

Las enseñanzas de la década de 1990 para la Belice actual

Janice Marshall y Kelleen Corrigan

Belice se enfrenta a día de hoy a una situación que recuerda en muchos aspectos a la crisis de los refugiados centroamericanos que superó en la década de 1990. ¿Podrían ser las enseñanzas del pasado la clave para dar una respuesta más efectiva en la actualidad?

El relativamente joven Estado de Belice —una nación independiente solo desde 1981— está situado en la costa oriental de Centroamérica y cuenta con una población de solo 380 000 habitantes. Belice siempre ha experimentado flujos migratorios, que tendían a ser más hacia afuera que hacia adentro hasta la década de 1980, cuando varios Estados centroamericanos, principalmente Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, se vieron sumidos en una serie de desórdenes públicos y conflictos de mayor o menor gravedad.

Debido a la violencia, decenas de miles de personas huyeron de sus hogares y buscaron seguridad en Belice. La mayoría de estos refugiados se dedicaban a la agricultura de subsistencia y se habían quedado atrapados en medio del fuego cruzado entre los rebeldes y las fuerzas gubernamentales. Muchos se establecieron en tierras desocupadas con el fin de poder cultivar para alimentar a sus familias y vender en el mercado local. Otros trabajaban en las industrias citrícola, azucarera o bananera de Belice. Un número más pequeño eran activistas políticos o de derechos humanos u otros profesionales que corrían peligro en sus países por expresar sus opiniones. Estos refugiados eran más propensos a buscar trabajo en la enseñanza o a trabajar en entornos urbanos. Independientemente de su perfil, los refugiados se encontraron con un país que no estaba equipado para lidiar con su llegada. El nuevo Gobierno independiente no era parte firmante de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y carecía de marco de asilo.

En respuesta a las llegadas, ACNUR, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, abrió una delegación en Belice y el Gobierno decidió tomar medidas para garantizar la protección de los refugiados. En junio de 1990, Belice se adhirió a la Convención y a su Protocolo, y en agosto de 1991 entró en vigor una ley nacional, la Ley sobre Refugiados¹. Aunque no era perfecta, se trataba en gran medida de una fiel reproducción de las disposiciones de la Convención. También

incorporaba la definición ampliada de refugiado de la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969². ACNUR seguiría ayudando al Gobierno a lo largo de la década de 1990 a establecer un Departamento de Refugiados y a dotarlo de personal además de crear un Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE). ACNUR también ayudó a los refugiados y a los solicitantes de asilo a establecerse y a mantenerse, mientras ofrecía soporte al Gobierno para que pudiera garantizar su protección frente al retorno forzoso.

Las opciones políticas y sus implicaciones

Las características positivas del trato que Belice dio a los refugiados de los conflictos de los años ochenta nos aportan valiosas perspectivas para el presente.

En primer lugar, Belice no estableció campamentos de refugiados ni restringió de ningún otro modo la circulación de los refugiados. En su lugar, el Gobierno designó un área conocida como Valle de Paz para el asentamiento de los refugiados centroamericanos, y les proporcionó acceso a tierras de cultivo (también se le ofreció lo mismo a los beliceños). A los refugiados que no se asentaron allí se les animó a que se establecieran en otras comunidades existentes o nuevas de Belice. En el marco de la iniciativa conocida como CIREFCA³, ACNUR y las organizaciones no gubernamentales asociadas junto con el Gobierno apoyaron la construcción de escuelas, centros de salud, torres de abastecimiento de agua, carreteras y otras infraestructuras en las comunidades que acogían a refugiados. Hay que destacar que estos desarrollos beneficiaron también a los beliceños que vivían en esos mismos pueblos y aldeas. Esta visionaria política facilitó la plena integración de los refugiados y ayudó a evitar muchas de las actitudes más divisorias que se observan en algunas situaciones de acogida de refugiados, en las que estos están físicamente segregados y cuentan con sistemas paralelos de ayuda y servicios, lo

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

que provoca quejas por parte de la población local sobre el trato preferente que se les da.

En segundo lugar, el Gobierno aceptó las solicitudes de asilo incluso de las personas que solicitaron la condición de refugiadas tras el plazo límite de 14 días naturales especificado en la Ley sobre Refugiados (lo que significa que tramitaron las solicitudes sin tener en cuenta su fecha de entrada en Belice). Además, los casos se juzgaban en función de la situación en el país de origen en el momento en que los demandantes llegaban a Belice, y no en función de la fecha de la resolución. El razonamiento que subyace a este enfoque sería doble. Por un lado, dado que en la fecha de llegada de los refugiados no existía ninguna ley o sistema de determinación de la condición de refugiado, parecería injusto no tener en cuenta la situación en la fecha en que se solicitó el asilo por primera vez. Y por otro, entre principios y mediados de los 90 algunos de los refugiados que habían llegado en la década de los 80 estaban bien establecidos en las comunidades, sus hijos iban a la escuela y contribuían económicamente al desarrollo de la base agrícola del país; obligarlos a abandonarlo en ese momento les perjudicaría innecesariamente a ellos y a sus comunidades.

Para cuando el sistema de asilo estuvo bien instaurado, la paz ya se estaba expandiendo por Centroamérica. ACNUR, con la ayuda de la comunidad internacional (gracias sobre todo a la generosa financiación aportada por la iniciativa CIREFCA), pudo ofrecer ayuda administrativa y financiera a quienes deseaban repatriarse, y ayudar al Gobierno a garantizar que la integración de los que querían quedarse en Belice fuera fluida; y a respaldar, mediante el reasentamiento en un tercer país, a un número sumamente reducido de personas para las que ninguna de las otras soluciones era apropiada. En 1998, una vez que se hubo reducido la acumulación de solicitudes de asilo pendientes y que muchos refugiados se hubieron nacionalizado, ACNUR cerró sus puertas y poco después el Gobierno disolvió el CEPARE y su Departamento de Refugiados.

La década de 2010: una nueva situación de refugiados

En la década de 2010 empezaron a estallar nuevas situaciones de conflicto y violencia en El Salvador, Honduras y Guatemala, y una vez más miles de personas acudieron a Belice en busca de un lugar seguro. A medida que las llegadas iban aumentando, se agudizaba la necesidad de un sistema de asilo que funcionara.

Al final ACNUR volvió a establecerse en el país y en junio de 2015 el Gobierno restableció el CEPARE, que comenzó a evaluar las solicitudes de asilo en noviembre de ese mismo año. En mayo de 2016 se volvió a instaurar el Departamento de Refugiados y el Gobierno se encargó de inscribir a los solicitantes de asilo y de tramitar sus casos, con el apoyo de ACNUR.

A pesar de estas medidas positivas, la situación actual en lo que respecta a la protección de los refugiados no está exenta de dificultades. El Gobierno puso fin a su vieja práctica de permitir que todas las solicitudes de asilo se resolvieran con independencia de cuándo llegaran al país, y se está aplicando estrictamente el plazo de 14 días establecido en la Ley sobre Refugiados. Esto se debería a la preocupación por cuestiones como la seguridad nacional y la necesidad de contrarrestar las solicitudes fraudulentas. La ironía es que, por el contrario, esto puede dar pie a que en vez de aumentar el nivel de seguridad, disminuya. Aquellos que no pueden inscribirse antes de la fecha límite pueden pasar a la “clandestinidad”, lo que hace que sea más difícil para el Gobierno saber quién está en el país y a qué circunstancias se enfrentan. Estos refugiados son vulnerables a la explotación por parte de contrabandistas, traficantes, empleadores abusivos u otros. Y cuando son víctimas o testigos de tales delitos, es probable que no los denuncien por miedo a ser detenidos y deportados. En cambio, se suele considerar que un sistema de asilo sólido —que resuelva las solicitudes con rapidez y equidad— es una de las mejores formas de garantizar la protección y la seguridad de la población.

Además, la mayoría de los solicitantes de asilo de Belice que pudieron acceder al proceso permanecen en un limbo prolongado, sin pleno acceso a derechos y soluciones. Desde que el CEPARE comenzó a emitir sus resoluciones sobre las solicitudes de refugio en noviembre de 2015, solo en quince casos (28 personas) han recibido el reconocimiento de refugiados. Otros casos que han obtenido una resolución positiva aún no han recibido la confirmación ministerial necesaria. Como consecuencia, estos refugiados permanecen en un estado de incertidumbre, y sigue creciendo el número de solicitudes de asilo acumuladas que van con retraso.

Las consecuencias de las restricciones y de los retrasos son graves. La carencia del derecho a trabajar legalmente, en combinación con los largos plazos de tramitación para la concesión del asilo, deja a muchos solicitantes de asilo (y a los que están fuera del sistema) en una situación

de extrema vulnerabilidad. Algunos padres no pueden enviar a sus hijos a la escuela porque no pueden pagar las tasas; las mujeres sufren presiones para aceptar condiciones de trabajo inseguras; la atención médica de urgencia puede estar fuera de su alcance; y corren rumores de que, por pura desesperación, los solicitantes de asilo se están trasladando a otros lugares en busca de seguridad o regresando a sus países de origen, lo que los lleva a correr grandes riesgos. Mientras tanto, Belice no se está beneficiando de las aptitudes, el talento y el potencial aporte económico de los miles de personas que han visto al país como un foco de seguridad y una oportunidad para empezar de nuevo.

Pasos en la dirección correcta

A pesar de estos retos, hay señales de esperanza. Desde que se reactivó el proceso de asilo, el Gobierno ha otorgado el reconocimiento a los primeros refugiados en casi 20 años. Las autoridades responsables de emitir los fallos a las solicitudes de refugiados han seguido desarrollando sus capacidades y actualmente trabajan en reforzar el proceso de asilo. Otros funcionarios pertinentes de Belice están mostrando una buena predisposición a involucrarse en cuestiones relativas a los refugiados. ACNUR y sus socios gubernamentales y ONG asociadas han instaurado con éxito una serie de proyectos de apoyo a las comunidades de acogida de refugiados en Belice que ayudan tanto a los refugiados como a los beliceños. Con unos cambios mínimos en sus políticas, Belice podría cosechar importantes beneficios adicionales y, al mismo tiempo, garantizar la protección de quienes la necesitan como ya hizo décadas atrás.

En ese sentido resulta especialmente positiva la decisión de Belice de sumarse al actual esfuerzo regional para fortalecer la protección y las soluciones para los refugiados en Centroamérica. Conocida por su acrónimo, MIRPS (Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones), la iniciativa es la encarnación regional del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés) encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Declaración de Nueva York de 2016⁴. Así como la participación del país en el proceso CIREFCA en la década de 1990 le permitió sortear con éxito las consecuencias de las llegadas de los años ochenta, el MIRPS ofrece a Belice la oportunidad de obtener apoyo internacional y alianzas para que todos salgan ganando con el resultado, tanto el Estado como estos nuevos refugiados.

Junto con sus esfuerzos a largo plazo en el marco del MIRPS, Belice parece estar considerando medidas adicionales que mejorarían rápidamente la situación de los refugiados y los solicitantes de asilo. La eliminación del plazo máximo para la presentación de solicitudes de asilo, la garantía de una resolución rápida y justa de las solicitudes (un proceso que también identificaría más fácilmente a las personas que no necesitan protección internacional) y el acceso ilimitado de los solicitantes de asilo inscritos al empleo legal contribuirían a paliar las dificultades a las que actualmente se enfrentan los refugiados y los solicitantes de asilo, y a garantizar que puedan integrarse y contribuir al país más rápidamente. Esto podría lograrse si se trabajara con las Naciones Unidas y con otros socios regionales e internacionales en el marco del MIRPS regional para proporcionarles el apoyo necesario. Como ha demostrado la historia, esa colaboración probablemente promovería actividades de desarrollo económico que beneficiarían tanto a los refugiados como a la sociedad beliceña. Basándose en su experiencia pasada Belice puede, una vez más, ejercer silenciosa pero eficazmente de líder regional en materia de protección y soluciones para los refugiados.

Janice Marshall marshallj@unhcr.org

Anteriormente fue Directora Adjunta del Departamento de Protección Internacional del ACNUR, y Consultora Senior (Protección) en Belice

Kelleen Corrigan corrigan@unhcr.org

Responsable de protección, ACNUR Belice

ACNUR www.unhcr.org

Las opiniones expresadas en este artículo son las de las autoras y no necesariamente las de ACNUR.

1. www.refworld.org/docid/46d55f6b2.html
2. Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África (1969) www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html
3. La CIREFCA (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, Retornados y Desplazados Internos) implantó una iniciativa regional a cinco años (1989-1994) para crear y consolidar soluciones duraderas para el desplazamiento provocado por las guerras que tuvieron lugar en Centroamérica en la década de los años ochenta. La iniciativa, respaldada por todos los Estados Centroamericanos y por otros países de asilo, se consideró un importante y exitoso proceso regional. Véase Crisp J y Mayne A (1994) *Review of the CIREFCA Process*, ACNUR bit.ly/Crisp-Mayne-CIREFCA-1994
4. www.unhcr.org/57e39d987 Anexo I, pág. 16

Véase también la edición RMF 56 (octubre de 2017) sobre "Latinoamérica y el Caribe: construyendo sobre una tradición de protección".

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe