

**DERECHOS HUMANOS Y PROTECCIÓN  
DE LOS DESARRAIGADOS EN SITUACIÓN  
DE POST- CONFLICTO**

*Carlos MALDONADO*

**E**stimado Director del IIDH y distinguidos participantes del Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, debo admitir que cuando el Doctor Antonio Cançado Trindade tuvo la amabilidad de invitar al ACNUR a dirigir la palabra ante tan calificada audiencia sobre el tema que aquí nos reúne, la primera duda que me asaltó es cuál podría ser el aporte de ACNUR en una materia que sin duda nos interesa y mucho pero en la cual no somos expertos sino tan sólo una pequeña pieza en un entramado complejo, además con el reto de encontrarnos en la casa, el IIDH, de expertos en materia de derechos humanos.

Esta duda, que no la presión de la responsabilidad, se me disipó al decidir enfocar esta modesta ponencia en la experiencia acumulada durante años por el ACNUR a través de lo que creo hacemos mejor, que es servir al refugiado en el terreno compartiendo sus problemas e intentando resolverlos conjuntamente con otros muchos actores, con un último reto: contribuir en la lucha de la erradicación de las causas del desplazamiento.

Ustedes, como yo que llevo sólo once años sirviendo a esta organización, estábamos hasta hace relativamente poco acostumbrados a un ACNUR apegado fundamentalmente a su estricta labor de protección de los refugiados, bajo la directriz normativa de los instrumentos internacionales sobre la materia. Ustedes y en el caso de muchos quizás más sus padres o incluso abuelos, conocieron las labores humanitarias del ACNUR desde su creación en 1951 circunscrita fundamentalmente a prestar protección y asistencia humanitaria en situaciones de emergencia a los refugiados en su países de asilo y a buscar soluciones, primeramente la repatriación voluntaria, finalizando prácticamente sus tareas una vez que aquéllos retornaban a sus países de origen. Era una época me temo en que los principios de la guerra fría y la lógica de los bloques primaba en demasía sobre los derechos de la persona, y en el que conceptos como la soberanía nacional y seguridad nacional se esgrimían en un sentido tan absoluto que las organizaciones humanitarias veían su papel en los países de origen limitado a un papel de observador poco más que pasivo. Ciertamente es como mi colega del CICR habrá comentado, que los Convenios de Ginebra del 49 significaron un enorme avance para el tratamiento humanita-

rio de los civiles y combatientes en tiempos de guerra, pero también es irrefutable que los derechos de las personas en conflictos de baja intensidad o bajo regímenes autoritarios que flagrantemente violaban los derechos más básicos de sus ciudadanos quedaban demasiado a menudo impunes en aras de una mal entendida soberanía de los Estados y la célebre y denostada doctrina de la seguridad nacional.

En la década de los setenta y fundamentalmente en los 80, el ACNUR se vio enfrentado a una realidad indiscutible y era que para cumplir con una de las principales funciones de su mandato: "encontrar soluciones duraderas para los refugiados", y siendo la más importante la repatriación voluntaria, un requisito esencial era la pre-existencia de condiciones dignas y seguras (es decir el respeto de los derechos humanos fundamentales) de los retornados, y que por lo tanto debíamos abocarnos a un trabajo de buenos oficios para asegurar esas condiciones. Un mecanismo que se adoptó y tomó auge en Centroamérica son las Comisiones Tripartitas que a estos efectos se crearon entre los gobiernos de los países de origen, de asilo y el ACNUR. A través de estas tripartitas se lograron acuerdos satisfactorios que garantizaban los derechos de los retornados y la no discriminación de estos por su previa condición de refugiados.

El monitoreo del efectivo cumplimiento de los acuerdos de repatriación y la provisión de asistencia inicial para la reinserción de los retornados en sus comunidades de origen, conllevó al establecimiento de una presencia del ACNUR en las zonas y países de retorno.

Sin embargo, el ACNUR, la Comunidad Internacional y los gobiernos eran conscientes que para una efectiva integración de los retornados, estos no podían ser tratados como islotes dentro de una situacional global nacional. Es en este convencimiento que surge en Centroamérica una iniciativa como CIREFCA que propicia una atención integral a las poblaciones desplazadas, retornadas y refugiadas dentro de un marco nacional de atención a estas poblaciones y basado en un enfoque geográfico, beneficiando asimismo a las poblaciones locales de las comunidades de asentamiento de los grupos desarraigados de atención prioritaria.

CIREFCA surge al amparo del "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", más conocido como "Acuerdo de Esquipulas II", en cuyo párrafo octavo se estipuló la necesidad de brindar atención urgente a los refugiados y desplazados. La década de los 80 había sido testigo de conflictos y violencia generalizada en la región Centroamericana provocando el desplazamiento de más de dos millones de centroamericanos, dentro y fuera de sus países de origen.

Su objetivo principal fue propiciar la concreción de soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas por la violencia dentro de un marco de pacificación, democratización y desarrollo de los países de América Central.

Se consideraba que la efectiva integración de las poblaciones desarraigadas al desarrollo de países mediante el respeto de sus derechos humanos en toda su integridad, contribuía sustancialmente al proceso de pacificación del área. Y se fijaba como *meta última, contribuir aunque modestamente a atacar las causas más profundas del desplazamiento y la violencia asentadas en el subdesarrollo regional y las irregularidades subyacentes a los sistemas económicos y sociales prevalecientes*. En otras palabras, pretendía incidir en el progresivo y efectivo ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones desarraigadas y de las poblaciones de su entorno, normalmente las más pauperizadas de la región.

Tras este proceso, los países afectados, la comunidad internacional y evaluadores externos han considerado que CIREFCA apoyó y fortaleció el proceso de paz, incidió en el respeto y vigencia de los derechos humanos, contribuyó a crear una cultura de concentración y amplio diálogo entre diversos sectores de la sociedad. Finalmente, y sobre todo en los últimos dos años, facilitó la transición entre las fases de emergencia y desarrollo, realzando el concepto de desarrollo humano y su operativización real en Centroamérica.

Al nivel nacional, en Costa Rica se lograron importantísimos avances en la integración local de refugiados, acordándose derechos y acceso a servicios equivalentes a los nacionales para

más de 20,000 refugiados que deciden permanecer en forma definitiva en este país. En El Salvador y dentro del marco de reconciliación y reconstrucción nacional de los acuerdos de paz, se consiguió la reintegración de decenas de miles de salvadoreños (retornados y desplazados), facilitándose documentación a más de un millón de personas. En Honduras se produjo la repatriación de la totalidad de los refugiados que sumaban cerca de 80,000 personas entre Salvadoreños y Nicaragüenses. En Guatemala se inició un proceso que todavía continúa de retorno de los refugiados (32,769 a la fecha) y desplazados internos. En México se prestó asistencia a más de 50,000 refugiados y se hicieron avances en su proceso de repatriación o integración. En Nicaragua, se posibilitó el retorno de cerca de 100,000 Nicaragüenses incluyendo refugiados, ex-combatientes y sus familias.

En todos los países afectados y sobre todo en aquellos de retorno, se efectuaron inversiones importantes en proyectos productivos y de infraestructura por el orden de los 437 millones de dólares, así como de promoción de los derechos humanos, beneficiado a millones de personas directa o indirectamente.

Además CIREFCA hizo contribuciones específicas aunque parciales e insuficientes en la participación de las mujeres en los procesos de integración y reinsertión. Es dentro del marco de CIREFCA, que en febrero de 1992, se lleva a cabo el Primer Foro sobre Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas (FOREFEM).

Sin embargo y a pesar de los logros alcanzados, hay consenso entre todos los actores que los retos y tareas pendientes en la Centroamérica post-conflicto son si cabe mayores.

Así, los países afectados, las ONG, y la Comunidad Internacional concuerdan en la necesidad de convergencia del proceso CIREFCA hacia una iniciativa regional de Desarrollo Humano, propiciando un giro del énfasis de la emergencia y la focalización en grupos, hacia la sostenibilidad. ¿Cómo? Mediante estrategias nacionales concertadas que se reflejen en planes locales, articulados con políticas macroeconómicas y sectoriales.

De esta forma Belice adopta para la fase post-CIREFCA una estrategia de desarrollo humano a nivel local. Costa Rica plantea como estrategia central el plan de combate de la pobreza en armonía con la naturaleza. El Salvador prioriza zonas en donde hay presencia mayoritaria de poblaciones desarraigadas y afectadas por el conflicto. Guatemala, cuyo proceso va retrasado con respecto a CIREFCA, se orienta a promover el desarrollo humano y los derechos políticos, civiles, sociales y económicos de las poblaciones desarraigadas por el conflicto y en zonas estratégicas para la paz. Honduras presenta su estrategia nacional de promoción del desarrollo humano a nivel local, y fundamentalmente en zonas fronterizas. México se propone fortalecer el proceso de repatriación, y Nicaragua inscribe su plan en el marco de una política de reconciliación y rehabilitación nacional, dentro de un enfoque de desarrollo humano sostenible, promoción de los derechos humanos y amplia participación de las poblaciones.

En la conclusión de CIREFCA, en México (28-29 de Junio de 1994), los allí reunidos gobiernos de la región, las ONG, los donantes y sistema de Naciones Unidas adoptan una Declaración de Compromisos, en la que cada uno de los sectores se avienen a desarrollar acciones en favor de las poblaciones afectadas tanto por el desarraigo como por los conflictos y la extrema pobreza, en el marco de la consolidación de la paz en Centroamérica.

Como resultado de la citada Declaración, se establecen mecanismos nacionales de concertación y seguimiento a las tareas pendientes y compromisos adquiridos, que se denominan GRUCAN (Grupo de Concertación y Apoyo Nacional). Estos grupos que han tenido a la fecha una andadura errática, tienen además como funciones estratégicas el levantamiento de un mapa de proyectos, y el diseño de canales de articulación de acciones dentro de los planes de Desarrollo Nacionales.

Como corolario de estos esfuerzos, los presidentes de Centroamérica presentan ante la Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Tegucigalpa (Octubre 1994), la Alianza para el Desarrollo Sostenible, la cual es endosada en el

Simposio Mundial de Desarrollo Social, Copenhague (Marzo 1995). Los gobiernos una vez más ponen el énfasis en programas de desarrollo humano y social, atendiendo a una realidad insoslayable: la reconstrucción post-conflicto en Centroamérica maniatada por una deuda inmanejable y una todavía deficiente respuesta de las economías de los países, está pasando una factura al nivel social que oprime las posibilidades de desarrollo real de los más pobres. Los pagos de la deuda internacional, junto a mermados tesoros y exigencias de ajustes estructurales y macroeconómicos para sanear las economías centroamericanas, han puesto en la picota una vez más a los más pobres.

Estos buenos propósitos se contrastan con la terrible realidad de las estadísticas. Las cifras de pobreza y pobreza extrema en la Centroamérica post-conflicto alcanzan niveles que incluso superan los de los peores tiempos de conflicto. Se estima que más de un 65% de la población total de Centroamérica está bajo niveles de pobreza, y que cerca del 50% está dentro de la franja de extrema pobreza. Además, la exclusión social, la violencia y la delincuencia se multiplican a grados altamente preocupantes. En este contexto, los movimientos poblacionales lejos de haber disminuido, se mantienen en cifras inmanejables. Aunque es difícil contar con estadísticas fiables, las estimaciones más conservadoras mantienen que en la actualidad habría movimientos migratorios interregionales cercanos al medio millón, y más de millón y medio de personas se movilizan hacia el norte.

La variante positiva es que salvo excepciones, los desplazamientos ya no tienen su origen inmediato en la persecución, violación de derechos humanos de primera generación (civiles y políticos) o en la guerra y la violencia. Sin embargo, estas migraciones forzadas hacen manifiesta la incapacidad aún de los países del área de acelerar un proceso de inclusión social, y de ejercicio pleno de los derechos humanos en toda su integridad.

En atención al creciente fenómeno migratorio por la pobreza extrema, reflejo de la violación de derechos fundamentales sociales y económicos en sus países de origen y de la evidente

violación de sus derechos más elementales en los países de tránsito o destino, el Parlamento Centroamericano (22 marzo de 1996) emite una resolución sobre el respeto de las personas inmigrantes en los países centroamericanos. Asimismo emite otra resolución sobre "las disposiciones en contra de los inmigrantes indocumentados y sus descendientes nacidos en los Estados Unidos de Norte América". Lo anterior en respuesta a las restrictivas políticas que se están imponiendo en Estados Unidos.

Por otro lado los gobiernos de la región en las reuniones de Tuxtla II y Puebla, reconocen la urgente necesidad de atender la problemática de los migrantes dentro de una perspectiva de Derechos Humanos.

En el mismo contexto, recientemente el Consejo Centroamericano de Procuradores de los Derechos Humanos resuelve adoptar un acuerdo para velar por la promoción y respeto de los derechos de las poblaciones desarraigadas.

Finalmente, el pasado 17 de mayo, los ministros de Trabajo de Centroamérica, Belice, Panamá, y República Dominicana, adoptan una declaración conjunta en materia de migraciones laborales, destacando la importancia de garantizar a los migrantes la igualdad de oportunidades en el empleo, en condiciones humanas y socio-laborales equivalentes a las que gozan los trabajadores nacionales y sin acudir a medidas represivas.

Ante esta situación, el consejo de Procuradores de Derechos Humanos Centroamericano y el SICA, con el apoyo del ACNUR, IIDH, OIM y OIT han efectuado un llamado para realizar un Foro Regional sobre Refugiados, Migrantes y Derechos Humanos, que se llevará a cabo del 28 al 30 de octubre próximo en San José.

La pregunta es: Estamos ante una nueva repetición del ¿fatídico ciclo de pobreza, exclusión, violencia, emergencia? O ¿quizás, estamos a las puertas de un proceso sostenible y sostenido de desarrollo que asegure la participación y el bienestar de todos los ciudadanos en democracias plena y de derecho?



Ante esta situación, resulta urgente abocarse a un proceso concertado y coordinado en el que la primera responsabilidad recae en los gobiernos, que deben garantizar la participación de la sociedad civil, para poder enfrentar con garantías, capacidad propositiva y co-responsabilidad los retos de un desarrollo centrado en la persona, y dentro de ésta en los más necesitados. La sociedad civil organizada por su parte debe, como lo viene haciendo, ampliar su capacidad de acción y proposición para participar en la toma de decisiones, esto sin olvidar la siempre necesaria labor de vigilancia y denuncia.

El sistema de Naciones Unidas y la cooperación internacional deberían continuar asistiendo a Centroamérica en este proceso pasando de un enfoque de emergencias a programas de consolidación y prevención. Las diversas agencias, incluyendo al ACNUR, estamos haciendo esfuerzos para mejorar nuestra cooperación y coordinación (todavía hay un largo camino por recorrer). Con este propósito en los países de la región y bajo la figura del sistema del coordinador residente estamos avanzando en la progresiva articulación de programas conjuntos en áreas prioritarias bajo enfoques estratégicos compartidos.

Recientemente en una reunión regional de Coordinación en Montelimar (Nicaragua) se acordaron las áreas de acción prioritarias:

- Consolidación de la Paz y la Democracia; que incluye esfuerzos para continuar promoviendo la reconciliación nacional mediante mecanismos de creación de consenso, la promoción y consolidación del Estado de Derecho y el absoluto respeto de los derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales, y el apoyo al fortalecimiento de las instituciones democráticas, destacando el papel de la sociedad civil y la descentralización del Estado.
- La segunda área es el combate contra la pobreza sobre la base de una transformación productiva y énfasis en la equidad y la promoción del desarrollo sostenible al nivel local. El desarrollo de las capacidades locales para la planificación y administración municipal, y el apoyo integral a

los esfuerzos de reconstrucción e integración social y productiva en las áreas más afectadas por el conflicto, son los ejes en ese campo.

- Y finalmente la protección a los recursos naturales y su explotación sostenible.

En este marco el ACNUR ha desarrollado en Centroamérica una novedosa, creemos, estrategia de prevención abonada en los postulados que la Alta Comisionada ha venido defendiendo a nivel mundial y que se insertan en el convencimiento de que la durabilidad de las soluciones a los problemas del refugio y desplazamiento se insertan en acciones decididas de atención y reversión de las causas profundas de los mismos.

En este sentido, pretendemos integrar nuestros objetivos y esfuerzos en un marco de cooperación intra-Naciones Unidas e inter-institucional que incluye los gobiernos, la sociedad civil (ONG entre estos) y las poblaciones desarraigadas, alrededor de tres ejes de acción.

- Consolidación de los logros CIREFCA y atención a la agenda pendiente dentro del marco de la alianza para desarrollo sostenible. En esta área, el ACNUR privilegia la acción dentro del sistema y ONG del ramo traspasando sus experiencias exitosas en atención a poblaciones desarraigadas a aquellas agencias del sistema ligadas al desarrollo, asegurando la inclusión de aquéllos en el desarrollo socio-económico de los países.
- Derechos humanos y fortalecimiento institucional y de la sociedad civil. En el entendido de que la salvaguardia de los derechos humanos en los países de origen es el mejor camino para prevenir situaciones que puedan forzar a las poblaciones a huir y devenir refugiados. Dentro de este eje el mejoramiento de las legislaciones y procedimientos –bajo un enfoque de derechos humanos– relevantes a las poblaciones desarraigadas, la capacitación y fortalecimiento de los departamentos de gobiernos y justicia en el desempeño de sus funciones, y la colaboración estrecha con los Defensores de

los Habitantes o Procuradores de Derechos Humanos, las ONG y redes de defensa de la población civil ligadas a la problemática del desarraigo, son las esferas de acción prioritarias.

- Finalmente, y no podía ser menos, continuar con nuestra labor de promoción y vigilancia de los derechos de los refugiados, constituye el último y fundamental eje de nuestro trabajo en la región.

Pero quizás la clave para alcanzar una paz definitiva en Centroamérica enraizada en un Estado de Derecho sin fisuras, es la acción de los pueblos centroamericanos. La Comunidad Internacional puede, y a mi humilde juicio, debe seguir apoyando decididamente el proceso centroamericano. Su maquinaria de protección de los Derechos Humanos desde la complementariedad y convergencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Humanitario y el Derecho de los Refugiados asegura un entramado jurídico que garantiza los derechos fundamentales.

Los organismos de verificación de Derechos Humanos y de seguimiento de los acuerdos de paz surgidos a raíz de los mismos son altamente demostrativos, MINUGUA, en Guatemala, ONUSAL en El Salvador, y la CIAV-OEA en Nicaragua han cumplido un papel fundamental en el fortalecimiento institucional y el desarrollo de una cultura de respeto de derechos humanos. Por supuesto mención especial merecen la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en sus respectivas funciones de investigación, enjuiciamiento y promoción constituyen una maquinaria de defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos de primer orden, paradigmática para otros continentes.

Es precisamente en este continente donde en 1984 se logró un hito importante en el avance de los principios y estándares para el tratamiento de la población refugiada, me refiero evidentemente a la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Y es también en este Continente y precisamente en esta

ciudad donde hemos dado pasos importantes para el tratamiento humanitario que asegure el respeto en todo momento de los derechos de los desplazados internos y los migrantes mediante la Declaración de San José de 1994 sobre refugiados y personas desplazadas, en un Coloquio organizado por el IIDH y el ACNUR, donde participaron representantes de Gobiernos de todo el continente. El ACNUR continuará su colaboración con el IIDH, y como anunció el Dr. Cançado Trindade, para estos efectos firmaremos a la brevedad un convenio precisamente para la promoción de la defensa de los Derechos Humanos de los desarraigados.

Sin embargo, me permito insistir en que es al nivel nacional donde se libra la última batalla. La modernización de los sistemas judiciales y la formación de los profesionales de la justicia, el fortalecimiento y apoyo de los Procuradores de Derechos Humanos y la acción conjunta de los gobiernos y la sociedad civil son los medios para asegurar la erradicación de la impunidad y la injusticia.

No obstante, la capacidad real de ejecución de programas de desarrollo se ve afectada por maquinarias estatales poco ágiles. Y los cooperantes tradicionales empiezan a girar la vista hacia situaciones más llamativas haciendo realidad el complejo "CNN".

Quisiera dedicar mis últimas palabras a un colectivo muy especial y fundamental, si queremos hacer de la inclusión y la participación de todos el objetivo meta de nuestros esfuerzos.

Está de moda referirse como coletilla al enfoque de género. Habrán notado que en toda mi exposición no he hecho más que una sola referencia a las mujeres y he querido reservar este último espacio para que Ustedes abran el debate ojalá con este tema. Las mujeres durante el período de conflicto fueron el eje central en el desarrollo de las comunidades de refugiados, se organizaron, se prepararon y llevaron adelante con triple carga y en situación de desventaja el desarrollo familiar y en muchísimos casos de la comunidad misma. Lideraron procesos en el exilio, demostraron su capacidad de respuesta y sobresalieron en la defensa de los derechos humanos. Al regreso a sus países,

trabajaron con ahínco para levantar de las cenizas sus hogares. A menudo soportando la violencia de sus parejas exacerbada por la guerra. Cuando sus compañeros emigran en busca de trabajo, permanecen en sus hogares asegurando la educación y trabajando para mantener a sus hijos. Y si parten también en pro de conseguir empleo que se les niega en sus lugares de residencia, lo hacen siempre con una retahíla de hijos a sus espaldas. Demostraron ser mejores administradoras y tan o más duras trabajadoras, demostraron capacidad de liderazgo y dirección, y sin embargo todavía se les niega el acceso al crédito, el acceso a la tierra, el acceso al trabajo en igualdad de condiciones, cuando no la integridad física y la libertad sexual y de procreación. Tampoco se prevé su participación activa y decisiva en los procesos de paz y reconstrucción. Enfoque de género no es ni puede ser una coletilla, y algo rápida y contundentemente tiene que cambiar en la mentalidad de nuestras sociedades para revertir un eslogan que tristemente hace honor a la realidad:

“La feminización de la pobreza”.