



INICIATIVA ACADÉMICA POR LA TRANSICIÓN DE VENEZUELA – #IATV

UNO DE LOS LEGADOS
DEL GRUPO CONTADORA

EXPERIENCIA CENTROAMERICANA
1983–1995: DIPLOMACIA,
PROTECCIÓN Y REINTEGRACIÓN CON
ENFOQUE TERRITORIAL

Febrero 2026

01 PUNTO DE PARTIDA: UNA CRISIS REGIONAL CON TRES CARAS (GUERRA, DESPLAZAMIENTO Y ECONOMÍA)



En los años ochenta, la región centroamericana vivió conflictos armados internos y violencia política que produjeron refugiados, desplazados internos y repatriaciones de gran escala, además de un deterioro económico sostenido. La crisis tuvo una dimensión regional (flujos transfronterizos), una dimensión doméstica (desplazamiento interno y colapso de servicios) y una dimensión internacional (Guerra Fría, financiamiento externo, disputa geopolítica). La respuesta que se consolidó entre 1983 y 1995 combinó tres capas:

1. Gestión político-diplomática para reducir la guerra y crear condiciones para acuerdos.
2. Arquitectura normativa y de principios para proteger a quienes huían o no podían volver.
3. Programas operativos que conectaran asistencia humanitaria con reintegración y desarrollo local.

La relevancia de esa combinación está en que ninguna capa, por sí sola, resolvía el problema: sin diplomacia no había retornos seguros; sin protección, los retornos eran forzados o precarios; sin reintegración y desarrollo, el retorno o la integración local no era sostenible.

LA CAPA DIPLOMÁTICA: EL GRUPO CONTADORA COMO MECANISMO DE DESCOMPRESIÓN POLÍTICA

El Grupo Contadora se creó como instancia multilateral impulsada por México e integrada con Colombia, Panamá y Venezuela para promover la paz en América Central, en un momento en que la conflictividad local se había vuelto asunto de seguridad regional. Su importancia técnica no fue “hacer proyectos”, sino crear un canal político estable con capacidad de producir documentos, compromisos y secuencias de negociación.

En esa lógica, el grupo empujó instrumentos que intentaban ordenar el campo: compromisos de paz, democratización, seguridad regional y cooperación económica, además de esquemas de seguimiento. El Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación (1984) es el ejemplo más claro de ese intento de articular compromisos verificables.

Esa capa diplomática no sustituyó la negociación directa de los países en conflicto, pero sí ayudó a crear un entorno en el que, más adelante, el Acuerdo de Esquipulas II (1987) se consolidó como parteaguas regional, con metas explícitas de reconciliación, democratización, elecciones y tratamiento de poblaciones afectadas.

Lección operativa: cuando el problema es regional (flujos humanos y seguridad), se necesita un mecanismo regional permanente que “sostenga” la conversación política y produzca instrumentos acumulables. Sin eso, las medidas migratorias y humanitarias quedan fragmentadas y reactivas.

LA CAPA DE PROTECCIÓN: LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS Y LA AMPLIACIÓN DE LA DEFINICIÓN

En 1984, delegados de países latinoamericanos adoptaron la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, documento no vinculante que marcó un estándar regional de protección y una forma de coordinación política alrededor del asilo y el refugio. Su aporte más influyente fue la definición ampliada de refugiado, incorporando como razones de huida: violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos y otras circunstancias que perturben gravemente el orden público.

Técnicamente, la ampliación hace dos cosas:

- Reduce la carga probatoria individual en contextos masivos, porque el riesgo puede ser contextual (no depende únicamente de persecución individualizada).
- Permite respuestas de escala (reconocimientos acelerados, enfoques de grupo, procesos simplificados), sin abandonar el principio de no devolución.

EL “PROCESO DE CARTAGENA”: INSTITUCIONALIZAR REVISIONES PERIÓDICAS Y AMPLIAR EL ALCANCE REGIONAL

La declaración no se quedó como “texto”: evolucionó a un foro permanente (el llamado Proceso de Cartagena), con reuniones periódicas y declaraciones decenales que ampliaron alcance y compromisos prácticos (incluyendo países del Caribe en etapas posteriores). En términos de política pública, esto creó continuidad y “memoria institucional” regional.

La utilidad práctica de esa continuidad se observa cuando un país usa la definición ampliada para resolver acumulaciones administrativas: por ejemplo, decisiones en Brasil que reconocieron situación objetiva de graves violaciones de derechos y habilitaron tramitación masiva y decisiones de escala sobre solicitantes de asilo provenientes de Venezuela (incluyendo decisiones documentadas por autoridad nacional).

Lección operativa: un estándar regional funciona mejor cuando tiene mecanismo de actualización (reuniones, planes de acción, seguimiento) y cuando se traduce en procedimientos (no solo principios).

LA CAPA OPERATIVA (I): CIREFCA COMO PUENTE ENTRE PROTECCIÓN Y DESARROLLO

La CIREFCA (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos) se diseñó para resolver un cuello de botella típico: aun con acuerdos políticos y normas de protección, la salida “duradera” exige soluciones materiales (tierra, vivienda, servicios, empleo, documentación, seguridad local, convivencia).

En su lógica técnica, CIREFCA fue un intento explícito de:

- pasar de “asistencia” a soluciones duraderas (repatriación voluntaria, integración local, reasentamiento en menor medida);
- vincular retorno/integración con rehabilitación y desarrollo;
- coordinar múltiples actores (Estados, agencias multilaterales y cooperantes) bajo un marco regional.

Esa arquitectura quedó registrada en documentos del sistema interamericano y del sistema de Naciones Unidas, que muestran su énfasis en coordinación, seguimiento y vínculo humanitario-desarrollo.

Lección operativa: el problema no se resuelve “con estatus”; se resuelve con capacidad local para absorber población (servicios, vivienda, empleo, seguridad humana, documentación). El estatus es condición habilitante, no solución final.

06 LA CAPA OPERATIVA (II): PRODERE COMO MODELO DE REINTEGRACIÓN TERRITORIAL Y NO DISCRIMINATORIA

DISEÑO INSTITUCIONAL Y FINANCIAMIENTO

PRODERE (Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica) operó entre 1989 y 1995 como un programa regional de consolidación de paz y desarrollo, con un rasgo central: fue una iniciativa interinstitucional de Naciones Unidas.

Su estructura, en términos funcionales, fue esta:

- Donación principal del Italia, con condiciones de regionalidad y trabajo conjunto entre agencias.
- PNUD como cofinanciador y socio.
- UNOPS (originada como oficina de servicios para proyectos del PNUD y formalizada como UNOPS en 1994) con implementación general.
- Participación de agencias técnicas: OMS, OIT, ACNUR, y cooperación con otros actores como PMA, UNICEF y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Lo clave aquí no es el “listado”, sino la consecuencia: se trató de una gobernanza de programa que obligó a coordinar decisiones, presupuestos y componentes bajo un mismo marco territorial.

ENFOQUE TÉCNICO: TERRITORIO, NO DISCRIMINACIÓN Y RESULTADOS RÁPIDOS

El enfoque operativo de PRODERE se puede resumir así:

- No discriminación + territorio: trabajar sobre comunidades completas (afectadas y receptoras), evitando esquemas que apoyaran solo a retornados/refugiados y dejaran por fuera a quienes sufrieron “sin salir”. Esto reduce conflicto social y mejora legitimidad local.
- Metodología participativa: acción participativa para que comunidades decidieran prioridades, con foco inicial en resultados concretos.
- Secuencia realista: en contextos de desconfianza, primero “cosas visibles” (servicios básicos e infraestructura) y luego componentes productivos más sofisticados.

CINCO OBJETIVOS PROGRAMÁTICOS (NÚCLEO REPLICABLE)

Los objetivos operativos declarados del programa fueron:

- 1.promover derechos humanos;
- 2.lograr consenso local sobre desarrollo humano;
- 3.encabezar reintegración de repatriados;
- 4.restablecer servicios básicos (salud, educación, vivienda);
- 5.reactivar economía local (ingresos y empleo).

Esa combinación es importante porque integra protección + gobernanza local + economía, evitando que el “retorno” sea un evento administrativo sin sostenibilidad.

INSTRUMENTOS CONCRETOS: DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, DOCUMENTACIÓN E INSERCIÓN PRODUCTIVA

Entre los instrumentos más repetibles destacan:

- Organismos/centros locales de desarrollo económico, que proveían información productiva (cultivos, precios, regulaciones, subsidios) y actuaban como punto social y de aprendizaje comunitario.
- Componentes de empleo y emprendimiento con apoyo de OIT.
- Soluciones rápidas y focalizadas facilitadas por ACNUR.
- Acciones para documentación/identificación como prerequisite de acceso a derechos y programas.

ESCALA, EVALUACIÓN Y LEGADO

Se reporta un alcance aproximado de cientos de miles de beneficiarios en seis países, con fuerte actividad en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, además de intervenciones relacionadas con flujos hacia Costa Rica, Belice y Honduras. En términos de gobernanza de evidencia, el programa contó con evaluación independiente presidida por Óscar Arias y con participación de entidades especializadas, lo que reforzó su legitimidad.

Lección operativa: el valor de PRODERE no fue “hacer proyectos” sino mostrar una ingeniería de reintegración: reglas de coordinación, foco territorial, instrumentos económicos locales, documentación, y secuencias de resultados.



INTEGRACIÓN: QUÉ HIZO ROBUSTA A LA EXPERIENCIA (Y QUÉ LA VUELVE TRANSFERIBLE)

Si se integra Grupo Contadora + Declaración de Cartagena sobre los Refugiados + CIREFCA + PRODERE, aparece un patrón claro, útil para cualquier transición con migración masiva:

1. Marco político regional para bajar conflictividad y sostener compromisos.
2. Marco de protección que permita decisiones de escala, sin improvisación.
3. Foro/proceso periódico para actualizar estándares y convertirlos en práctica.
4. Puente humanitario-desarrollo para soluciones duraderas (no “campamentos perpetuos” ni retornos fallidos).
5. Programas territoriales con instrumentos económicos, servicios, documentación y gobernanza local.

Este patrón evita dos errores frecuentes: (i) reducir todo a negociación política sin política social; (ii) reducir todo a asistencia humanitaria sin reintegración productiva.

CAPÍTULO FINAL: APLICACIÓN A VENEZUELA (TRANSICIÓN Y MANEJO DE MIGRACIONES)

DIAGNÓSTICO FUNCIONAL (QUÉ PROBLEMA HAY QUE RESOLVER)

El caso venezolano combina: salida sostenida de población (migración mixta), solicitudes de asilo en algunos países, irregularidad documental, presión sobre servicios locales en ciudades receptoras y tensiones políticas entre Estados. En una transición (sea gradual o rápida), el sistema regional enfrentará simultáneamente:

- protección (no devolución, estatus, regularización);
- gestión de retornos (voluntarios, seguros, escalonados);
- integración local (quienes no retornan pronto);
- reconstrucción institucional (registro civil, identificación, seguridad social, mercado laboral);
- financiación y coordinación (evitar duplicación y “proyectos isla”).



LECCIONES TRASLADABLES EN FORMA DE DECISIONES DE POLÍTICA (QUÉ HARÍA “MAÑANA” UN BLOQUE REGIONAL)

UN MECANISMO REGIONAL ESTABLE TIPO “CONTADORA/PROCESO”

No se trata de copiar siglas, sino de crear un mecanismo regional permanente con mandato dual:

- político (coordinación interestatal, reducción de fricciones, acuerdos de cooperación);
- operativo (alinear estándares, datos, financiación y programas).

Ese espacio debe producir “paquetes” de compromisos verificables (movilidad, documentación, acceso a servicios, empleo, cooperación fronteriza), no solo comunicados.

USAR PLENAMENTE EL ESTÁNDAR DE CARTAGENA Y SUS DESARROLLOS

La definición ampliada permite respuestas coherentes cuando hay evidencia de deterioro generalizado del orden público o violaciones masivas de derechos. Eso facilita:

- trámites acelerados y reducción del rezago;
- decisiones de grupo cuando el contexto lo justifica (como han documentado experiencias en Brasil).

Para la región, el punto clave es armonizar criterios mínimos para evitar que la carga se desplace desordenadamente entre países (efecto “embudo”).



UN “CIREFCA VENEZOLANO”: PUENTE FORMAL HUMANITARIO-DESARROLLO

La respuesta sostenible requiere un marco regional que conecte:

- regularización/estatus con
- vivienda, salud, educación, empleo, y fortalecimiento municipal.

Ese puente debe venir con reglas de coordinación de cooperantes, metas medibles y mecanismos de seguimiento. Eso fue el corazón operativo de CIREFCA.

UN “PRODERE VENEZOLANO”: TERRITORIALIDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y ECONOMÍA LOCAL

La réplica más útil de PRODERE para Venezuela no es un programa “solo para venezolanos”, sino programas territoriales en municipios receptores y de retorno, con tres reglas:

- No discriminación: intervenir sobre comunidad completa (migrantes + población receptora), para reducir conflicto social y mejorar sostenibilidad.
- Resultados rápidos en servicios básicos, seguidos de instrumentos productivos (empleo, emprendimiento, cadenas locales).
- Documentación como infraestructura: identidad y regularidad documental como prerequisite de derechos, trabajo formal y acceso a programas.

GOBERNANZA DE DATOS: EL COMPONENTE QUE HOY DEFINE LA EFICACIA

- A diferencia de los 80–90, hoy la coordinación depende de datos interoperables. Un paquete mínimo regional debería incluir:
- estándares compartidos de registro (identificación, composición familiar, necesidades, habilidades);
- tableros territoriales de capacidad de servicios;
- trazabilidad de apoyos (para evitar duplicidad y corrupción);
- evaluación independiente con criterios públicos.

QUÉ CAMBIA EN UNA TRANSICIÓN VENEZOLANA

Con la transición, se abren dos escenarios simultáneos:

- Retornos: aumentan, pero no serán totales ni inmediatos; requieren seguridad, documentación, medios de vida y reinserción.
- Integración: seguirá siendo necesaria para millones durante años.

Por eso, la lección central de Centroamérica es simple: no escoger entre retorno o integración como si fueran opciones excluyentes. Se necesita un sistema que administre ambos, con protección sólida y política de desarrollo territorial.

