

UNA LECCIÓN NECESARIA

El desplazamiento en Centroamérica

Cristina Zeledón M.*

INTRODUCCIÓN

Durante la crisis centroamericana de finales de los setenta y principios de los ochenta, producida por la así llamada "profunda crisis de legitimidad del orden político", expresada por medio de una serie de enfrentamientos de diverso tipo entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado, y que fueron uno de los resultados del estilo autoritario y excluyente imperante en las relaciones entre gobernantes y gobernados, aproximadamente dos millones de personas se vieron obligadas a desplazarse fuera de sus lugares de origen, para proteger su vida, su libertad y su seguridad. Algunas lograron atravesar las fronteras, pasando a constituir grupos de refugiados con status (aproximadamente ciento cincuenta mil personas) o no reconocidos (trescientos mil personas). Muchos, sin embargo, permanecieron dentro de sus países, con las implicaciones jurídicas y prácticas que, en los ámbitos de protección y asistencia humanitaria, tuvo este flujo migratorio, para el que no se contaba con legislación internacional ni, mucho menos, con legislación interna en favor de sus derechos humanos, a pesar de que, en principio, estaban bajo la protección de sus respectivos Estados. Y decimos en principio, porque en muchos casos fue precisamente la acción de ese Estado la que provocó su desplazamiento.

La migración centroamericana no es un hecho reciente en la vida de la subregión. Desde el siglo pasado se documentan movimientos de distinta índole, muchos de ellos de tipo tradicional (económico estacional) o, incluso, causados por la situaciones políticas presentes en sus países por décadas. Por otra parte, también se produce un proceso migratorio interno

vinculado a la tierra, donde el crecimiento demográfico sobre las parcelas del campesinado y el rendimiento decreciente de las mismas desemboca en una migración temporal, que lleva a los campesinos desde el minifundio hacia las grandes extensiones agroindustriales en que se concentran las grandes empresas de exportación agrícola. Al mismo tiempo, se produce aquella migración de largo plazo de tipo rural-urbano, que ha conformado las actuales urbes centroamericanas, particularmente de las grandes ciudades aunque también surgen las intermedias, y que es uno de los fenómenos más característicos de los movimientos migratorios actuales.

Dentro de este marco, el proceso de refugio y desplazamiento interno señalado tiene ciertas características que es importante destacar: a) lo masivo (millones de personas afectadas); b) la ya señalada crisis del modelo de dominación en la región y la violencia generada por ésta que desemboca en conflictos armados internos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que afectan profundamente a la población civil; y, c) se da en el marco de una profunda crisis económica.

En la denominada "década perdida para los derechos humanos en América Latina" (años ochenta), la causa principal de la migración fueron los abusos y la violación constante de los derechos humanos, en el marco de la guerra, que llegaron a destruir gran parte del tejido social de las comunidades centroamericanas, afectando no solo las comunidades expulsoras sino también las de recepción y produciendo graves efectos psicosociales, económicos, políticos y culturales, que han marcado incluso a tres generaciones de desarraigados/as por sus profundas implicaciones en la estructura y

dinámica social.

Al examinar las causas de éxodo en cada país, aparece claro que en Guatemala y El Salvador, que sufrían conflictos armados internos, el desplazamiento se produjo como resultado de políticas contrainsurgentes que no diferenciaban entre la población civil y las fuerzas insurgentes en las zonas de guerra. En cuanto a Nicaragua, se presentaba una guerra distinta, de agresión/defensa del territorio. En cualquiera de los tres casos, el desplazamiento se produjo ya fuera como resultado del conflicto o como una "forma de evitar" que la población apoyara los movimientos insurgentes.

LA PROTECCIÓN JURÍDICA

Los esfuerzos desplegados por la comunidad internacional durante muchos años para brindar garantías a los migrantes forzados, constituyen parte importante del sistema internacional de los derechos humanos en sus tres vertientes (derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de refugiados, derecho internacional humanitario), en ambos sistemas (universal y americano). A partir de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), tanto el ACNUR como el Comité Internacional de Cruz Roja - CICR, lograron que la Conferencia considerase los vínculos entre las tres vertientes de protección en beneficio de los afectados y su aplicación concomitante. La necesaria observancia de los derechos humanos, en todo momento y lugar, es considerada como un esfuerzo más para la consagración de las obligaciones *erga omnes* en esta materia.

Lo anterior es particularmente observable en aquellos casos que se han dado esfuerzos coordinados entre la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el ACNUR y el CICR para la búsqueda de soluciones a temas de migración forzada, como es el caso de los miskitos desplazados en Nicaragua a principios de la década del ochenta y, más recientemente, en los informes anuales de la Comisión sobre Haití (1993 y 1994), en que introducen un capítulo sobre refugiados. En dichos informes se refieren, además, a la necesidad de establecer un régimen democrático en ese país, identifican como causas de la migración masiva de haitianos la delicada situación económica y el sistema político represivo imperante y destacan, además, la necesidad de observar el principio de la prohibición de expulsión y devolución de personas. En el citado informe de 1993, la CIDH desarrolla sus postulados doctrinarios para la protección de refugiados, repatriados y desplazados y su complementariedad con las otras dos vertientes de protección internacional de los derechos humanos.

Los términos clásicos de la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, resultado de una larga historia de ampliación y afinamiento del concepto en el marco de un amplio debate mundial, otorgaron a la protección de refugiados un carácter universal que, a partir de 1984, se vio complementada por la Declaración de Cartagena (Coloquio, 1985), la que a su vez incorporó la masividad del fenómeno (frente al persecución individual) y la causalidad debida a las violaciones graves de los derechos humanos y a la violencia generalizada, conservando la característica del refugio como un proceso de éxodo por violencia a otro país y al refugiado como un afectado directo o con la posibilidad objetiva de ser víctima de ésta.

Por otra parte, es necesario recordar que el derecho internacional humanitario contempla la protección de la población civil, lo mismo que de sus bienes, tanto en los conflictos armados internos como internacionales. Por tanto, el CICR puede prestar su asistencia a diversos tipos de personas y cuenta también con el llamado "derecho de iniciativa", pudiendo brindar asistencia y protección a refugiados, repatriados y desplazados internos que se encuentren dentro de los términos de los

Convenios de Ginebra (IV) o a los refugiados (Protocolo I), o en virtud de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, especialmente cuando las víctimas no se beneficien de otra protección o asistencia como ocurre con los desplazados.

El artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, única disposición de los Convenios aplicable a las situaciones de conflictos armados no internacionales, establece un mínimo de respeto humanitario para la población civil y, por ende, para las personas desplazadas, de tal suerte que esta es una de las pocas normas del sistema de protección internacional de la persona humana que beneficia a los desplazados internos. Sin embargo, el derecho internacional humanitario resulta insuficiente para proteger a las poblaciones afectadas por los conflictos armados, teniendo que recurrirse muchas veces al derecho internacional de los derechos humanos para regir las operaciones militares pero sin que éste logre brindar mayores posibilidades de protección.

Las características particulares de la migración actual (masividad del éxodo, complejidad de sus causas, el hecho de que la mayoría de movimientos se presentan en zonas empobrecidas del tercer mundo con graves dificultades para recibir flujos de refugiados, las dificultades para llevar a cabo la repatriación voluntaria y el incremento de la búsqueda de refugio en los países desarrollados cada vez menos abiertos al asilo), han motivado a la propia Alta Comisionada a estudiar cómo cerrar las carencias detectadas en los principios del derecho internacional de refugiados, demasiado estrecho para la actual coyuntura al tomar en cuenta únicamente el momento de salida y su llegada al país de asilo, ignorando las razones de la migración o las condiciones que pueden promover su retorno, lo mismo que la responsabilidad del país expulsor en la prevención y solución de los problemas de los refugiados (incluso en aquellas situaciones en que los gobiernos han sufrido un colapso, dejando en el vacío la seguridad de refugiados y desplazados).

Lo anterior se explica porque, hasta hace poco tiempo, el régimen internacional era esencialmente reactivo; sin embargo, en un cambio de estrategia, el ACNUR

viene enfatizando en la prevención y la solución en cualquiera de sus formas (repatriación voluntaria, integración local, reasentamiento), en la perspectiva de que en la medida que se respeten los derechos humanos en los países de origen podrán evitarse los flujos de refugiados, sin por esto debilitar los principios básicos de la protección como son el asilo y la no-devolución (*non-refoulement*).

LAS DECLARACIONES DE CARTAGENA (1984), DE SAN JOSÉ (1997) Y DE TLATELOLCO (1999)

En 1984, en medio de la mayor crisis de refugio de Centroamérica, surge la Declaración de Cartagena que, como bien señala su introducción (Coloquio, 1985), recoge la mejor tradición en materia de asilo y derechos humanos, constituyendo un instrumento fundamental para la protección de los refugiados y un precedente indispensable, al ampliar el ámbito de protección a las víctimas de la violencia generalizada, los conflictos internos y las violaciones masivas de los derechos humanos, permitiendo el paso de la calificación basada en un criterio subjetivo (razón personal) a aquella basada en un criterio objetivo (necesidades de protección). Su aporte, al relacionar los problemas de los refugiados, desplazados y repatriados, puede resumirse en cinco puntos principales: a) llenó un vacío al ampliar la definición de refugiado de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967; b) fomentó la acción dentro de los Estados, al dedicar atención a la situación vulnerable de los desplazados dentro de su propio país, si bien no desarrolló esta categoría; c) reiteró la importancia del principio de no devolución; d) señaló la necesidad de que los Estados sigan desarrollando las normas mínimas consagradas en los instrumentos básicos de protección; y e) enmarcó la temática de refugiados, repatriados y desplazados en el contexto más amplio de la observancia de los derechos humanos y de la construcción de la paz en la región.

Las Declaraciones de Cartagena de

1984 y de San José de 1994, respondieron a coyunturas históricas particulares, provocadas por crisis distintas. La primera respondió a la aguda problemática política de la época, mientras que la segunda corresponde a nuevos desafíos como son los desplazados internos y las migraciones producidas por la exclusión social y económica y el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y del desarrollo humano, presentes en el continente a pesar de los esfuerzos de democratización de la mayor parte de los países americanos.

La Declaración de San José afirma que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados. Por tanto, solicita garantizar a los afectados: a) la aplicación de las normas de derechos humanos y, en su caso, del derecho internacional humanitario así como, por analogía, algunos principios pertinentes del derecho de refugiados, como el de no devolución; b) el reconocimiento del carácter civil de las poblaciones desplazadas y la naturaleza humanitaria y apolítica del tratamiento que les corresponde; c) el acceso a protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y a la asistencia indispensable, contando con el apoyo de la comunidad internacional; d) la atención a los derechos que son esenciales para su supervivencia, seguridad y dignidad y otros derechos tales como la documentación adecuada, la propiedad de sus tierras y otros bienes y la libertad de movimiento, incluyendo la naturaleza voluntaria del retorno; y, e) la posibilidad de lograr una solución digna y segura a su situación de desplazamiento. Asimismo, solicita incluir la participación de las poblaciones afectadas (en especial, mujeres y las comunidades indígenas), en el desarrollo de mecanismos para solucionar el problema.

También invita a realizar programas de desarrollo sostenible de mediano y largo plazo, encaminados a aliviar y erradicar la pobreza extrema y fortalecer los derechos

humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), lo mismo que llama a los países cooperantes (fuera de América Latina), a las instituciones financieras y a la comunidad internacional para ayudar con proyectos de cooperación técnica y financiera (programas de desarrollo humano sostenible).

Asimismo, solicita propiciar y contribuir a la elaboración de una declaración internacional sobre el conjunto de principios y normas básicas de protección y trato humanitario para todos los desplazados internos (apoyando las labores del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas). En la Declaración también se tomó en cuenta la necesidad de mejorar la situación de los niños refugiados y desplazados a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, lo mismo que de atender las necesidades de las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas en las áreas de salud, seguridad, trabajo y educación; así como prestar atención a las poblaciones indígenas afectadas por el desarraigo, con particular atención a su individualidad cultural y los vínculos que mantienen con sus territorios ancestrales.

La Declaración de Tlatelolco enfrenta una situación de desplazados y refugiados prácticamente resuelta en América Central y países limítrofes. En este sentido se lleva a cabo el *Seminario sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados*, organizado por el ACNUR y realizado en México, D.F., en mayo, 1999. Para efectos de este artículo, se reitera lo relativo al desplazamiento interno, en que se destaca "que los desplazados internos están amparados conjunta y complementariamente por el Derecho internacional de los derechos humanos, el Derecho internacional humanitario, así como por los principios del Derecho Internacional de los Refugiados que se aplican por analogía" y "que para el tratamiento del desplazamiento interno debe definirse una política que contemple el principio de la responsabilidad primaria del Estado, con debida consideración a las recomendaciones contenidas en la Declaración de San José de 1994, y de ser solicitado expresamente por el Estado, poder contar con la cooperación complementaria de organis-

mos intergubernamentales."

De nuevo la Declaración reitera la importancia de la convergencia de las tres vertientes del derecho internacional para la protección de la persona y la responsabilidad principal de los Estados con relación a los desplazados internos. Yendo más adelante que la Declaración de San José, Tlatelolco subraya la magnitud del fenómeno migratorio en el fin de siglo, su preocupación por el racismo y la xenofobia de que pueden ser objeto los migrantes, en particular su estigmatización como delincuentes y recomienda a los Estados continuar tomando y ampliando las medidas para garantizar su trato conforme a los derechos humanos.

LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA: EL PROCESO CIREFCA

En agosto 7, 1987, los presidentes de los países centroamericanos firmaron los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, que vinculaban la paz con el desarrollo y la resolución de los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados (Punto 8). Posteriormente y como un paso más hacia el fortalecimiento de la protección de los migrantes forzados, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos - CIREFCA, realizada en Guatemala en 1989 por solicitud de los mandatarios centroamericanos al Secretario General de Naciones Unidas, incluyendo Panamá, Belice y México.

El Plan de Acción resultante fue diseñado para resolver la situación de cuatro tipos de poblaciones desarraigadas: a) cerca de ciento cincuenta mil refugiados reconocidos y asistidos, dispersos en toda la región; b) aproximadamente sesenta mil nicaragüenses, guatemaltecos y salvadoreños, que habían regresado a sus países pero necesitaban todavía asistencia para lograr su plena reintegración; c) desplazados internos; d) desplazados externos; estas dos últimas categorías alcanzaban cerca de un millón ochocientos mil afectados. Además, se tomaba en cuenta la población local incluyendo los ex-combatientes.

Una evaluación posterior de la puesta en práctica de dicho conjunto (ACNUR, 1994), demostró la importancia del proceso CIREFCA y de esta propuesta fundamental para la protección, no solo porque se favoreció la convergencia de las tres vertientes de la protección internacional de los derechos humanos sino porque demostró la relación entre derechos humanos, desarrollo y paz, avanzó de la asistencia de emergencia al desarrollo, consolidó la búsqueda de soluciones duraderas, creó condiciones para la participación de los propios afectados en la búsqueda de éstas, fomentó el diálogo y la concertación regionales, suavizó las tensiones internas, humanizó los conflictos y brindó oportunidades para el diálogo y la concertación entre contendientes.

Entre lo novedoso de CIREFCA se encuentra la consideración de otros grupos de personas desarraigadas además de los refugiados, considerando desarraigado al repatriado que, habiendo retornado a su lugar de origen, aún no ha logrado la reintegración efectiva, lo que constituye un avance sustancial pues se comprendió que el mero retorno no significaba solución duradera. Asimismo, incluye a los desplazados, tanto internos como externos, subrayando la importancia de su trato de acuerdo con los principios de derechos humanos.

Las contribuciones del ACNUR fueron muchas, desde brindar documentación a miles de repatriados hasta el diseño de los llamados "Proyectos de Impacto Rápido" ("Quick Impact Projects" en inglés), llevados a cabo en Nicaragua, que involucraron aún más al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (llevaba el liderazgo del proceso junto con el ACNUR). El ACNUR no puede constituirse en una agencia de desarrollo, por lo que innovó en esta área a través de la creación de estos proyectos, que procuraban llenar las necesidades de desarrollo a corto plazo, para que tuvieran éxito los retornos de la población desplazada. Estos proyectos fueron llevados también a otros países (Camboya y Mozambique, entre otros).

Una de las mayores contribuciones de CIREFCA fue la colaboración entre dos agencias del Sistema de Naciones Unidas

como ACNUR y PNUD, no siempre fácil pero sí productiva, a través de una Unidad de Apoyo Conjunto puesta en marcha desde el inicio, pudiendo enfrentar así los proyectos a largo plazo. A pesar de la diferencia de sus mandatos y de que el PNUD no es una agencia operativa en terreno como el ACNUR, lograron una exitosa alianza, pasando la responsabilidad de la etapa conocida post-CIREFCA al PNUD en 1993. Incluso el hecho de que este organismo colaborara con los gobiernos sede en su planificación, facilitó que los planes nacionales de desarrollo en los siete países incluyeran a los refugiados, repatriados y desplazados.

Para 1992-1993, las actividades principales de CIREFCA incluyeron, además de aquellas relativas al retorno, documentación de repatriados y los proyectos de impacto rápido en Nicaragua, cerca de noventa y ocho proyectos de desarrollo, que beneficiaban también a las comunidades locales donde se integraban o reintegraban los desarraigados, constituyendo un aspecto integral de los programas para la reconciliación nacional y la reconciliación. De esta manera, se puso principal énfasis en la búsqueda de soluciones con un enfoque territorial y no poblacional, quedando este último únicamente para la etapa de emergencia.

CIREFCA también contribuyó a la protección jurídica, al establecer un conjunto de **Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina**, en que a partir del análisis de las normas y prácticas relativas a los refugiados en instrumentos internacionales y su aplicación, sirvió de base para reiterar y consolidar los conceptos enunciados en la Declaración de Cartagena. Este documento fue claro al señalar que los principios y normas de derecho internacional (en el marco de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967), benefician tanto a los refugiados y repatriados como a las personas desplazadas dado que estas normas se aplican a todas las personas que se encuentran en el territorio de los Estados. Asimismo, que el derecho humanitario suministra una orientación importante en la protección de los refugiados, repatria-

dos y personas desplazadas en casos de conflictos armados internacionales o no internacionales.

Los desplazados internos son definidos como aquellas personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto prevaleciente, pero que han permanecido dentro de sus países, siendo sus necesidades de protección y asistencia algunas veces tan grandes o más que las de los refugiados que han abandonado el país. Por tanto, deben ser protegidas por las autoridades nacionales, gozar de los derechos humanos (vida, seguridad y libertad, protección contra la tortura y otros) y, en caso de conflicto armado interno, se benefician del artículo 3 de los Convenios de Ginebra de 1949.

Otros aspectos destacables de este documento con respecto a los desplazados internos, se refiere a que los derechos fundamentales de los cuales toda persona es titular, benefician también a los refugiados, repatriados y desplazados, **no admitiendo ninguna suspensión, ni siquiera en circunstancias excepcionales**. Igualmente es claro en el sentido de que los principios y prácticas relativas a los derechos humanos proporcionan reglas a los Estados y las organizaciones internacionales, para el tratamiento de refugiados, repatriados y desplazados.

El proceso CIREFCA transcurrió por diferentes etapas, desde la crisis que dio origen al flujo masivo de refugiados y desplazados, hasta la de estabilización y estancamiento, para luego pasar a la de soluciones duraderas y, por último, la de consolidación de dichas soluciones a través del proceso de reintegración efectiva. Desde la primera etapa se pensó en las dos últimas, iniciándose un proceso para alcanzarlas a la mayor brevedad posible. El proceso de pacificación de la región tomó varios años, iniciándose la repatriación en Nicaragua en 1987, incrementada por los acuerdos entre sandinistas y grupos de oposición en 1990. En El Salvador también se inició el retorno en 1987 y en Guatemala hasta 1993.

Pero no todo fue positivo y sobre esto

queremos centrarnos para finalizar nuestra participación. En las reflexiones finales de la citada evaluación, se precisan algunos aspectos que deben desarrollarse con mayor profundidad. Entre estos es importante señalar las consecuencias de la no consolidación de prácticas homogéneas de refugio en los países participantes, la necesidad de desarrollar con mayor precisión normas mínimas de protección para los migrantes forzados, la necesidad de fortalecer y ampliar los procesos de diálogo y concertación (temas, actores, ámbitos territoriales), la necesaria consideración del conflicto potencial por causa de la exclusión social y la pobreza extrema y, por último, la importancia de que las instituciones nacionales y locales reciban la debida capacitación y los medios para ejercer la protección de los derechos humanos de los migrantes forzados

LA CONSULTA PERMANENTE SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO EN LAS AMÉRICAS - CPDIA

Como resultado de un acuerdo concertado, fue establecida en noviembre de 1992 la CPDIA, por una iniciativa conjunta del ACNUR y del IIDH y apoyada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos - PMA, la Organización Internacional de Migraciones - OIM, el Comité Internacional de la Cruz Roja - ICRC, el Refugee Policy Group - RPG, el Consejo Mundial de Iglesias - CMI y tres expertos independientes, Robert K. Goldman (USA), Alejandro Valencia Villa (Colombia) y Oscar Schiappa-Pietra (Perú). Su mandato, definido como estrictamente humanitario y apolítico, cuenta entre otros con los siguientes objetivos: a) elaborar diagnósticos del fenómeno a través del análisis e intercambio de información como también de informes y estudios sobre la materia; b) contribuir a la formulación de políticas y

estrategias de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la protección y asistencia de desplazados internos; y, c) proveer un espacio para la coordinación informal entre sus miembros de medidas específicas a favor de esta población. En este marco, la CPDIA realizó tres misiones *in loco*, dos de ellas a Colombia (1993, 1997), una a Guatemala (1995) y una misión corta de seguimiento en 1996 a este último país. Su estructura interinstitucional e interdisciplinaria permitió tanto a sus miembros como a los organismos gubernamentales, de la sociedad civil, organizaciones de afectados y expertos, compartir hallazgos y recomendaciones que condujeran a la implementación de políticas, planes de acción y actividades diversas de protección y asistencia para estas poblaciones.

Esta instancia, cuya Secretaría Técnica ha estado a cargo del IIDH desde su establecimiento, ha colaborado en diversas ocasiones con el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno, Sr. Francis Deng, constituyendo una de ellas el desarrollo de un marco normativo en la materia, como son los *Principios Rectores para la Protección de los Desplazados Internos* concluidos en 1998, que tienen como objetivo tratar las necesidades específicas de los desplazados internos en todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Un antecedente de estos Principios Rectores fue el estudio de normas de las tres vertientes del derecho internacional para la protección de la persona (derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, derecho internacional de refugiados), iniciado por la CPDIA en abril de 1992 con un importante grupo de juristas especializados en la temática.

Otro significativo aporte de la Consulta fue la elaboración de una definición operativa del desplazado interno, utilizada en las misiones *in situ* llevadas a cabo en Colombia y Guatemala. En este último país, debemos destacar como la misma fue adaptada a la situación del desplazamiento de los últimos años, estableciéndose por primera vez una "clá-

usula de cesación de la condición de desplazado interno" semejante a la del proceso de refugio. La definición establece que: "Es desplazado/a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales porque su vida, integridad física o libertad, han sido vulneradas o se encuentran amenazadas debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas a los derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores, que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público y que no goza de condiciones mínimas indispensables para su reinserción o para el regreso a su lugar de origen, de manera voluntaria y definitiva."

CONCLUSIONES

Como hemos venido señalando desde el IIDH en numerosos foros y publicaciones sobre el tema migratorio, nos movemos actualmente tanto en la subregión como en Latinoamérica en general en un contexto no exento de dificultades, pero que busca consolidar una por ahora democracia insuficiente, viéndose enfrentadas nuestras sociedades a una nueva fenomenología de violaciones a los derechos humanos, surgidas principalmente por aquellas que vulneran los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo. Esto ha dado lugar a la emergencia de un nuevo tipo de "inmigración silenciosa" pero vasta, que crea un reto sin precedentes a los mecanismos tradicionales de asilo, refugio, asistencia y tratamiento humanitario, y que puede contribuir a debilitar la presencia e influencia de América Latina en las relaciones internacionales, lo mismo que amenazar el nivel y calidad de vida democrática que tanto ha costado levantar sobre la base del núcleo irreductible de los derechos humanos.

La Declaración de San José, establece

que las violaciones a los derechos humanos son las causas principales que motivan el desplazamiento interno y que la observancia de los derechos humanos es un elemento integral a cualquier solución permanente y que la protección de los derechos humanos y el reforzamiento del sistema democrático son la mejor manera de prevenir el conflicto, el éxodo y las graves crisis humanitaria, reconociendo asimismo la incidencia de la migración forzada originada en causas que no se habían contemplado específicamente en Cartagena.

Por otra parte, en aquellos países que se encuentran en una etapa de postconflicto, se enfrenta el fenómeno de sociedades profusamente armadas, con conflictos no resueltos o el resurgimiento de viejas controversias que tienden a agravarse, como la propiedad de la tierra para los desmovilizados del conflicto armado. Se han incrementado los índices de pobreza y de pobreza extrema, convirtiéndose la marginalidad, la exclusión y la falta de equidad y de justicia social, en frustración y fuente de violencia de una gran mayoría de la población. A lo anterior se añade la persistencia de serios problemas en la administración de justicia, que unidos a la corrupción, la impunidad, la discriminación y otros, ponen también en grave peligro los sistemas de gobierno elegidos recientemente. Algunos de estos elementos se convierten en factores de expulsión de la población más afectada, dando lugar a un fenómeno migratorio que adquiere otras expresiones, representa nuevos desafíos y exige otras respuestas tanto a los gobiernos como a las organizaciones de la sociedad civil que llevan a cabo acciones de protección jurídica, asistencia humanitaria y desarrollo de estas poblaciones afectadas.

En la búsqueda de un lugar seguro de "ida y vuelta", las poblaciones afectadas con frecuencia sufren el deterioro cada vez mayor de las medidas de protección, que se manifiesta por medio de rígidas formas de control migratorio, cierre de fronteras, políticas migratorias (admisión y tratamiento) en los países receptores, sin coherencia con el flujo masivo de migrantes y sus derechos fundamentales. El aislamiento, la discriminación y tratos

cruces y degradantes, incluyendo el abuso o acoso sexual en mujeres, niños y niñas, expulsiones y deportaciones inhumanas, tráfico ilegal, explotación de trabajadores y trabajadoras indocumentados, escasos recursos para la atención de emergencias en frontera o en etapas posteriores, son algunos de los graves problemas que afectan a esta población y que preocupan a las organizaciones que les apoyan desde la sociedad civil.

Lo anterior presupone un papel distinto para la sociedad civil, con búsqueda de nuevas formas de expresión y espacios de acción para los grupos de muy distinta índole que la conforman, entre otras, organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunales, cooperativas, iglesias, sindicatos, empresarios y otros gremios, organizaciones de población afectada, de indígenas o mujeres. Su forma de relación con los gobiernos asume también otras expresiones: veeduría, monitoreo, cogestión, cabildos abiertos, participación ciudadana en procesos democráticos de elección popular, en la demanda de una gestión eficaz, transparente y honesta y la prestación de servicios eficaces y eficientes por parte del sector público. Estas acciones se complementan y refuerzan con las que llevan a cabo las procuradurías, defensorías u ombudsmen de derechos humanos y contribuyen al fortalecimiento de la normativa interna, por medio de la adecuación y aplicación de la legislación internacional.

La comunidad internacional y algunos gobiernos americanos han venido buscando soluciones interinstitucionales e integrales al fenómeno, manifiestas en los ámbitos doctrinal, jurídicopolítico y socioeconómico. A esto se suman procesos, como el denominado de Puebla, conformados por países que presentan dinámicas migratorias sumamente complejas como los Estados Unidos, Canadá, México y Centroamérica, que con la participación de organismos internacionales como la Organización Internacional de Migraciones - OIM, la Organización Internacional del Trabajo - OIT, el ACNUR y recientemente con presencia de ONG, han venido analizando en forma progresiva las situaciones migratorias en búsqueda de soluciones, no

solo en los aspectos jurídicos, administrativos y de políticas públicas, sino también en el ámbito de los derechos humanos y aspectos socioeconómicos.

Nos encontramos actualmente en una disyuntiva: en la medida que se logre mantener la institución del refugio (en otro país o en otro lugar del propio país en el caso de los desplazados internos), como una respuesta a las necesidades de los migrantes forzados, se garantizarán los derechos a la movilidad y el refugio; por otra parte, en la medida que sea posible prevenir nuevos flujos de migrantes forzados, se hará realidad el disfrute de un derecho básico para los habitantes de cualquier nación como es el **derecho a la permanencia**, un tema que todavía está abierto al debate amplio.

De lo que también estamos seguros es que ninguna organización puede, por sí sola, enfrentar los desafíos del desplazamiento interno y el retorno. Precisamente una de las lecciones de CIREFCA, como señalamos, fue la necesidad de llevar adelante acciones conjuntas por parte de los diferentes actores involucrados, incluyendo los propios afectados, incluyendo cambios en las estructuras y culturas institucionales. Ante una clara disminución de recursos para la protección jurídica y asistencia humanitaria, deben buscarse formas para evitar la duplicación de esfuerzos, mejorando los niveles de eficacia y eficiencia por parte de todas las organizaciones vinculadas a la temática.

La Declaración de San José, establece que las violaciones a los derechos humanos son las causas principales que motivan el desplazamiento interno y que la observancia de los derechos humanos es un elemento integral a cualquier solución permanente y que la protección de los derechos humanos y el reforzamiento del sistema democrático son la mejor manera de prevenir el conflicto, el éxodo y las graves crisis humanitaria, reconociendo asimismo la incidencia de la migración forzada originada en causas que no se habían contemplado específicamente en Cartagena.

** Cristina Zeledón es encargada de proyectos sobre migraciones y pueblos indígenas en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos - IIDH.*