

DEL ANONIMATO AL PROTAGONISMO: LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES Y EL ÉXODO CENTROAMERICANO

SERGIO AGUAYO QUEZADA

En memoria de Segundo Montes, S.J.

INTRODUCCIÓN*

LAS ORGANIZACIONES no gubernamentales (ONG) se han convertido en uno de los nuevos actores internacionales. Para Tim Brodhead, “los ochenta bien pueden ser conocidos como la década de las ONG. De una posición de relativa oscuridad hace diez años, las ONG fueron repentinamente investidas de respetabilidad internacional. Actualmente, los gobiernos que las apoyan y las instituciones multilaterales rinden tributo a su supuesta capacidad para llegar a los pobres, y a las cualidades de innovación y flexibilidad que supuestamente caracterizan el trabajo de las ONG”.¹

* Este trabajo se nutrió de numerosas conversaciones sostenidas con las siguientes personas, a quienes agradezco su confianza. De las ONG mexicanas: el obispo Miguel Cantón, Rafael González Franco, Gabriela González, los hermanos Juárez, Gilda Larios, René Morín, José Luis Pérez Canchola, Laura O'Dogherty, el obispo Samuel Ruiz, Ana Cecilia Salgado, Arturo Solís y Armando Vázquez. De la Consejería en Proyectos y Servicios para Refugiados Latinoamericanos: Francis Arbour, Pilar Estrada, Gordon Hutchison, Ana Eugenia Marín y Deborah Cheifetz-Pira. De las ONG centroamericanas y latinoamericanas: Roberto Cuéllar, Belela Herrera, Segundo Montes, S.J., Elizabeth Odio, Sonia Picado, Ricardo Stein, Felipe Tomic, Edwin Zablah y Cristina Zeledón. De las ONG internacionales: Eva Dunlop, Klaus Kuening, Thomas Kugler, Pauline Martin, Sandra Pentland y Herman Van Aken. De las ONG de Estados Unidos: Jim Corbett, Sandra Edwards, Patricia Weiss Fagen, Dennis Gallagher, María Moore, Patrick Taran y Roger Winter. De las de Canadá: Tim Clark, John Foster, Brian Murphy y Roch Tassé. De ICVA: Poul Brondrup y Jean-Pierre de Warlincourt. De ACNUR: Leonardo Franco, Leila Lima, José María Mendiluce, Jorge Santiesteban y Alfredo Witschi. De Unicef: Pilar Torre. De la Comar: Esteban Garaiz, Óscar González y Luis Ortiz Monasterio.

¹ Tim Brodhead, citado en “Relations Between Southern and Northern NGOs:

La información disponible sustenta la importancia que se les concede: en 1986 las ONG del Norte (de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE) reunieron 3 300 millones de dólares y canalizaron 1 500 más de fuentes gubernamentales.² En América Central, escribe Eric Holt-Gimenez, “sólo dos instituciones han florecido sistemáticamente [durante los años de guerra y estancamiento económico]: los militares y las ONG”.³ Se estima que en esta región funcionan cien ONG internacionales importantes y seiscientos locales que manejan un presupuesto anual cercano a los 250 millones de dólares (cabe señalar que sólo la Agencia Internacional para el Desarrollo —AID— del gobierno de Estados Unidos gasta alrededor de ciento sesenta millones).⁴

Los conflictos en esa región han tenido un alto costo en vidas humanas. Se estiman entre 1.8 y 2.8 millones los centroamericanos desplazados; el porcentaje de la población afectada varía de un país a otro: de 3 a 7.5% en Guatemala y de 25 a 29% en El Salvador.⁵ Como los gobiernos y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) han sido incapaces de atender a esta población (ACNUR ha reconocido y asistido a unos ciento cincuenta mil refugiados), las ONG locales han tenido un papel cada vez más importante y visible.

Una rápida comparación lo demuestra. En la reunión sobre refugiados donde se elaboró la famosa Declaración de Cartagena (en Colombia, en noviembre de 1984) no participaron ni las ONG nacionales ni los refugiados. En el documento resolutivo sólo se instaba a las ONG a que prosiguieran con “su encomiable labor, coordinando su acción

Effective Partnerships for Sustainable Development”, en International Council of Voluntary Agencies (ICVA), *Documents in Development, 1981-1989*, Ginebra, ICVA, 1989, p. 27.

² *Ibid.*

³ Eric Holt-Gimenez, “NGOs in Central America: The Crisis and the Potential”, ponencia presentada en el XVI congreso internacional, Latin American Studies Association, Miami, del 4 al 6 de diciembre de 1989, p. 3.

⁴ Véase David E. Lewis, “Non-Governmental Organizations and Alternative Strategies: Bridging the Development Gap Between Central America and the Caribbean”, ponencia presentada en el XVI congreso internacional, Latin American Studies Association, Miami, del 4 al 6 de diciembre de 1989, p. 10.

⁵ Para una visión general véase Sergio Aguayo, “Displaced Persons and Central American Reconstruction and Development”, en William Asher y Ann Hubbard (comps.), *Central American Recovery and Development*, Durham y Londres, Duke University Press, 1989, y Aguayo y Patricia Weiss Fagen, *Central Americans in Mexico and the United States*, Washington, D.C., Hemispheric Migration Project (CIPRA), 1988.

con ACNUR y con las autoridades del país de asilo, *de acuerdo con las directrices que éstas señalan*".⁶

Seis años después, en la reunión de seguimiento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Cirefca-II), participaron 52 ONG que llevaban, como parte de su delegación, a dos representantes de organizaciones de refugiados guatemaltecos y a uno de El Salvador. En la declaración emitida en esta reunión se reconoce la "importancia del papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales, así como la población afectada, en la identificación de sus necesidades y su participación en la planeación o ejecución de los proyectos, *en coordinación con los comités nacionales*".⁷

El contraste es evidente, porque entre seguir las directrices de los gobiernos y actuar en coordinación con ellos media el reconocimiento de la importancia de las ONG. El objetivo de este trabajo es, precisamente, explicar cómo las ONG pasaron del anonimato al protagonismo. Busca cubrir un hueco en la abundante literatura sobre refugiados y avanzar en el análisis de las ONG, actor poco reconocido y menos estudiado. Otro objetivo, menos académico, es hacer un reconocimiento explícito al trabajo de los miles de activistas anónimos de las ONG que se han solidarizado con la tragedia de los refugiados, desplazados y retornados centroamericanos.

Quisiera explicar lo que entiendo por ONG, porque incluso cuando hay acuerdo sobre su importancia es difícil precisar su naturaleza. En parte esto se debe a que se les identifica negativamente: es decir, son organizaciones sociales que *no* tienen afiliaciones políticas, *no* forman parte del gobierno y *no* buscan ganancias materiales. ¿Qué son entonces? Tentativamente, las definiría como organizaciones laicas o religiosas, nacionales o internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos, y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos o partidos políticos y por contar con la confianza de la población que atienden.

Aunque reconozco la amplitud de esta definición, la considero útil para abordar el caso concreto de las ONG que se crearon para atender a la población afectada por los conflictos centroamericanos. Por ejemplo, incluir el criterio de la autonomía deja fuera a otras organizaciones

⁶ "Declaración de Cartagena sobre los Refugiados", en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*, Bogotá, ACNUR y Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, 1986, p. 339.

⁷ Cirefca, "Declaración de la Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos", Nueva York, Naciones Unidas, Cirefca/CS/90/10, 28 de junio de 1990, p. 3.

no gubernamentales que trabajaron con desplazados pero que se convirtieron en instrumentos de políticas oficiales (la diferencia entre estos dos casos de ONG es, en algunos casos, muy sutil). Para este trabajo también es importante la distinción entre ONG internacionales y locales o nacionales: las primeras, creadas en países industrializados, se han concentrado en transferir recursos a las segundas, aunque algunas sí tienen programas operativos propios; las locales se forman en los países de la región.

Para poder manejar la enorme cantidad de material sobre este tema, reduje los alcances del trabajo, lo que, espero, no limitará su capacidad explicativa. Intento dilucidar los pasos que mediaron entre la multiplicación de las ONG y la creación de una coordinadora en México y de una asociación de estas organizaciones en toda la región. Para facilitar el análisis hago dos cortes cronológicos: del inicio de los desplazamientos de población hasta 1984, y de entonces a la fecha.

1980-1984: LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE COORDINACIÓN

De los millones de centroamericanos que han abandonado su país durante las guerras que han assolado la región, alrededor de 87% ha viajado a México y a Estados Unidos a través de México. Esta gigantesca migración que ha llegado a, o pasado por, México puede dividirse en dos categorías amplias. Por un lado, 46 mil campesinos guatemaltecos que llegaron a Chiapas y fueron reconocidos tanto por ACNUR como por el gobierno mexicano. Por el otro, la inmensa mayoría de centroamericanos dispersos que fueron ignorados por ACNUR y tolerados u hostigados por el gobierno federal y otras autoridades en México. En ambos casos la constante ha sido la solidaridad de la sociedad mexicana, expresada de manera organizada mediante las ONG.

Sin pretender minimizar la magnitud de la tragedia de los guatemaltecos, éstos fueron relativamente afortunados, ya que llegaron a una de las pocas regiones del sureste mexicano donde existían organizaciones sociales independientes del gobierno. Esto fue determinante, porque esos desplazados se convirtieron en la razón de ser de las ONG que, en alianza con otras fuerzas políticas, obligaron al gobierno mexicano a modificar su reacción inicial hacia los guatemaltecos: la deportación. De estas instituciones la más importante fue el comité creado por la diócesis de San Cristóbal, que desarrollaba una pastoral de solidaridad con los mexicanos pobres.

En los primeros años de la década de los ochenta, el gobierno mexicano mostró gran desconfianza, y en ocasiones hostilidad, hacia las

ONG que protegían a los refugiados y obstaculizaban las políticas oficiales (ACNUR intentaba llevar a cabo una tarea difícil: proteger a los refugiados sin oponerse al régimen). Uno de los momentos más álgidos de ese periodo de tensiones fue cuando el gobierno mexicano reubicó a los guatemaltecos en otros estados, en 1984. A pesar de haber recurrido a la coerción, el gobierno sólo pudo reubicar a la mitad de los refugiados en Campeche y Quintana Roo; el resto, gracias a su capacidad de resistencia organizada y al apoyo de las ONG nacionales e internacionales, permaneció en Chiapas.

Esta historia es bastante conocida. Se sabe menos sobre la evolución de las ONG hacia una colaboración más compleja. En el caso de las ONG del sureste, en 1982 las diócesis de San Cristóbal, Tapachula y Tehuantepec crearon la Coordinadora de Ayuda a Refugiados Guatemaltecos, que agrupaba a los tres comités que atendían a la población centroamericana. Sin embargo, esta Coordinadora pronto empezó a desmembrarse: el comité de Tehuantepec se disolvió porque no recibió el flujo masivo de desplazados que esperaba,⁸ y los comités de San Cristóbal y Tapachula empezaron a desarrollar sus actividades de manera cada vez más independiente. Algunos atribuyen esta división a diferencias personales y en el estilo de trabajo. Sin embargo, pienso que el factor más importante fue que atendían a poblaciones diferentes: San Cristóbal trabajaba con grupos más o menos estables y bien localizados, que habían recibido de ACNUR el reconocimiento de refugiados; el Comité Diocesano de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos (Codaif) de Tapachula atendía a un flujo constante de centroamericanos que llegaban desorganizados y eran ignorados por ACNUR y el gobierno. Entre otras cosas, eso implicaba que las relaciones de cada comité con el gobierno federal fueran diferentes.

En otras partes de México también surgieron ONG para atender y proteger a los centroamericanos no reconocidos. Desde 1979 algunos grupos civiles y religiosos (alumnas de la escuela Vasco de Quiroga y la Casa de los Jesuitas de Centroamérica) organizaron algunos programas de solidaridad que adquirieron una expresión más formal en 1980 al crearse, en la ciudad de México, el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos, Parca, (primero en la Casa de los Amigos y desde 1983 en Servicio, Desarrollo y Paz, A.C., Sedepac), que recibió apoyo de algunas organizaciones internacionales (entre otras, Catholic Relief Services, Amnistía Internacional y Vluchteling 76). En el norte

⁸ Comité Cristiano de Solidaridad de la Diócesis de San Cristóbal, "Información sobre la relación entre la secretaría de refugiados y nuestro comité", 4 de julio de 1988, *mimeo*.

de México, el Centro de Investigación y Estudios Migratorios (CIEM) empezó a desarrollar programas para ayudar y/o defender a los centroamericanos que se dirigían a Estados Unidos.

Estos primeros años de trabajo de las ONG mexicanas muestran algunos rasgos comunes. Las ONG existían sin tener comunicación entre ellas y con pocos recursos. El ambiente en que se desenvolvían era de profunda, aunque justificada, desconfianza hacia el gobierno y, con frecuencia, hacia otras ONG; estaba caracterizado por la atmósfera de clandestinidad en la que vivían los centroamericanos que huían de la represión. Como se creía que se trataba de un problema de corto plazo, se daba prioridad a la ayuda de emergencia, y la profesionalización de los servicios recibía escasa atención. Las acciones eminentemente humanitarias se mezclaban con una actitud solidaria que llevaba a idealizar a los refugiados y a que los miembros de las ONG se comprometieran emocionalmente en su trabajo. En una evaluación de la época se dice que el refugiado era visto como "mártir, héroe, dechado de virtudes y anuncio de la nueva sociedad".⁹ A medida que pasaba el tiempo y que la ayuda de emergencia se volvía permanente, algunas de estas relaciones se deterioraron y llevaron a actitudes menos amistosas hacia los refugiados, a quienes se les empezaron a descubrir defectos reales o imaginarios.

Esta breve descripción de la interacción entre refugiados y ONG no pretende descalificar a los participantes. De hecho, las tensiones entre ellos forman parte de la tragedia universal de los refugiados. En una aguda caracterización de los refugiados, Barry N. Stein dice:

...son supervivientes. La experiencia del refugio hace a muchos refugiados agresivos y exigentes. Más aún, un buen porcentaje de los refugiados se muestra suspicaz frente a los que los ayudan y siempre está buscando formas de obtener más beneficios. Los refugiados desarrollan sistemas de comunicación, se vuelven duchos en el arte de sobrevivir y hacen comparaciones en la búsqueda de servicios. Esta caracterización no debe verse como una crítica; durante la huída o en los campos de refugiados estos comportamientos pueden ser vitales para la supervivencia. Sin embargo, en el reasentamiento pueden alterar relaciones normales.¹⁰

⁹ Mario Loarca P., "Autoevaluación del equipo del Parca", México, memorándum interno, julio de 1985, p. 4.

¹⁰ Barry Stein, "Refugee Resettlement Programs and Techniques: A Research Report Submitted to the Select Commission on Immigration and Refugee Policy", East Lansing, Michigan State University, septiembre de 1980, *mimeo.*, p. iii.

Pero debemos reconocer que, aun con problemas de todo tipo, las ONG siempre mantuvieron la voluntad de acompañar a los centroamericanos y de tomar en cuenta sus opiniones sobre la formulación de políticas.

En 1982-1983 las ONG de la ciudad de México intentaron coordinarse. Por esos años, una ciudadana alemana promovió la coordinación nacional de las ONG mexicanas. El esfuerzo no prosperó, en parte porque la propuesta venía "de fuera" pero también por las diferencias conceptuales y de trabajo entre las ONG. El único logro visible fue la coordinación de tres organizaciones (el Comité del Distrito Federal, Sedepac y Vluchteling) para la producción y comercialización de artesanías (Comercializadora de Artesanías Centroamericanas, Coarca).

En suma, durante este primer periodo, las ONG que trabajaban con centroamericanos se consolidaron y crearon los mecanismos para canalizar ayuda de emergencia, pero no se logró que las organizaciones se coordinaran entre sí. El Comité de San Cristóbal fue el único que logró influir sobre un gobierno que veía a todas las ONG con desconfianza. Sin embargo, para 1984 era evidente que la migración centroamericana era un fenómeno de mediano y largo plazos, y esto se reflejó en la experiencia de las ONG.

Sin pretender extrapolar la experiencia de las ONG mexicanas a toda la región latinoamericana, la impresión de algunos observadores (y la mía propia) es que los demás países pasaron por etapas más o menos similares. Hay, por supuesto, variaciones importantes en cada país (incluyendo a Estados Unidos y Canadá), pero en términos generales las ONG fueron una de las principales manifestaciones de solidaridad social con las poblaciones desplazadas, solidaridad que en esos años se concentró en ayuda de emergencia y en poner obstáculos a la voluntad restrictiva y deportadora que mostraron casi todos los gobiernos.

La similitud de los procesos nacionales se refleja en un intento de coordinación regional. En julio de 1982 (año de los primeros esfuerzos de concertación mexicanos), las ONG costarricenses apoyaron una Consulta Centroamericana para Refugiados (Ccar) con el propósito de "formar una coordinadora permanente para la región y adoptar un papel 'beligerante' frente a ACNUR y los gobiernos" (la visión negativa de ACNUR era consecuencia de su dedicación a apoyar la creación de organismos gubernamentales para atender a refugiados). Al igual que en México, esta intención no se cristalizó porque, como escribiera uno de los participantes, la presencia de "grupos que se dedicaban a la soli-

daridad política generó muchas polémicas y debates sumamente ideologizados".¹¹

De esa reunión me interesa resaltar la presencia de ONG internacionales, como Project Counseling Services (coalición de ONG de Europa y Canadá que acababa de abrir oficinas en San José, Costa Rica), Church World Service y American Friends Service Committee. Su temprana presencia en la región es un indicador del papel fundamental que desempeñaron las organizaciones internacionales en la protección de las poblaciones afectadas. No sólo canalizaron recursos financieros vitales a sus homólogas locales, también fueron las bandas transmisoras de información y demandas concretas que sirvieron para educar a gobiernos y sociedades. Esta presencia fue determinante en la apertura o consolidación de espacios para el trabajo humanitario de las ONG locales.

1984-1990: DE CARTAGENA A CIREFCA

Pese a la incapacidad de las ONG locales para lograr formas de organización más sofisticadas, para 1984 ya habían adquirido una importancia y legitimidad que la mayor parte de los gobiernos trataban de minimizar. El ejemplo más claro fue la conferencia internacional donde se aprobó la Declaración de Cartagena. En noviembre de 1984 se reunieron gobiernos y organismos internacionales y aprobaron una excelente definición de lo que es un refugiado,¹² misma que algunos de ellos trataron de desconocer tan pronto dejaron Colombia. Si no lo lograron fue porque las ONG se apropiaron de esa definición y con el tiempo la convirtieron en un poderoso instrumento para la defensa de poblaciones desplazadas.

Por otro lado, Cartagena alentó los esfuerzos por llegar a algún tipo de coordinación regional de las ONG. Esta vez la iniciativa la tomaron las internacionales. El Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (siglas en inglés: ICVA) organizó dos conferencias que tendrían

¹¹ Loarca, *op. cit.*, p. 6.

¹² Esta definición considera "también como 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 hayan perturbado gravemente el orden público". Véase ACNUR y Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*, Memorias del Coloquio en Cartagena de Indias 1983, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1986, p. 336.

una importancia fundamental en ese proceso de concertación. La primera se realizó ese mismo año, poco antes de Cartagena (en San José, del 24 al 26 de noviembre), la segunda en 1986. Lo notable de dichos encuentros fue el que se hayan realizado y que, en ellos, se hiciera un análisis riguroso y global de la naturaleza del fenómeno y del papel que desempeñaban las ONG.

Aunque no tengo el espacio para detallar lo que pasó, sí quisiera recuperar una evaluación hecha por ICVA después de la segunda conferencia. Para esta organización “los participantes reconocieron que el elemento más positivo del proceso de consulta había sido la participación de las agencias locales” y que las reuniones habían sido “especialmente útiles para fortalecer la autoestima de algunas” de ellas. Pese a ello, ICVA “no consideraba necesario que se organizara otra reunión... se había iniciado un proceso que, se esperaba, seguiría funcionando autónomamente en la región”.¹³ La esperanza de las ONG internacionales se cumplió, y en muy poco tiempo las locales tomaron la delantera.

El año 1986, y sobre todo 1987, fueron fundamentales en los procesos de concertación que se manifestaron públicamente en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos que se realizó en 1989. En la dimensión más amplia de los conflictos, las iniciativas de paz iban adquiriendo cada vez más congruencia (en agosto de 1987 se aprobó Esquipulas II) y en ellas se reconocía explícitamente la problemática que enfrentaba la población refugiada y desplazada. En ese ambiente de búsqueda de soluciones, en mayo de 1987 ACNUR convocó a un grupo asesor para solucionar los problemas de los refugiados centroamericanos. Lo integraban especialistas de países de la región, casi todos ellos funcionarios invitados a Ginebra, a título personal. Este grupo recomendó realizar una conferencia regional en 1988, que se pospuso hasta mayo de 1989, para llamar la atención de la comunidad internacional sobre el problema y apoyar una acción concertada. En una segunda reunión en Nueva York en noviembre de 1987, el grupo asesor insistió en la importancia de una conferencia.

Entretanto, las ONG mexicanas evolucionaban hacia un trabajo más profesional y una relación más madura con la población afectada. En el caso de las ONG que trabajaban con los refugiados no reconocidos, poco a poco se abandonó la tendencia al secreto y aumentó la voluntad de defenderlos más abiertamente frente al régimen. Influyó que algunos funcionarios empezaran a ver el fenómeno como un problema

¹³ Working Group on Refugees and Migration, “Summary Record”, reunión efectuada en el Centro Ecuménico, en Ginebra, el 1º de octubre de 1986, *mimeo.*, p. 5.

de derechos humanos, no de seguridad interna. Por ejemplo, el personal directivo de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Comar, (oficial) había cambiado, y durante una visita del Alto Comisionado a México (en diciembre de 1986) el subsecretario de Gobernación encargado de asuntos de refugiados calificó de “válido y respetable” el trabajo de las ONG.¹⁴

Otro factor que vale la pena resaltar fue la entrada en escena de nuevas ONG, como la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) cuyo Programa de Estudios de Refugiados se dedicó a hacer un seguimiento de lo que pasaba con éstos. La investigación empezó a influir en la acción. Ese trabajo coincidió, primero, y después se empalmó con otro esfuerzo de concertación, más discreto y tal vez por ello más efectivo. Desde 1986 algunas de las ONG del Distrito Federal habían iniciado reuniones mensuales que tenían un objetivo modesto: “profundizar en el análisis y la reflexión sobre la problemática a la que nos enfrentamos y buscar en conjunto las respuestas más pertinentes”.¹⁵

Finalmente, los refugiados guatemaltecos crearon en 1987 comisiones permanentes para que los representaran “nacional e internacionalmente, en todo lo que tenga que ver con su futuro, principalmente en lo relacionado con su retorno a Guatemala”.¹⁶ La existencia de éstas y otras organizaciones de refugiados o desplazados en diferentes países facilitó su participación en las reuniones que empezaban a proliferar en toda la región.

Este marco explica el éxito que tuvo el primer Encuentro de Organizaciones No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados Centroamericanos que, convocado por Sedepac y la AMDH, se llevó a cabo del 3 al 5 de julio de 1987 en la ciudad de México. Participaron 50 organizaciones nacionales e internacionales, incluida una representación de refugiados que por primera vez apareció en público. Un síntoma del cambio de prioridades y actitudes que se estaba gestando fue la atención dedicada a los no reconocidos y la decisión de éstos de solicitar una entrevista con altos funcionarios mexicanos. En el plano de la concertación, se sentaron las bases para una organización nacional y se decidió impulsar una posición regional con el propósito de presentar los puntos

¹⁴ *La Jornada*, 1º de diciembre de 1986.

¹⁵ Carta de Rafael González Franco, de Sedepac, a las ONG, 17 de febrero de 1987.

¹⁶ Comisiones Permanentes, “Información acerca de los refugiados guatemaltecos en México”, México, septiembre de 1988, *mimeo.*, p. 1.

de vista de las ONG y de los refugiados en la conferencia internacional que promovía ACNUR.¹⁷

A partir de entonces los esfuerzos organizativos de México (y de otros países) empiezan a retroalimentarse con el proceso internacional. Así, en 1988 se realiza en Agua Viva, estado de México, el segundo Encuentro Nacional de Organismos No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados Centroamericanos. Aunque recibió menos publicidad, fue igualmente importante; la modalidad de la reunión, en sesiones de tres días, facilitó un acercamiento entre las ONG e hizo posible el nombramiento de tres delegados que participarían en el proceso de asociación regional. Fue sintomático que las tres ONG elegidas trabajaran con centroamericanos no reconocidos (CIEM, del norte del país, Comité Diocesano de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos de Tapachula y Servicios de Representación Técnica y Profesional, Sertec, de la capital).¹⁸

La elección de Sertec merece mención especial, porque fue creada por ACNUR como su brazo operativo en el Distrito Federal. Esto significaba que ACNUR estaba presente de manera indirecta en la comunidad de las ONG, y el que éstas lo aceptaran mostraba la reducción en las tensiones y en la desconfianza entre ACNUR y las ONG. Por otro lado, también señalaba una mayor tolerancia oficial hacia los no reconocidos, aunque el discurso gubernamental seguía insistiendo en que los únicos refugiados eran los guatemaltecos.

Si en 1988 las ONG mexicanas eligieron delegados regionales, fue porque reconocieron que avanzaba el proceso de concertación regional. En el encuentro de 1987 dos ONG mexicanas (AMDH y Sedepac) y una centroamericana (Comisión de derechos humanos de Centroamérica, Codehuca) fueron designadas para promover una conferencia internacional de ONG. En la práctica, la iniciativa quedó en manos de las dos ONG mexicanas que, al reconocer las suspicacias que despierta la capital mexicana en el resto de México, y este país en América Central, integraron un grupo informal de seguimiento que incluía además a dos ONG internacionales (OXFAM, de Inglaterra, y la Consejería en

¹⁷ Academia Mexicana de Derechos Humanos, "Informe sobre el encuentro de organismos no gubernamentales de ayuda a refugiados centroamericanos", s.f., *mimeo.*; "Conclusiones, resoluciones y acuerdos del encuentro de organismos no gubernamentales", 5 de julio de 1987, *mimeo.*, y Sedepac y AMDH, *Memorias del encuentro de organizaciones no gubernamentales de ayuda a refugiados centroamericanos*, México, AMDH, febrero de 1988.

¹⁸ "Documento resolutivo del segundo Encuentro Nacional de Organismos No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados Centroamericanos", 21 de septiembre de 1988, *mimeo.*

Proyectos, con sede en San José, Costa Rica) y a tres nacionales (Co-daif, el comité del Distrito Federal y el CIEM).

El objetivo de la conferencia era muy sencillo: lograr la participación de ONG de todos los países donde hubiera refugiados o desplazados centroamericanos, desde Panamá hasta Canadá. Idealmente, las delegaciones nacionales debían ser el resultado de un proceso de discusión y organización en cada país. Se pensaba que de esa manera los delegados que fueran a discutir y redactar un documento que sirviera para negociar la participación de las ONG de toda la región en Cirefca contarían con la aprobación de sus países. No fue tan sencillo; además de dificultades de comunicación y falta de confianza entre ellas, las ONG de algunos países no lograban superar la atomización.¹⁹ Una vez más, las ONG internacionales desempeñaron un papel central al respaldar la iniciativa de las locales. No sólo dieron apoyo financiero a la conferencia sino que la legitimaron. En marzo de 1989 se realizó en México la primera Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre Refugiados, Desplazados y Retornados Centroamericanos. Pese a la desconfianza y al escepticismo inicial de algunos delegados, fue un éxito gracias a los participantes (la delegación de ACNUR, por ejemplo, fue sobresaliente). Se logró aprobar un documento, nombrar una Comisión de Seguimiento (encabezada por la organización Diaconía, de El Salvador) y tomar la decisión de luchar por un espacio en Cirefca, todo esto en reconocimiento de la fuerza que habían alcanzado las ONG al unirse. En una evaluación posterior, ICVA consideró que “el proceso iniciado en México ha fortalecido el papel de las ONG locales”.²⁰

Las ONG locales pedían a ACNUR ser invitadas como organización regional, lo cual era lógico pero difícil. Exactamente un año antes, uno de sus funcionarios afirmaba que el Alto Comisionado “quisiera que [las ONG locales] asistieran a la reunión como observadoras, pero tal vez esto pudiera no ser aceptado por algunos de los gobiernos (como había sido el caso en Cartagena)”.²¹ Eso fue precisamente lo que pasó: algunos gobiernos se negaron a que participaran las ONG nacionales. Durante dos meses se libró un complicado forcejeo diplomático en el que el Consejo Internacional de Agencias Voluntarias y ACNUR,

¹⁹ Canadá, Belice, México, Nicaragua y El Salvador pudieron elegir con relativa facilidad a sus delegados, pero no así Costa Rica, Guatemala y Estados Unidos.

²⁰ Working Group on Refugees and Migration, “Summary Records”, reunión celebrada en la Alianza Mundial de YMCAs, en Ginebra, el 9 de marzo de 1989, p. 8.

²¹ Sub-Group on Central America and Mexico, “Summary Records”, reunión celebrada en “Domus Mariae”, en Roma, el 17 de marzo de 1988, p. 5.

apoyados por algunos gobiernos, realizaron una labor fundamental en favor de las ONG locales.

El decidido respaldo que ACNUR dio a las ONG tiene varias explicaciones. Entre las más importantes destaca la llegada, como alto comisionado, del noruego Thorvald Stoltenberg quien, al igual que otros funcionarios, tiene una gran simpatía por las ONG y cree firmemente que debe haber una relación de igualdad, de compañeros (*partnership*), entre ACNUR y las ONG. Es probable que también hayan influido la crisis financiera de ACNUR, que lo obligaba a buscar el respaldo de las ONG, y la competencia que significaba la entrada en escena de nuevos actores (por ejemplo, la Organización de Estados Americanos, OEA). En suma, ACNUR buscó una alianza estratégica con las ONG.²² Como éstas la aceptaron, se dio un acercamiento entre ambas que se mantiene hasta la fecha.²³

En las negociaciones con los gobiernos se llegó a un arreglo: las ONG locales no participarían como organización regional, pero ACNUR invitaría a las más representativas de cada país y se haría un lugar en la agenda de la plenaria para que un miembro de las ONG diera un mensaje. Las ONG locales aceptaron el arreglo porque ACNUR invitó a las que habían sido elegidas por la conferencia para asistir a Cirefca, y porque ellas mismas decidieron quién hablaría a nombre de toda la comunidad (tradicionalmente son las ONG internacionales las que pronuncian un mensaje en este tipo de conferencias, pero en Cirefca cedieron su lugar a una local).

Las ONG locales tuvieron un gran impacto en Cirefca. Una de las delegadas mexicanas resumiría después la experiencia: además de la declaración oficial y del mensaje a la plenaria, dijo:

... sostuvimos entrevistas con los representantes de diferentes gobiernos y tuvimos la oportunidad de presentar, en forma más detallada, nuestros puntos de vista. Encontramos una actitud muy receptiva por parte de los delegados de la Comunidad Económica Europea y de los países nórdicos, quienes manifestaron abiertamente la confianza que tenían en nuestro trabajo.²⁴

²² Minutas de la reunión de ONG del Distrito Federal, 7 de junio de 1990, *mimeo.*, pp. 3 y 4.

²³ Al menos ésa es la interpretación que aparece en la "Memoria de la Tercera Asamblea Nacional de la Conongar", San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 6 y 7 de febrero de 1990, *mimeo.*, p. 6.

²⁴ Luis Alberto González, "Sertec y la concertación de Organismos No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados. Entrevista con Ana Cecilia Salgado", *Líneas Fronterizas*, núm. 26, septiembre de 1989, p. 37.

Una vez más se tuvo el apoyo de las ONG internacionales.²⁵ El respaldo que recibieron de algunos gobiernos donantes se explica en buena medida por el prestigio que habían alcanzado las organizaciones y por el desencanto con el desempeño de varias instituciones oficiales en la atención a refugiados. Una percepción muy generalizada era que las instituciones gubernamentales son ineficientes, costosas y, en algunos casos, corruptas. En ese marco resaltaba el trabajo de las ONG, que tenían la confianza de la población y que explícitamente pedían en el documento que presentaron ante Cirefca que se establecieran “criterios de verificación sobre la forma en que se emplean los fondos”.²⁶

En un análisis sobre Cirefca, Dennis Gallagher y Janelle M. Diller escriben que en América Central han faltado mecanismos “para hacer que los gobiernos receptores rindan cuentas sobre el avance en la organización de los proyectos de desarrollo. Esta falta de mecanismos de seguimiento influyó en algunos países donantes (especialmente los nórdicos y Canadá), que alentaron en Cirefca la canalización de fondos por medio de las ONG en lugar de los gobiernos”. Por ello, dicen estos mismos autores, los mecanismos creados en Cirefca “tienen el potencial para propiciar una mayor participación de las ONG de lo que es la práctica actual”.²⁷

Algunos gobiernos de la región, molestos por la presencia de las ONG en Cirefca, vieron cómo se les dio a éstas una mayor participación en el manejo de los fondos (al menos en papel). Lógicamente, después de la reunión hicieron lo posible por disminuir la injerencia de las ONG en la formulación de los programas de desarrollo. “Aun Costa Rica, donde la participación ciudadana en el gobierno es una noción comúnmente aceptada, ha adoptado la posición de que las ONG que lleven a la práctica los proyectos de Cirefca estarán sometidas a todo

²⁵ ICVA, por su parte, consideró que “el ejercicio ha sido particularmente importante. ICVA fue capaz de promover una amplia participación de las ONG antes de la Conferencia. . . ayudó a organizar las consultas de las ONG. . . dio a las agencias locales la posibilidad de presentar su posición ante la comunidad internacional. . . y, finalmente, respaldó la continuación del proceso de consulta de ONG de la región”. ICVA, “Summary Record of the Meeting of the Sub-Group on Refugees and Displaced Persons in and from Central America and Mexico”, 2 de octubre de 1989, *mimeo.*, p. 2.

²⁶ “Documento Resolutivo de la Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre Refugiados, Desplazados y Retornados Centroamericanos”, México, 1º, 2 y 3 de marzo de 1989, *mimeo.*, p. 13.

²⁷ Dennis Gallagher y Janelle M. Diller, *Cirefca: At the Crossroads Between Uprooted People and Development in Central America*, Washington, D.C., Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, Working Paper núm. 27, marzo de 1990, p. 14.

tipo de restricciones gubernamentales”.²⁸ A este respecto debo resaltar que el gobierno de México ha mostrado una actitud diferente al aceptar, por ejemplo, que participaran las ONG en el Grupo de Apoyo mexicano. Este marco permite entender por qué diversos gobiernos han creado sus propias ONG, las llamadas organizaciones no gubernamentales de gobierno.²⁹

Los rumbos que tomó Cirefca tuvieron una gran influencia en las ONG de toda la región y aceleraron los intentos de crear organizaciones regionales y nacionales permanentes. Por lo que toca a la concertación regional, ésta llegó a un *impasse* obligado por los acontecimientos en El Salvador a fines de 1989, lo que pospuso el conflicto sobre qué países iban a ser miembros formales de la organización regional. En el primer borrador de propuesta de estatutos de la organización, redactado en octubre de 1989, sólo Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Belice y Guatemala se incluían como socios fundadores; México, Estados Unidos y Canadá tenían la categoría de miembros honorarios.³⁰ El temor a una posible hegemonía mexicana volvía a poner obstáculos a la concertación; no obstante, cinco meses después, en marzo de 1990, se crea la Asociación Regional de Coordinaciones Nacionales de ONG que Trabajan con Refugiados, Desplazados y Retornados. En este organismo, El Salvador ocupa la presidencia y Guatemala la secretaría; México es tesorero y Nicaragua vocal.³¹ Estados Unidos y Canadá quedaron como miembros honorarios.

Una vez consolidada la unidad de las ONG, éstas participan en Cirefca-II (Nueva York, junio de 1990). Los gobiernos nuevamente se dividieron sobre la cuestión de la participación de las ONG. Belice, Guatemala y México, con el apoyo de los países escandinavos, respaldaron a las organizaciones, mientras que Costa Rica, Honduras y El Salvador se opusieron, con el apoyo tácito de Estados Unidos. Para Jorge Santiesteban, representante de ACNUR en México, por su notable presencia y el efecto que tuvieron sus opiniones, Cirefca-II fue una “reunión para las ONG”.³² Los gobiernos de Dinamarca, Finlandia,

²⁸ *Ibid.*, p. 20.

²⁹ En inglés se les llama GONGOS (*Governmental Non-Governmental Organizations*).

³⁰ Asociación Centroamericana de Organizaciones No Gubernamentales, “Primer Borrador de Propuesta de Estatutos”, Guatemala, octubre de 1989, *mimeo.*, pp. 5 y 7.

³¹ Asociación Regional de Coordinaciones Nacionales de ONG que Trabajan con Refugiados, Desplazados y Retornados, “Planteamiento de la Asociación Regional a ICVA frente a Cirefca-II”, San Salvador, 21 de marzo de 1990, *mimeo.*

³² Entrevista del autor a Jorge Santiesteban, julio de 1990.

Noruega y Suecia hicieron un reconocimiento explícito a las ONG (Suecia incluso llegó a afirmar que “si continúa el proceso de paz, y si se crean condiciones adecuadas para el trabajo de las ONG” aportaría 50 millones de dólares para ayudar a poblaciones afectadas).³³ En suma, como se afirma en un documento de las ONG mexicanas, en Cirefca-II las organizaciones tuvieron “mayor libertad para presentar” sus puntos de vista.³⁴

En el plano nacional, después de Cirefca-I las ONG mexicanas sostuvieron que el proceso “permitió consolidar la concertación nacional [y] avanzar en su experiencia en el trabajo diplomático”.³⁵ En 1989 también se crea en México la Coordinadora Nacional de ONG de Ayuda a Refugiados (Conongar), que agrupa a 15 de las más importantes, entre las que predominan las que trabajan con refugiados no reconocidos.

El gobierno mexicano había modificado sustancialmente su actitud frente a las ONG. De la hostilidad de los primeros años pasó a defender su participación en Cirefca. En esta metamorfosis influyó una percepción menos amenazante de los refugiados, el nombramiento de funcionarios más abiertos y una combinación de razones nacionales e internacionales que llevaron al régimen de Carlos Salinas de Gortari a prestarle más atención a los derechos humanos. Por estas razones, el problema de los centroamericanos en México ya no se ubicaba en el ámbito de la seguridad nacional sino en el de los derechos humanos.

Por otro lado, una vez más, la élite política mexicana hacía patente su pragmatismo al reconocer que la acumulación de fuerza de las ONG obligaba a negociar con ellas, o cuando menos a reconocer explícitamente su existencia.³⁶ Esta percepción ha facilitado tanto la participación, aunque no sin tensiones, de las ONG en algunas reuniones del Grupo de Apoyo creado por Cirefca, como los encuentros entre ACNUR, Comar, ONG y las comisiones permanentes.

En Cirefca-I el gobierno de México había anunciado que enviaría una iniciativa al congreso para incluir a los refugiados “como figura jurídica diferenciada de la del asilado político”. En parte por esto, al

³³ International Conference on Central American Refugees (Cirefca), “Summary of Contributions, Statements of Interest and Support Announced by Donors. (Report of the Secretary)”, Nueva York, Cirefca/CS/90/11, 28 de junio de 1990, p. 8.

³⁴ “Minutas de la reunión de ONG del Distrito Federal”, 7 de junio de 1990, *mimeo*, p. 3.

³⁵ “Reunión nacional de organismos no gubernamentales que trabajan con refugiados”, Cuernavaca, Morelos, del 7 al 9 de julio de 1989, *mimeo.*, p. 1.

³⁶ Comar, “Cuestionario sobre los refugiados en México”, México, 20 de septiembre de 1989, *mimeo.*, p. 11.

crearse Conongar, establece como uno de sus objetivos principales el “elaborar y divulgar la propuesta alternativa de las ONG a la modificación de la Ley General de Población”.³⁷

Con este propósito, el 7 de noviembre de 1989, Conongar presentó una propuesta de modificación a dicha ley ante las secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, la cámara de diputados y el senado. Después de un complejo proceso de cabildeo con legisladores de diferentes partidos políticos, un miembro de las ONG escribió lo siguiente:

... el 29 de mayo de 1990, el presidente de la República envió a la cámara de senadores una iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Ley General de Población, para, entre otros cambios, incorporar la figura de refugiado como calidad migratoria. Un mes después, el 28 de junio, los senadores la aprobaron, pero, como un hecho inusitado, dicha aprobación se logró habiéndole hecho a la iniciativa presidencial varias modificaciones sustanciales [en beneficio de los refugiados].

En el texto aprobado, continúa, “se refleja que las consideraciones hechas por Conongar acerca de las deficiencias y los aspectos contrarios al fin que se decía... fueron tomadas en cuenta”.³⁸ Éste fue un logro mayor en el autoritario sistema político de México. De hecho, fue una de las pocas veces en que un sector de la sociedad civil fue capaz de modificar una ley enviada al congreso por el ejecutivo, al mismo tiempo que las ONG de toda la región participaban activamente en Cirefca-II.

COMENTARIOS FINALES

Una de las conclusiones más obvias es que la unidad de las ONG en torno a objetivos precisos les permitió convertirse en un actor importante en el proceso de toma de decisiones, regional y mexicano, sobre la población centroamericana desplazada.³⁹ Esto lo lograron sin violentar sus principios; es decir, tuvieron como referencia los intereses

³⁷ “Reunión nacional...”, *op.cit.*, julio de 1989, p. 7.

³⁸ Rafael González Franco, “Sobre el texto del decreto que reforma y adiciona la Ley General de Población aprobada por el congreso mexicano”, México, 20 de julio de 1990, *mimeo*, p. 1.

³⁹ Lo mismo podría decirse de otros países, pero sería necesario sustentarlo con estudios de caso.

y opiniones de los afectados y mantuvieron su autonomía pese a negociar con otras ONG, ACNUR y gobiernos.

Las ONG tuvieron éxito por varias razones. Un activista de Inter-Pares, una organización canadiense, escribía que “en el contexto de la actual crisis en América Latina las ONG precisan de una evaluación estratégica del impacto relativo potencial de los recursos limitados que tenemos a nuestra disposición”.⁴⁰ Esto fue lo que hicieron las ONG: mejorar gradualmente la calidad de su trabajo aprovechando la relación establecida con algunos académicos que comprometieron sus investigaciones con la población afectada. No hay mejor ejemplo de esta combinación de teoría y práctica que Segundo Montes, sacerdote jesuita asesinado por el ejército salvadoreño en noviembre de 1989.

Un segundo factor tiene que ver con la creciente madurez de algunas organizaciones de refugiados, desplazados y retornados. Las comisiones permanentes de los refugiados guatemaltecos en México son ejemplo de que una población organizada de refugiados puede marcar las estrategias y los ritmos de trabajo de las ONG y de otros organismos. En este caso se confirmó el enunciado de Eric Holt-Gimenez: “la tarea de las ONG es darle al pobre y al oprimido de la sociedad civil los instrumentos y el apoyo para que construyan sus *propias* instituciones y dirijan sus propios procesos de cambio”.⁴¹

Un tercer elemento son los factores exógenos a las ONG nacionales. Tanto Cirefca como la iniciativa del gobierno mexicano para reformar la Ley General de Población fueron puntos de referencia que fijaron metas muy precisas que requerían de una acción conjunta. Aquí también podría mencionar el apoyo que las ONG internacionales brindaron a sus homólogas locales. Como dije anteriormente, la presencia de las ONG internacionales fue determinante en este ejercicio de “diplomacia ciudadana”.

En México y América Latina la crisis del desarrollo persiste y se mantiene el adelgazamiento del Estado, que abre espacios a la sociedad y a las ONG. En realidad, el crecimiento de éstas es evidente en toda la región; incluye también esfuerzos de coordinación entre las ONG que trabajan en otros campos (educación popular, ecología, etc.), lo cual nos permite afirmar que posiblemente las ONG puedan mantener, e incluso incrementar, la importancia que han adquirido. Esto plantea muchas interrogantes sobre el papel que pueden desempeñar. ¿Podrán las ONG convertirse en un nuevo sujeto histórico capaz de encontrar

⁴⁰ Brian Murphy, “Reflections on the ‘Consejería de Proyectos’ in the 90s”, Ottawa, agosto de 1989, *mimeo.*, pp. 3 y 4.

⁴¹ Holt-Gimenez, *op. cit.*, p. 16.

un modelo de desarrollo sostenido más adecuado a las realidades de fin de siglo? ¿Cuál es el límite social y político a la acción de las ONG?

Aunque me resulta imposible responder aquí a estas interrogantes, este ensayo sugiere algunas respuestas. Los miembros de las ONG constituyen un grupo muy especial de personas. Proviene de todos los sectores y clases sociales; se identifican por su lealtad hacia principios elementales centrados en el respeto al individuo y en la necesidad de que éste se organice para defender sus derechos. Es gente dedicada para la cual no existen horarios ni días de descanso.⁴² Por otra parte, por ser pequeñas, las ONG son más flexibles, creativas y eficientes que las instituciones del Estado. Puesto que surgen y se nutren de una sociedad a la que acompañan, las ONG tienen una gran legitimidad entre la población.

El tamaño reducido de las ONG puede, sin embargo, dificultar la conceptualización de opciones que logren trascender problemas específicos o el entorno inmediato. Por ejemplo, la desconfianza, común en los regímenes autoritarios, obstaculiza los esfuerzos de concertación. Por otro lado, existen dificultades para establecer relaciones de igualdad con las ONG internacionales. Hay siempre una dependencia financiera que lleva no sólo a una competencia entre las diferentes ONG, sobre todo en un mundo de recursos escasos, sino a un rechazo a lo “de fuera”, lo cual dificulta su capacidad de convertirse en interlocutores de gobiernos u organismos internacionales.

Estos comentarios deben considerarse aproximaciones al complejo tema de la identidad de las ONG. Lo que es innegable es su importancia. Quedan pendientes otros temas: las implicaciones que las ONG tienen para la soberanía, las difíciles relaciones entre éstas y la academia, y entre las ONG locales y las internacionales, y los factores que explican el surgimiento de ONG profesionales dispuestas a la concertación.

Por último, también es posible que la experiencia de las ONG que trabajan con centroamericanos desplazados no se pueda reproducir. No obstante, en una región en donde las sociedades son por lo general menospreciadas e ignoradas, es motivo de satisfacción poder rescatar un caso en el que las ONG pasaron del anonimato al protagonismo.

⁴² Uno de ellos afirma: “En este negocio, como todos sabemos, el trabajo nunca está terminado y algunos de nosotros, o quizá casi todos, tenemos la tendencia a pasar demasiadas horas y a veces siete días de la semana en el trabajo”. Véase Herman Van Aken, “Position Paper of Dutch Interchurch Aid on Project Counselling Service”, Países Bajos, 10 de octubre de 1989, *mimeo*.