema enfocado hacia soluciones. Se adopta en este Coloquio lo que se llamó más tarde Declaración de Cartagena dado que lleva el nombre de la ciudad donde el Coloquio tuvo lugar. En ella se aprueban conclusiones y recomendaciones y la más importante nos va a

referir al tratamiento de estas personas quienes son los beneficiarios. Tratando de extender la aplicación de la protección internacional, ya no solo a la definición del Artículo 1, de la Convención del 51 y el Protocolo del 67, sino también promueve en su Recomendación 3, que se considere 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 han perturbado gravemente el orden público.

El Coloquio se refiere además a otras recomendaciones sobre la naturaleza del asilo, reafirmando el carácter humanitario, lo que en el momento y dada las circunstancias podría llegar a tener problemas, a ser considerado por algunos países desde el ámbito político, confirma el principio de la no devolución como eje central y el alejamiento de la fronteras.

La importancia de la repatriación voluntaria, en condiciones de dignidad y seguridad y preferentemente al país de origen. Nos vamos acercando a la problemática de refugiados que ustedes están más acostumbrados a ver en América Central del día de hoy.

A pesar de que la declaración de Cartagena y su recomendación tercera no constituye norma obligatoria, a través de numerosas aprobaciones de la Asamblea General han dado fuerza a esta declaración para una aplicación en

diversos ámbitos internacionales. Es así la Asamblea General de las Naciones Unidas la ha aprobado en numerosas resoluciones y como la Asamblea también General de los Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Parlamento Andino, el Parlamento Europeo además del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado han dado a esta Resolución cada vez mayor fuerza obligatoria.

Además merece mencionarse que algunos países como Ecuador y Bolivia, donde el movimiento de refugiados no es masivo, han decidido incorporarla a sus legislaciones por considerar que lo abarcador de sus recomendaciones también son útiles para poder dar protección internacional adecuada a los tipos de refugiados que deben enfrentar.

El problema de refugiados centroamericanos ya sea desde el punto de vista del individuo y su necesidad de protección y asistencia o desde la óptica del Estado receptor, queda vinculado íntimamente a la historia y coyuntura política de la región. En efecto, los acontecimientos políticos, sociales y económicos influyen en el desplazamiento de personas y viceversa. De igual manera, las normas jurídicas para el tratamiento de refugiados se interrelacionan con las realidades sociales económicas y a su vez dependen de éstas. Los flujos masivos afectan no solo el orden interno y la estabilidad de los países receptores, sino también tienen impacto en la estabilidad política, social y el desarrollo de regiones enteras, arriesgando así la paz y la seguridad internacional.

Dada es la magnitud de los conflictos en América Central, la comunidad internacional comienza cada vez más a poner su acento y su mira en esta región del mundo y, además de los esfuerzos de los propios países, se logra en 1987, que cinco presidentes de los países centroamericanos marquen un hito verdaderamente histórico en la resolución de estos conflictos para las negociaciones de paz dando una solución global a la crisis que afectaba al istmo. Al suscribir el 7 de agosto en la ciudad de Guatemala lo que fue conocido como el procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica -- Esquipulas II. Este Esquipulas II, este procedimiento contenía un Capítulo especial dedicado a refugiados y a desplazados así como la repatriación voluntaria incorporando de este modo formalmente a refugiados y desplazados dentro de este proceso global de paz

Ha habido necesidad no solo de apoyo de la comunidad internacional sino también de un trabajo coordinado con gobiernos, con la colaboración de agencias no gubernamentales internacionales y otras agencias del sistema de Naciones Unidas para poder revertir esta situación y consolidar o tender a la consolidación de una paz estable y duradera.

Con esta idea del proceso, se convoca en 1989, una Conferencia Internacional sobre refugiados centroamericanos. La convocan en la ciudad de Guatemala con el apoyo del ACNUR, el programa de Naciones Unidas y el Secretario

General los países afectados por la presencia masiva de refugiados. Esta fue una primera conferencia internacional que como les digo se llama CIREFCA y, para que tengan una idea de la magnitud, acuden a ella 56 delegaciones gubernamentales, 20 organismos internacionales y 36 organizaciones no gubernamentales. Para que entiendan ustedes cuanto había cambiado el proceso internacional, partimos de este Coloquio de 1981, el de Cartagena y estamos en una gran conferencia internacional. Esta gran conferencia internacional reconoce explícitamente que las soluciones a los problemas de refugiados, repatriados y desplazados constituyen una parte integral en los procesos de paz, democracia y desarrollo que tiene lugar en Centro América.

Los retos más importantes que plantean se refieren ya no solo a establecer parámetros razonables que permitan desembocar en el desarrollo económico y social, sino tendientes a determinar las secuelas de desarraigo y la normalización de la vida de los beneficiarios. Es con esta óptica que la cooperación inter-agencial planteada en CIREFCA adquiere una importancia capital. Como les decía, estos desafíos no son ni pueden ser obra y práctica exclusivamente de una agencia sino de cooperación de agencias y pone el acento en actividades o en aspectos vinculados al desarrollo transfiriendo así responsabilidades a otras agencias como el programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo que pasan progresivamente a tener desarrollos preponderantes.

CIREFCA aprueba programas de asistencia por valor de 300 millones de dólares y en el marco de CIREFCA, el ACNUR consolida las nuevas tendencias de cooperación internacional y 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 refugiados como una totalidad desde el éxodo y socorro hasta el regreso y la reintegración. Esto constituye al interior de la oficina una absoluta novedad. La protección tradicional comenzaba con la llegada al país de asilo y terminaba con la entrada en el país de origen.

Además CIREFCA aprueba un documento jurídico que va formar parte del documento integral de la Conferencia y es el primero que se refiere de modo estructurado a las principales normas jurídicas aplicables en la región para dar solución a los problemas planteados.

Muy brevemente, a nivel internacional, pone el acento en los Tratados como la obligación de los Estados para cumplir de buena fe como parte a esos tratados no pudiendo invocar la legislación interna como justificación para no cumplir con sus obligaciones. Dentro de los tratados, obviamente la menciona la Convención del 51 y el Protocolo del 67 pero también a los principios de normas de derechos básicos que benefician a refugiados, repatriados y personas desplazados

dado que estas normas se aplican a todas las personas que se encuentran en territorio del Estado. En tal sentido, en el campo de la protección del refugiado conviene destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, del Derecho Humanitario con las Convenciones de Ginebra y los dos Protocolos adicionales del 77. Aún cuando los Convenios Internacionales constituyen la fuente esencial primaria, existen otros recursos y la práctica misma que orientan a los Estados en la identificación e interpretación de estos principios. Paralelamente no debemos olvidar que a nivel regional tenemos tratados de asilo que están vigentes, siendo el más importante la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto de San José de 1969 y los numerosos tratados que refieren al asilo desde el Tratado de Derecho Penal de 1889 hasta las Conferencias de Caracas, los Tratados de Caracas sobre asilo territorial y asilo diplomático.

Es así que conjugan estos dos sistemas internacionales y regionales en América Latina para dar solución al problema de los refugiados.

También las sucesivas resoluciones de la Asamblea General de la OEA tratan el problema jerarquizando, ya lo hablamos, la Declaración de Cartagena al igual que también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las resoluciones del Pacto Andino.

La práctica de los estados de la región confirma muchos de los principios y criterios aplicados a la asistencia y protección de los refugiados y merece particular mención, en el área de repatriación voluntaria donde varias iniciativas se han realizado. Algunas de estas han formalizado mediante la creación de comisiones tripartitas válidas aún al día de hoy con respecto a la situación en Guatemala en la que se establecen mecanismos multilaterales y bilaterales y en las que el ACNUR establece y participa con su calidad de asesor. El carácter e importancia de la Convención del 51 y el Protocolo del 67 y la necesidad de que los Estados se adhieran a estos instrumentos, de todos modos continua siendo reconocida al igual que la importancia de establecer los procedimientos. Se continua llamando además dentro de este marco de CIREFCA a la continuidad de la adhesión por parte de los Estados. Honduras ha sido uno de los últimos que han adherido a ellos.

Incluyo también instrumentos importantes de derechos humanos en su promoción y adhesión los cuales tienen una incidencia directa como hablamos, en la protección y asistencia de los refugiados, repatriados y desplazados. Estos mismos principios y criterios fueron reconfirmados y reconocidos en la Declaración de Cartagena que, poco a poco y a lo largo de la década van consolidándose.

Ya terminamos esta década del 80, llegamos a este proceso de CIREFCA, entrando y acercándonos a la década del 90 y constatamos que los flujos masivos terminan y que el acento

se pone en las soluciones duraderas con particular importancia en las repatriaciones.

Los programas de repatriación comienzan a ser masivos y por ende, los programas de reinserción de las personas en sus países de origen. Los campamentos de refugiados desaparecen y el último se cierra a fines del año pasado, es decir a comienzo de la década en Honduras. Repatriaciones se realizan en El Salvador en particular desde Honduras donde se inician caminos de paz y de 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 de la aplicación de Acuerdos de Paz de Chapultepec en los aspectos de derechos humanos, militares y políticos. Marca en esto un hito también importante en esta evolución y solución de modo global a los conflictos de los refugiados.

Las elecciones en Nicaragua también son un hecho importante y marcan además de la trasmisión del poder un movimiento progresivo de gran masividad de retorno con el acento en la repatriación y, con incidencia directa en los programas de reconstrucción.

Como parte de las nuevas fórmulas orientadas a las soluciones verdaderas y a los nuevos enfoques de 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 colmando así una laguna de asistencia orientada

al desarrollo en favor de las poblaciones desposeídas. Estos pequeños proyectos van a ser también modelos que van a aplicarse en el futuro en otros movimientos de reinserción de refugiados.

Otros de los desafíos que se enfrentan en el ámbito de repatriaciones voluntarias se relacionan con la necesidad de respaldar el derecho humano fundamental del refugiado de volver al país de origen. Este retorno se realiza aún cuando el país se encuentre todavía en situaciones de violencia generalizada y continua la persecución y donde a veces la propia oficina no tiene una presencia fija. Contrasta esto con la tendencia de la oficina apoyada por la Asamblea General y los propios países que constituyen un Comité Ejecutivo, de controlar la reinserción en el país de origen y de que esta sea de modo seguro y digno y con supervisión. Es una discusión que continua desarrollándose y aún cuando el dilema no esté totalmente resuelto, las repatriaciones continúan tomando en cuenta la voluntad de los refugiados como eje de la resolución y pasan las Comisiones Tripartitas a tener un elemento fundamental en estas negociaciones.

La magnitud y complejidad de los procesos de repatriación en marcha en Centro América abarcan desde el transporte de las personas a su país de origen hasta la información para que la decisión pueda tomarse en un bien fundado deseo de retorno. Además, requieren de la comprobación del carácter voluntario, la negociación de garantías y amnistías y la

obtención de permiso para regresar así como el acceso a la seguridad y dignidad.

Estas son las nuevas tendencias y los nuevos retos en estas nuevas repatriaciones en América Central. Los problemas encontrados se relacionan con detenciones y encarcelamientos de repatriados y las dificultades en la supervisión que a menudo son mayores en las repatriaciones espontáneas.

El éxito continua siendo la movilización de recursos adecuados y el mantenimiento de condiciones de seguridad en particular con referencia a las actividades de protección en el país de origen en favor de los repatriados. Esto, adquiere, pone de relieve esta nueva tendencia de los 90 a actuar con mayor fuerza en los países de origen.

Es así que CIREFCA permite realizar nuevos procesos en este sentido favoreciendo las soluciones globales. CIREFCA también ha tenido impacto en actividades paralelas y especiales como la desarrollado por el Foro de Mujeres Refugiadas, Repatriadas, y Desplazadas que tuvo lugar en febrero de este año, tomando como eje el enfoque de género para el diseño de programas en la región. Seguramente tendremos ocasión después de ver como va esto incluso dentro del ámbito del Instituto Interamericano tomando cada vez mayor fuerza y conciencia en la región.

Llegamos también a abril de este año con la Segunda Reunión de Seguimiento Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA en la que, se cumplían las actividades del plan de acción realizadas hasta el año 92 y, se discute en esta

nueva conferencia la posibilidad de extender este plan de acción hasta el año 94. Este es uno de los primeros, más grandes logros con nuevos financiamientos de alrededor de 120 millones de dólares para los programas que esta enfoca. Tendremos así, parte de esta tarea de CIREFCA en este nuevo proceso de los años 90 en la que hay todavía países como Guatemala en vías de discusión de como establecer los procesos de repatriación. De ello dependerá también la consolidación del proceso y la reducción de nuestra presencia.

Con respecto a América del Sur, tenemos que, como les decía había una consolidación democrática y un decreciente fenómeno de refugiados. Esto parecería que la protección internacional va desapareciendo pero conociendo como conocemos la fragilidad de nuestras democracias, entramos en otra área de síntomas de inestabilidad interna que dan origen a nuevos fenómenos de refugiados en países como Perú y Colombia y en la inestabilidad de otros como posiblemente Venezuela o Haití que, continua en una situación de inestabilidad muy grande. Estas nuevas figuras necesitadas de 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 prevenirlos se acentúan y por ende el trabajo con desplazados internos en los países de origen. Para confrontarse a esta nueva etapa de desafíos, la presencia

del Alto Comisionado se encuentra más arraigada en la región que en las décadas anteriores, con una conciencia más estructurada de la importancia de la aplicación de los principios internacionales de protección por parte de los países del área. La mayoría son parte a la Convención y el Protocolo aunque queda aún el establecimiento de legislaciones nacionales y criterios de elegibilidad en muchos de ellos.

Tradicionalmente la aplicación del mandato humanitario y apolítico de la oficina, fue entendido como excluyente el del trabajo en los países de origen, pero analizando la evolución del rol del ACNUR a través de la experiencia, se ha demostrado que este mandato es suficientemente flexible para permitir la adaptación a las nuevas circunstancias incluyendo en áreas de prevención y protección en el país de origen.

Con cada vez mayor intensidad ya a finales de los 80, la oficina se ha referido a la necesidad de entender el rol a través de la comprensión de las realidades políticas y otras que dan origen a los movimientos de los refugiados.

La única salida legítima para el Alto Comisionado, continua aquella orientada a dar protección internacional y a sus tareas humanitarias en favor de los refugiados. En términos apolíticos y humanitarios, valga la redundancia, pero no entendidos como excluyentes de un contenido político sino como conceptos flexibles que autorizan a proteger su neutralidad sin perjudicar su habilidad de tomar iniciativas

para asegurar la permanente relevancia de la oficina en un mundo de rápido cambio.

Aún cuando los principios de protección durante las pasadas décadas se han referido tradicionalmente al asilo, tratando el problema de refugiados exclusivamente en este lugar, esta tendencia creciente se ocupa de los refugiados desde sus raíces. Incluye las soluciones en los países de origen llevando el tratamiento de los principios de protección a nuevas áreas como la prevención y la solución de movimientos de refugiados en sus propios países. En este sentido va las reiteradas Resoluciones de la Asamblea General que amplían al mandato aun en América Latina y se entiende que el mandato de otorgar protección internacional y buscar soluciones al problema de refugiados, unido al impulso de estimular y de llevar a cabo acciones que previenen o reducen la salida de refugiados.

Yo les llamo la atención sobre el enorme cambio que en prácticamente en una década media ha sucedido en la noción de esta protección internacional si tomamos como idea central el comienzo de nuestra oficina y el desarrollo de los primeros treinta años. El mandato sigue vigente y los contenidos deben de adaptarse a las nuevas situaciones. Es así que la Asamblea General en Resolución 46106 de diciembre del 91, 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 de los

Estados y el reparto de la carga que deben ser a su vez reforzados.

Si bien es cierto que en Centro América la profundización de los procesos de paz y desarrollo de la región llevaron a realizar tareas de esta naturaleza, para el resto de América Latina y en especial de América del Sur, es aún materia de discusión y análisis.

Como mencionaba la situación de refugiados en algunos países del área, de gran estabilidad interior, ha demostrado la necesidad de que se desarrollen nuevas opciones para referirse al problema de los refugiados del mismo modo abarcador y global con que se han hecho en otras áreas, acentuando las actividades a ambos lados de las fronteras de los países concernidos.

La cuestión que se plantea en este caso implica no solo el hecho de involucrarse en tareas de prevención y solución de los problemas de refugiados en los países de origen, lo que parecería dentro del análisis que acabamos de tratar la tendencia sino también en delimitar los parámetros de tales actividades y su relación con las tradicionales actividades de protección en el país de asilo, lo que es todavía materia de discusión.

Es así que la discusión se centra en las actividades de prevención que podrían cubrir un amplio espectro de tareas y es por ello que es prudente en el caso del Alto Comisionado para iniciar tareas en los países de origen que solicite la

autorización de la Asamblea General o del Secretario General para tal ejercicio.

Resoluciones como la 2956 del 27 período de sesiones se refiere a estas actividades y apoya la necesidad de la autorización sobre todo en aquellos procesos en los que se encuentran envueltos recursos financieros y humanos en gran escala.

Como nos referimos anteriormente, el mandato apolítico no significa ausencia de todo contenido político. Aun requiriendo neutralidad debe de ir acompañado de una exhaustiva comprensión de la política actual y otras realidades lo que facilitará las acciones preventivas.

Las funciones primordiales del Alto Comisionado continuarán siendo las de asegurar la protección internacional de los refugiados y demás personas de la competencia de la oficina y facilitar las soluciones duraderas a sus problemas. Si bien el objetivo último de la protección que es el de ofrecer soluciones duraderas no ha variado, las nuevas dimensiones del problema mundial durante el último decenio, provocan un mayor acento en la repatriación voluntaria que es elegida con mayor frecuencia como la solución duradera más aplicable dentro de la solución de los conflictos globales.

La indisolubilidad de nuestros 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 que se han desarrollado en el último decenio por el Alto Comisionado extendieron la competencia más allá de las personas que originariamente establecía la Convención del 91 y el Protocolo del 67. Se admiten 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.

Si analizamos el proceso desde el ángulo de la protección internacional y lo ponemos como el núcleo del mandato, es claro que el desplazamiento unido a la falta o a la necesidad de protección, es la base de la competencia del Alto Comisionado para estos grupos. El desplazamiento junto a la necesidad de protección determinan la esencia del contenido de la participación de la oficina.

Utilizando este mismo razonamiento puedo aplicarse tanto a las personas desplazadas fuera de sus países como aquellas que se encuentran al interior de los países. Esta es una parte importante de los retos de la protección internacional de los 90.

Esto nos lleva a acentuar cada vez más la necesidad de que la protección internacional particularmente dentro del país de origen, puede realizarse mejor como un esfuerzo cooperativo entre Estados y organizaciones. 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. En este sentido la experiencia de CIREFCA marca un hito importante y es de particular valor.

Las actividades dentro del marco inter-agencias se refieren a la prevención indirecta y se orientan también a mejorar de la relación entre el flujo de inmigración de refugiados y el desarrollo, los problemas ambientales que necesitan ser respaldados y seguidos activamente y, además ubican el tema dentro de la agenda de las agencias de desarrollo y financieras que solo así puede adquirir la importancia que merecen y ser ejecutados dentro del ámbito que se pretende.

Para concluir les diría que estas nuevas direcciones o alcances solo pueden ser parte de un esfuerzo cooperativo que involucre gobiernos, organizaciones internacionales, ONGs que trabajen en conjunto acercando el apoyo de instituciones académicas, de los medios de comunicación y otros segmentos influyentes de las comunidades internacionales y nacionales. Dado que el esfuerzo de la protección internacional no puede ser alcanzado sin la participación de la comunidad internacional y su comprometido apoyo. Es nuestro deseo que una recepción de esta naturaleza contribuya al estímulo de una acción de la óptica de protección para los años venideros dinámica, operativa y orientada a la búsqueda efectiva de soluciones. Espero que el debate ayude a encontrar formas innovadoras, de obtener oportunidades y afrontar los retos de los 90 para continuar contribuyendo a la paz y la reconciliación

mediante la búsqueda incesante de soluciones humanitarias duraderas que continua siendo el objetivo de nuestra oficina.