

2 of 263



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA O.N.U. Y LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A I
MIGUEL GARDUÑO TORRES



TESIS CON
FALSA FE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE GENERAL

PROLOGO V

CAPITULO PRIMERO 1

CREACION DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS Y
SUS FACULTADES.

ANTECEDENTES HISTORICOS 2

CREACION DE SU ESTATUTO 9

CONFERENCIA DE PLENIPOTENCIARIOS DE LAS NA-
CIONES UNIDAS CELEBRADA EN GINEBRA EN EL
AÑO DE 1951 16

a) CLAUSULAS DE INCLUSION 17

b) CLAUSULAS DE CESACION 22

c) CLAUSULAS DE EXCLUSION 24

d) OTROS DERECHOS 26

MARCO JURIDICO QUE REGULA LA PROTECCION DE
LOS REFUGIADOS 29

PROCLAMACION DE LA DECLARACION UNIVERSAL DE
DERECHOS HUMANOS 40

REPRESENTACION EN MEXICO DE EL ALTO COMISIO NADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFU GIADOS	42
--	----

CAPITULO SEGUNDO	48
------------------	----

EL DERECHO INTERNACIONAL EN RELACION CON
LOS REFUGIADOS.

EL ASILO	49
LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO FUENTE DEL DERECHO INTERNACIONAL	51
CONVENCION SOBRE ASILO	55
CONVENCION SOBRE LA CONDICION DE EXTRANJE ROS	56
CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO	57
CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO	58
CONVENCION SOBRE EXTRADICION	59
CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL	59
LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AME- RICANOS	62
LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMA NOS	63

DECLARACION AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DEL HOMBRE	63
RECOMENDACIONES EN MATERIA DE REFUGIADOS DEL ACTA DE CONTADORA	64

CAPITULO TERCERO	68
------------------	----

COLOQUIOS CELEBRADOS RELATIVOS AL ASILO. . .	
COLOQUIO SOBRE ASILO Y LA PROTECCION INTER- NACIONAL DE REFUGIADOS EN AMERICA LATINA ..	69
COLOQUIO SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMERICA CENTRAL, MEXI- CO Y PANAMA	72
COLOQUIO DEL RETO JURIDICO DEL DERECHO AL ASILO	74

CAPITULO CUARTO	78
-----------------	----

LOS REFUGIADOS ANTE EL DERECHO INTERNO MEXI- CANO.	
LA SITUACION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS . .	79

SU SITUACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL	79
LA LEY GENERAL DE POBLACION Y SU REGLAMENTO	86
EL MIGRANTE ECONOMICO O REFUGIADO	100
LA FRONTERA SUR DE MEXICO	104

CAPITULO QUINTO 114

LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MEXICO.

LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS	115
LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS.	120
SESION DE LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS DE 1984	127
SU REUBICACION EN LA FRONTERA SUR DE MEXICO	138
PARTICIPACION DE LA IGLESIA EN EL PROBLEMA.	145
LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS FUERA DE LA PROTECCION DE LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS Y DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS	153
CONSIDERACIONES QUE SE DEBERAN TOMAR EN CUEN- TA PARA LA REGULACION DE LA INSTITUCION JU- RIDICA DEL REFUGIADO	157

CONCLUSIONES	165
BIBLIOGRAFIA	168

P R O L O G O

México se ha distinguido entre la comunidad internacional, por ser un país que ha mantenido inalterable su tradición de absoluto respeto del asilo político. Ha dado cabida a todo ser humano que en su país de origen fué objeto de vejaciones en su persona o derechos de ciudadanos, viéndose orillado a salir huyendo en busca de protección, tales han sido en México los casos de los españoles y últimamente de los guatemaltecos.

A finales de la década de los setentas, surge para nuestro país, un problema originado por el régimen militar represivo que prevalecía en Guatemala, donde se registraron masacres masivas de civiles. Originando tal situación, que una cantidad considerable de guatemaltecos, saliera en busca de un lugar donde asegurar la vida de su familia y la propia, y que por razón geográfica, optara por emigrar a nuestro país.

No obstante el estricto respeto que ha tenido México por el asilo político, en el caso de los emigrantes guatemaltecos a nuestro territorio, no

ha sido posible otorgarles tal categoría, en virtud de que no reúnen el requisito esencial que establece la Ley General de Población, consistente en ser perseguidos políticos en el país del cual provienen.

Se pretende estudiar la situación de estos emigrantes centroamericanos, ya que seguramente nos encontramos ante la existencia de una laguna jurídica, en virtud de que no se encuentra regulada su situación en nuestra legislación.

Se hace especial énfasis, a la labor que han desarrollado los Organismos dependientes de la Organización de las Naciones Unidas, principalmente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados y por parte del Gobierno de nuestro país, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, ya que conjuntamente estos Organismos han prestado gran ayuda a los emigrantes.

Se concluye sugiriendo la actualización de nuestra legislación, a fin de que se regule adecuadamente la situación de los refugiados en nuestro país.

C A P I T U L O P R I M E R O

CREACION DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS Y SUS FACULTADES.

- 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS
- 2.- CREACION DE SU ESTATUTO
- 3.- CONFERENCIA DE PLENIPOTENCIARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS CELEBRADA EN GINEBRA EN EL AÑO DE 1951
 - a) CLAUSULAS DE INCLUSION
 - b) CLAUSULAS DE CESACION
 - c) CLAUSULAS DE EXCLUSION
 - d) OTROS DERECHOS
- 4.- MARCO JURIDICO QUE REGULA LA PROTECCION DE LOS REFUGIADOS
- 5.- PROCLAMACION DE LA DECLARACION UNIVERSAL DE DE RECHOS HUMANOS
- 6.- REPRESENTACION EN MEXICO DE EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

La Primera y Segunda Guerra Mundial, la Revolución Rusa, la Guerra Civil Española entre otros, fueron enfrentamientos bélicos que originaron desplazamientos masivos de seres humanos que huyeron de sus países en busca de un lugar donde refugiarse para asegurar la vida de su familia y la propia. La situación de los refugiados despertó la atención de las naciones, que por cuestiones humanitarias asumieron la responsabilidad de protegerlos.

En el año de 1921, se creó la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados, siendo el primer organismo especializado de la Liga de las Naciones, encargado de buscar una solución al problema de los refugiados. El primer Alto Comisionado fué el doctor Fridtoj Nansen y su mayor logro fué lo que se conoció con el nombre de Pasaporte Nansen; este documento permitió a los refugiados el tránsito libre a través de varios países para poder buscar un nuevo hogar y empleo. Esta Oficina coordinaba esfuerzos y aportaciones materiales y no tenía una función operativa, por consiguiente no podía disponer de los fondos de la Liga de las Naciones.

Al morir Fridtoj Nansen, la Liga esta

bleció en 1930 una nueva Oficina para los refugiados conocida con el nombre de Oficina Internacional Nansen para Refugiados, su primer Presidente fué el doctor Max Huber, quien organizó la primera convención referente al estatuto de los refugiados en 1933. En dicha convención se establecieron las siguientes garantías para los refugiados:

- a) Se mejoró y extendió el Pasaporte Nansen
- b) Se restringió la práctica de la repatriación forzada
- c) Se garantizó los derechos civiles de los refugiados, y
- d) Se aseguró un trato favorable a los refugiados referente al empleo, asistencia social e impuestos

En el mismo año, y a raíz de los grandes movimientos de refugiados provenientes de Alemania, el problema se llevó ante la Liga de las Naciones. Las objeciones alemanas contra una acción directa por parte de la Liga en este conflicto, originó al establecimiento de un Alto Comisionado para Refugiados Alemanes, como una organización separada de la Liga y que no tenía acceso a los recursos de ésta. En 1938 se combinaron los trabajos de estos dos organismos bajo uno de nueva creación el cual fué denominado Alto Comisionado para Refugiados y estuvo bajo el mandato de la Liga de las Naciones. A pesar

de estar bajo su responsabilidad, no tenía acceso a los fondos de la Liga y no llevaba a cabo acciones directas, sino que canalizaba fondos para ayudar a los refugiados.

Cabe destacar las características de estas organizaciones intergubernamentales, algunas de las cuales podemos encontrarlas en los organismos que se ocupan actualmente del problema:

- a) Se trataba de organizaciones temporales. Se les fijaba un mandato limitado y ésto ocasionaba que frecuentemente se formaran nuevos organismos para encargarse de los refugiados. El problema de los refugiados fué tratado des de un principio como un problema de carácter temporal, este concepto subsiste actualmente y considero que entorpece el funcionamiento de estos organismos, ya que la creación de un organismo permanente sería más conveniente en varios aspectos, tales como el de poder fijar metas a largo plazo, contar con un fondo permanente, etc. El problema de los refugiados no es un problema temporal y esto lo ha demostrado la historia.

- b) Se distinguían por tener un carácter no operacional respecto a la asistencia material, ya que no contaban con los fondos de la Liga de

las Naciones, sino que coordinaban y canalizaban los donativos que las agencias voluntarias aportaban; la Liga únicamente financiaba los gastos administrativos.

- c) Pretendían tener una finalidad apolítica, su tarea era humanitaria y solidaria.
- d) La protección de los refugiados era su principal responsabilidad.
- e) Por lo expuesto en el inciso b), dependían en gran medida en el liderazgo individual para lograr el éxito deseado y obtener recursos para poder realizar su labor.
- f) La repatriación era considerada como la solución ideal, teniendo siempre en cuenta, como hoy en día, la voluntad individual de los refugiados. La integración y asilo en terceros países era una práctica usual.
- g) Dichas organizaciones, tenían un mandato restringido a un ámbito geográfico limitado que comprendía únicamente el Continente Europeo.

En el año de 1938, se llevó a cabo la Segunda Conferencia Internacional sobre refugiados en Evian Les Bains, cuyo mayor logro fué el de esta-

blecer un Comité Intergubernamental para Refugiados, cuyo objetivo principal fue el de resolver el problema de éxodo alemán y que posteriormente en 1944, se vió facultado para solucionar el problema de todos los refugiados europeos. Después de un período de inactividad debido a la Segunda Guerra Mundial, el Comité reasumió su trabajo de reubicación y protección legal y cooperó estrechamente con el Organismo de las Naciones Unidas de Socorro y Cooperación. Este organismo estaba encargado de asistir a Europa en la reconstrucción de las áreas devastadas por la guerra y de repatriar a los millones de personas que se encontraban fuera de su país o que habían sido conducidas a Alemania para realizar trabajos forzados o como prisioneros.

En su Primer Período de Sesiones en 1946, la ONU decidió unificar todas las actividades para la asistencia de los refugiados en una sola organización. Se creó entonces la Organización Internacional de Refugiados como una agencia especializada y temporal de Naciones Unidas. Este organismo se rigió de acuerdo a tres principios básicos que fueron elaborados durante ese período:

- a) El problema de los refugiados debía ser considerado como un problema internacional.
- b) La repatriación forzada fué desechada.

- c) La repatriación fue considerada como la mejor solución posible.

Subsistiendo actualmente dichos conceptos. Enseguida se puso de manifiesto la falacia de que el fenómeno era transitorio y se consideró que para lograr mejores resultados era necesario unir y organizar el esfuerzo internacional y que era conveniente que fueran los miembros de las Naciones Unidas los que participaran y sufragaran los gastos que ocasionaba la ayuda a los refugiados.

Durante el período comprendido entre los años de 1948 a 1949, hubieron diferentes sesiones en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para discutir acerca de la creación de un nuevo organismo que se ocupara de los refugiados. Las discusiones versaban principalmente sobre las siguientes cuestiones:

- a) La duración del organismo.
- b) La naturaleza de la asistencia material que se brindaría a los refugiados.
- c) El ámbito de acción del Alto Comisionado, es decir, el concepto del término "refugiados".
- d) La extensión de las actividades de la oficina más allá de la protección legal.

- e) Si el Alto Comisionado estaría bajo la dirección de la Secretaría General o si sería un organismo especial e independiente.

La postura de los países socialistas era de que los refugiados debían ser repatriados y que su reubicación en otros países lesionaba la soberanía del Estado del cual eran nacionales. La postura occidental sostenía que para que la repatriación se llevara a cabo, debía existir el consentimiento expreso de los refugiados.

El día 3 de diciembre de 1949, se llevó a cabo la votación para establecer la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y esta fué establecida el 1º de enero de 1951. A propuesta del Secretario General, la Asamblea votó a favor de la creación de un órgano especial con la capacidad y competencia para actuar independientemente. Este nuevo Organó tendría como todos sus antecesores, un carácter temporal y estaba destinado a no ser un Organó de acción operativo, si no de estudio y coordinación con la facultad de recibir fondos y canalizarlos para proveer asistencia material a los refugiados.

2.- CREACION DE SU ESTATUTO

El 1º de enero de 1951, se creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) por un período inicial de tres años, de conformidad con las resoluciones 319 (IV), del 3 de diciembre de 1949 y 428 (V), del 14 de diciembre de 1950 de la Asamblea General. La Oficina se estableció como órgano subsidiario de la Asamblea General sobre una base análoga a la de los otros programas de las Naciones Unidas. En el transcurso de esos tres años resultó evidente que era necesario que las Naciones Unidas prestaren una atención continua a los problemas de los refugiados y por consiguiente el mandato del ACNUR se prorrogó por un período de cinco años y se ha venido renovando sucesivamente (1). La Oficina del Alto Comisionado inicialmente estuvo destinada a no ser un órgano de acción operativo, sino de estudio y coordinación; de acuerdo a su Estatuto, tenía que decidir cuál de los proyectos presentados debería ser puesto en marcha y debía coordinar los esfuerzos que las organizaciones voluntarias llevasen a la práctica.

(1) Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; ONU, Ginebra, 1970, p. 3.

Las actividades del Alto Comisionado se hallaban restringidas, en virtud de los estrictos límites legales establecidos en su Estatuto. En su primer fase se presentó el problema de los refugiados de Alemania Oriental en la República Federal de Alemania y que estaban fuera del mandato confiado al Alto Comisionado. Ante la negativa del Consejo Económico Social (ECOSOC) de considerarlos dentro del ámbito de acción del Alto Comisionado, la Fundación Ford intervino y contribuyó con un programa especial para que el Organismo Internacional se ocupara de grupos de refugiados que no entraban bajo su mandato. Lo importante de esta ayuda financiera fue la de ampliar las funciones del Alto Comisionado para que éste actuase de inmediato para coordinar los diversos esfuerzos realizados para resolver la llegada de los refugiados.

El 26 de noviembre de 1957, la resolución 1167 (XII) de la Asamblea General, extendió de hecho el campo de acción del Alto Comisionado más allá de los límites legales establecidos en su Estatuto. El problema en discusión era el de los refugiados chinos en Hong Kong. Para los Estados que reconocían a China Popular los refugiados chinos llenaban los requisitos del Estatuto, y para aquéllos que reconocían a China Nacionalista, los refugiados de China Popular podían ser legalmente protegidos por el gobierno de la primera y por lo tanto no llenaban

los requisitos que el Estatuto daba para ser considerados como refugiados. Dicha resolución no se refirió a los aspectos legales, únicamente autorizó al Alto Comisionado a emplear sus buenos oficios para lograr un acuerdo y solucionar tal problema (2).

El 20 de noviembre de 1959, el concepto de buenos oficios fue ampliado en la resolución 1388 (XIV) por la Asamblea General, la cual facultó al Alto Comisionado a que empleara sus buenos oficios con el fin de lograr el bienestar de los refugiados no incluidos bajo su mandato. El Año Mundial de Refugiados trajo como consecuencia poder proteger a los refugiados en su más amplio sentido sin tomar en cuenta si satisfacían o no los criterios legales de las Naciones Unidas. De aquí se desprende el hecho de que por encima de los criterios legales que establecen las condiciones para ser considerados refugiados, se encuentra la finalidad de salvaguardar los derechos inalienables del hombre, evitando que fueran sometidos a cualquier limitación.

En el año siguiente, el concepto de buenos oficios era lo suficientemente elástico para permitir aportar ayuda efectiva con la única condición de que hubiese suficiente interés y apoyo por

(2) Cfr. HECTOR CUADRA: La Proyección Internacional de los Derechos Humanos., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1970, p. 85.

parte de la Comunidad Internacional. Fue así como se atendieron los nuevos problemas derivados de nuevos grupos de refugiados en Asia y África. La resolución del 20 de diciembre de 1961 permitió al Alto Comisionado decidir libremente qué grupos de refugiados debían beneficiarse de sus buenos oficios y se le facultó a utilizar el Fondo de Emergencia tanto para estos grupos fuera de su mandato, como para los refugiados que estaban bajo su jurisdicción.

El 14 de diciembre de 1950, el Estatuto fue aprobado por la Asamblea General como anexo a la resolución 428 (V). Se expresa que la labor del Alto Comisionado tendrá un carácter enteramente apolítico y que será humanitaria y social (3). En el Estatuto se define la competencia del Alto Comisionado el cual podrá ocuparse de:

- I. a) Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1929, o de las convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938 o de la constitución de la Organización Internacional para Refugiados.
- b) Cualquier persona que como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1º

(3) Estatuto de la Oficina del ACNUR: op. cit., pp. 3-10.

de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.

II. Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad y no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

III. Respecto a la cual existan motivos fundados para creer que ha cometido uno de los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición... (art. 6º del Estatuto).

Las funciones principales del Alto Comisionado son la de dar protección a los refugiados y la de buscar soluciones permanentes para éstos. Dentro de la primera acción se encuentran:

I. Promover la conclusión y ratificación de

- convenios internacionales para proteger a los refugiados vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones;
- II. Promover, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
 - III. Asistir a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo por fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
 - IV. Promover la admisión de refugiados, sin excluir a las categorías más desamparadas, en los territorios de los estados;
 - V. Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;
 - VI. Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios y de las leyes y sus reglamentos que les conciernen;
 - VII. Manteniéndose en contacto permanentemente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
 - VIII. Estableciendo contacto en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaci^ones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;
 - IX. Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados. (art. 8º).

Dentro de la búsqueda de soluciones permanentes el ACNUR considera que la repatriación voluntaria es la solución ideal, sin embargo como ésto no es posible en muchas ocasiones se trata en particular de promover la concesión de asilo a los refugiados, aquí aparece el principio de no devolución (non refoulment) que se aplica igualmente a las personas cuya residencia en el territorio ha sido autorizada y a las que entraron ilegalmente. Este principio no implica que el Estado admitente tenga que permitir la residencia permanente de un refugiado una vez admitido, tal Estado puede, dependiendo de sus obligaciones internacionales, realizar la expulsión de ese refugiado pero a otro país.

El Alto Comisionado presenta anualmente un informe a la Asamblea General por intermedio del ECOSOC. De conformidad con el párrafo 4 del Estatuto de este Organismo se creó un Comité Consultivo que en 1958 se constituyó como el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. De acuerdo a sus atribuciones el Comité aprueba y supervisa los programas de asistencia material de la Oficina del Alto Comisionado y lo asesora en el desempeño de sus funciones.

En resoluciones posteriores se ha pedido al Alto Comisionado que se ocupe de las personas desplazadas, como vimos anteriormente, dentro

del marco de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas. Esta flexibilidad de criterios se debió a que comenzaron a aparecer nuevos problemas fuera del contexto europeo y a la gran magnitud de refugiados que hay en el mundo.

3.- CONFERENCIA DE PLENIPOTENCIARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS CELEBRADA EN GINEBRA EN EL AÑO DE 1951

Por orden de la Asamblea General, se celebró en Ginebra en el verano de 1951 una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas para redactar una convención que regulase el estatus jurídico de los refugiados. Como resultado, el 28 de julio de 1951 se aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, que entró en vigor el 21 de abril de 1954 (4).

En dicha Convención se unificaron los acuerdos internacionales previos sobre refugiados y constituye la codificación más completa de los derechos de los mismos que se haya intentado hasta la fecha en el plano internacional. Establece normas básicas mínimas para el tratamiento de los refugiados.

(4) Convención y Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados; ONU, Ginebra, 1970, p. 3

Contiene también disposiciones en cuanto a su documentación, inclusión hecha de un documento de viaje en forma de pasaporte, baste recordar al pasaporte Nansen. Sus disposiciones se consideran tan importantes que no admiten la formulación de reserva. Entre ellas tenemos la definición del término de refugiado y el principio de no devolución.

a) CLAUSULAS DE INCLUSION.

Se identifica como refugiado:

A toda persona que haya sido considerada como refugiada en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 (5).

La creación de todos aquellos instrumentos que sirvieron para reglamentar la situación de los refugiados, tiene por objeto establecer un nexo con el pasado y garantizar la continuidad de la protección internacional de los refugiados de que se ocupó la comunidad internacional en diversos períodos anteriores.

Igualmente el propio artículo aplica el término de refugiado a toda persona:

(5) Art. 1º de la Convención; p. 14.

Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenece a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de personalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (6).

Se hace hincapié en que la fecha de 1951 es únicamente relevante para en el caso de los estados partes de la convención que no son también partes del Protocolo de 1967.

El término "fundados temores de ser perseguida" es la parte fundamental de la definición. Dado que el concepto de temores es subjetivo, la determinación de la condición de refugiado requiere primordialmente una evaluación de las declaraciones del solicitante más que un juicio sobre la situación de su país de origen. Al elemento temor se le añade el calificativo "fundado", ello significa que no sólo el estado de ánimo de la persona determina su condición

(6) Ibid.

de refugiado, sino que debe estar basada en una situación objetiva (7).

Aunque la condición de refugiado debe normalmente determinarse según cada caso particular, se han dado situaciones en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indicaban que los miembros de ese grupo podrían ser considerados individualmente como refugiados. En situaciones de ese género, es de suma urgencia prestar asistencia y por razones prácticas puede resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada miembro del grupo. El Manual en estos casos recurre a lo que denomina la "determinación colectiva" de la condición de refugiado, en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es prima facie un refugiado (8).

Respecto al concepto de persecución basta con referirnos al Artículo 33 de la Convención en el que se encuentran los conceptos de: amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, etc.

(7) Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado; ACNUR, Ginebra, 1979, p. 12.

(8) Cfr. Ibid., p. 22.

Es indiferente que la persecución se produzca por cualquiera de estos motivos o por la combinación de dos o más de ellos. Incumbe al examinador investigar si el motivo o motivos de la persecución reúnen los requisitos exigidos por la definición de la Convención. Para esto el Manual hace una detallada explicación de cada motivo de persecución.

En lo referente a "se encuentre fuera del país de su nacionalidad" el término nacionalidad se refiere a la ciudadanía. Cuando no conste claramente la nacionalidad de una persona, su condición de refugiado deberá determinarse semejante a la de un apátrida. Continúa el Manual diciendo que la nacionalidad puede probarse mediante la posesión de un pasaporte nacional. En este punto surgen varios problemas. El actual flujo de refugiados es muy diferente al que existía cuando se redactó la Convención, ahora la mayoría de los refugiados son personas de clase humilde, como en el caso de los refugiados guatemaltecos, que carecen de cualquier medio que pueda identificarlos.

Otra deficiencia que presenta este concepto, es que no toma en cuenta a los refugiados internos, es decir, a los que se encuentran dentro de su país. Respecto a los refugiados internos o personas desplazadas dentro de su propio país, cabe decir que no es una situación irreal, se da frecuentemente,

basta recordar lo acontecido a raíz del asesinato de Indira Ghandi en donde el grupo minoritario de los Sikhs se vio obligado en varias ocasiones a refugiarse en campamentos de refugiados en virtud de las agresiones de que eran objeto. Otro caso es el de los salvadoreños que se vieron obligados a internarse en las montañas, bosques, etc., para evitar los actos violentos que el gobierno propiciaba.

El requisito de que una persona debe encontrarse fuera de su país para ser refugiado, no significa necesariamente que deba haber salido de su país ilegalmente ni que haya debido abandonarlo por fundados temores. Puede haber decidido solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado, encontrándose en el extranjero desde algún tiempo atrás. La persona que no era un refugiado al dejar su país, pero que adquiere posteriormente tal calidad, se denomina refugiado "sur place" (9).

En lo referente al ámbito geográfico que abarca esta Convención existen dos limitantes:

- Los acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 en Europa.

(9) Cfr. Manual de Procedimientos; op. cit., p.29.

- Los acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 en Europa o en otro lugar.

b) CLAUSULAS DE CESACION.

Las llamadas cláusulas de cesación enuncian las condiciones en que un refugiado deja de tener tal calidad. Tienen carácter negativo y su enunciación es exhaustiva. Por consiguiente, deben interpretarse restrictivamente y no pueden deducirse por analogía otras causas para justificar la privación de la condición de refugiado.

La sección C del Artículo 1º de la Convención enumera las causas:

Recurrir de nuevo voluntariamente a la protección nacional.

Esta Cláusula comporta tres requisitos: que el refugiado haya actuado voluntariamente; que tenga el propósito de acogerse de nuevo a la protección del país de su nacionalidad y que obtenga realmente dicha protección.

Recobrar voluntariamente la nacionalidad.

La recuperación debe ser voluntaria, por lo tanto la concesión de ésta por Ley o Decreto, no implica que haya sido aceptada.

Adquirir una nueva nacionalidad y protección.

Siempre y cuando la nacionalidad lleve aparejada la protección de ese país.

Desaparición en el caso de las personas que tienen una nacionalidad, de los motivos para obtener la condición de refugiado.

Un mero cambio transitorio de los hechos relacionados con el temor de los refugiados no es suficiente para que esta cláusula sea aplicada. Respecto a este párrafo hay una excepción, versa sobre el supuesto especial de una persona que ha sido objeto de persecuciones anteriores muy graves y que por lo tanto no perderá su condición de refugiado aún cuando hayan ocurrido cambios fundamentales en su país de origen. Esto obedece a que en la época en que se elaboró la Convención, estos refugiados constituían la mayoría.

Desaparición, en el caso de los apátridas, de los motivos para obtener la condición de refugiados.

Además del cambio de circunstancias en el país donde tenía su residencia habitual, se deben contar con los medios y las condiciones necesarias para regresar a él.

Establecerse de nuevo voluntariamente en el país en el que se tenía temor de ser perseguido.

c) CLAUSULAS DE EXCLUSION.

Personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas.

Se refiere a la ayuda que anteriormente prestaba el organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea. Dicho organismo fue creado para ayudar a los refugiados coreanos en 1950 y tuvo un carácter temporal e independiente.

Actualmente existe el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para Refugiados de Palestina en el cercano Oriente (OOPS). Desde 1950 este organismo se encarga de proveer asistencia, servicios médicos y educativos, etc. a los refugiados que lo necesiten en Líbano, Siria, Jordania, Cisjordania y en la banda de Gaza. Para la OOPS un refugiado palestino es toda aquella persona cuyo domi

cilio habitual estaba en Palestina por lo menos dos años anteriores a la guerra de 1948 y que a consecuencia de la guerra perdieron su hogar y sus medios de subsistencia. También quedan comprendidos los hijos y nietos de las personas que satisfagan estos requisitos.

Personas que no se consideran necesitadas de protección internacional.

Cabe destacar el hecho de que al elaborar esta cláusula de exclusión los redactores de la Convención pensaban principalmente en los refugiados de origen alemán llegados a la República Federal de Alemania donde les fueron reconocidos los derechos y las obligaciones que lleva consigo la nacionalidad alemana (10).

Personas a las que no se les considera merecedoras de la protección internacional.

Se refiere a las personas que han cometido un delito contra la paz, la humanidad, etc., las que han cometido un grave delito común fuera del

(10) Cfr. Manual de Procedimientos; op.cit., p.38.

país de refugio antes de ser admitidos como refugiados en él y los que se hayan hecho culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

c) OTROS DERECHOS.

La Convención del ACNUR es muy completa en lo que se refiere a la reglamentación de los derechos y deberes de los refugiados. En este documento se consagran específicamente todas las atribuciones de los refugiados y se puede decir que es el único documento que legisla tan eficientemente sobre el refugio, ya que aparte de definir lo que se entiende por refugiado, se avoca a reglamentar los derechos de estas personas, así como sus obligaciones, por lo que es la legislación más completa y la que mejor atiende sus necesidades.

Por lo que respecta a las obligaciones el artículo 2 señala:

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público (11).

(11) Art. 2º de la Convención; p. 15.

En lo que respecta a los derechos de los refugiados, el enunciativo general de estos es el que se les concederá un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a: religión, adquisición de bienes muebles e inmuebles; protección a la propiedad industrial, inventos, dibujos, etc.; derecho de asociación; acceso libre a los tribunales de justicia; empleo remunerado, vivienda; enseñanza elemental; asistencia pública; seguro social; libertad de circulación, etc.

Por lo que respecta a los refugiados que se encuentran ilegalmente en el país de refugio, el artículo 31 dispone que:

Los estados contratantes no impondrán sanciones penales por causa de su entrada o presencia ilegales a los refugiados que llegaron directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1º hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales estados sin autorización a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y justifiquen su entrada y presencia ilegal (12).

El Art. 33 consagra uno de los derechos mas importantes de los refugiados: la prohibi

(12) Art. 31; Ibid., p. 26.

ción de devolución y expulsión (non refoulment), en donde se prohíbe determinadamente a los Estados Contratantes la expulsión o devolución de refugiados a territorios donde su vida o su libertad peligran. La expulsión de los refugiados que se hallen legalmente en el territorio de tales Estados solo podrá efectuarse en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales existentes, a no ser que se opongan a ello razones de seguridad nacional primordiales o que habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Un derecho muy importante es la expedición de documentos de identidad a los refugiados que no poseen documentos válidos de viaje, como lo dispone el artículo 28:

Los Estados contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados, documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional o de orden público (13).

Como comentario final, se pudo observar que hay algunos derechos que no pueden ser satis

(13) Art. 28 de la Convención; p. 25.

fechos en la actualidad por que este fenómeno se presenta en países subdesarrollados que no cuentan con la capacidad de satisfacer esos derechos aún con sus propios nacionales; sin embargo, es de importancia consagrar los derechos y obligaciones que estas personas tienen para mejorar sus condiciones de vida y preservar dignamente sus derechos fundamentales.

4.- MARCO JURIDICO QUE REGULA LA PROTECCION DE LOS REFUGIADOS

La importancia del Protocolo radica en que amplía el alcance de la Convención de 1951 al suprimir el plazo del 1º de Enero de 1951 que figura en la definición del término de refugiado en el párrafo 2 de la parte A del artículo 1º, haciendo así que la Convención sea aplicable a los nuevos grupos de refugiados, es decir, a personas que pasaron a ser refugiados a consecuencia de los acontecimientos ocurridos después del 1º de enero de 1951 (14).

Al adherirse al Protocolo de 1967, los Estados se obligan a aplicar las disposiciones sustantivas de la Convención de 1951 a los refugiados comprendidos dentro de la definición que figura

(14) Protocolo y Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados; op. Cit., p. 40.

en la Convención, pero sin fecha límite de 951. Aunque vinculado así a la Convención, el Protocolo es un instrumento independiente y la adhesión al mismo no está limitada a los Estados partes de la Convención. Este instrumento jurídico entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

Los dos instrumentos jurídicos internacionales mencionados junto con la Resolución 428 de la Asamblea General, que creo la Oficina del Alto Comisionado y su Estatuto, constituyen un marco jurídico para la protección de los refugiados. Su importancia es incuestionable, ya que se intenta unificar los criterios en torno a la naturaleza jurídica del refugiado y además, por servir de modelo para aquellos Estados que sin tener experiencia en materia de refugio se vean enfrentados a solucionar este complejo dilema.

Por lo que he expuesto anteriormente, la definición de refugiado incluye dos elementos principales:

- El significado de persecución.
- El requisito de que el refugiado se encuentre fuera de su país.

El término persecución excluye a aquellas personas que huyen de la guerra y no las consi-

dera como refugiados; es decir, el huir de un conflicto armado para preservar la vida, no se toma como causa de fundado temor o persecución. En este sentido podemos decir que existen otros instrumentos jurídicos que si toman en cuenta esta situación. Uno de ellos es la Convención sobre Refugiados de la Organización de Unidad Africana (OUA). En su artículo 1º define al refugiado como a aquel que a raíz de una "agresión, intervención extranjera o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o del país de su nacionalidad, se vea obligado a dejar su residencia habitual para buscar refugio en el exterior de su país de origen o del país del que posea la nacionalidad. Esta Convención se realizó en 1969 y esto explica el hecho de que se haya incorporado este elemento. En estas fechas el problema de los refugiados presentaba matices diferentes a los que tenía en el año en que se elaboró la Convención.

La falta de especificación de lo que significa el término de persecución conduce a varias interpretaciones y a diferentes puntos de vista entre los gobiernos que suscribieron la Convención. De especial importancia está el caso de Haití en donde por el solo hecho de abandonar el país, se tenía el temor de sufrir represalias por parte del gobierno Haitiano. Muchos haitianos se quejaron de que algunos de sus compatriotas habían sido regresados a Hai

tí por no llenar los requisitos de la definición del ACNUR y que ahí habían sido torturados y perseguidos. Lo mismo sucede en la Unión Soviética, donde el solo hecho de solicitar una visa de salida provoca represalias por parte del gobierno.

En otras palabras, mucha gente que es reconocida como refugiada por varios gobiernos y organismos internacionales, no es perseguida en el estricto sentido de la definición. Ayuda y protección han sido concedidas en virtud del carácter humanitario de las Naciones Unidas y del ACNUR a toda aquella gente que no reúne los requisitos previstos por estos instrumentos jurídicos.

Ya que la determinación de la condición de refugiado no está regulada expresamente, cada Estado puede establecer el procedimiento que estime más conveniente. Por consiguiente, cada Estado adopta distintos procedimientos; en vista de esta situación, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, con ocasión de su 28º período de sesiones en octubre de 1977, recomendó que los procedimientos se ajustasen a determinados requisitos básicos que considero son importantes y conllevan a una cierta congruencia en el manejo de las diferentes situaciones (15).

(15) Cfr. Manual de Procedimientos; op. cit., p. 45.

Hay que tener muy presente que la definición de la Convención fue hecha en un contexto europeo y a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Hay que recordar que la situación prevaleciente era la siguiente: los refugiados se encontraban en países industrializados y eran el resultado de una guerra entre países industrializados. Al final de la guerra lo que se buscaría era lograr una estabilidad social y una prosperidad económica, por lo que se trató de incorporar a los refugiados lo más pronto posible al proyecto de desarrollo. Asimismo, existió una muy importante ayuda financiera para sufragar esos gastos.

La situación actual es muy diferente a la que existía al final de la Segunda Guerra Mundial. La mayoría de los refugiados provienen y se refugian en países en desarrollo. Aunado al problema de recibir refugiados cuando apenas se cuenta con los recursos mínimos para la población local (y en muchos casos ni siquiera eso), está el problema de reubicar y asimilar a gente de condición humilde y que carece de educación.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, Paul Hartling, ha reconocido que el éxodo de asilados centroamericanos supera los mecanismos previstos por ACNUR. El Alto Comisionado ha recomendado el rediseño de las conversaciones internacionales para que se adapten a la nueva modali

dad de asilo colectivo. Descarta totalmente la posibilidad de hacer una nueva Convención en virtud de que el problema demanda una solución urgente, además de que a pesar de las deficiencias que muestra la actual Convención, ésta ha servido para garantizar a los refugiados sus derechos básicos y lograr que se les reconozcan una serie de privilegios (16).

La definición del concepto de "refugiado" expresada en el artículo 1º de la Convención, es contraria a lo reglamentado en los artículos 35 y 42 de la Ley General de Población y al 101 de su Reglamento (17).

Art. 35. Los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelva cada caso.

Art. 42. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de algunas de las siguientes características:

V. Asilado Político. Para proteger su libertad o su vida de

(16) Cable de la Agencia France Presse del 15 de octubre de 1984.

(17) Ley General de Población y su Reglamento; Porrúa, México, 1983. pp. 34, 37 y 101.

persecuciones políticas en su país de origen...

Art. 101. Asilados Políticos. Para la admisión de los no inmigrantes a los que se refieren los artículos 35 y 42 fracción V de la Ley, se observarán las siguientes reglas:

Como hemos visto anteriormente, el artículo 1º de la Convención estipula que el término "refugiado" se aplicará a toda persona que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Por lo que respecta a nuestra legislación, la calidad migratoria mas similar a la figura de "refugiado" establecida en la Convención del ACNUR, es la de "asilado político". La LGP dice que esta calidad migratoria se concede en la situación siguiente:

Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país

de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren (18).

De lo anterior se desprende el hecho de que nuestra Ley de Población solamente considera a la "persecución política" como la única situación en la que se otorgará derecho de asilo, descartando así todo elemento subjetivo, como lo sería el "temor", al fundar dicha modalidad jurídica en un elemento objetivo: que sufra de una persecución política y que pueda demostrarlo a través de hechos objetivos.

Por lo tanto, es evidente que la Convención se contrapone a nuestra legislación, ya que en la LGP únicamente se considera al "asilo Político".

El artículo 26 de la Convención se refiere a la Libertad de Circulación; dicho precepto enuncia lo siguiente:

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio, el derecho de escoger el lugar de residencia en tal territorio y el de viajar libremente por él, siempre que observen

(18) Ley General de Población; ob. cit.

los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Por lo que se refiere a que tengan el derecho de escoger el lugar de residencia, violarían las disposiciones que establecen que los refugiados deben vivir en los campamentos que han sido habilitados por ACNUR y COMAR en Chiapas, Quintana Roo y Campeche, ya que es un requisito, para obtener una calidad migratoria, que residan en ellos.

El artículo 32 de la Convención estipula que:

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se haya legalmente en territorio de ta les estados...
2. La Expulsión del refugiado se efectuará en virtud de una decisión to mada conforme a los procedimientos legales vigentes.

Este es uno de los artículos irrenun ciables de la Convención, sin embargo dicho precepto se contrapone al artículo 33 Constitucional que dice:

...El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a to

do extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente (19).

La claridad con que dicho artículo estipula "sin necesidad de juicio previo", es totalmente contradictoria a lo estipulado por la Convención donde se requiere de una decisión tomada conforme a todos los procedimientos legales vigentes. Con la adhesión a este instrumento jurídico internacional, se estarían menoscabando las facultades del Ejecutivo y se violaría nuestra Ley Constitucional.

Además de lo anteriormente expuesto hay que tomar en cuenta que siendo el ACNUR una organización internacional, sufre de ciertas limitaciones en la práctica. Una de éstas es que los organismos internacionales no tienen autoridad en los países en donde operan, ya que la soberanía de los Estados prevalece a cualquier acuerdo entre naciones. Además, estos organismos tienen un sistema de cuotas por nacionalidad para la contratación de sus funcionarios y dependen de aportaciones financieras desiguales de países con intereses divergentes, esto provoca que en ciertos organismos se lleven a cabo prácticas contradictorias (20).

(19) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(20) Cfr. SERGIO AGUAYO: El Exodo Centroamericano, Consecuencias de un Conflicto; Mimeo, p. 136.

Por último al aceptar la definición del ACNUR nos veríamos precisados a recibir en nuestro territorio grandes oleadas de refugiados centroamericanos que se podrían acoger fácilmente a nuestra protección con base en el elemento subjetivo de "temores fundados", siendo que muchas de estas personas sean únicamente migrantes económicos.

La afluencia masiva de refugiados guatemaltecos traería graves consecuencias para la estabilidad del país por varias razones:

- Irian en contra de nuestra política demográfica que busca que la población participe de los beneficios del desarrollo económico y social, regulando los fenómenos que la afectan, tales como cantidad, estructura, dinámica, distribución y calidad de vida, según los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Es indispensable regular los fenómenos demográficos para poder lograr que la mayoría de la población participe en el bienestar nacional. El incremento poblacional en cierta zona, coartaría y produciría serios desequilibrios entre las poblaciones locales.

- El incremento de la mano de obra vendría a romper el equilibrio existente entre la oferta y demanda del trabajo abaratando, en perjuicio de los trabajadores locales la mano de obra.

- Si el fenómeno no es controlado correctamente, podría producirse una desintegración social, así como un aumento en la criminalidad, a raíz del desequilibrio y de la disminución de la cohesión dentro de los núcleos poblacionales.

- La falta de control en nuestras fronteras representaría un signo de debilidad y atentaría en contra de la integridad de nuestro territorio.

- Es indispensable que México cuente con una legislación interna que regule esta situación que incide directamente en su territorio y que por lo tanto podría afectar su integridad y soberanía territorial.

5.- PROMULGACION DE LA DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.

La Declaración Universal d Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, no fué redactada en forma de tratado y por consiguiente, no ha requerido la ratificación por parte de aquellos estados que son miembros de la ONU. No tiene el carácter de norma jurídica internacional, pero si tiene gran peso y autoridad moral sobre los estados miembros.

Esta declaración considera que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todo ser humano. Asimismo considera esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho.

El artículo 14 que es el que nos interesa señala:

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los principios de las Naciones Unidas (21).

La Asamblea consideró necesario redactar una declaración especial que se encargara de regular esta situación. Esta declaración fué llamada "Declaración sobre el Asilo Territorial" y fue adoptada por la Asamblea General en 1967.

Dicha declaración consigna una serie

(21) Art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, New York, 1981, p. 7.

de principios relativos al asilo territorial tales como el respeto al asilo concedido por un Estado, la prohibición de negar la admisión en la frontera o la expulsión obligatoria, etc. (22).

Lo principal de estas dos declaraciones es que consideran al asilo como un derecho humano fundamental. Aunque éste no pueda ser concebido con la amplitud necesaria, debido a que está condicionado a la soberanía de otro país y por tal motivo se le considera no un derecho sino una institución, es ya un adelanto consagrarlo como derecho y se podría esperar que más adelante se le tratara como tal, ya que la vida del hombre debe estar por encima de cualquier otro concepto.

6.- REPRESENTACION EN MEXICO DE EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.

El 5 de octubre de 1982 se firmó un Convenio entre el Gobierno de México y el ACNUR relativo al establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado. Dicho Convenio entró en vigor el 17 de febrero de 1983; entre

(22) Cfr. Declaración de Naciones Unidas Sobre Asilo Territorial; resolución 2312 (XXII), diciembre 14, 1967 (fotostática).

los puntos principales que contiene se encuentran:

- El reconocimiento a la labor que desempeña el Alto Comisionado en su búsqueda por lograr soluciones permanentes para resolver el problema de los refugiados, la cual es enteramente apolítica y humanitaria.

- México reconoce la personalidad jurídica de la oficina y por lo tanto la capacidad de ésta para celebrar contratos permitidos por las leyes mexicanas (artículo I).

- La Oficina del ACNUR cooperará con el Gobierno Mexicano a fin de facilitar la administración de justicia y para procurar que se observen los reglamentos de policía e impedir que se cometan abusos en relación con las prerrogativas, inmunidades y franquicias que están previstas por el Convenio, tales como: poder obtener libremente divisas, inmunidad jurisdiccional, exención de impuestos, etc. (Artículos II y IV).

- El fin principal del Convenio es el de permitir que la Oficina pueda desempeñar las funciones previstas en el Estatuto del ACNUR (Art. IV). Este artículo es de suma importancia pues sintetiza la finalidad del Convenio: que el ACNUR realice las funciones previstas por el Estatuto, expuestas ante

riormente y por consiguiente le da competencia para trabajar con COMAR en la búsqueda de soluciones para el problema de los refugiados (23).

La importancia de dicho Convenio radica en que si México lo firmó, tiene el compromiso y la responsabilidad de tomar en consideración los reconocimientos que haga ACNUR. El reconocimiento por parte de ACNUR de que una persona debe ser considerada como "refugiado", debería implicar un reconocimiento por parte de migración. Sin embargo, no se menciona la legalización de los mismos, sino que únicamente se les respeten sus derechos fundamentales. Lo anterior implica un modus operandi de no expulsarlos, ni tratarlos como ilegales.

Sin embargo, seguramente serán objeto de violaciones en Derecho Interno cuando realicen de terminadas actividades, como solicitar trabajo. Lo positivo de esto es que estas personas tienen derecho a aplicar y obtener una calidad migratoria. Además, las autoridades migratorias han dejado de expulsarlas y encarcelarlas.

Desafortunadamente, esta cooperación

(23) Cfr. "Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados"; en Diario Oficial, Tomo CCLXXVII, No. 26, 6 de abril 1983, p. 3.

afronta serias carencias en virtud de que el reconocimiento de ACNUR no conlleva el otorgamiento de una calidad migratoria. Esto se debe sin duda, a que la LGP no incluye la categoría de refugiado. La creación de una figura jurídica adecuada haría posible la exacta aplicación de dicho Convenio.

Asimismo, en el Acuerdo que a continuación se examinará, se deja claramente establecido que la labor de cooperación se sujetará a la política que sobre el particular dicten las autoridades mexicanas. Esta disposición me parece sumamente adecuada, pues al encontrarse los refugiados en territorio nacional, no debe nuestro país perder control sobre ellos y debe fijar las políticas que crea convenientes tanto para preservar la integridad y soberanía del país, como para salvaguardar los derechos humanos de los refugiados.

México está reconociendo la experiencia y la labor del ACNUR al decidirse a colaborar con él, pero está manteniendo el poder de fijar políticas acordes con sus intereses. Esta voluntad debe traducirse en la creación de instrumentos necesarios que permitan afrontar esta situación.

Asimismo, cabe destacar el acuerdo suscrito el 2 de marzo de 1981 entre el Subsecretario de

Gobernación y Representante de la COMAR, Rodolfo González Guevara y el Director Asistente de la Sede del ACNUR, Maxime Leopold Zollner. Creo conveniente transcribir los considerandos de dicho acuerdo:

Considerando la trayectoria de hospitalidad a los asilados y refugiados que practica el Gobierno de México, refrendada en su decisión de crear la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cuyo principal objetivo es el de encontrar soluciones permanentes en materia de protección y asistencia a estos extranjeros;

Considerando que el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados estipula entre otros factores que este organismo debe colaborar con los gobiernos en la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados;

Considerando que los esfuerzos de México deben estar respaldados por un solidario apoyo y ayuda internacional, Tomando en cuenta el importante número de asilados y refugiados que actualmente se encuentran en México, especialmente de nuevos grupos provenientes de América Central;

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados:

ACUERDAN cooperar estrechamente en la elaboración y financiamiento de programas asistenciales para asilados y refugiados, los cuales estarán inscri

tos dentro de la política que sobre el particular definan las autoridades mexicanas en cuanto al número de refugiados, su recepción, ubicación, ocupación y permanencia, así como dentro de los esquemas de normas básicas internacionalmente reconocidas sobre la materia.

Estos programas tendrán como meta una mejor atención a quienes, habiendo sido aceptados por el Gobierno de México como refugiados o asilados, requieran de apoyos de emergencia; procurarán también la búsqueda de soluciones de autosuficiencia para esas personas mientras permanezcan en México sea por la situación prevaleciente en sus países o en tanto se dirigen a un tercer país (24).

(24) Acuerdo entre el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados y el Gobierno de México; Octubre 5, 1962. (fotostática).

C A P I T U L O S E G U N D O

EL DERECHO INTERNACIONAL EN RELACION CON LOS REFUGIADOS

- 1.- EL ASILO
- 2.- LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO FUENTE DEL DERECHO INTERNACIONAL
- 3.- CONVENCION SOBRE ASILO
- 4.- CONVENCION SOBRE LA CONDICION DE EXTRANJEROS
- 5.- CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO
- 6.- CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO
- 7.- CONVENCION SOBRE EXTRADICION
- 8.- CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL
- 9.- LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS
- 10.- LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS
- 11.- DECLARACION AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DEL HOMBRE
- 12.- RECOMENDACIONES EN MATERIA DE REFUGIADOS DEL ACTA DE CONTADORA

1.- EL ASILO

Existe la noción de que hay un derecho consagrado por el Orden Jurídico Internacional en favor de los individuos de asilarse en otro país. Desafortunadamente aún no hemos llegado a consagrar al asilo como un derecho. En el Art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que hemos citado anteriormente, se considera al asilo como un derecho humano, sin embargo éste no puede ser concebido debido a que está condicionado a la soberanía de otro país y por tal motivo se le considera no un derecho, sino una institución.

Por consiguiente, la concesión de asilo territorial por el Estado no es otra cosa que el ejercicio de la soberanía territorial, no se trata de la derogación de la soberanía de otro Estado, y el estado territorial tiene la facultad discrecional de otorgarlo o no. Cuando lo otorga, el otro Estado carece d derecho para reclamar esa conducta y está obligado a respetar ese albergue; al mismo tiempo, el Estado asilante adquiere una serie de obligaciones tales como la de no devolver a aquellas personas a las que ya se les concedió asilo, etc. Por lo tanto se puede decir que el asilo no es un derecho, si no una institución.

El asilo ofrece dificultades en su tratamiento por ser una institución compleja y en la cual inciden conceptos políticos, económicos, etc. que oscurecen su naturaleza real. Modesto Seara Vázquez nos da la siguiente definición:

El asilo es una institución en virtud de la cual una persona escapa a la jurisdicción local, ya sea huyendo a otro país (asilo territorial), refugiándose en la Embajada (asilo político), en un barco (asilo naval) o avión (asilo aéreo) de un país extranjero (25).

De la anterior definición se desprende que la modalidad de asilo tiene distintas acepciones: territorial, diplomático, naval y aéreo. La situación por la que atraviesa México podría considerarse como parte del asilo territorial, sin embargo es una situación muy diferente a las que se presentaron con anterioridad y que también son calificadas como casos de asilo territorial, citemos el caso de los refugiados españoles y chilenos en donde el asilo se concedió en forma individual, ya que los solicitantes llenaban las condiciones que nuestra Ley exigía. Ahora el problema presenta matices muy diferentes debido en gran medida a la afluencia masiva de desplazados y a que

(25) MODESTO SEARA VAZQUEZ: Derecho Internacional Público; Bava. ed., Porrúa, México, 1982, p. 234.

en general no cumplen con los requisitos previstos por la Ley para que se les otorgue la calidad de asilados políticos.

Esto nos demuestra lo estrecha y rígida que es nuestra definición de asilo territorial, ya que no puede ser aplicada en la situación actual. La falta de mecanismos adecuados impiden que México brinde adecuadamente asilo. Es necesario superar estas carencias de orden jurídico para hacer frente a los complejos problemas legales, económicos, sociales, culturales y laborales que presentan estas personas desplazadas.

2.- LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO FUENTE DEL DERECHO INTERNACIONAL.

El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia enumera con autoridad las fuentes del Derecho Internacional en la siguiente forma:

La Corte, cuya función es decidir con forme al Derecho Internacional las controversias que les sean sometidas, deberá aplicar:

a. Las Convenciones Internacionales, sean generales o particulares, que es tablezcan reglas expresamente recono-

cidas por los estados litigantes;

b. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c. Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

d. Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59 (26).

La doctrina y la práctica actual reservan el nombre de tratados a aquellos acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional (Estados, Organismos Internacionales, etc.), en cuya conclusión participa el órgano provisto de poder para concluir tratados (cuya determinación queda para el derecho interno del sujeto de que se trate), y están contenidos en un instrumento formal único (27).

No es objeto del presente trabajo referirse a cada uno de los requisitos de los Tratados, pero creo conveniente hacer referencia a dos partes

(26) MAX SORENSEN: Manual de Derecho Internacional Público (Trad. del inglés por la dotación Carnegie); 1a. ed., F.C.E., México, 1973, p. 213.

(27) Cfr. M. VAZQUEZ SEARA: op. cit., p. 64.

del procedimiento: la ratificación y las reservas. para efectos del estudio de los tratados relativos al derecho de asilo.

Tradicionalmente los estados que celebran un tratado proceden en dos etapas: primero lo firman y luego lo ratifican. Hasta antes del siglo XIX la ratificación era una mera confirmación por parte del Mandante de que su agente al negociar el acuerdo no había excedido en sus instrucciones. Con la complicación reciente que se dió en las relaciones derivadas de los Tratados del Siglo XIX, se observó que era pertinente esperar un lapso de tiempo después de la firma, en el que los estados firmantes pudieran evaluar el alcance del Tratado dentro de su legislación interna y se pudiera lograr la legislación necesaria para ponerlo en vigor. Como consecuencia de ésto, la ratificación se convirtió en el trámite esencial por el cual los estados se obligan mutuamente mediante tratados (28).

Respecto a las reservas se entiende que son: la manifestación hecha por una parte de no encontrarse dispuesta a aceptar alguna disposición determinada o de pretender alguna otra variación a

(28) Cfr. M. SORESEN: op. cit., p. 217.

su favor (29). La reserva constituye una proposición de enmienda al texto del tratado, por lo tanto ninguna reserva puede tener efecto a menos y hasta que haya sido aceptada o acordada por todas las partes.

Una vez analizados estos dos conceptos es preciso referirnos a nuestra Constitución, en especial al artículo 133 que dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Por consiguiente, todo Tratado celebrado conforme a la Constitución tendrá el carácter de Ley Suprema.

También es conveniente reproducir el artículo 76-I que dice:

Son facultades exclusivas del Senado:

(29) Ibid., p. 219

1. Aprobar los Tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con potencias extranjeras (30).

Una vez expuestas las características principales de los Tratados, así como el alcance que estos tienen en nuestro régimen jurídico, se procederá a enumerar y a señalar las características principales relativas al derecho de asilo que México ha firmado y ratificado.

3.- CONVENCION SOBRE EL ASILO

Firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928 en la Sexta Conferencia Internacional Americana. México depositó el instrumento de ratificación el 6 de febrero de 1929. Esta Convención trata del asilo dado a delincuentes políticos y fija los requisitos que se deben seguir cuando el asilo se otorga en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares. Es importante destacar la reserva de Estados Unidos en donde expresan que no reconocen y no firman la doctrina del asilo como parte del Derecho Internacional (31).

(30) Art 76 de la Constitución; p. 60.

(31) Cfr. LAURA O'DOHERTY: Algunos Documentos Relativos al Asilo y Refugio en México; Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, Mayo-Junio 1966, p. 41. (Coloquio "El Reto Jurídico del Derecho al Asilo").

4.- CONVENCION SOBRE LA CONDICION DE EXTRANJEROS.

Fue firmada el 20 de febrero de 1928 también durante la Sexta Conferencia Internacional. En ella se reconoce el derecho del Estado a condicionar, a través de leyes, las condiciones bajo las cuales los extranjeros pueden entrar al país. Se dan obligaciones y derechos de los extranjeros que se internen en un país: no están obligados a prestar servicio militar, deber de pagar impuestos, no intervenir en asuntos políticos, etc. México hizo dos reservas referentes al contenido de los artículos 5 y 6.

Art. 5. Los Estados deben extender a los extranjeros domiciliados o en tránsito que se encuentren en su territorio, todas las garantías individuales que otorga a sus nacionales y el goce de los principales derechos civiles sin detrimento de las provisiones legales que regulan el contenido de los usos para el ejercicio de los llamados derechos y garantías.

Art. 6. Por razones de orden público o seguridad nacional, los estados pueden expulsar a extranjeros domiciliados en ese estado, residentes o personas que se encuentren de tránsito por su territorio.

Los estados son requeridos a recibir a sus nacionales expulsados de un país extranjero que busquen regresar a su país de origen (32).

(32) Cfr. O'DOHERTY: op. cit., p. 43.

Respecto al artículo 5, México interpreta este principio que sujeta a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional.

Respecto al artículo 6, dice que el derecho de expulsión de extranjeros siempre será ejercido por México. Como podemos observar este deseo siempre ha sido expresado por nuestro país, además de estar contemplado en el artículo 33 de nuestra Constitución, se contrapone con una de las cláusulas irrenunciable de la Convención de 1951 en donde se expresa que ningún país podrá expulsar a un extranjero sin previo juicio seguido ante las autoridades competentes.

5.- CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO.

Firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 en la Séptima Conferencia Internacional Americana. México depositó el instrumento de ratificación el 27 de enero de 1936. En ella se sustituye el artículo 1º de la Convención de La Habana y se establece que "no es lícito a los estados dar asilo ... a los inculpados de delitos comunes que estuvieren

procesados ni a los desertores de tierra y mar". En esta Convención se consignan dos principios importantes del derecho de asilo:

- La calificación del delito político corresponde al estado que presta el asilo (Art. 2).

- El asilo político tiene carácter humanitario y no está sujeto a reciprocidad (Art. 3).

Estados Unidos se abstuvo también en firmar esa convención por los motivos anteriormente expuestos (33).

6.- CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO.

Firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954 durante la Décima Conferencia Interamericana. México depositó el documento de ratificación el 6 de febrero de 1957. En él se reiteran de nuevo principios tales como: el de no otorgar asilo a personas inculpadas por delitos de orden común; que todo Estado tiene derecho de conceder asilo pero no está obligado a otorgarlo o explicar por qué lo niega; que corresponde al Estado asilante la calificación del delito o

(33) Cfr. O'DOHERTY: op. cit., p. 46.

los motivos de la persecución, etc, (34).

7.- CONVENCION SOBRE EXTRADICION.

Firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 en la Séptima Conferencia Internacional Americana. En ella se reglamenta la forma y los ca sos en que se va a dar la extradición. México depo s i tó su instrumento de ratificación el 27 de enero de 1936 y formuló una reserva en no reconocer los deli tos contra la religión expuestos en el artículo 3, in ci so f que dice:

El Estado requerido no estará obligado a conceder la extradición:

f) Cuando se trate de delitos puramente militares o contra la religión (35).

Asimismo no suscribió la cláusula opcio na l de la Convención.

8.- CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL.

Firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana. Los ar t í cu los que sobresalen son:

(34) O'DOHERTY: op. cit., p. 53.

(35) Ibid., p. 48.

Art. 1. Todo Estado tiene derecho en el ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por este derecho ningún otro estado pueda hacer reclamo alguno.

Art. 2. El respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, (...) a la que tiene sobre las personas de un estado que ingresan por ser perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos considerados como delitos políticos.

Art. 3. Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar, a personas perseguidas por motivos políticos.

Art. 4. El hecho que el ingreso de una persona a la jurisdicción territorial de un estado se haya realizado subrepticamente o irregularmente no afecta las estipulaciones de esta Convención.

Art. 7. La libertad de expresión del pensamiento que el derecho interno reconoce a todos los habitantes de un Estado no puede ser motivo de reclamación por parte de otro estado...

Art. 8. Ningún estado tiene el derecho de pedir a otro Estado que coarte a los asilados o refugiados políticos la libertad de asociación que la legislación interna reconoce a los extranjeros dentro de su territorio...

Art. 9. A requerimiento del Estado interesado el que ha pedido el refugio o

asilo procederá a la vigilancia o internación hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de aquellos refugiados que fueren notoriamente dirigidos de un movimiento subversivo....

Art. 10. Los internados políticos darán aviso al gobierno del estado en que se encuentren siempre que resuelvan salir del territorio (36).

México hizo una reserva expresa de estos dos últimos artículos por considerar que eran contrarios a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política.

Como podemos observar esta Convención se refiere en forma más amplia a lo que se debe considerar como asilo territorial y a las prerrogativas del Estado asilante así como de las personas que reciben refugio.

Un elemento importante es que esta Convención considera el concepto de refugiado político además del de asilado (Artículos 6, 8 y 9), situación que puede favorecer a los extranjeros, principalmente a los considerados como refugiados políticos por el ACNUR, en virtud de que no se contempla el concepto

(36) O'DOHERTY: op. cit., p.57

de refugiado político dentro de sus lineamientos, lo que provoca que por su desconocimiento se actúe de manera incorrecta hacia esa gente, aunque subsiste aquí el espíritu individualista del concepto y no se da para grupos como es el caso actual de los refugiados. Con ese criterio restringido lo han considerado las autoridades mexicanas (37).

9.- LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

En su artículo 31 se expresa el respeto y el derecho a gozar de los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción alguna. Su artículo 43-A, expresa el derecho a gozar de los seres al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica. Al reconocer todos estos derechos, queda implícito que se deben salvaguardar y que se debe garantizar su goce y uso. Los estados americanos se ven con la responsabilidad moral y jurídica de proteger los derechos tanto de sus nacionales como de aquellos extranjeros que sufran violaciones o que vean coartados sus derechos fundamentales (38).

(37) Cfr. ARMANDO VAZQUEZ GARIBAY: Derechos Humanos y Refugiados Centroamericanos en México; Centro de Estudios Humanísticos, A.C. México, 1984, p. 32.

(38) O'DOHERTY: op. cit., p. 61.

10.- LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Esta Convención se celebró en San José, Costa Rica, en 1969. En su artículo 22 se consigna el derecho de circulación y de residencia y se estipula lo siguiente:

7. Toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes o con nexos con políticos...

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal esté en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

9. Está prohibida la expulsión colectiva de extranjeros (39).

11.- DECLARACION AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

Resoluciones XXX y XXXIX de la Novena Conferencia Interamericana.

Art. 27. Toda persona tiene derecho a

(39) Ibid., p. 62.

buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales (40).

12.- RECOMENDACIONES EN MATERIA DE REFUGIADOS DEL ACTA DE CONTADORA.

En la sección 2 del Acta de Contadora Para la Paz y la Cooperación en Centroamérica se prevé una sección especial relativa al problema de los refugiados. La agudización de la crisis en esa región traería como consecuencia la llegada masiva de miles de refugiados a nuestro país; el esfuerzo de Contadora por establecer la paz y la justicia social es en esa región un ejemplo loable. Sin embargo, los resultados efectivos que ha tenido el grupo son muy débiles y no se ha podido implementar ningún mecanismo que pueda asegurar la paz en esa región. México ha demostrado en innumerables ocasiones su vocación pacifista y su voluntad para cooperar en el restablecimiento de la paz y de las condiciones adecuadas para el desarrollo de esa área. La paz y la estabilidad social en el Istmo Centroamericano serían los únicos

(40) Ibid., p. 63.

requisitos viables para la solución de este problema que tanto afecta a nuestro país.

En el Acta destacan las siguientes recomendaciones sobre los refugiados:

- Establecer mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con representantes de las oficinas gubernamentales responsables del problema de los refugiados en cada Estado.

- Apoyar la labor del ACNUR en Centro américa (punto 19).

- Que la repatriación sea de carácter voluntario y con el objeto de facilitarla se establecerán comisiones tripartitas integradas por representes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR (puntos 20 y 21).

- Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo con miras a la autosuficiencia (puntos 22 y 23).

- Solicitar a la Comunidad Internacional ayuda inmediata y detectar conjuntamente con el ACNUR otros posibles países receptores de refugiados (punto 24).

- Solicitar al ACNUR u otros organismos internacionales la colaboración para capacitar a funcionarios responsables de cada Estado (punto 26).

- Que los países del área realicen esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan este problema (punto 27).

- Una vez sentadas las bases para la repatriación voluntaria, los países receptores deberán permitir que delegaciones oficiales del país de origen acompañados por representantes del ACNUR y del país de acogida, puedan visitar los campamentos (punto 28).

- Que los países receptores faciliten los trámites de salida de los refugiados (punto 30).

- Establecer medidas de control en los países de refugio, para evitar que los refugiados participen en actividades que atenten contra el país de origen, respetando los derechos humanos de los refugiados (41).

Una vez vistas las convenciones que México ha ratificado o simplemente firmado sin conse-

(41) Cfr. Acta de Contadora, Sección 2; Recomendaciones en Materia de Refugiados. (fotostática).

cuencias jurídicas, podemos decir que la definición que se da de asilado o refugiado es muy rígida y no legisla a fondo sobre la situación jurídica de estas personas. En relación al régimen que otorgan la Convención y el Protocolo del ACNUR, las disposiciones de las anteriores Convenciones son pobres y raquílicas.

Nuevamente sobresale la situación anteriormente expuesta en la que se dan distintos tratados para regular a la misma figura jurídica del Asilo: convención sobre asilo diplomático, político, territorial, etc., cuando en la legislación del ACNUR no se hacen esta clase de distinciones, que personalmente creo rompen con la unidad del concepto de asilo que debe ser entendido como un concepto único, y además establece un régimen más completo para poder reglamentar eficientemente sobre la situación jurídica del refugiado o asilado, enunciando sus derechos, obligaciones, otorgándole un documento que le permita el libre tránsito por distintos países, etc.

Creo que es notorio el hecho de que aunado a las lagunas internas que presenta nuestra legislación para regular este fenómeno, se suman las Convenciones anteriores, bastante imperfectas para regular eficazmente esta situación.

C A P I T U L O T E R C E R O

COLOQUIOS CELEBRADOS RELATIVOS AL ASILO

- 1.- COLOQUIO SOBRE ASILO Y LA PROTECCION INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMERICA LATINA

- 2.- COLOQUIO SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMERICA CENTRAL, MEXICO Y PANAMA

- 3.- COLOQUIO DEL RETO JURIDICO DEL DERECHO AL ASILO

Por lo que respecta a los coloquios en los que México ha participado, tanto a nivel nacional como internacional y de los cuales en algunas ocasiones ha sido país sede, tenemos:

1.- COLOQUIO SOBRE ASILO Y LA PROTECCION INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMERICA LATINA.

Este coloquio se celebró en la ciudad de México del 11 al 15 de mayo de 1981 en la sede del Instituto Matías Romero. Durante estos días se analizó en forma exhaustiva el reto que representan las nuevas modalidades del asilo. La parte que resulta más interesante para los propósitos de esta tesis es la de conclusiones y recomendaciones.

Por lo que respecta a las conclusiones, las más sobresalientes son las siguientes:

- Reafirmar como un principio básico del derecho internacional de protección a refugiados el de la no-devolución, así como el de la prohibición de rechazo en las fronteras.

- Enfatizar el carácter humanitario y apolítico del otorgamiento del asilo.

- Realizar un esfuerzo para conjugar

los aspectos más favorables de la tradición del sistema interamericano, con los elementos del sistema universal. En este punto me gustaría hacer hincapié en el hecho ya comentado en este trabajo, de lo rígida y limitada que resulta la definición de refugiado dentro del sistema interamericano, en contraste de la definición más elástica y congruente del sistema universal.

- Extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a los refugiados, así como promover la sistematización de los principios y criterios contenidos en cada uno de ellos.

- Se reconoce y se destaca la importante labor que ha desarrollado el ACNUR y se exhorta a adherirse a las conclusiones adoptadas sobre el otorgamiento de asilo temporal en situaciones de movimientos masivos, convocado por el ACNUR en abril de 1981, según las cuales en tales situaciones debe concederse adecuada protección y tratamiento humanitario mientras se buscan soluciones permanentes a dichos problemas.

- Propiciar la coordinación entre los órganos competentes de la OEA y el ACNUR.

Respecto a las recomendaciones que se

hicieron durante dicho Coloquio sobresalen:

- La que exhorta a los Estados a ratificar y adherirse a la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a otros instrumentos americanos.

- Se sugirió un estudio comparado de las normas internas de los Estados de América Latina sobre Refugiados y Asilados, en relación con la problemática actual.

- Se planteó la importancia de utilizar los órganos competentes del sistema interamericano y sus mecanismos, con el propósito de complementar la protección internacional de refugiados y asilados.

- En este capítulo de recomendaciones se rindió un homenaje a la generosa tradición de asilo practicada por México a lo largo de su historia (42).

(42) Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio sobre Asilo y la Protección de Refugiados en América Latina; México, mayo 1981, (fotostática).

2.- COLOQUIO SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE
LOS REFUGIADOS EN AMERICA CENTRAL, MEXICO Y PA
NAMA.

Este Coloquio se celebró en Cartagena del 19 al 22 de noviembre de 1984, copatrocinado por el ACNUR, la Universidad de Cartagena y el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo.

En el capítulo relativo a conclusiones y recomendaciones, destacan las siguientes:

- Se resalta la importancia del Acta de Contadora y se transcriben los criterios relativos a los refugiados que contiene el Acta.

- Se considera importante promover dentro de los países de la región, la adopción de normas de derecho interno que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo para fortalecer la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

- Tal y como se había establecido en el Coloquio celebrado en México, se promueve la ratificación de la Convención y el Protocolo del ACNUR, así como se ratifica la naturaleza pacífica, apolítica y humanitaria de la concesión de asilo y se reite-

ra el principio de no devolución como base de la protección internacional de los refugiados.

- Se amplía el concepto de refugiado. Esto es uno de los principales logros de este Coloquio. En virtud de su importancia, considero que este punto debe ser transcrito en su totalidad:

Reiterar que, en vista de la afluencia masiva de refugiados en el área centro americana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la Organización Africana (OUA) (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De ese modo la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región, podría ser aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huído de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión, ocupación extranjera; los conflictos internos; la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente en el orden público.

Considero de suma importancia la ampliación de la definición en virtud de que las cir

cunstancias actuales presentan características diferentes a las que anteriormente originaban el refugio.

Se reiteró a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados sean ubicados en lugares lejos de las zonas fronterizas. Esta es una política que México ha llevado a cabo ya que los campamentos próximos a la frontera con Guatemala habían sido objeto de incursiones provenientes de ese país por lo que se trató de evitar cualquier punto de tensión entre ambos países.

- Se buscó el establecimiento de un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados.

- Se propuso estudiar las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país. Esta medida está siendo llevada a cabo por México con resultados satisfactorios que tienen como objetivo la autosuficiencia de los refugiados.

- Se reiteró el carácter voluntario e individual de la repatriación y se hizo hincapié en algunos derechos de los refugiados, como el de reconocer que la reunificación de las familias es un principio fundamental.

- Se insistió, como anteriormente se

había hecho, en la necesidad de utilizar los mecanismos competentes del sistema interamericano, en especial la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- En lo que se refiere a las recomendaciones, se estimó que los criterios del Acta de Paz de Contadora en materia de los refugiados en el Istmo centroamericano, deben ser consideradas como pautas para determinar la conducta a seguir en torno a los refugiados de esta región (43).

3.- COLOQUIO DEL RETO JURIDICO DEL DERECHO AL ASILO.

Este Coloquio fue organizado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos en el Colegio de México el 25 y 26 de junio de 1985 y al cual asistí. En relación a las conclusiones y recomendaciones del Coloquio destacan las siguientes:

- Se reafirmó el principio de la no devolución y se enfatizó que el otorgamiento de asilo es un acto humanitario y apolítico que de ninguna manera debe ser considerado como inamistoso por los Estados.

- Se insistió en la necesidad en que

(43) Cfr. L. O'DOHERTY: op. cit., pp. 80-84.

se avance en el proceso de integración.

- Se insistió en que la solución ideal es la repatriación voluntaria e individual.

- Se reconocieron los esfuerzos realizados hasta ahora por COMAR, ACNUR, organizaciones no gubernamentales, en la ayuda a numerosos grupos centroamericanos. Se hizo constante referencia a la validez y la congruencia de principio y las políticas de asilo en México y se estimó necesario que esto fuera recogido en un proyecto legal para contar con un sistema jurídico, ya que en actual no se contemplan las nuevas modalidades del fenómeno.

- Se recordó que existen muchos núcleos importantes de centroamericanos en México que deben ser atendidos.

- Fue constante la referencia a la necesidad de que se avance en la elaboración de un instrumento jurídico, que, en cuanto a la definición de refugiado pueda apoyarse en la que aparece en la Declaración de Cartagena.

- Se reconoció que sobre la posible ratificación de México a la Convención y al Protocolo del ACNUR, existen una serie de concesiones diversas que deben aclararse por medio de un debate amplio.

- Quedó claro que para el tratamiento adecuado del fenómeno es imprescindible avanzar en el conocimiento de su impacto económico, social, político e internacional.

Por lo que respecta a las recomendaciones que se formularon, destacan:

- Respaldar la gestión del Grupo Contadora.

- Solicitar al Poder Legislativo que avance en sus iniciativas para adecuar los instrumentos jurídicos mexicanos y se le sugiere consultar los anteriores coloquios.

- Instar a las autoridades mexicanas a que reconozcan la magnitud del fenómeno y a salvaguardar los derechos de los refugiados.

- Apoyar el proceso de reubicación (44).

(44) Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio "El Reto Jurídico del Derecho al Asilo"; México, Junio 1985. (fotostáticas).

CAPITULO CUARTO

LOS REFUGIADOS ANTE EL DERECHO INTERNO MEXICANO.

- 1.- LA SITUACION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS
- 2.- SU SITUACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL
- 3.- LA LEY GENERAL DE POBLACION Y SU REGLAMENTO
- 4.- EL MIGRANTE ECONOMICO O REFUGIADO
- 5.- LA FRONTERA SUR DE MEXICO

1.- LA SITUACION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS.

Es de suma importancia revisar la legislación vigente para poder determinar la situación jurídica de estos guatemaltecos. Cabe resaltar el hecho de que la figura jurídica de "refugiado" no existe en nuestra legislación por lo que este término se ha venido usando indebidamente. Asimismo la consecuente utilización de dicho término trae implícitas varias características inherentes a ese concepto que no corresponden en absoluto a la realidad en México.

Por consiguiente, el estudio de las leyes correspondientes a este tema será un punto de partida para poder establecer criterios que sirvan de base para una eventual legislación sobre el problema.

2.- SU SITUACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La Constitución en ningún momento hace referencia a la categoría de refugiado. El capítulo III es el que habla de los extranjeros y enuncia que:

Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I título primero de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin

juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente (45).

El artículo 1º de la Constitución enuncia que:

Todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución las cuales no podrán ni restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece (46).

Respecto a las restricciones que la Constitución señala para los extranjeros tenemos:

- No podrán inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

- En lo que respecta a la adquisición de bienes, el Estado podrá conceder a los extranjeros el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o concesiones de explotación de minas y aguas, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a éstos. Asimismo no podrá adquirir el dominio sobre

(45) Art. 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(46) Art. 1º, Ibid.

bienes situados en una faja de 100 km. a lo largo de las fronteras y de 50 km. en las playas (47).

Hay que señalar que el artículo 25 Constitucional indica que:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Del presente artículo y del art. 26 se desprende el derecho y el deber que tiene el Estado de organizar un sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Ahora bien, analizando el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 en lo que se refiere a la política del Estado, vemos que el derecho de así lo está siendo garantizado y protegido; en el capítulo de garantías individuales el Plan Nacional de Desarrollo expresa lo siguiente:

La práctica del derecho de asilo será conservada con toda amplitud. Toda persona goza de las garantías que otorga la Constitución independientemente de su situación migratoria. El Ejecutivo de la Unión otorgará la protección de

(47) Arts. 33 y 27 de la Constitución; Ibid.

nuestras leyes a los asilados, refugiados, perseguidos y visitantes. Corresponde la protección de nuestras leyes a quien se encuentre bajo el cobijo de nuestro territorio. Serán promovidos y respetados los convenios que tiendan a asegurar el disfrute irrestricto de los derechos humanos (48).

Podemos observar que el gobierno tiene como uno de sus objetivos el de conceder a los refugiados todas las garantías que nuestra Constitución otorga, sin embargo la falta de instrumentos jurídicos secundarios que garanticen y hagan posible el respeto a los derechos consagrados en la Constitución, impide que un gran número de personas se vea posibilitada para gozar y ejercer estos derechos.

Es de sumo interés ver que el término "refugiado" está incluido dentro del texto anterior. Como anteriormente lo he expresado, el término de "refugiado" no existe en nuestra legislación; por otro lado es conveniente hacer una diferencia de lo que este término significa en el sistema de Derecho Internacional Americano y en el sistema internacional.

A pesar de que existe una similitud entre los términos de asilado territorial y refugiado

(48) Plan Nacional de Desarrollo 1962-1968; p. 55.

(siendo el primer concepto el utilizado en nuestro país), es el segundo término, el de refugiado, el más amplio y preciso. En América Latina el término de refugiado se utiliza en relación a las nuevas situaciones de desplazamiento masivo de poblaciones, mientras que el término asilado tiene un carácter más elitista y se refiere a personas individuales que en su mayoría son disidentes políticos, personas con alto nivel de cultura, etc. Sería conveniente utilizar para ambos casos el término de refugiado sin hacer diferencias y señalando las situaciones que originen la atribución del término. Es a raíz de esa situación ambigua que el gobierno de México utiliza ambos términos cuando en realidad se trata de un mismo fenómeno. Lo importante en este caso es contar con una legislación que haga vigente el uso y goce de los derechos que consigna nuestra Carta Magna.

En el capítulo de población se establecen como finalidades:

Regulación de los fenómenos demográficos a fin de influir en el crecimiento natural de la población en forma libre, paulatina y diferenciada;

Inducción al cambio social y demográfico, a fin de incrementar el bienestar general de la población (49).

(49) Plan Nacional de Desarrollo, Ibid.

Es muy importante analizar estos preceptos en lo que se refiere a la estrategia que se debe seguir respecto a los inmigrantes guatemaltecos. Aquí se externa la preocupación y el deseo de contar con una política demográfica que sirva para controlar la sobrepoblación que sufre el país y por lo tanto surge la imperativa de contar con mecanismos adecuados que puedan definir y delinear la estrategia que el país va a seguir respecto a esta situación, ya que la no definición de lineamientos puede producir desequilibrios considerables en la población que pueden traducirse en factores importantes de desestabilización. De esto hablaremos más adelante al referirnos a la seguridad nacional.

Otro problema que se originó fue el de la indefinición legal para hijos de estos refugiados. Un poco más de 30 mil hijos de refugiados centroamericanos nacidos en México, se vieron en un principio imposibilitados para adquirir la nacionalidad del país a causa de contradicciones entre el texto constitucional y la Ley General de Población.

Al respecto la Constitución en su artículo 30 dice:

Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la

República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

Por otro lado el artículo 130 de la Ley General de Población dice:

Para los efectos de los artículos 68 y 69 de la Ley, los jueces u oficiales del Registro Civil y todas las autoridades judiciales o administrativas, deberán comprobar la legal estancia de los extranjeros que comparezcan ante ellos en trámites de asuntos de su competencia, exigir los permisos y certificaciones que los propios preceptos señalen y verificar que sus condiciones y calidad migratoria les permitan realizar el acto de que se trate, debiendo, en todo caso dar aviso a la Secretaría del acto celebrado en el plazo señalado por la Ley.

Al no estar contemplado el status jurídico del refugiado por la Ley General de Población, los Jueces u Oficiales del Registro Civil se negaron a regularizar la situación de estos recién nacidos. El problema pudo ser resuelto sin mayores complicaciones en virtud de que la jerarquía de las Leyes, al considerarse que la nacionalidad adquirida por el principio del Jus Soli que la Constitución como Ley Suprema de México establece, es superior a lo que una ley reglamentaria señale.

Sin embargo, para aquellos refugiados

que carecen de documentación vigente y no se encuentran asentados en campamentos, esto representa un grave problema ya que al registrar a sus hijos están corriendo el riesgo de que los deporten por carecer de documentación migratoria vigente.

Lo anterior ocasiona un incremento en la población que debe ser controlado a través de preceptos que determinen claramente quiénes deben ser aceptados en territorio nacional, pues de lo contrario se agravará el problema de la sobrepoblación que aflige a nuestro país, sobre todo en la región del Sur donde la población local se encuentra en condiciones de atraso respecto al resto del país, pudiendo esto ocasionar desajustes sociales y económicos.

3.- LA LEY GENERAL DE POBLACION Y SU REGLAMENTO.

La finalidad de esta Ley es la de regular los fenómenos que afectan a la población con el objeto de lograr que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social.

En su artículo 41 la Ley determina que los extranjeros podrán internarse en el país con las siguientes calidades:

A. No inmigrante: que es el extranjero que se interna en el país temporalmente.

B. Inmigrante: el extranjero que se interna con el propósito de radicarse en él en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

C. Inmigrado: es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

Dentro del primer grupo tenemos:

- Turista
- Transmigrante
- Visitantes
- Consejeros
- Asilado Político
- Estudiante
- Visitante distinguido
- Visitante local
- Visitante provisional

Dentro del segundo grupo tenemos:

- Rentista
- Inversionista
- Profesional
- Cargos de confianza
- Científico
- Técnico

- Familiares (50)

La figura que más se asemeja al concepto de refugiado es la de asilado político. Nos dice la Ley que un asilado político es el que se interna con permiso de la Secretaría de Gobernación temporalmente "...para proteger su libertad y su vida de persecuciones políticas en su país de origen autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo las circunstancias que en cada caso concurren (51)".

El orden jurídico interno confiere a la Secretaría de Gobernación una amplia discrecionalidad para:

- Determinar cuándo la persona corre el riesgo de perder su libertad o su vida por motivos de persecuciones políticas en su país de origen.

- Decidir, tomando en cuenta las circunstancias concretas, cuánto es el tiempo necesario que debe durar esa calidad migratoria.

- De acuerdo al caso de cada asilado, le otorgará una característica que le permita reali-

(50) LGP; p. 36. Ley General de Población, ob. cit.

(51) Ibid.

zar ciertas actividades.

- Otorgar permiso para que el asilado pueda salir del país.

El Departamento de Asilados Políticos se basa principalmente en los siguientes criterios para otorgar la calidad migratoria correspondiente:

- Precisar la persecución política.
- Señalar si la persona en cuestión pertenece a algún Partido Político.

Para tal efecto se exigen los siguientes documentos:

- Documento migratorio vigente
- Pasaporte original y copia
- Título, diploma, legalizado por el Cónsul mexicano del lugar donde proceden y traducido al español

Esta calidad migratoria se caracteriza por:

- El riesgo de perder la libertad o la vida en el país de origen en virtud de persecuciones políticas.

- La amplia discrecionalidad por parte de la Secretaría de Gobernación para resolver sobre cualquier cuestión relativa a la situación legal del extranjero.

- Al concedérsele esta calidad a una persona, inmediatamente puede solicitar que se ampare a la familia de primer grado en línea recta sean mayores o menores de edad, siempre que sean solteros. Se les otorga a todos, incluyendo a la persona que hizo la solicitud, un FM 10 que es personal.

- La Secretaría determinará el sitio en que el asilado deba residir y las actividades a que pueda dedicarse.

- Deben inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los 30 días siguientes a la obtención de la documentación migratoria.

- No podrán visitar su país de origen, a menos que se les conceda un permiso especial.

- Al desaparecer las circunstancias que motivaron el asilo político dentro de los 30 días siguientes, el asilado deberá abandonar el país con sus familiares que tengan la misma calidad migratoria, entregando los documentos migratorios que los amparen en la Oficina de Población del lugar de salida (52).

(52) Art. 100 del Reglamento de la Ley General de Población.

La temporalidad de la autorización migratoria está en función de la discrecionalidad conferida a la Secretaría y los permisos de estancia que otorga son por un año y pueden ser prorrogables.

Una vez analizado el concepto de asilado político podemos ver que no sería el conveniente para ser aplicado en la actual situación. El flujo migratorio actual no podría satisfacer varios de estos requisitos, tales como el de mostrar el pasaporte vigente, poder establecer las causas directas de que sean víctimas de una persecución política ya que muchas veces únicamente poseen el temor de perder su vida y no son objeto directo de acciones políticas emprendidas contra ellos, etc. Por otro lado, no es esta la calidad migratoria que les está siendo adjudicada.

Los demás documentos migratorios consignados en la LGP son:

- F.M.T. Para turistas por un solo viaje.
- F.M.4. Adicional para turistas que necesiten permiso previo de la Secretaría de Gobernación.
- F.M.14. Viajes múltiples para turistas norteamericanos y guatemaltecos.

- F.M.6. Para transmigrantes.
- F.M.3. Para visitantes y consejeros.
- F.M.9. Para estudiantes.
- F.M.16. Permiso de cortesía para visi
tantes distinguidos.
- F.M.2. Documento único del inmigran-
te o inmigrado.
- F.M.E. Para Datos Estadísticos.

A partir de esta lista enumerativa que aparece en la LGP de la edición de 1984, analizaremos el documento migratorio que les está siendo otorgado a los refugiados guatemaltecos que han sido reubicados en Campeche y Quintana Roo, la F.M.3. condicionada. Detallaremos primeramente en que consiste la F.M.3. standard.

La F.M.3. standard se da a los visitan
tes, dentro de este concepto existen tres categorías:

- Los que con permiso expreso de la Se
cretaría de Gobernación se internan para desarrollar actividades remuneradas o lucrativas por un período mínimo de seis meses prorrogables por una sola vez por igual período.

- Los que se dedican a actividades no remuneradas ni lucrativas, o que vengan en viajes de negocios por una temporalidad máxima de seis meses pro

rrogable dos veces por el mismo lapso.

- Los que se internen para vivir de sus rentas u otros ingresos provenientes del exterior y a quienes la temporalidad de seis meses les puede ser también prorrogable dos veces por el mismo lapso (53).

En el art. 99 del Reglamento se regula esta modalidad de visitante a través de las siguientes reglas:

I. Dentro de la temporalidad concedida, la Secretaría podrá autorizar que su permiso de estancia sea utilizada en múltiples viajes.

II. La Secretaría fijará a los extranjeros a quienes se les conceda esta característica migratoria, las actividades a que podrá dedicarse y cuando lo estime necesario, el lugar de su residencia y deberán acreditar ingresos suficientes para subsistir en el país.

III. Los extranjeros podrán ser admitidos para ejercer una actividad remunerada o lucrativa solamente en el grado que lo permita la protección de los nacionales y siempre que la solicitud la formule la empresa o institución que pretenda utilizar sus servicios.

(53) Art. 99 del Reglamento de la Ley General de Población.

IV. La empresa, persona o institución que haya hecho la solicitud, será responsable solidariamente con el extranjero no inmigrante por el monto de las sanciones a que se haga acreedor y en su caso, costeará los gastos de su repatriación.

De las reglas anteriores se desprende claramente la imposibilidad de los guatemaltecos de cumplir con todos los requisitos solicitados, pero no son estas las condiciones que se les exigen para el otorgamiento de su documento migratorio, ya que el F.M.3. condicionado es totalmente diferente al standard.

La facultad de la Secretaría de Gobernación para establecer y modificar formas está consignada en el artículo 60 de su Reglamento que dice:

Art. 60 La Secretaría queda facultada, tomando en cuenta las necesidades del servicio, para establecer y modificar las "formas" que se utilicen para el mismo y que amparen las distintas calidades y características migratorias con que los extranjeros se internen y permanezcan en el país, así como la entrada y salida e identificación de mexicanos.

Ahora, volviendo al F.M.3. condicional presentaré sus características:

- Fue creado en forma transitoria.

- La condición se encuentra en el requisito de vivir en un campamento de refugiados, los que estén habilitados en Campeche y Quintana Roo. Este documento se saca a través de la residencia y no de un patrón o empresa contratante.

- Su finalidad es la de abrir posibilidades de trabajo a los refugiados, ya que con esta calidad pueden trabajar en aquellos empleos que sean autorizados por COMAR. Generalmente lo que sucede es que se escogen a diferentes residentes de campamentos cada semana para trabajar y se van rotando. El ACNUR y COMAR les siguen proporcionando todos los servicios correspondientes: alimentación, vivienda, etc.

- A diferencia de la F.M.3. normal, su duración es por un año.

A través de pláticas sostenidas con algunos funcionarios del ACNUR pude comprobar que hasta el momento no ha existido ningún problema relativo a la aplicación de esta calidad migratoria y que ha tenido resultados positivos, sobre todo en el sentido de fomentar la reubicación en estos dos estados.

Ahora bien, a los refugiados asentados en Chiapas se les ha aplicado un documento F.M.8.

que no aparece en la LGP por las mismas razones que el F.M.3. condicionado y cuyo fundamento legal también es el artículo 99 del Reglamento. La F.M.8. presenta las siguientes características:

- La calidad migratoria que concede es la de visitantes fronterizos.

- Es una calidad migratoria especial para guatemaltecos residentes en los campamentos en Chiapas, pues exclusivamente se les aplica a ellos.

- Se revalida cada tres meses. En un principio se revalidaban individualmente, pero en la actualidad se revalidan en forma masiva.

- No permite que trabajen en virtud de que están apoyados económicamente por COMAR y ACNUR. Esto representa una desventaja en relación a la F.M.3. condicional que sí lo permite eventualmente, de esta manera se le está haciendo más atractiva para fomentar la reubicación.

De acuerdo a un documento de la Secretaría de Gobernación, anexo a continuación, la F.M.8. está fundamentada en el artículo 42 fracción VIII de la LGP. Esta fracción corresponde a la de visitante local y dice:

I. Las autoridades de migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

Asimismo, el artículo 104 del Reglamento, sujeta a estas personas a las siguientes disposiciones:

II. El ingreso al país de los nacionales del país limítrofe correspondiente que deseen visitar nuestras poblaciones fronterizas, podrán ser autorizados por las Oficinas de Población por un término que no exceda de tres días, siempre que cumplan con los requisitos que fije la Secretaría.

III. Los residentes de las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras, podrán obtener para el tránsito diario tarjetas de identidad, las que se otorgarán de acuerdo a las siguientes condiciones:

- Deberá comprobar plenamente su residencia en la población colindante, su nacionalidad y sujetarse a examen previo de las autoridades sanitarias.

- La validez de las tarjetas será por tiempo indefinido y limitada a las poblaciones fronterizas.

Como se puede observar, la F.M.8. que les está siendo otorgada a los refugiados, difiere de esta calidad ya que está siendo concedida por un

período de 3 meses. Además, la finalidad del ingreso de un visitante local, es completamente distinta a la finalidad por la que un refugiado se ve precisado a ingresar al país.

Como se puede observar, este vacío jurídico ha sido tratado de subsanar a través de la creación de nuevas modalidades migratorias que únicamente dan soluciones temporales y parciales; además de estar fundamentadas en artículos ya existentes que no corresponden a su naturaleza y de no existir una codificación de derechos y obligaciones que respalde la calidad migratoria que se les está otorgando. En sí, lo que se trata de hacer es justificar su presencia en México a través de la adjudicación de una calidad migratoria.

Si bien no contamos con las posibilidades de ofrecer la mayor parte de los derechos consignados en los instrumentos del ACNUR, tenemos la voluntad y el deseo de proteger la vida de estas personas. Esta voluntad debe ir acompañada de un respaldo jurídico que haga traducir nuestros deseos en realidades. No hay nada como el derecho para poder aplicar nuestra política de protección a los derechos humanos.

Por lo que respecta a la naturaleza

jurídica de los campamentos, se puede decir que se asemeja a la figura llamada "estaciones-migratorias" que contempla el Reglamento de la LGP en su artículo 58:

La Secretaría podrá establecer o habilitar lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para el hospedaje provisional de extranjeros carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento del examen, o como medida de aseguramiento, a los extranjeros que deben ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados los establecimientos locales de detención preventiva.

Considero que si se está hablando de "hospedaje provisional", no se refiere a un hospedaje que dure tres o más años. En lo que se está haciendo mención es a lugares de detención de extranjeros que por no contar con los documentos que les permita ingresar al país deberán ser expulsados.

En general, todas las disposiciones de esta Ley no corresponden a la realidad de los refugiados y se refieren a otro tipo de extranjeros. A pesar de que el refugiado, por ser nacional de otro país se le considere como extranjero en derecho interno, no por eso va a poder ejercer los derechos y cumplir las obligaciones reservadas a los extranje-

ros; es por ello imperativo consolidar sus derechos en una legislación para que puedan ejercerlos y se evite así las violaciones a sus derechos humanos fundamentales.

4.- EL MIGRANTE ECONOMICO O REFUGIADO.

En la polémica que sobre los refugiados se presenta, existe una pregunta fundamental en torno a si los guatemaltecos que se encuentran en México ¿vienen huyendo de la represión o solamente buscan trabajo; son guerrilleros o población inocente?.

Por lo que respecta a la primera interrogante, cabe decir que el gobierno de Guatemala manejó por algún tiempo la premisa de que los campamentos de refugiados eran bases de guerrillas que operaban desde el territorio mexicano y planeaban allí los ataques contra Guatemala. Con este pretexto, el ejército guatemalteco incursionó varias veces en territorio nacional con el propósito de exterminar o acabar con presuntos guerrilleros. Esto tuvo como consecuencia que el gobierno mexicano tomara la decisión de reubicar los campamentos en lugares alejados de la frontera para evitar todo foco de tensión entre ambos países.

Existió también una corriente en Guatemala que decía que México utilizaba a los refugiados en una forma para desacreditar internacionalmente al gobierno de Guatemala y con la finalidad de acrecentar su imagen internacional humanitaria.

Las declaraciones acerca de que los campamentos sean bases de guerrillas han sido desmentidas tanto por funcionarios del ACNUR, incluyendo al Alto Comisionado Paul Hartling, como por el gobierno de México, incluyendo declaraciones del Presidente De la Madrid. Observadores de varios países han recorrido los campamentos y hasta el momento ninguno de ellos ni ninguna asociación ni organización internacional ha estado de acuerdo con estas declaraciones absurdas.

Por lo que respecta a la segunda interrogante, existen varias corrientes en México que afirman, unas, que son migrantes económicos y las otras, que son refugiados. Considero de suma importancia para poder determinar si son migrantes económicos o refugiados, referirme al hecho de que toda situación de inestabilidad política conlleva a un deterioro en la actividad económica, por lo que se puede decir que hay un estrecho vínculo entre estas dos situaciones; por lo tanto, una gran inestabilidad política, es decir, un régimen en donde no existe el estado de derecho, ocasiona una merma en la vida económica del país

y esto produce que poblaciones enteras se desplacen a otros países en donde la estabilidad política les permita tener también una estabilidad económica.

En relación a los refugiados guatemaltecos, durante la mayor parte del período 1979-82 la Dirección General de Servicios Migratorios se dedicó a controlar rigurosamente el flujo de extranjeros a México; sus funcionarios decían que la mayoría de los centroamericanos que venían a México lo hacían por razones económicas, por lo que las deportaciones masivas no se hicieron esperar y ante esto hubo una oleada de reclamaciones, tanto por parte de la Comunidad Internacional, como por organismos mexicanos. Resulta contradictorio que la misma Secretaría de Gobernación fuera la que por un lado, a través de Migración expulsaba a los refugiados y por otro, a través de COMAR buscaba protegerlos.

Existen numerosos estudios e investigaciones realizados tanto por organismos privados como por gubernamentales en los que se constata que las personas que se encuentran en los campamentos reúnen las características de ser refugiados. El 11 de Mayo de 1984, el Secretario de Gobernación Manuel Bartlett dió a conocer las acciones y criterios de la COMAR, reproducidas en el capítulo V, el punto 2 dice así:

Los ciudadanos guatemaltecos asentados en los campamentos de refugiados en la Frontera Sur del país, constituyen un grupo que llegó a México huyendo de condiciones de violencia y peligro inminente y por lo tanto fueron admitidos y reciben el tratamiento de refugiados, es decir, la protección y asistencia del gobierno de la República (54).

Por otro lado, la Comisión de Asuntos Fronterizos del Sur de la República, de la LII Legislatura del Senado, dió a conocer lo siguiente en su informe:

Hasta donde pudimos apreciar por nuestras propias indagaciones, los refugiados han abandonado su país para proteger sus vidas y no tienen intenciones firmes de regresar por esa misma razón. Solamente cruzan la frontera por espacio de algunas horas, con el fin de sacar provecho de las pertenencias (tierras, animales, etc.) que aún conservan en sus comunidades de origen, situadas por lo general a poca distancia de la línea fronteriza. Situación que es diversa a la de los jornaleros agrícolas que entran y salen del país como resultado de las dificultades que tienen en Guatemala para conseguir o mejorar su empleo (55).

(54) "El Asilo Incólume: Bartlett"; en diario Excélsior; México, D.F., 11 de mayo de 1984, primera página (editorial).

(55) Informes de las Comisiones de Asuntos Fronterizos, Senado de la República, LII Legislatura; editado por la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado, México, julio 1983, p. 20.

El ACNUR coincide con los criterios anteriores y es por tal motivo que sigue prestando su valiosa colaboración y que en numerosas ocasiones ha elogiado la labor del Gobierno Mexicano.

5.- LA FRONTERA SUR DE MEXICO.

En el Plan Nacional de Desarrollo, México señala los principios en los que va a fundar su Seguridad Nacional. Dichos principios reiteran al Derecho y a la cooperación internacional como pilares indestructibles del concepto de seguridad; convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemónica. Por lo tanto, el orden jurídico, la permanencia y la actualización de las instituciones nacionales, así como el desarrollo económico y social, son de vital importancia para la seguridad nacional.

En virtud de que la seguridad radica en el desarrollo integral de la nación, se consideró como una necesidad primordial robustecer a la Frontera Sur. El semi abandono en el que permaneció por varios años provocó un gran atraso en los Estados sureños: existía un gran rezago social, poca diversificación de la economía, un constante deterioro de los re

cursos naturales y ecológicos, así como una deficiente integración regional.

El sur reviste una importancia geopolítica muy considerable en virtud de que los principales yacimientos petrolíferos con los que cuenta el país se encuentran en esa zona, también por ser la principal abastecedora de energía eléctrica del país. Asimismo, su proximidad con el conflictivo istmo centroamericano obligan al Gobierno Federal a fomentar su desarrollo como una meta esencial para el fortalecimiento de la Independencia del país. El atraso en que se encuentra esta región podría propiciar la filigración de ideologías contrarias a las nacionales, así como su desestabilización.

Dentro de las acciones que existen para consolidar la integridad del territorio, a través del fortalecimiento de la Frontera Sur destacan el Programa de la Región Sureste, así como los respectivos Planes Estatales de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

El programa de la Región Sureste busca impulsar una mayor integración de la región fronteriza del Sur a la República Mexicana a través del desarrollo económico y social de la región mediante una serie de medidas que tienen como objetivo abatir

el rezago social e económico a través de cambios es
tructurales que modifiquen directamente los sistemas
de producción y distribución para que exista un repar
to equitativo de la riqueza y no se acentúen aún más
las diferencias económicas de la población.

Las estrategias de este Plan son cu
tro:

- Reforma Agraria
- Comunicación y Transportes
- Servicios Sociales
- Proyectos Productivos de Abasto (56)

Dentro del rubro de Reforma Agraria, el Plan fija como objetivos primordiales la legaliza-
ción de la tenencia de la tierra y el fomento de nue-
vas formas de tenencia que impulsen unidades básicas
para el desarrollo rural. El potencial que presenta
la tierra en algunas de las regiones de Chiapas, es
inmenso y coloca a esta región como una de las más ri
cas del país. Cuenta con unas 300 mil Hectáreas culti
vadas con café, cacao, soya, algodón y plátano y cer-
ca de 600 mil Has. con pastos naturales y cultivados
que alimentan a casi 900 mil reses, todo esto en una

(56) Programa de Desarrollo de la Región Sureste; México, 1984, (fotostática).

sola región de Chiapas que va desde Arriaga hasta el Suchiate. Es necesario transformar la estructura productiva y por esto es imperante atender el problema relativo a la tenencia de la tierra para resolver conflictos generados por la injusta distribución de la misma que origina una gran masa de jornaleros, que como anteriormente se expuso, viven en condiciones miserables y son objeto de las más grandes injusticias. El problema de los jornaleros es complejo pues en él se conjugan numerosos factores como lo son el empleo de fuerza de trabajo, la generación de divisas e impuestos por la exportación de productos agrícolas, las tradiciones de las comunidades indígenas, la política que se sigue respecto a los trabajadores guatemaltecos, etc. Por esto, la justa distribución de la tierra propiciaría una redistribución de riquezas que mejoraría y menguaría las desigualdades tan grandes que existen en esa zona, todo esto conllevaría a un avance en el desarrollo de la región y del país (57).

En lo que respecta a Comunicaciones y Transportes, el principal objetivo es la construcción de la carretera fronteriza para que aquellos núcleos que se encontraban aislados del resto del país, cuenten con medios efectivos de comunicación y transporte y de esta forma participen efectivamente en el progreso y desarrollo del país.

(57) Informes de las Comisiones de Asuntos Fronterizos; op. cit.

La comunicación es de vital importancia para lograr la solidaridad nacional, pues el aislamiento produce la enajenación y la falta de identidad común; existen numerosos grupos poblacionales que carecen de la mínima idea de lo que significa "identidad nacional" y que no comparten los mismos vínculos tradicionales que el resto del país. Esta incomunicación ha permitido la filtración de ideologías diferentes a la nuestra; existen numerosos grupos de misioneros, ayudantes sociales, etc. de diversas nacionalidades que se han arraigado en estas zonas lejanas y aisladas y se han dedicado a transmitir sus creencias e ideas. Hay que tomar en cuenta que muchos de estos núcleos están conformados por indígenas que no se consideran y ni siquiera saben, que forman parte de la República Mexicana, por lo tanto, la filtración de ideas diferentes a las costumbres locales se realiza con facilidad y esto podría provocar en un futuro serios daños a la integridad y soberanía nacional.

Este aislamiento ha provocado también el latifundio y la explotación de mano de obra indígena, tanto mexicana como guatemalteca. Se usa la condición de ilegalidad de la mano de obra guatemalteca para abaratar los salarios y mantener un control sobre la mano de obra nacional. Existen fincas en donde los jornaleros subsisten en condiciones iguales que durante la época de la colonia. La falta

de comunicación y educación hacen que el indígena descozca sus derechos laborales y ante su ignorancia es muy fácil seguir explotándolos.

Los Servicios Sociales y Municipales se enfocan a la instalación de unidades médicas, a la alimentación, educación y cultura. Como se hizo hinca pié anteriormente, la educación es fundamental para lograr la integración del Sur. Se deben difundir programas culturales, así como preservar las culturas autóctonas de la región; crear emisoras de radio locales, etc. Esto traerá como consecuencia el rechazo a ideologías ajenas a la nuestra. La educación es el cimiento del desarrollo del país, es un instrumento del hombre para su mejoramiento y perfección; en la medida en que el pueblo mexicano cuente con educación, el país se verá beneficiado y se sentarán las bases sólidas para un desarrollo integral armónico.

Por lo que respecta a los Proyectos Productivos y de Abasto, se propiciará el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura hidráulica y no hidráulica; la producción de especialidades de cada región, la intensificación de la ganadería, el desarrollo forestal, la pesca, etc. todo ésto para aprovechar el rico potencial de la región. Se impulsará también un programa de electrificación rural.

Dentro de los Estados del Sur el que menor grado de desarrollo presenta es el Estado de Chiapas. Es de suma importancia, debido a su situación estratégica y a sus abundantes recursos naturales, reforzar su integración social y cultural para elevar las condiciones de vida de sus habitantes, preservar sus recursos naturales aprovechando el rico potencial económico de la región para traducirlo en bienestar social.

Una de las causas por las que se le ha dado primacía a la Frontera Sur es a raíz de los acontecimientos en Centroamérica que han provocado el desplazamiento masivo de miles de centroamericanos hacia México, ya sea como destino final o como medio para llegar a Estados Unidos. Signo de vulnerabilidad de nuestras fronteras es la constante llegada de estos extranjeros que han convertido a México en un "corredor migratorio".

Los asentamientos de refugiados en la zona fronteriza de Chiapas propiciaron algunos conflictos con Guatemala como fueron las violaciones a nuestro territorio, por lo que se comenzó a reubicarlos en lugares alejados de la frontera para evitar todo foco de tensión entre ambos países. La estrategia de Guatemala consistía en conducir a las guerrillas a la frontera y aplicar presión militar, con ésto esperaban que México militarizaría su frontera y así las

guerrillas ya no tendrían acceso a México ni a los re cursos que según Guatemala les enviaban de ahí. Además sería una gran excusa para que Guatemala comprara más equipo militar y aumentara su militarización. México nunca consideró militarizar su frontera sur y re afirmó sus principios en torno al derecho de asilo.

El conflicto centroamericano representa una amenaza en potencia para la soberanía de México. El Presidente De la Madrid en repetidas ocasiones lo ha expresado: si ignoramos el "Conflicto Centroamericano, despreciaríamos esfuerzos para re resolverlo y ello significaría abandonar la responsabilidad histórica de México y estaríamos renunciando a la defensa de nuestro propio interés nacional y seguridad (58)".

Con respecto al Derecho de asilo dijo: "Nosotros los mexicanos buscaremos las mejores relaciones con el pueblo de Guatemala. Buscaremos evitar tensiones o roces que puedan producirse en la frontera, pero también, de acuerdo al derecho internacional, respetaremos al derecho de asilo y en los casos de los trabajadores migratorios guatemaltecos que históricamente han pasado a nuestro territorio para traba

(58) SERGIO AGUAYO Q.: "¿Qué es la Seguridad Nacional?"; en Perfil de Jornada; México, D.F., 15 de marzo de 1985, p. 16. (fotostática).

jar, cuidaremos escrupulosamente el respeto a los derechos humanos y los derechos laborales (59)".

En relación a la Frontera Sur "Nos preocupan dos cuestiones principales: una, cumplir con las obligaciones de México en materia de asilo político. Dos, vigilar que, desde nuestro territorio no se emprendan acciones políticas violentas que afecten la estabilidad de los países centroamericanos (60)". Esto último lo podemos aplicar en sentido bilateral, o sea, que desde cualquier país centroamericano no se lleven a cabo acciones que afecten la estabilidad del país.

El Grupo Contadora ha tratado de evitar la regionalización del conflicto, la defensa de la paz en Centroamérica ya es una cuestión de interés y seguridad nacional; la continuación y el agravamiento del conflicto provocaría la llegada masiva de cientos de refugiados que originarían desequilibrios en nuestro país y causarían conflictos con nuestros vecinos: con Estados Unidos, por sufrir en su territorio la llegada de centroamericanos a través de México y con Guatemala porque la existencia de refugiados en nuestro país desacredita al Gobierno de Guatemala en el exterior.

(59) "México en la Encrucijada de Guatemala"; op. cit., p. 68.

(60) "Pronunciamientos de Campaña de Miguel de la Madrid"; en Documentos de Política Exterior; México, D.F., v. 2, ed. por el PRI, Agosto 1962, p. 130.

México, a través de su política exterior, defiende sus intereses y finca su política de seguridad nacional en la lucha por mantener la paz y la justicia social en Centroamérica.

CAPITULO QUINTO

LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MEXICO

- 1.- LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS
- 2.- LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS
- 3.- SESION DE LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS DE 1984
- 4.- SU REUBICACION EN LA FRONTERA SUR DE MEXICO
- 5.- PARTICIPACION DE LA IGLESIA EN EL PROBLEMA
- 6.- LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS FUERA DE LA PROTECCION DE LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS Y DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS
- 7.- CONSIDERACIONES QUE SE DEBERAN TOMAR EN CUENTA PARA LA REGULACION DE LA INSTITUCION JURIDICA DEL REFUGIADO

1.- LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS.

El pueblo guatemalteco tiene con el pueblo mexicano la comunidad más cercana históricamente, tanto desde una perspectiva política como cultural y sanguínea. México ha abierto siempre sus puertas a todos aquellos guatemaltecos que se han visto obligados a dejar su país para poder salvar sus vidas frente a los diferentes regímenes dictatoriales que han gobernado ese país. Podemos señalar dos fechas en la historia contemporánea: en 1954 con el derrocamiento del gobierno democrático de Jacobo Arbenz Guzmán un número de políticos e intelectuales encontraron refugio en México, y a partir de 1981, grandes masas campesinas se han visto obligadas a huir del país y han buscado refugio en zonas fronterizas mexicanas.

El flujo permanente de refugiados hacia nuestro país aumentó en 1983 y se estabilizó en 1984-85; actualmente existen alrededor de 50,000 refugiados. La mayoría de ellos son indígenas de origen maya que huyen ante la ola de terror masivo que ha desatado el Ejército de su país. El Ejército supone que los campesinos apoyan a la guerrilla y por esto tratan de atemorizarlos con deportaciones, torturas, matanzas, etc.

Esta migración masiva y la solidaria

actitud del pueblo y gobierno mexicanos frente al problema nos demuestra dos hechos:

a. Que la represión en Guatemala ha alcanzado determinados niveles de exterminio masivo generalizado y que esta es la causa principal que ha provocado el éxodo a México.

b. La actitud de los mexicanos frente al problema de sus vecinos guatemaltecos nos muestra el grado de asimilación de los problemas que afectan a la sociedad guatemalteca.

De esto que se ha dado en llamar "nuevo fenómeno" en América Latina, se empezó a hablar en 1979 sin que se dieran pruebas documentales claras. El 18 de abril de 1981 el Arzobispo de Oaxaca Bartolomé Carrasco, aseguró que cientos de campesinos se habían internado en México para salvaguardar sus vidas. El 27 de abril del Procurador de Justicia del Estado de Chiapas informó que la frontera con Guatemala se había reforzado para evitar la entrada ilegal de centroamericanos que pudieran desplazar de sus trabajos a los mexicanos habitantes de las ciudades fronterizas (61).

Debido a lo difícil que resulta esta-

(61) "Mil Doscientos Millones en Ayuda a Refugiados"; en diario El Nacional; México, D.F., 5 de abril de 1984, p. 3. (fotostática).

blecer una diferencia entre migrantes económicos y refugiados, y dado que no existía ningún antecedente de éxodos masivos con esas características en la historia de México, la mayoría de estos refugiados fueron deportados. Esto suscitó varias críticas a nivel internacional como es el caso del Semanario alemán Der Spiegel que en julio de 1981 afirmó que "México, uno de los países más respetuosos del derecho de asilo, ha devuelto a su país a unos 400 campesinos guatemaltecos que huyeron del terror gubernamental" (62).

Ante los continuos desplazamientos de campesinos guatemaltecos a territorio mexicano, el gobierno Mexicano comenzó a asumir una postura más congruente y a dar más atención al problema. Este abordado con mucha confusión en un principio, aún no se sabía como resolver un problema de tal magnitud. Entre los obstáculos que se presentaban estaba el idioma; la mayor parte eran indígenas monolingües; además la mayoría eran campesinos que lo único que sabían hacer era cultivar el campo y por lo tanto su integración resultaba difícil.

La concesión de asilo a los guatemaltecos fue ofrecida el 1º de julio de 1981 después de una reunión donde participaron los Secretarios de Go-

(62) "Fin a Deportaciones Masivas; Asilo Político Selectivo"; en revista Proceso; México, D.F., 6 de julio de 1981, No. 244, p. 24.

bernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y el Procurador General de la República. Dichos funcionarios concluyeron que previo estudio de cada caso, el gobierno de México estaría dispuesto a conceder asilo político a los guatemaltecos que se hubieran internado en territorio nacional. Entre los acuerdos adoptados, la Secretaría de Gobernación se comprometió a estudiar cada caso para dictaminar "si en la persona atendida existen o no elementos que la hicieran objeto de persecución política y de que por lo mismo su libertad, integridad física o su vida estuvieran en peligro", la resolución agrega que "en caso de encontrarse estos riesgos, la persona recibirá asilo político y de no encontrarse estos elementos, será retornada a su país" (63).

Este criterio fué criticado por Alfredo Witschi Cestari, funcionario del ACNUR quien atribuye a este tipo de asilo, practicado por casi todos los países latinoamericanos, un carácter elitista, porque generalmente se concede a dirigentes políticos o sindicales, catedráticos, etc. ya que para otorgarlo se requieren claras evidencias de persecución y no únicamente un temor de persecución por razones religiosas, políticas o de otra índole como lo señala el ACNUR (64).

(63) "Fin a las Deportaciones Masivas; Asilo Político Selectivo"; op.cit.,p.25.

(64) Ibid.

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir que México, ante lo novedoso del problema y por no contar con ningún tipo de antecedentes, ni figuras jurídicas adecuadas, ni poder llevar algún control sobre estos flujos migratorios, se vió obligado en un principio a deportar a la mayoría de estos refugiados que no llenaban los requisitos tan rígidos que establecían sus leyes migratorias para poder considerarlos asilados.

Ante las duras críticas de las que fue objeto por parte de la comunidad internacional y ante las campañas que los organismos defensores de derechos humanos habían lanzado para proteger a los campesinos guatemaltecos (Amnistía Internacional había lanzado una importante campaña internacional dirigida a poner fin a la ola de asesinatos, torturas y secuestros que habían costado la vida a miles de guatemaltecos; además la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala había realizado una serie de informes donde daba cuenta de los atropellos de los cuales eran víctimas millares de campesinos guatemaltecos (65); el Gobierno Mexicano se vió precisado a adoptar medidas eficientes para resolver este problema.

El paso más importante fue la creación

(65) Los Derechos Humanos en Guatemala; ed. Amnistía Internacional, Costa Rica, 1980, p. 25.

de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) quien sería el conducto para invitar a representantes de ACNUR a que apreciaran las actuaciones que se realizaran así como las resoluciones que se emitieran en cada caso.

2.- LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR).

El 22 de julio de 1980 aparece en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del entonces presidente José López Portillo, por el cual se crea la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados como un órgano permanente del gobierno mexicano, integrado por los representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social, cuyo propósito es el de procurar medios de ayuda y protección sistemática, organizada y a través de un solo conducto, a aquellos extranjeros que solicitan refugio en nuestro país, al haber salido del suyo para ponerse a salvo de las persecuciones de las que eran víctimas.

Los motivos que alientan la creación de este organismo son los siguientes:

- Los principios doctrinales en los

que México sustenta su política exterior, su sólida tradición de apego a los derechos humanos y al ejercicio de sus libertades, cristalizados en una práctica constante en materia de asilo que lo ha distinguido en la comunidad internacional.

- La situación de hecho, es decir, la admisión de un importante número de perseguidos políticos en los últimos años en nuestro país. Esto lleva a la necesidad de abordar el problema de los refugiados de una manera integral y de crear un organismo especializado capaz de determinar quienes son, cuantos son y de elaborar programas de protección y ayuda que se requieran.

Los objetivos básicos de COMAR son:

Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en territorio nacional; proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados; aprobar los proyectos de ayuda a refugiados en el país; buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados; expedir el reglamento interior y las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines (66).

(66) Art. 2o. del Acuerdo Presidencial que creó la Comisión Intersecretarial para Estudiar las Necesidades de los Refugiados Extranjeros en Territorio Nacional; en Diario Oficial, 22 de julio de 1960.

La Comisión tiene carácter permanente y funge como presidente el Secretario de Gobernación. La Comisión se auxilia con un Secretario Técnico integrado a su vez por un funcionario de cada una de las Secretarías que forman parte de la Comisión. El Secretario Técnico cuenta con un coordinador que funge al mismo tiempo como elemento ejecutivo de la propia Comisión a través de una oficina administrativa, en la cual tiene a su cargo la atención específica y directa de los refugiados, el estudio de sus intereses y necesidades así como los programas de protección y asistencia (67).

Durante sus primeros años posteriores a su creación, COMAR desempeñó un papel poco claro. Primeramente, en los primeros meses de 1981 cuando el fenómeno comenzó a manifestarse en toda su magnitud, la deportación masiva de grupos de guatemaltecos asentados en Chiapas prevaleció. En julio de 1981 en una acción conjunta entre autoridades militares y migratorias de México, se expulsó a cerca de mil refugiados en la región de la Frontera Echeverría, Chiapas. Muchos de los expulsados cayeron en manos del ejército guatemalteco y otros de dispersaron en los cerros sin poder saber cual sería su suerte. La reacción no se dejó esperar, Gabino Fraga, entonces Coordinador de

(67) Ibid.

la COMAR, renunció a su cargo, este acto fue el reconocimiento de que no era posible cumplir en esas circunstancias, con la tarea que el propio estado le había encomendado.

Durante varios meses la Comisión estuvo acéfala, poniéndose de manifiesto con ello que el gobierno no lograba conciliar la existencia de dos políticas contradictorias hacia los refugiados, paradójicamente aplicadas por la misma dependencia: la Secretaría de Gobernación. Es decir, mientras las autoridades migratorias pugnaban por medidas restrictivas a la inmigración y dificultaban seriamente el asentamiento pacífico de los refugiados, dicha Comisión se empeñaba en regularizar su estancia en el país y en proveerlos de los medios necesarios para su subsistencia. Con el nombramiento de Luis Ortiz Monasterio a la cabeza de COMAR, éste replanteó nuevamente la necesidad de diseñar una clara política de recepción y protección a refugiados. Las fricciones con la Dirección General de Servicios Migratorios continuaron y se realizaron nuevas deportaciones. Las cada vez más intensas reacciones públicas a estos hechos permitieron a la Comisión plantear el establecimiento de un estatuto jurídico especial para los refugiados guatemaltecos.

Poco después se anunció un programa de regularización de extranjeros indocumentados en el

sur y se volvió a poner en vigencia el formulario migratorio 8 que les permitiría el libre tránsito por la frontera durante un período de tres meses renovables cada año. Si bien esta categoría no constituía un reconocimiento expreso del fenómeno de los refugiados, tampoco les negaba el derecho territorial consignado en la figura de asilo.

Pero al mismo tiempo en que todas estas organizaciones realizaban grandes esfuerzos en beneficio de los campesinos guatemaltecos funcionarios de Servicios Migratorios desarrollaban una campaña de deportaciones, hostigamiento, etc. El prestigio de México en la concesión del asilo se vió de nuevo deteriorada en 1983, debido a los abusos que cometían varios funcionarios, entre ellos César Marcos Morales, delegado de Servicios Migratorios de Ciudad Cuauhtémoc, quien fué denunciado varias veces en distintos periódicos por los atropellos que cometía. El investigador histórico de la Academia Española de Granada, José Concepción de León, hizo notar que la Dirección de Servicios Migratorios toleraba el indigno proceder de varios funcionarios y recordó que el ACNUR había manifestado en una ocasión no desear tener más tratos con el director general de Servicios Migratorios, Mario Vallejo Hinojosa (68).

(68) LORENZO YANEZ: "Funcionarios de Servicios Migratorios Manchan la Política Externa de México"; en diario Últimas Noticias; México, D.F., 13 de abril de 1984, p. 3.

Por otro lado, un grupo de asociaciones Humanitarias, intelectuales, personajes y residentes de Estados Unidos, Francia y Suiza enviaron una carta al Presidente Miguel de la Madrid en la que solicitaron se extendiera su protección a los refugiados guatemaltecos que eran víctimas de procedimientos de expulsión por parte de las autoridades migratorias (69).

Estas continuas incongruencias entre los postulados de política exterior mexicana en cuanto al problema del derecho de asilo y las prácticas de los funcionarios migratorios, lesionó el prestigio de México en el exterior, a su vez que reveló la ambigüedad con la que se seguía manejando este asunto.

En 1983 el problema presentaba dimensiones gigantescas. Existían alrededor de 46,000 refugiados asentados en campamentos y no tomaba en consideración a todos aquellos refugiados que se encontraban también en territorio nacional, en el Soconusco, por ejemplo.

Esto llevó, durante 1983, a la necesi

(69) "Protección a Refugiados Guatemaltecos"; en revista Tiempo; México, D.F., 6 de febrero de 1984, (fotostática).

dad de definir alternativas para solucionar ese problema. En una reunión de intercambio de información y opiniones con otras dependencias del Gobierno de la República, surgieron dos alternativas:

- El reconocimiento de su derecho fundamental de buscar su repatriación voluntaria por medio de negociaciones con el Gobierno de Guatemala.

- Su reubicación en territorio nacional (70).

De acuerdo al mismo criterio que la ACNUR, la primer alternativa fue considerada como la ideal y por lo tanto en agosto de 1983 se celebró una reunión de COMAR para llevar a cabo conversaciones con el Gobierno de Guatemala a fin de convenir acerca de los medios adecuados para la repatriación de los refugiados.

Para tal efecto se acordó que los Secretarios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Trabajo y Previsión Social, viajaran a la zona fronteriza para que pudiesen obtener la información necesaria tendiente a confirmar la actitud del gobierno

(70) Informe sobre la Situación de los Refugiados Guatemaltecos; proporcionado por COMAR; julio 27 de 1984, p. 23.

de Guatemala de recibir a aquellos refugiados que ac
cedieran a regresar a Guatemala, proporcionándoles
las condiciones necesarias para su reintegración a
la vida del país y asegurándoles la protección de
sus derechos y personas.

Como resultado de las conversaciones
sostenidas entre el Ministro de Relaciones Exterio-
res de Guatemala y el Secretario de Relaciones Exte-
riores de México, se constituyó una Comisión Bilate-
ral que buscara las medidas necesarias para la repa-
triación. Dicha Comisión estableció un esquema de
recomendaciones y mas tarde elaboró un Proyecto de
Propuestas que la parte guatemalteca presentó a su
gobierno. Dicho proyecto confiaba a las fuerzas mili-
tares la seguridad de los refugiados sin señalar ni
definir cómo iban éstos a ser ubicados, ni de que
forma iban a recuperar su autosuficiencia, etc. Por
lo tanto se concluyó que las posibilidades para lle-
var a cabo esta repatriación voluntaria eran mínimas
debido a la ambigüedad del Gobierno Guatemalteco y a
la falta de garantía que ofrecía a los refugiados.

3.- SESION DE LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFU- GIADOS DE 1984.

Durante su primer sesión en 1984, la
Comisión precisó que todos los refugiados guatemalte

cos se encontraban legalmente amparados mediante documentos extendidos por la Dirección de Servicios Migratorios.

En febrero tomó posesión como Coordinador de la COMAR el Embajador Oscar González y expresó que las acciones de dicho organismo se apegarían a los principios postulados en la política exterior mexicana. Un nuevo año comenzaba para COMAR, un año nuevo de dificultades: violaciones al territorio, política de reubicación, etc.

La incursión a territorio nacional de un grupo de guatemaltecos armados y vestidos con el uniforme del Ejército Guatemalteco, que asesinaron a seis refugiados el día 30 de abril, fue uno de los acontecimientos más sobresalientes. La reacción por parte de México no se hizo esperar, la Secretaría de Relaciones Exteriores presentó una enérgica nota de protesta al Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala exigiéndole la investigación exhaustiva de los hechos para determinar quiénes habían sido los responsables y sancionarlos. Asimismo demandó al Gobierno Guatemalteco la toma de medidas pertinentes para evitar la repetición de actos similares. Esta nota levantó fuertes protestas por parte de algunos funcionarios mexicanos que opinaron que no se podía concluir sin pruebas que se trataba del Ejército Guate-

malteco, sin embargo ya a lo largo de los anteriores años habían habido acciones similares y la gente residente en los campamentos y poblaciones aledañas, aseguraban que se trataba del Ejército de Guatemala.

Por su parte, el Gobierno de Guatemala insistió en no ser el responsable de esa acción y el Embajador de ese país en México, ex-presidente Julio César Montenegro, afirmó que "un país que admite refugiados de otra nación, adquiere el compromiso jurídico y político de velar por su integridad" (71). Nota irónica que refleja la postura de Guatemala. También exigió que el gobierno Mexicano demostrara la veracidad de tales aseveraciones. Este nuevo incidente introdujo una mayor tensión en la ya de por sí compleja relación entre los dos países y que fue vista como una provocación para que México militarizara su frontera, lo que agravaría la situación en el Istmo.

A raíz de esto, situación que ya se había presentado en años anteriores, se planteó una nueva estrategia a seguir: la reubicación de dichos refugiados en nuevos asentamientos alejados de la frontera: en Campeche y Quintana Roo. Para tales efectos

(71) RAUL CARRANCA Y RIVAS: "¿De quién son los Refugiados?"; en diario El Día; México, D.F., 17 de abril de 1984, p. 11.

tos el Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett dió a conocer en 11 enunciados las acciones y criterios de la COMAR:

1. El Gobierno Mexicano mantiene y mantendrá incólumes sus principios y tradiciones en materia de asilo político, protección a refugiados y solidaridad humanitaria.

Hay que destacar la participación de México en los foros internacionales en pro de la defensa de los Derechos Humanos del hombre. México se ha destacado por su lucha activa por preservar estos derechos y más aún si se trata en su propio territorio. Durante el debate del XXXV período de las Sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR celebrado en Ginebra en octubre, el Embajador Oscar González enfatizó que para los mexicanos es indiscutible que el valor supremo del asilo es el respeto y protección de la vida humana y destacó el hecho de que esta institución haya sido practicada numerosas veces por México (72).

2. Los ciudadanos guatemaltecos asentados en los campos de refugiados en la frontera sur del país, constituyen un grupo que llegó a México huyendo de

(72) "Defendió México en Ginebra el Derecho de Asilo"; en diario La Prensa; México, D.F., 12 de octubre de 1964, p. 3. (fotostática del discurso).

condiciones de violencia y peligro inminente y por lo tanto fueron admitidos y reciben el tratamiento de refugiados, es decir, la protección y asistencia del gobierno de la República.

Este punto me parece muy importante pues como anteriormente se había comentado, aquí se hace hincapié en que los guatemaltecos asentados en los campamentos no son migrantes económicos sino refugiados y por lo tanto se descartan los diversos planteamientos del Gobierno Guatemalteco que les niegan ese carácter y que consideran que existen bases de guerrilleros entre esos grupos.

3. La actual ubicación de los refugiados, precaria y circunstancial, en 80 diferentes campamentos, a escasa distancia de la línea divisoria con la República de Guatemala y su dispersión en 300 Km. de frontera en lugares de muy difícil acceso, dificultan enormemente la satisfacción a sus necesidades de alimentación, vestido, salud y educación, que se han venido atendiendo y además genera una situación de peligro permanente a su seguridad y un riesgo de constantes fricciones internacionales.

El asentamiento de dichos campamentos cerca de la frontera con Guatemala, ha provocado varios incidentes a lo largo de estos últimos años, el último fué el 30 de abril que se comentó anteriormen

te. Lo que busca el gobierno mexicano es evitar todo foco de provocación que pueda ocasionar dificultades entre ambos gobiernos; de por sí la situación ya es difícil, pues México ha aceptado a estas personas en calidad de refugiados y ésto implica afirmar que el gobierno de Guatemala ejerce violencia contra determinados grupos.

4. Ha tomado la decisión de reasentar a los refugiados por las razones anteriores y además porque su actual ubicación impide su paulatina incorporación a una vida productiva conforme a los derechos humanos. Mantener indefinidamente aislada e inactiva a la población refugiada, constituye una discriminación contraria a la dignidad humana. La reubicación persigue su paulatina incorporación a un habitat productivo y digno.

Ya que la repatriación voluntaria no es factible, se busca integración de estas personas a la población local. Hay que tomar en cuenta la situación de los núcleos locales de población, los cuales cuentan con situaciones precarias de existencia y el hecho de incorporar nuevos elementos podría desestabilizar aún más su condición. México debe fomentar primero el desarrollo de estos núcleos locales para que se encuentren en la posibilidad de recibir nuevos habitantes ya que de lo contrario ésto provocaría grandes desequilibrios. Se deben seguir patrones como algunos de los aplicados por el ACNUR en

Africa, donde las condiciones son semejantes y los cuales fomentan el desarrollo de las poblaciones locales al mismo tiempo de incorporar a los núcleos de refugiados que llegan al país.

5. Iniciar la reubicación no significa que se pierda de vista la eventual repatriación voluntaria. En tal caso se han buscado y se seguirán buscando fórmulas para lograr este objetivo, siempre y cuando se convengan en conjunción con organismos internacionales, conste una clara manifestación de la voluntad de los refugiados en tal sentido, y existan las condiciones aceptables para su seguridad y re-incorporación en sus lugares de origen. En todo caso el gobierno mexicano no forzará en modo alguno la repatriación.

La repatriación voluntaria es considerada como la solución ideal, pero por el momento no se avisa ninguna posibilidad que permita suponer que los refugiados pedirán su repatriación.

6. México ha condenado los incidentes lamentables que han producido la muerte de varios refugiados en los lugares próximos a la frontera con Guatemala y la Secretaría de Relaciones Exteriores ha enviado oportunamente las notas diplomáticas de protesta ante el gobierno guatemalteco en los términos que cada situación demandaba, con apego a los principios de derecho internacional.

Este punto sostiene y defiende la postura que México ha tomado ante las agresiones que ha sufrido; como se examinó anteriormente estas notas han sido criticadas por el gobierno de Guatemala que no les dió la importancia que poseen. México ha actuado conforme al Derecho Internacional y de ninguna forma se ha excedido en sus peticiones, ya que al pedir a Guatemala la clarificación de dichas violaciones en virtud de los numerosos testimonios de las víctimas que coinciden en señalar que habían sido elementos del ejército guatemalteco los responsables, no lo está acusando directamente, pero existe una gran duda (sobre todo sospecha, basta recordar los famosos escuadrones de la muerte); se pide que desde su territorio realice las investigaciones pertinentes que puedan llevar al esclarecimiento de los hechos.

7. El concepto mismo de refugiado no ha sido definido en términos universalmente aceptados; no obstante, México se ha caracterizado por haber recibido y protegido a quienes han solicitado refugio en nuestro país. A pesar de las dificultades para clasificar las características definitorias de los refugiados, es obligación y derecho del estado mexicano distinguir entre quienes buscan protección huyendo de situaciones de violencia y de riesgo a sus vidas, y las migraciones originadas en apremios de naturaleza económica. Esta distinción es importante; su ignorancia cancelaría las posibilidades de brindar protección a quienes

buscan salvaguardar sus vidas; valor que esta noble institución tutela.

Si bien es cierto que el término de refugiado no ha sido definido en términos aceptados universalmente, también es cierto que la definición del ACNUR es la aceptada generalmente y por la mayoría de los países. El refugio, o en sí la institución del asilo, es un concepto que siempre estará cargado de matices políticos por lo que nunca existirá una definición que complazca a todos los países. El hecho de que el mandato del ACNUR se haya prorrogado ya tantas veces, demuestra el hecho de su aceptación y de la eficacia de sus servicios y funciones. Por el otro lado, es bien sabido que México ha abierto siempre sus puertas a todas aquellas personas que han tenido que dejar su país por violaciones a sus derechos humanos, actualmente el problema es una situación totalmente diferente a la que se había conocido y no basta la buena voluntad sino contar con los medios e instrumentos necesarios para enfrentar esta situación.

8. Los refugiados guatemaltecos asentados en nuestra frontera sur constituyen una población civil de campesinos no beligerantes, que se desplazó en grupos familiares y comunitarios debido a las condiciones de seguridad prevalecientes. Son por lo tanto merecedores de la protección mexicana.

9. La COMAR seguirá proporcionando protección de asistencia a los refugiados guatemaltecos en los nuevos asentamientos. No habrá asentamientos de refugiados en la frontera; en los nuevos se continuará brindando en mejores circunstancias, la asistencia y la incorporación al trabajo.

Al respecto es oportuno decir que es ACNUR quien sufraga todas las erogaciones que causa la permanencia de los refugiados en México, por ser un problema que atañe a la Comunidad Internacional.

10. Para lo anterior se ha presentado un programa de reasentamiento basado en los siguientes principios y criterios:

- a. Otorgar la más alta prioridad al interés nacional.
- b. Reiterar los principios mexicanos en materia de política exterior.
- c. Respaldar la integridad étnica, comunitaria y familiar.
- d. Atender la vocación laboral original.
- e. Buscar condiciones equiparables al habitat de origen.
- f. Atender cuidadosamente el estado de salud durante el traslado y en los nuevos asentamientos.
- g. Reubicar en condiciones geográficas que faciliten la autosuficien

cia y eventual integración de los refugiados.

- h. En todo caso, brindar a los refugiados oportunidades que no desplacen o compitan con mano de obra, ni afecten derechos agrarios de mexicanos.

Los aspectos técnicos de la reubicación han sido comentados ampliamente con la representación del ACNUR en México.

Los principios y criterios en los que se va a basar COMAR para llevar a cabo su trabajo, coinciden con los criterios de ACNUR y un punto que tiene a su favor esta última es su vasta experiencia.

11. El reasentamiento de los campamentos será continuo. En razón de que tiene características de urgencia, se procederá de inmediato con los refugiados actualmente asentados en el campamento denominado "Chupadero", ya que son los que requieren de acción prioritaria.

El primer lugar de reasentamiento será el Valle de Ezná en Campeche, que cuenta con las características adecuadas: clima apropiado, baja densidad de población; sin desplazar ni competir con mano de obra mexicana y sin afectar derecho alguno de la población local.

El número de refugiados que se ubicarán en Campeche será determinado por las condiciones de espacio disponible;

para los posteriores reasentamientos se buscarán nuevos lugares con características de las ya mencionadas.

La Comisión continuará negociaciones con organismos internacionales y el gobierno guatemalteco para lograr la repatriación deseada, en los términos descritos (73).

El reasentamiento es la principal estrategia que el gobierno ha determinado para seguir proporcionando su ayuda a los refugiados. Coincidiendo con el ACNUR, esta es la mejor solución.

4.- SU REUBICACION EN LA FRONTERA SUR DE MEXICO.

Como consecuencia de las violaciones al territorio nacional en virtud de que la mayoría de los campamentos se encontraban en la faja fronteriza de Chiapas que colindaba con Guatemala, el Gobierno decidió que la única solución era la de reubicar a los refugiados pues la posibilidad de la repatriación voluntaria no era posible de ser aplicada ya que los guatemaltecos no querían regresar a su país.

La decisión resultó aceptable ya que

(73) "El Asilo Incólume; Bartlett" (editorial); op. cit.

el gobierno de México, en uso de su plena soberanía, reiteró su propósito de seguir protegiéndolos pero reubicándolos en una zona propicia para el futuro desarrollo de esos grupos, tendientes a lograr su autosuficiencia; pero distantes de Guatemala para evitar en lo futuro hechos iguales o parecidos a los que ocurrieron con anterioridad. Para México esta decisión implica el deber tomar las medidas que considera más adecuadas para proteger los derechos fundamentales de los refugiados y preservar la soberanía e integridad del país.

En un principio, sin embargo, la conducta de la Secretaría de Gobernación fue oscura y contradictoria. El Secretario, Manuel Bartlett, en declaraciones del 10 de mayo de 1984, presentó el problema como una cuestión de seguridad nacional. Según Bartlett los refugiados ponen en peligro la soberanía de México y afirmó que muchos son "refugiados económicos" únicamente y no perseguidos políticos. Agregó que los 46,000 refugiados asilados en los campamentos de Chiapas, serían trasladados a Campeche y que los que no aceptaran esa proposición, serían repatriados (74). Ese mismo día COMAR, sin hacer ninguna alusión a la información precedente dió a conocer los principios básicos que rigen la decisión gubernamental de reubicación de refugiados; sobresale

(74) FRANCISCO CARDENAS C.: "Los Refugiados"; en diario El Universal, México, D.F., mayo 18 de 1984, p. 17.

el que manifiesta la intención de México de mantener incólumes sus principios y tradiciones en materia de asilo político y los demás mencionados con el capítulo anterior.

La política de reubicación sufrió serias críticas en un principio ya que fue realizada a través de métodos "forzosos" que originaron protestas tanto a nivel local como internacional. La Comisión de Observadores Mexicanos, conformada por partidos políticos, organismos sindicales y el Movimiento de Solidaridad con el Pueblo Guatemalteco, pidió al Gobierno de México detener la reubicación forzada que venía practicando a través de presiones e imposiciones que iban desde la negación de entregar alimentos hasta la quema de campamentos y amenazas de expulsión.

En el ámbito internacional hubo protestas de varios organismos, Americas Watch, grupo privado creado en 1981 para observar la situación de los derechos humanos en el hemisferio, en un informe acusó al Gobierno de México de violar los derechos humanos de los refugiados con políticas represivas para forzarlos a reubicarse en otros estados; dicho organismo admitió el derecho de las autoridades mexicanas a reubicarlos, pero absteniéndose de ejercer métodos represivos.

La mayoría de los refugiados se opuso al traslado durante los primeros meses principalmente por la falta de confianza y por el miedo a trasladarse fuera del estado de Chiapas donde ya empezaban a adaptarse. El argumento que esgrimían era que se les debía dar más tiempo para reflexionar sobre lo que les convenía ya que se encontraban cansados de estar siendo trasladados continuamente de un campamento a otro. Sus temores radicaban en el miedo a estar tan alejados de Guatemala, ya que existe una similitud muy grande y lazos históricos muy estrechos entre guatemaltecos y chiapanecos, y a ser trasladados a regiones donde el clima, la vegetación, la gente, etc. eran completamente diferentes al habitat al que estaban acostumbrados.

Esta política de reubicación contó con el apoyo del ACNUR que consideró que el traslado propiciaría la seguridad y el desarrollo activo de los mismos, así como evitaría que se crearan fricciones entre México y Guatemala. Asimismo se verían beneficiados con el F.M.3. condicional y podrían trabajar eventualmente.

Durante el Seminario sobre Integración Productiva de los Refugiados Guatemaltecos en el Sureste de México celebrado en Bacalar, Quintana Roo el 19 de abril de 1985, bajo auspicios de COMAR

y ACNUR, se analizaron los resultados de la política de reubicación y se dieron pautas para seguir con esta alternativa y con la integración de los mismos en Campeche y Quintana Roo.

Las conclusiones y recomendaciones principales de este Seminario fueron:

- Se dijo que se habían trasladado a 18,000 refugiados y se hizo hincapié en la preocupación fundamental del Gobierno Mexicano de respetar sus derechos humanos.

- Con relación a la reticencia y negativa por parte de algunos refugiados a ser reubicados, se manifestó la intención de intensificar la campaña de convencimiento en el Estado de Chiapas. Se reconoció que la reticencia obedece a razones de orden cultural y a las tradicionales relaciones entre poblaciones guatemaltecas y mexicanas próximas a la frontera. Para lograr convencerlos se convino reestructurar los programas de traslado, empleando materiales de difusión e información apropiados, así como la organización de visitas a los nuevos asentamientos. Se expresó también que una eventual negativa al traslado podría originar que el Gobierno Mexicano se viera en la necesidad de recurrir a otras instancias y medios legales que serían negativos para el proceso de integración en los dos estados.

- COMAR y ACNUR reiteraron el compromiso de mantener la protección y la asistencia básica a todos los refugiados guatemaltecos que la precisan en el sureste del país.

Como podemos observar, México está reiterando su posición de considerar a la reubicación como la única solución posible ante el problema de los refugiados guatemaltecos que se encuentran en la frontera sur, como hemos visto, no todos los refugiados de dicha frontera se encuentran bajo la protección de estos dos organismos, por lo que sería conveniente que fueran tomados en cuenta y se determinara si son refugiados o migrantes económicos, para otorgarles protección.

Por lo que respecta a la integración:

- Se manifestó que mediante este proceso se les brinda a los refugiados la posibilidad de rehacer su vida a través del acceso al usufructo de la tierra y otras formas de trabajo; así como recibir servicios educativos y sanitarios para obtener su autosuficiencia.

- Se señaló que la población nacional local y vecina a los campamentos recibe beneficios con su presencia y con los programas de asistencia.

- Se precisó que los proyectos de integración deben preservar las diferentes expresiones étnicas y culturales guatemaltecas, así como la participación de los diferentes grupos que conforman la comunidad (75).

Existe ya una preocupación por parte de las autoridades de beneficiar a los núcleos de población locales y creo que esto es de suma importancia ya que evita todo proceso de desestabilización que pudiera producir la llegada masiva de guatemaltecos.

Considero tanto legal como moralmente justo, que los refugiados deban someterse a los lineamientos de la política migratoria que más convenga al país. México los ha recibido y les ha brindado refugio, por lo que deben sujetarse a las condiciones que dicte el gobierno. México ha tomado esta decisión tomando en cuenta su deseo de velar por los intereses de sus nacionales así como por la vida de estas personas. Por eso, a pesar de las críticas, esta medida es la más acertada ya que al mismo tiempo de cumplir con la obligación moral de darles protección, no descuidamos nuestros intereses fundamentales.

(75) Conclusiones y Recomendaciones del Seminario sobre Integración Productiva de los Refugiados Guatemaltecos en el Sureste de México; ACNUR-COMAR, Balcár, Quintana Roo, 19 de abril de 1985.

Por último, las violaciones de que fueron víctimas algunos refugiados por negarse a ser reubicados son en sí casos aislados cometidos por funcionarios menores que actuaron independientemente y no por órdenes del Gobierno.

5.- PARTICIPACION DE LA IGLESIA EN EL PROBLEMA.

La Iglesia ha tenido un papel activo dentro del conflicto de los refugiados centroamericanos. En el presente capítulo me referiré a las principales intervenciones y declaraciones que ha realizado en su lucha por preservar los derechos de estas personas.

En marzo de 1985, el sacerdote Francisco Ramírez Meza, Director de Prensa de la Conferencia del Episcopado Mexicano, declaró que la Iglesia estaba (y está), proporcionando ayuda a cien mil refugiados guatemaltecos, salvadoreños y nicaragüenses, y anunció que los obispos mexicanos habían acordado seguir proporcionando ayuda y recibiendo a los "hermanos" de países en conflicto bélico (76).

(76) ALEJANDRO ABREGO: "la Iglesia Ayuda a los Refugiados"; en diario Ovaciones; México, D.F., enero 25 de 1985, p. 4.

La Iglesia tiene una gran participación en la zona de Chiapas mediante dos organismos: el Comité Internacional de Migración y la Comisión Internacional de Migración que están trabajando en el traslado de los refugiados a Canadá y Australia, países que tienen un sistema de aproximadamente mil 500 cuotas anuales y donde cada emigrado tiene la opción de llevarse consigo a su familia (77).

En reiteradas ocasiones, la Iglesia ha pugnado porque la Frontera Sur se mantenga abierta a los guatemaltecos refugiados para que éstos puedan ingresar en México. La Iglesia ha manifestado que seguirá dando atención a estas personas cualquiera que sea el lugar donde se encuentren. Debido a que muchos guatemaltecos han sido expulsados por no haber sido considerados "refugiados", sino más bien "migrantes económicos", el Secretario Ejecutivo de la Comisión Episcopal Mexicana (CEM), Manuel Gómez, ha expresado que esto se debe a que los problemas políticos han influido en el desarrollo económico del país y esto ocasionaba el flujo de guatemaltecos a México, por lo tanto la Iglesia considera que si bien muchos de los guatemaltecos podrían ser considerados como migrantes económicos, ésto sería un efecto correlativo de la situa

(77) "Demandan los Obispos Mantener Abierta la Frontera Sur a Guatemaltecos Refugiados"; en diario Uno mas Uno; México, D.F., 11 de mayo de 1985, p. 12.

ción política del país (78).

El Obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz, es uno de los principales voceros de la Iglesia Católica en la defensa de los refugiados. El Obispo cuenta con gran peso en la comunidad religiosa de la región así como en los medios eclesiásticos estadounidenses. Algunas de sus declaraciones, principalmente en las que denunciaba que en la reubicación de los refugiados se estaban usando métodos represivos, no han sido de ningún agrado del gobierno, a pesar de esto, sigue en plena actividad en su campaña por asumir la defensa de los refugiados. Durante el mes de mayo de 1985 en un viaje a Washington, sostuvo que la Iglesia nunca había estado en contra del Gobierno Mexicano por la cuestión de la reubicación, pero "la manera en que pretendían hacerlo era injustificable" (79). En algunos de sus frecuentes comunicados ha declarado que el ACNUR "ha perdido parte de su capacidad crítica de protección y defensa" (80). Asimismo, en torno de estos comunicados, reiteró el compromiso de su diócesis con México, su reconocimiento a su política exterior y al Grupo Conatadora, reconociendo el legítimo derecho de México a

(78) "Demandan los Obispos Mantener Abierta la Frontera Sur"; op. cit., p. 4.

(79) "Voluntaria la Reubicación de los Refugiados: Samuel Ruiz"; en diario Uno mas Uno; México, D.F., 6 de mayo de 1985, p. 11.

(80) JUAN BALBOA: "Se Agrava la Situación de los Refugiados Guatemaltecos"; en diario La Jornada; México, D.F., 7 de marzo de 1985, p. 6.

asegurar la estabilidad de sus fronteras y a encontrar soluciones adecuadas a los problemas de Seguridad Nacional, a esto agregó: "...no limita la actitud que la Iglesia ha asumido de colaboración crítica, apoyando lo que vaya en beneficio y denunciando las arbitrariedades y presiones" (81).

Respecto a la reubicación, la Iglesia, representada por los Obispos de la Región Pastoral Pacífico Sur, emitieron el miércoles 23 de mayo de 1984 su Documento número 2 "Sobre la Situación de los Refugiados", sobre la base que "Cristo mismo fué un refugiado". El Documento de 17 páginas, dividido en 62 puntos, dice en el capítulo de los Hechos:

Aunque es muy amplia la ayuda que nuestra Iglesia ha procurado canalizar a los refugiados, siempre hemos evitado toda duplicidad completando la labor de COMAR (Punto 33).

Tenemos que denunciar a la Nación y al mundo entero las violaciones de nuestro territorio nacional o de nuestro espacio aéreo que el Ejército, la aviación y las patrullas civiles de Guatemala realizan... y que han ocasionado advertencias prudentes y protestas formales de nuestro Gobierno ante las autoridades de Guatemala (Punto 36).

Sería injusto, inadecuado e inoportuno, culpar a los refugiados de estas prácticas provocativas. Con ello únicamente

(81) Ibid.

te se desviaría la atención de la verdadera causa de nuestras dificultades (Punto 37) (82).

En el capítulo "Peticiones al Gobierno Mexicano", los Obispos solicitan que se mantengan abiertas las fronteras a los perseguidos políticos; que se den instrucciones a los agentes migratorios y autoridades nacionales en la frontera para que no se niegue protección a estos refugiados, ni impidan su ingreso al territorio nacional; que se reafirme en foros nacionales e internacionales el "origen político" de las continuas corrientes migratorias de Centroamérica a México; que se respeten los valores étnicos y culturales, así como los lazos ecológicos y humanos que los unen con el ambiente y las poblaciones de Chiapas (83).

...cualquier medida que instancias nacionales o internacionales tomen respecto a los refugiados, sean primeramente dialogadas y discutidas con ellos, respetando absolutamente los acuerdos a que conjuntamente se llegue, evitando cualquier tipo de presión o manipulación.

...no veremos con buenos ojos cualquier cosa que se pretenda imponerles

(82) "Los Guatemaltecos se Niegan ir a Campeche y Quintana Roo"; en Revista Proceso; México, D.F., 28 de mayo de 1984, pp. 25-27.

(83) Ibid.

en forma violenta... nos parece inoportuna e inconveniente la medida de reubicarlos hasta los Estados de Campeche y Quintana Roo (84).

Afirmaron también que en Chiapas existen predios disponibles para que sean reubicados y de clara que están dispuestos a colaborar con las autoridades locales en la compra de dichos predios, así como en el traslado y mejoramiento de los nuevos asentamientos (85).

Por último, cabe destacar el cónclave de Obispos en Tegucigalpa, Honduras, a que citó el Arzobispo de El Salvador, Arturo Rivera y Damas en febrero de 1985. Aquí se analizó la situación de los asilados políticos y en ella, Rivera y Damas dió la definición de lo que ellos consideraban como asilado político:

No solo el que sale de su país por razones políticas o de guerra es un afectado, sino que también se expatriá quien sufre oir cuestiones económicas. Igual se considera que sucede con las personas que huyen de sus países porque sus vidas, seguridades o libertades han sido amenazadas por la violen-

(84) "Los Guatemaltecos se Niegan ir a Campeche y Quintana Roo"; op. cit., pp. 25-27.

(85) ABRAHAM GARCIA IBARRA: "Columna Repertorio Político" en diario El Día; México, D.F., 29 de mayo de 1984, p. 6.

cia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hubiesen perturbado gravemente el orden público. El problema de los refugiados es de carácter endémico. Ante esa situación, estamos convencidos de que la Iglesia puede dar una respuesta al problema (86).

En esta reunión participaron conocidas personalidades religiosas de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Ecuador.

Por lo anterior, podemos comprobar que la Iglesia está interviniendo en el problema de los refugiados activa y directamente tanto a través de declaraciones y manifiestos, como por medio de acciones que inciden directamente sobre los centroamericanos. Lo importante de esto es analizar hasta que punto esta intervención puede o no incidir en la política gubernamental. Primeramente hay que citar el artículo 130 Constitucional que dice:

... los ministros de los cultos nunca podrán en reunión pública ni privada, constituida en junta, ni en actos de

(86) SALVADOR MINJARES: "Reunión de Obispos en Tegucigalpa, Honduras; en diario La Prensa, columna Principal; México, D.F., 21 de mayo de 1985. (Fotostática).

culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derechos para asociarse con fines políticos...

Como se puede observar, las declaraciones anteriores violan muy claramente este precepto, pues el clero, al señalar que el problema de los refugiados recae dentro de su competencia y que es su obligación moral y espiritual ayudar a estos grupos, está en varias ocasiones criticando la política gubernamental y proponiendo distintos lineamientos que se deberían seguir. Tomemos el caso de los Estados Unidos donde bajo el rubro de "Movimiento de los Santuarios" varias órdenes religiosas han emprendido una campaña de desobediencia civil, al violar las leyes migratorias de Estados Unidos y recibir en sus instalaciones a refugiados centroamericanos que su gobierno se ha negado a recibir. En virtud de la influencia que tiene entre sus seguidores, esta campaña ha sido acogida por varios ciudadanos norteamericanos que han abierto las puertas de sus hogares a refugiados centroamericanos (87).

La Iglesia Católica Mexicana cuenta

(87) PAUL TAYLOR: "Sanctuary Activists Aid Latin American Refugees"¹⁵; en diario The Washington Post; Washington, D.C., 16 de febrero de 1985. (Fotostática).

con una gran área de influencia en nuestro país. En el Sur ya se han formado comités de solidaridad cristiana con los guatemaltecos y a través de sus comunicados está influyendo en el pensamiento de sus seguidores. A nivel internacional la Iglesia cuenta con gran prestigio además de distinguirse en virtud de su carácter puramente humanitario, por lo que sería dificil impedir que interviniera. Si se contara con una legislación sobre la materia, sería más clara la definición de competencias y se conocerían los lineamientos del Gobierno Mexicano en torno a los refugiados.

6.- LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS FUERA DE LA PROTECCION DE LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS Y DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS.

Los 1,500 Km. de frontera sur de México, lo unen con Belice y Guatemala. A raíz de la incorporación voluntaria del Soconusco a México en 1853, la frontera se extendió hasta el río Tilapa y fue hasta el Tratado de Límites y Aguas firmado por D. Porfirio Díaz en 1889 que se hace un canje de una región de la costa, que fracciona al Soconusco, por un pedazo de sierra; desde entonces nos limita el Suchiate. El río Suchiate no es ni grande ni hondo por lo que la filtración de centroamericanos a México es fácil y no existe ningún medio para controlarlo. Es en esta

región donde existe el mayor número de centroamericanos, principalmente guatemaltecos, ilegales y que no gozan de la protección de COMAR ni de ACNUR (88).

El hecho de que hace apenas algunos años se iniciara la comunicación por tierra con la región central de la República Mexicana, ha motivado que gran parte de su abastecimiento alimenticio y de sus necesidades de mano de obra, sigan dependiendo en gran parte de Guatemala. Existe una estrecha relación de trabajo con nuestros vecinos que gira en torno al café. Millares de campesinos guatemaltecos entran cada año para trabajar durante la temporada de cosechas, se calcula que entre jornaleros temporales y refugiados sin asentamiento ni control, existen alrededor de 75,000 guatemaltecos.

Las condiciones en las que viven son inhumanas. Muchos de ellos son enganchados por traficantes de mano de obra y conducidos a estas fincas donde a base de endeudamientos forzosos, se ven obligados a trabajar hasta poder obtener un poco de dinero que les permita regresar a su lugar de origen.

La Comisión de Asuntos Fronterizos del Sur de la República ha denunciado esto en numerosas ocasiones, al respecto dice:

(88) ARTURO MARTINEZ NANTERAS: "El Soconusco: El Chamizal del Sureste"; en diario Uno mas Uno; México, D.F., 16 de octubre de 1984, p. 8.

El enganchador recibe, por trasladar y mantener un peón proveniente de Los Altos de Chiapas, unos 450 pesos puesto en las fincas del Soconusco, en tanto que por uno guatemalteco obtiene entre 50 y 80 pesos.

Algunas veces el enganchador se encuentra "oficializado" ante el Sindicato de Trabajadores Agrícolas de los Altos de Chiapas, lo que significa que debe registrar a los jornaleros enganchados y cubrir el pago de cierta cantidad (12 pesos por jornalero en la actualidad) por concepto de "cuota sindical" y aportación al municipio de donde son originarios los trabajadores.

La proporción de extranjeros en las poblaciones visitadas normalmente excede el 50 por ciento. Existe la posibilidad de sustituir a un trabajador mexicano por un extranjero, que dada su condición de ilegal no está en condiciones de reclamar los derechos que nuestra Constitución y nuestras Leyes establecen.

Aparentemente no existen medidas efectivas para ejercer un adecuado control sobre esta situación, de manera tal que la relativamente abundante disponibilidad de esa mano de obra, constituye un factor determinante del ingreso y las demás condiciones en que se desenvuelve la actividad de los jornaleros agrícolas mexicanos (89).

Estos trabajadores viven hacinados en

(89) Informes de las Comisiones de Asuntos Fronterizos; op. cit., pp. 17 y 18.

unas construcciones conocidas con el nombre de "galles", que son jacalones de aproximadamente 30 metros de largo por 8 de ancho en cuyo interior hay tablones alineados a todo lo largo y en tres niveles, con un estrecho pasillo al centro; aquí duermen cerca de 200 personas y en la temporada de cosechas se incrementa hasta 300 más. La jornada de trabajo comienza a las 5 a.m. tanto para hombres como para las mujeres y niños; la comida consiste en frijoles, café y tortillas y solo reciben dos alimentos por día. El aislamiento en que se encuentran la mayoría de las fincas, hace posible su explotación (90).

Una de las acciones que se ha tomado es la visita de las fincas para comprobar las condiciones en que viven los jornaleros. Sin embargo, su aislamiento hará imposible verificar constantemente si las condiciones han mejorado o no. Es muy importante tomar medidas más duras contra los dueños de las fincas que incurren en estas violaciones. El respeto a los derechos humanos debe ser el factor principal que guíe al gobierno en su búsqueda de soluciones a la problemática situación que vive esta zona.

(90) "Cien mil Trabajadores Guatemaltecos son Explotados en Chiapas: Ramírez López"; en diario Excelsior; México, D.F., 11 de enero de 1984, p. 11.

7.- CONSIDERACIONES QUE SE DEBERAN TOMAR EN CUENTA
PARA LA REGULACION DE LA INSTITUCION JURIDICA
DEL REFUGIADO.

Política Demográfica.

La continua filtración de centroamericanos legales o ilegales, provoca la desestabilización de las zonas fronterizas así como la de aquellos lugares donde se ubican. Actualmente uno de los problemas más grandes de México es su sobrepoblación y la llegada de centroamericanos viene a agravar la situación. Existen varios miles de ellos establecidos en zonas aledañas al Distrito Federal, que son considerados como sub-empleados. La llegada masiva de centroamericanos, especialmente guatemaltecos, provoca un aumento en la oferta del trabajo abaratándolo; así mismo afecta directamente al ecosistema, a los centros poblacionales y al nivel de vida de los mexicanos del área donde se asientan. Es por esto que se debe contar con mecanismos efectivos que permitan únicamente el paso a las personas que realmente temen por su vida. Además, se deben realizar programas y proyectos tendientes a regular y controlar los desequilibrios que produce la llegada masiva de refugiados.

Política de Protección a los Derechos Humanos.

Para poner en vigor nuestra larga trayectoria en materia de Derecho de Asilo y Protección a los Derechos Humanos, hay que contar con los instrumentos jurídicos necesarios que permitan salvaguardar los. Para tal motivo es de vital importancia contar con una legislación que regule este fenómeno. Aunada a esta necesidad, se encuentra la falta de mecanismos adecuados que permitan establecer con exactitud si la persona es o no refugiada. Entre los mecanismos de apoyo necesarios, sería útil contar con la cooperación de los Grupos Guatemaltecos dedicados a la protección de los Derechos Humanos en su país, ya que ellos conocen muy bien la situación de Guatemala y por consiguiente, podrían aportar datos valiosos para determinar si una persona es o no refugiado.

Política de Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional tiene como uno de sus objetivos preservar la integridad del territorio y por lo tanto el control sobre éste. La falta de control en las fronteras es signo de vulnerabilidad y atenta en contra del interés y seguridad del país. A través del fortalecimiento de la Frontera Sur y de la creación de mecanismos jurídicos adecuados que permitan controlar el grave problema de los refugiados y

el de los trabajadores temporales, nuestra política de Seguridad Nacional se verá robustecida y se fortalecerá así nuestra integridad territorial.

Política con Relación a Guatemala.

No hay duda que nuestras relaciones con Guatemala han mejorado a lo largo de este año. Sería conveniente volver a establecer pláticas con el gobierno en relación a la repatriación voluntaria de los refugiados a largo plazo. Actualmente, se ha comprobado que no existen las condiciones para la repatriación, ni la voluntad de los refugiados de regresar a su país. El virtual restablecimiento de la protección a los derechos humanos, haría factible una posible repatriación. De gran importancia serán las elecciones programadas para noviembre, que aunque no hay que ser demasiado optimistas, por lo menos significan un avance hacia la democracia y seguramente con llevarán grandes cambios sociales en el país.

Política con Relación a Estados Unidos.

El Proyecto de Ley Simpson Mazzoli, que ciertamente será aprobado en un futuro cercano, cerrará la frontera norte a muchos de nuestros conciudadanos que trabajan temporalmente en ese país, por lo que se verán obligados a buscar empleo aquí. Ante esta situación, México debe recuperar el control de

su Frontera Sur para impedir la entrada de centroamericanos que quieran venir a trabajar al país o cruzar a Estados Unidos para mejorar su situación económica. Existe otro punto muy delicado e importante que tocar en relación a nuestro vecino del Norte.

En el Coloquio del "Reto Jurídico del Derecho de Asilo" celebrado en el Colegio de México el 25 y 26 de junio de 1985, el investigador Sergio Aguayo dió a conocer las tres políticas estadounidenses en torno a los centroamericanos:

- Frente a los centroamericanos en Estados Unidos, el Gobierno no quiere que permanezcan ahí por lo que les deniegan la solicitud de asilo.

- Buscan fortalecer la tradición de asilo Latinoamericano para fomentar que los centroamericanos se queden en Latinoamérica y lograr así que permanezcan fuera de su país.

- Buscan convertir a un flujo de refugiados en instrumentos políticos para convertirlos en comunidades combatientes, lo que serían los contras (91).

(91) Notas tomadas de la intervención del investigador Sergio Aguayo, durante el Coloquio del Reto Jurídico del Derecho al Asilo.

Para poder analizar el impacto de esta política, es conveniente citar el Proyecto que tendrá repercusiones en nuestro país. Es el Immigration and Naturalization Service (INS) el creador de este proyecto que lleva el nombre de: Aliens and Nationality: Asylum Procedures (Extranjeros y Nacionalidad: Procedimientos de Asilo) y que tiende a modificar los procedimientos que se usan para la concesión de asilo y para la deportación, de acuerdo con el Acta de Refugiados de 1980. Las partes que nos interesan son:

En lo que concierne al poder discrecional de la autoridad competente, se citan algunos criterios que pueden ser adversos para el otorgamiento del asilo, de ellos sobresalen dos:

- Evidencia de que el extranjero ha dejado de huir de la persecución de que es objeto y ha encontrado protección en un país que es signatario del Protocolo de 1967 de las Naciones Unidas o que provee protección semejante.

- Evidencia de que existe una oportunidad para que sea reubicado por un tercer país, donde la persona no sea objeto de persecución.

En la parte referente a la denegación

del asilo, el texto establece que el extranjero que haya sido "reubicado firmemente" (firmly resettled), en un país, se le denegará el asilo en Estados Unidos. Por "reubicado firmemente" se entiende lo si siguiente:

Si se le ha ofrecido calidad de residente, ciudadanía o alguna forma de reubicación por otro país distinto de los Estados Unidos y ha viajado o entrado en este país como consecuencia de su fuga de la persecución en su país de origen.

Cualquier persona que aplique para que se le conceda asilo y que diga no haber estado reubicada en firme en otro país, debe demostrar que las condiciones de su estancia en ese país fueron restringidas por la autoridad local y que se les denegó permanecer en ese país.

Cualquier persona que ha sido reubicado en firme en otro país, no resulta elegible para que se le de la modalidad de refugiado en Estados Unidos.

Este proyecto está siendo considerado a nivel público y ha provocado varias inconformidades por parte de diferentes sectores que opinaban que va en contra del Acta de Refugiados de 1980. El

Comité de Abogados Pro-Derechos Humanos en un reporte realizado en 1985, considera que este proyecto es inconsistente con el Acta de Refugiados de 1980 en tres grandes áreas; la que nos interesa es la que se refiere al ejercicio del poder discrecional en los aspectos anteriormente citados, que resultan adversos para que otorgue el asilo. El Comité dice que en virtud de esto, las autoridades inmigrantes pueden rechazar la inmigración de centroamericanos, basándose en que México da la suficiente protección a los refugiados centroamericanos, a pesar que en muchos casos los individuos que soliciten el asilo presenten pruebas suficientes que demuestren que tienen un temor fundado de que sus vidas corren peligro (92).

Por lo que se refiere a la nueva definición de "reubicación firme", El Comité opina que no resuelve el problema real del refugio, ya que no es una parte esencial del concepto de refugio, como lo sería el principio de "no devolución", ya que lo verdaderamente importante en este caso es comprobar si algún país está ofreciendo asilo en el momento en que se solicita.

Es de suma importancia realizar un se

(92) Cfr. A. HELTON y R. BRAUER: Report on Selected Problems in the Asylum Regulations Now Being Considered for Issuance for Public Comment by the IMS; Lawyers Committee for Human Rights, July 1985.

guimiento de este Proyecto para poder determinar los alcances del mismo. A pesar de que aún no ha sido aprobado, muchos de sus enunciados son puestos en práctica ya que forman parte de la política del INS. Sería conveniente llevar a cabo pláticas y reuniones de consulta con los funcionarios del INS responsables del Proyecto para poder determinar si consideran que las facilidades dadas a algunos de los refugiados centroamericanos en México, son vistas como una "reubicación firme" o como un factor adverso para la concesión de asilo en Estados Unidos.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El ACNUR es el principal organismo a nivel internacional encargado de la atención a los refugiados.

SEGUNDA.- En el ámbito internacional, nuestro país se ha caracterizado por el apoyo que ha brindado a la ONU en materia de indocumentados.

TERCERA.- No obstante la problemática que representa el dar acogida a una cantidad considerable de refugiados, México se ha distinguido por el auxilio que se les ha brindado.

CUARTA.- No obstante que el Protocolo de 1967 podría representar violaciones a las leyes mexicanas, se ha respetado con objeto de no negar asilo a los refugiados.

QUINTA.- Con independencia de que la Declaración de Derechos Humanos considera al asilo como un derecho, la mayoría de los gobiernos no lo interpreta así, y en el ejercicio de su soberanía se reserva el derecho de considerarlo.

SEXTA.- En distintas Convenciones a nivel internacional, en que se ha tratado la problemática del asilo, no se ha contemplado en toda su extensión, ya que se le ha dado el tratamiento correspondiente al refugiado.

SEPTIMA.- El esfuerzo y aportación del Gobierno Mexicano a favor de los refugiados, se podría considerar que ha resultado insuficiente debido a la falta de regulación en nuestro sistema jurídico del asilo, siendo indispensable el que se legisle sobre esta figura.

OCTAVA.-Tomando en cuenta que los conflictos que han surgido entre los países cenotroamericanos, conforme avanza el tiempo se van agudizando, se vislumbra un permanente y considerable número de refugiados en nuestro país, motivo por el cual, el Gobierno Mexicano deberá tomar las providencias pertinentes a fin de tratar de evitar que tal situación repercuta en perjuicio de nuestro país.

NOVENA.- Una posible solución al problema que representan para algunas países los refugiados, sería el establecer un sistema mediante el cual determinados gobiernos podrían aceptar un número limitado de éstos.

DECIMA.-Otra alternativa de solución al problema de los refugiados podría ser el celebrar un tratado con los gobiernos de los países de donde emigran éstos, en el cual se establezca un mecanismo a fin de asegurarles todo género de garantías y así proceder a la repatriación a sus países de origen.