

709
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**MARCO JURIDICO NACIONAL E INTERNACIONAL
DE LAS MUJERES REFUGIADAS**

FALLA DE ORIGEN

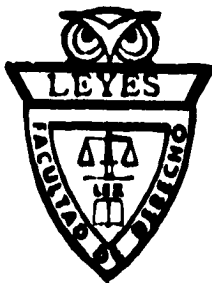
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

LAURA PEREZ PUENTE



ASESOR:

JOSE LEONEL ANDRADE ALARCON

MEXICO, D. F.

MAYO DE 1988

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 esta 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

*MARCO JURIDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DE
LAS MUJERES REFUGIADAS*

*TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO*

PRESENTA:

LAURA PEREZ PUENTE

ASESOR:

JOSÉ LEONEL ANDRADE ALARCON

Mayo de 1995

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Cd. Universitaria a 9 de mayo de 1995

C. DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

Estimado Señor Director:

La C. LAURA PEREZ PUENTE, elaboró su Tesis Profesional para optar por el grado de Licenciado en Derecho intitulada: "MARCO JURIDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DE LAS MUJERES REFUGIADAS", dirigida por el maestro José - Leonel Andrade Alarcón quien ya dió la aprobación de la tesis en cuestión con fecha 3 de mayo de 1995.

La Srta. PEREZ PUENTE, ha concluido el trabajo referido, el - cual llena los requisitos exigidos para este tipo de ensayos, por lo que - estando a cargo de este Seminario, me permito otorgar la APROBACION, para todos los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacer presente mi consideración.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

DR. LUIS MALPICA DE LAMADRID
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO INTERNACIONAL.

FALLA DE ORIGEN

A quien debo la vida: DIOS.

A mis padres, a quienes debo el significado de la verdadera justicia:

ALICIA Y GUILLERMO

Por su constante esfuerzo y dedicación.

A mis hermanas:

***IRMA, por su invaluable y constante apoyo,
¡ gracias !***

***CLAUDIA, porque esto constituya un motivo
más de su pronta titulación.***

YAZMIN, porque su triunfo no está lejos.

A mi abuelita, tíos y primos, por su constante amor. Para aquellos quienes ya lograron esta meta, pero en especial a mi prima Sandra porque, estoy segura, muy pronto la alcanzará, y a mi tía Mary, para que este trabajo represente otro motivo de superación en su vida.

A mis sinodales, especialmente a mi asesor de tesis, Lic. José Leonel Andrade, por su paciencia y dedicación para la revisión de este trabajo.

A todos mis amigos y profesores.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, Máxima Casa de Estudios, en especial a la Facultad de Derecho, germen de brillantes abogados.

MARCO JURIDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DE LAS MUJERES REFUGIADAS

INDICE

	Página
INTRODUCCION	i
CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES	1
A. Asilo	1
B. Refugio	11
C. Desplazamiento	18
D. Repatriación	19
E. Diferencias y similitudes entre asilo y refugio	21
CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS	25
A. El Refugio en la Antigüedad	25
a) Pueblo hebreo	25
b) Egipto	27
c) Grecia	27
d) Roma	28
e) El Cristianismo	28
f) La Edad Media	30
B. El Refugio en la Epoca Moderna	31
a) Europa	31
b) Creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	35
c) América	38

c.1) México y la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR)	39
CAPITULO III. LA MUJER REFUGIADA EN EL CONTEXTO JURIDICO INTERNACIONAL	42
A. El Refugio en los instrumentos internacionales	45
a) El Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	45
b) La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	47
c) La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	53
B. El Refugio en los instrumentos jurídicos regionales	31
a) La Convención de Asilo Territorial, Caracas, 1954	56
b) La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, 1969	58
c) La Declaración de Cartagena, 1984	61
CAPITULO IV. LA MUJER REFUGIADA EN EL CONTEXTO JURIDICO NACIONAL	65
A. Práctica Internacional de México	70
a) Refugiados españoles	70
b) Refugiados guatemaltecos	72

B. Práctica Nacional	76
a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	77
b) La Ley General de Población	81
c) Reglamento de la Ley General de Población	39
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFIA	97
HEMEROGRAFIA	99

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Los temas de la agenda Internacional han sido diferentes en todas la épocas. Su constitución depende de la importancia que éstos revistan para la Comunidad Internacional en general. De ahí, por ejemplo, que durante la época de la Guerra Fría, el combate al comunismo haya sido un aspecto fundamental.

Hoy día, a raíz del término de la Guerra Fría y del mundo bipolar, los temas de la Nueva Agenda Internacional versan alrededor del combate al narcotráfico, la defensa de la ecología, la democracia, los derechos humanos y la búsqueda de soluciones al grave problema de las migraciones internacionales.

Es cierto que el refugio y el asilo no son problemas nuevos; datan de épocas muy remotas. Sin embargo, es en el presente siglo cuando éstos se han agudizado.

A decir verdad, no se ha podido precisar en qué época surge, pero sí se sabe que ya en la antigüedad ciertos grupos primitivos utilizaban el poder que tenían para despojar a los más débiles de sus pertenencias y hacerlos huir hacia territorios nuevos y desconocidos, lo cual parecía carecer de importancia dado la escasez de la población.

Sin embargo, con el paso del tiempo y el aumento de la población, las sociedades se hicieron cada vez más complejas: se organizaron y aparecieron los Estados. En consecuencia, cobran especial importancia las movilizaciones masivas: los desplazados se presentan como una dificultad adicional para aquellos Estados que les brindan asilo e incluso para ellos mismos también, pues no sólo tenían que adaptarse a una nueva forma de vida, sino también acreditar su nacionalidad y presentar la documentación de identidad correspondiente ante el Estado asilante, situación que fue tornándose cada vez más complicada.

Son, entonces, el refugio y el asilo, la respuesta adecuada para aquellas personas que se sienten desprotegidas y que buscan la protección de un Estado diferente al suyo.

Con frecuencia estos dos conceptos (asilo y refugio) son tomados como sinónimos y llegan a confundirse, sin embargo, debemos tener en cuenta que son diferentes, aún cuando ambos parten de un concepto general que es el derecho de asilo.

En el primer capítulo, nos damos a la tarea de explicar las definiciones así como las diferenciaciones entre ambos. Por lo pronto, mencionaremos que entendemos por *asilo la protección que un Estado brinda bajo la jurisdicción de sus autoridades, a la persona que lo solicita y que no es nacional de ese estado, cuando su vida o libertad se encuentran en peligro a causa de delitos políticos.*

Explicaremos también en este mismo capítulo que se distinguen dos tipos de asilo: el territorial y el diplomático.

Por otro lado, el término de **refugio** es más amplio, puesto que toma como causales que obligan a las personas a abandonar a su país, las persecuciones políticas, las religiosas, las étnicas y las raciales.

Esta característica la encontraremos en la definición que hace la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951 y en vigor desde abril de 1954.

La importancia de esta definición estriba en que, con base en ella, el ACNUR otorga, o no, su protección a las personas desplazadas. Es decir, el Alto Comisionado es un organismo que sólo tiene competencia para asistir a todas aquellas personas que se ubiquen dentro de la definición de refugiado que hace la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

La magnitud de los conflictos en el presente siglo, acrecentó el número de seres humanos obligados a abandonar sus países y, por lo tanto, sus pocas o muchas pertenencias, propiedades, familiares, amigos, etc.

El segundo capítulo del presente trabajo lo estamos dedicando a los antecedentes históricos de estas figuras jurídicas, es decir el asilo y el refugio.

En éste, explicamos como, después de la Primera Guerra Mundial, la Comunidad Internacional fue tomando conciencia de lo que este problema significa y de las consecuencias que generaba; es así como se comienzan a tomar las medidas necesarias para afrontarlo.

En 1921, en el marco de la Sociedad de Naciones, se crea el Alto Comisionado para los Refugiados a cargo de Fridtjof Nansen, merecedor, en 1922, del Premio Nobel de la Paz por su labor a favor de los refugiados.

Al término de la segunda Guerra Mundial se creó una organización internacional encargada de brindar asistencia y protección a las personas desplazadas, denominada Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA), que, tras su disolución en 1946, dió origen a la Organización Internacional de Refugiados, cuyo carácter temporal le dió término definitivo a sus funciones en 1952.

Sin embargo, la necesidad de contar con un organismo internacional que siguiera brindando la protección a los refugiados del mundo entero hizo necesario que, en 1949, se aprobara la creación de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), adoptando, en diciembre de 1950 su propio Estatuto e iniciando sus actividades el 1 de enero de 1951.

El ACNUR se creó como un organismo alejado de consideraciones políticas, cuyas funciones principales son las de brindar protección a los refugiados y buscar las soluciones permanentes a sus problemas.

El ACNUR tiene un carácter universal, por lo que está obligado a proteger a aquellas personas que se encuentren en calidad de refugiados, sin importar quiénes sean o donde se encuentren.

Las migraciones colectivas han afectado siempre a grandes grupos de población, pero son en especial las mujeres quienes han encontrado las mayores dificultades y desventajas. En virtud de su sexo y en razón de que son mucho más vulnerables a ser afectadas material y emocionalmente, requieren de especial protección.

El gobierno mexicano aún no se adhiere a la Convención sobre el estatuto de los Refugiados de 1951 y al Protocolo de 1967, lo cual es necesario para garantizar la seguridad e integridad física de las mujeres refugiadas. De la misma forma es también importante la adhesión de nuestro país a otros instrumentos internacionales, tales como la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1931, a la Convención sobre el Consentimiento para Contraer Matrimonio o la Convención sobre la Mujer Casada.

México requiere de una adecuación formal en este aspecto. El caso de la mujer adquiere un toque especial en materia jurídica. En este sentido, pese a que nuestra Constitución, en su artículo 4o., establece la igualdad jurídica del hombre y la mujer, lo cierto es que ésta no se da en materia de refugio: existe una fuerte discriminación hacia aquellas mujeres que no pueden demostrar su condición de refugiadas.

Nuestra Ley General de Población, a pesar de dar una definición más amplia sobre el refugio de la que hace la Convención de 1951, no toma en cuenta otros factores tales como el "temor fundado" o incluso, aspectos tan importantes para las mujeres, como su vulnerabilidad afectiva y económica para su legal estancia.

En términos generales, obtener el *status* jurídico de refugiado no es cosa fácil de lograr. El gobierno mexicano "no puede negar" esta calidad a aquellas personas que hayan sido reconocidas como tales por el ACNUR, pero en ocasiones las conclusiones de estas resoluciones tardan mucho a causa de una serie de trámites burocráticos que dan como resultado que los refugiados, y especialmente las mujeres refugiadas, caigan en el problema de la inseguridad jurídica.

El papel de la mujer refugiada, no sólo en el plano nacional sino también en el internacional, lo abordamos en los capítulos tres y cuatro.

Las mujeres refugiadas, entonces, enfrentan el doble problema de la inseguridad jurídica y la dificultad a la que se enfrentan para comprobar ante el ACNUR y las autoridades migratorias "sus temores de ser perseguidas" sobre todo cuando la causal es la persecución por motivos de sexo.

Esta inseguridad que envuelve a los refugiados en general, representa para ellos la violación masiva a sus derechos humanos y, en el caso de las mujeres, quedan en una situación muy vulnerable respecto a su seguridad física.

Como veremos al analizar el problema de la mujer refugiada, éste requiere de una solución no sólo a mediano plazo, sino de una duradera, capaz de brindarle una protección que garantice su independencia económica y, aunado a ello, su seguridad física. Esta solución puede darse adaptando la legislación interna a la realidad que viven las mujeres refugiadas en nuestro país y, porqué no, de ser posible, una enmienda a la Convención de 1951, para que sus términos no sean tan restringidos.

Debe tomarse en cuenta que la mayoría de la población refugiada, no sólo en México, sino en todo el mundo, la constituyen las mujeres y, por lo tanto, es necesario que cuenten con una legislación que les brinde una mejor protección.

PRIMER CAPITULO

CONCEPTOS GENERALES

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

"Salimos de nuestro país por defender nuestras vidas
nos encontramos aquí por las Naciones Unidas"
Canción Popular¹.

Al hablar de asilo, refugio o desplazamiento, es importante dejar en claro que se trata de cuestiones diferentes que, por lo tanto, reciben tratamiento diferente por parte de los organismos internacionales.

El comprender y entender el significado de cada uno de ellos es fundamental para una mejor apreciación, en especial, del estudio del refugio como institución del derecho internacional público.

A. Asilo

El vocablo *asilo* deriva -según el Diccionario Jurídico Mexicano "del latín *asylum*, y éste a su vez del griego *ásylos*, adjetivo, inviolable; *asylon*, sustantivo, asilo, derivado de *sylao*, "yo saqueo". En forma figurada significa amparo, protección, favor. Término de uso internacional que designa el hecho de dar refugio a un extranjero expuesto en su país, por razones ideológicas o de raza, a persecuciones, cárcel o muerte"².

¹ ACNUR, *Refugiados*, Madrid, España. No. especial, marzo de 1989, p. 14.

² *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, 5a. Ed., No. 36, (comenta: Victor Carlos García Moreno) México, UNAM, 1992, p. 243.

El Dr. Alonso Gómez-Robledo Verduzco hace una descripción más amplia de lo que se entiende por asilo. Para él, el asilo es "la protección que encuentra una persona, objeto de persecuciones por parte de las autoridades de un Estado, en aquellas hipótesis en que dichas persecuciones se enfrentan ante la prohibición de su persecución dentro de ciertos espacios competentes de la autoridad de otro Estado, sin que éste tenga la obligación de facilitar su continuación entregando al refugiado a las autoridades del Estado que pretende ejercer tal persecución"³.

Sin embargo, la Ley General de Población, en su artículo 42, fr. V, referente a los no-inmigrantes, define al asilado político como el extranjero que "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"

Así, la palabra *asilo*, en términos generales, denota la protección que un Estado brinda, dentro de su jurisdicción, a un extranjero que es objeto de persecuciones (siempre y cuando éste lo solicite) por parte de su Estado de origen en razón de haber cometido un delito político.

Esta definición entraña figuras jurídicas importantes, tales como la soberanía, el delito político, la condición de extranjero, etc.

Entendemos por soberanía el signo distintivo de los Estados nacionales, un poder que se encuentra por encima de los demás o, como afirma Jorge Carpizo, "la soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico"⁴.

³ Gómez Robledo Verduzco, Alfonso Temas Selectos de Derecho Internacional, UNAM-III, México, 1986, p. 196.

⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., (comenta: Jorge Carpizo), p. 2936.

Por delito político no es fácil hacer una definición puesto que priva una gran indecisión por parte de los juristas para determinar lo que debe considerarse como tal o como delito común, pero, en general, se coincide en que los delitos políticos son aquellos que atentan contra la "integridad jurídica del Estado y el funcionamiento normal de sus instituciones. En este sentido, los delitos políticos constituyen la salvaguardia extrema de las decisiones políticas fundamentales constitucionales consagradas"⁵.

Es por ello que la decisión del Estado de otorgar asilo depende únicamente de su voluntad, es decir, de su **soberanía**. Actualmente no existe dentro del Derecho Internacional "una obligación jurídica a cargo de los Estados de otorgar el asilo"⁶; sin embargo, aunque no exista esa obligación, el derecho de asilo debe garantizarse cuando éste ya ha sido otorgado, primero, en virtud de las diversas convenciones que el Estado asilante haya suscrito y, segundo, en razón de su soberanía, teniendo como única excepción las Convenciones de Extradición que el mismo Estado haya suscrito con anterioridad.

Ahora bien, "es probable que el derecho de asilo no refleje más que la competencia del Estado para permitir al extranjero perseguido la entrada y permanencia bajo su protección en el territorio y, en consecuencia, concederle el asilo"⁷.

A pesar de la importancia que reviste, el derecho de asilo no ha llegado a convertirse en un verdadero derecho en razón de la facultad discrecional de que goza el Estado asilante de querer o no otorgarlo, facultad que proviene, como se ha dicho, del ejercicio de su soberanía.

5 *Ibid.*, (comentado por Santiago Oñate Laborde), p.888.

6 Gómez-Robledo V. Alfonso, *Op. Cit.*, p. 197.

7 Oppenheim-Lauterpacht, p. 249, citado en *Ibid.*, p. 197.

La institución del asilo, consagrada en la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954 -la más reciente-, nos deja muy en claro este último punto, al establecer en su artículo 2 que "todo Estado tiene derecho de conceder el asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar porqué lo niega"⁸.

El artículo viene a resolver un problema de tipo doctrinal que con anterioridad se había planteado, el determinar si el asilo es una facultad que puede ejercer a su arbitrio el Estado o es un derecho del individuo. Tal situación ha sido ampliamente discutida e incluso aceptada por los tratadistas, a tal grado que, cuando se discutió en la Asamblea General de la ONU la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, no se llegó a un consenso sobre este aspecto, por lo que el único logro quedó plasmado en el artículo 14 que a la letra dice:

"1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país."

No obstante, para los autores Ricardo Méndez Silva y Alonso Gómez Robledo, cualquier persona puede disfrutar del asilo "pero no necesariamente tiene derecho a que le sea concedido. La concesión del asilo por el Estado es una facultad discrecional"⁹.

En este sentido, "la doctrina no está de acuerdo con que el asilo forme parte de los derechos humanos, sino que se afirma que es un privilegio del Estado que lo concede, pero de ninguna manera un derecho que el individuo puede reclamar"¹⁰.

Si bien es cierto, el asilo ya ha sido consagrado en instrumentos jurídicos internacionales e incluso ha sido incorporado dentro del ámbito constitucional de algunos países, sin embargo, no se ha podido consagrar hasta nuestros días como un **principio general del derecho** válido en el ámbito internacional.

⁸ Convención sobre Asilo Diplomático, Caracas, 1954, citado en ACNUR, Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a los Refugiados, (versión provisional), Ginebra, 1984, p. 113.

⁹ Méndez Silva, Ricardo y Alfonso Gómez-Robledo Verduzco, Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, México, 1981, p. 87.

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., p. 244.

El hecho quizá se deba a que en el ámbito internacional, el derecho de asilo es reconocido bajo diversas condiciones, así tenemos que los países de la América Latina lo aceptan bajo sus dos formas: asilo diplomático y asilo territorial -como lo demuestran los diversos instrumentos regionales que sobre el asilo existen-, situación que no se presenta en los países europeos o los Estados Unidos, quienes presentan muchos obstáculos al asilo diplomático, el cual, sin embargo, en algunas ocasiones se han visto obligados a conceder.

El asilo, como ya se mencionó, reviste dos formas:

- a) el territorial y
- b) el diplomático.

a) El asilo territorial es "aquel que se concede a un perseguido político que logra entrar al territorio del país asilante, derecho que deriva del principio de que un país pueda refugiar en su territorio a las personas que considere perseguidos políticos"¹¹.

b) El asilo diplomático es aquel "que se otorga en aquellos locales que gozan de inviolabilidad. Esta última modalidad, (...) no es aceptada por todos los países del orbe, sino solamente en algunas regiones, como en América Latina... El asilo diplomático no se concede a personas acusadas o condenadas por delitos del orden común, sino solamente a aquellas perseguidas por razones políticas o sociales. Se ha establecido que por razones análogas en las embajadas, los barcos o buques del Estado, mientras estén surtos en aguas de un Estado amigo gozan de ciertas inmunidades según el derecho internacional, con respecto a la jurisdicción local, por lo que se han dado casos de asilo concedido a bordo de dichos buques"¹².

México, país de amplia tradición en materia de asilo, reconoce y practica ambas formas.

¹¹ *Ibid.*, p. 243.

¹² *Ibid.*, pp. 243-244.

Ahora bien, la diferencia existente entre ambos se basa en el lugar en que éste es concedido. Mientras que el asilo territorial se concede en un Estado diferente al de la nacionalidad del perseguido; el diplomático se otorga en el mismo Estado en donde se es perseguido, pero dentro de aquellos locales que gozan de inviolabilidad, como son embajadas, consulados, legaciones o aquellos sitios señalados y respaldados al efecto por las convenciones internacionales.

Sin embargo, hay quienes no lo consideran así. Carrillo Flores dice que, "las diferencias no se sujetan al hecho de que el primero tiene lugar en el territorio de Estado y el segundo en los recintos diplomáticos y en las naves o aeronaves del Estado asilante, sino implica planteamientos y consecuencias jurídicas diferentes. El asilo territorial procede por el ejercicio normal de la soberanía del país asilante; el diplomático significa una limitación a la soberanía del país donde se encuentra la embajada"¹³.

Nuestro país ha sido, desde siempre, la tierra de asilo para todas aquellas personas que en el pasado fueron y hoy continúan siendo víctimas de represiones y persecuciones.

En los años 40, México otorgó asilo a gran número de españoles, en los 60 fueron los sudamericanos (chilenos) y en los 70 los caribeños (cubanos)¹⁴. En la década de los 80 se da un fenómeno singular, la llegada masiva de los centroamericanos al sudeste del país, particularmente guatemaltecos y salvadoreños, que huían víctimas de la violencia existente en sus países. Este fenómeno lo abordaremos más adelante.

¹³ Carrillo Flores, Antonio. El Asilo Político en México, Jurídica, No. 11, México, 1979, p. 30

¹⁴ ACNUR, Refugiados, Madrid España, No. 22, octubre 1986, p. 19.

El asilo diplomático ha sido propiamente una institución de origen latinoamericano que ha cobrado gran importancia en razón de las frecuentes perturbaciones de índole político en las que se han visto envueltos diversos países latinos y personajes notables como lo fue el ya tan comentado y famoso caso del diplomático peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, asilado en la Embajada colombiana con sede en Perú, litigio que llega hasta la Corte Internacional de Justicia, dando ésta un primer fallo que, a la fecha, continúa siendo motivo de críticas¹⁵.

Cabe destacar que, mientras el asilo diplomático sólo ha sido reconocido por Latinoamérica, el asilo territorial lo ha sido en el plano internacional.

El asilo comprende ciertos derechos sin los cuales resultaría difícil entender su verdadera dimensión; éstos son:

1. En virtud de la **soberanía** que cada Estado goza, el derecho que tiene de admitir a una persona dentro de su territorio, es una decisión propia.
2. En el ejercicio de esta decisión, el derecho de **calificación del delito**, o calificación de la procedencia del asilo, corresponde al Estado que otorga el asilo.
3. Al concederlo, el mismo Estado asilante tiene el derecho de autorizar la **permanencia de la persona dentro del Estado**, a la persona que lo solicita.
4. Asimismo tiene los derechos a negar la **expulsión** (*non refoulement*),

¹⁵ El caso es el siguiente: en enero de 1949 surge una rebelión en Perú y se acusa al partido político Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), de ser el responsable; se dicta orden de aprehensión contra uno de sus dirigentes: Víctor Raúl Haya de la Torre, quien se refugia en la embajada de Colombia con sede en Perú, pidiendo el derecho de asilo diplomático.

Perú impugna el derecho de Colombia para concederle el asilo alegando que Haya de La Torre ha cometido delitos de orden común y por lo tanto no puede considerarse como un delincuente político, por lo que no se le puede otorgar el asilo.

5. El derecho de negar la **extradición**, y;
6. El derecho de no restringir la **libertad** de las personas asiladas.

México, que ha sido un país que se distingue por su política de asilo, ha ratificado las cuatro Convenciones que sobre éste se han dado, haciendo reserva a los artículos IX y X de la Convención sobre Asilo Territorial (Caracas 1954) por considerar que éstos contrarían las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución Política.

El gobierno de Colombia solicita el salvo-conducto para que Haya de la Torre pueda abandonar Perú, el gobierno de este último lo niega a Colombia, por su parte, defiende que el principio de calificación del delito para otorgar el asilo corresponde al Estado que lo otorga y no al Estado perseguidor. El caso se convierte en una disputa internacional de Estado a Estado, que culmina en la Corte Internacional de Justicia, la que, en un primer fallo, concede la razón a Perú.

En un segundo fallo, la Corte sostiene que Colombia no demuestra la existencia de una costumbre, es decir, que se haya concedido el asilo independientemente de motivos de oportunidad política; por tanto, el fallo es desfavorable para Colombia, donde continúa brindándosele hospitalidad a Haya de la Torre. La disputa queda en punto muerto hasta que es resuelto por la vía de la negociación diplomática y Haya de la Torre es finalmente extraditado.

El fallo de la Corte Internacional es, todavía, cuestionado por muchos internacionalistas.

CUADRO DE FIRMAS Y RATIFICACIONES DE LAS CONVENCIONES DE ASILO DEL SISTEMA INTERAMERICANO				
Posición de los Países del Sistema Interamericano* participantes en las convenciones de asilo de La Habana, Montevideo y Caracas				
País	Convención de La Habana	Convención de Montevideo	Convención de Caracas	
	1928	1933	1954	
			Asilo dipl.	Asilo territ.
Argentina	S	S	S	SR
Bolivia	S	NS	NS	S
Brasil	RD	RD	RD	RD
Colombia	RD	RD	S	RD
Costa Rica	RD	RD	RD	RD
Cuba	RD	RD	S	S
Chile	S	RD	S	S
Ecuador	RD	RD	S	S
El Salvador	RD	RD	RD	RD
Estados Unidos	SR	NS	NS	NS
Guatemala	RD	RD	RD	RD
Haití	R	RD	RD	RD
Honduras	RD	RD	SR	SR
México	RD	RD	RD	RDR
Nicaragua	RD	RD	S	S
Panamá	RD	RD	RD	RD
Paraguay	RD	RD	RD	RD
Perú	RD	RD	RD	RD
Rep. Dominicana	d	d	RD	SR
Uruguay	RD	S	RDR	RD
Venezuela	S	NS	RD	RD

* En 1954, 21 países integraban el Sistema Interamericano

Abreviaturas:

S= Signatario
 SR= Signatario con reservas
 NS= No Signatario

R= Ratificado
RD= Ratificación depositada
RDR= Ratificación depositada con reservas
d= Denuncia

Fuente: Imáz, Cecilia, "El asilo diplomático en la política exterior de México" Revista Mexicana de Política Exterior, 1993, IMRED-Nueva Epoca, México, p. 67

B. Refugio

Un término con frecuencia confundido, y también ampliamente discutido con el de asilo es el de *refugio*, bien porque no ha sido posible dar una definición exacta que abarque todos los acontecimientos que se han ido presentando, bien porque se confunda con asilo.

El Diccionario Jurídico Mexicano da la siguiente definición de refugiado; "(del latín *refugium* y éste de *refugere*: huir, escaparse). Personas que, a consecuencia de conflictos internos o externos u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones por motivos o delitos políticos o del temor a ser perseguidas por otros motivos, huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo"¹⁶.

Sin embargo, el instrumento jurídico internacional de mayor relevancia que define al refugiado y que contempla su situación es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 -conocida también como la Convención de Ginebra de 1951- y su Protocolo del 31 de enero de 1967.

En su artículo 1-A-2) se define al refugiado como "toda persona 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, 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"¹⁷.

¹⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, *Op. Cit.*, (comenta Jesús Rodríguez y Rodríguez), p. 2731, 2732.

¹⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951, citada en Recopilación de... *Op. Cit.*, p. 26.

Esta definición se basa -y de hecho es muy similar- en la que hace el propio Estatuto de los Refugiados de 1950, sin embargo, la mejora, puesto que excluye la limitante de "razones que no sean de mera conveniencia personal" e incluye la "pertenencia a determinado grupo social".

La definición que encontramos en el Estatuto, en su artículo 6 A ii), es la siguiente:

"Cualquier persona 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 u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o derazones 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 razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él".

Otra de las mejoras que se dan al concepto de refugiado dentro del ámbito de Naciones Unidas, es el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, que, retomando los elementos de la Convención, elimina consideraciones de tiempo y lugar que hacían que la Convención resultara restrictiva al plantear "acontecimientos ocurridos en Europa antes del 1 de enero de 1951"

Entre los elementos que destacan y que sirven como base para otorgar el *status* de refugiado se encuentran:

1. La persona debe encontrarse fuera de su país de origen.
2. Debe existir un temor a ser perseguida por motivos de raza, religión, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas -lo que hace que esta institución sea más amplia y rica que la del asilo- y,

3. No puede o no quiere reclamar la protección del gobierno al que pertenece.

Recordemos que México no forma parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como tampoco del Protocolo relativo de 1967.

El refugio, contemplado en la Convención de Ginebra, cuenta con razgos distintivos que lo hacen diferente del asilo: se concede a grupos numerosos que son perseguidos independientemente de la clase social a la que pertenezcan, por externar no sólo sus ideas políticas, sino por motivos de religión, raza, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social.

En nuestro país, la Ley General de Población define al refugiado en su artículo 42, fr. VI, como el extranjero que se interna de manera temporal en el país, con permiso de la Secretaría de Gobernación, "para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país"

Si bien es cierto, esta definición marca un paso trascendental en el tratamiento a los refugiados pues retoma los lineamientos básicos de la Declaración de Cartagena (1984) -Declaración que abordaremos más adelante- y no los de la Convención de Ginebra (1951), cuyo concepto tiende a ser más restringido, adolece, por supuesto, de las mismas deficiencias que ésta última. Es decir, ni la Ley General de Población, ni su Reglamento toman en cuenta que gran parte de la población refugiada son mujeres y que, debido a la situación de inestabilidad en que se encuentran, tienden a ser vulnerables a las agresiones de todo orden, pero en especial a las de tipo sexual, por lo que debieron prever su inclusión.

Es por ello que propongo una definición que abarque el problema específico de la mujer, basada no sólo en la Declaración de Cartagena, sino retomando los

lineamientos de la Declaración sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, sin olvidar la Convención de Ginebra.

REFUGIADO.

Todo extranjero, ~~sin hacer distinción, exclusión o restricción basada en el sexo~~, que huye de su país de origen o residencia habitual para proteger su vida, seguridad o libertad por motivos de violencia generalizada, violación a los derechos humanos, agresión extranjera o circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público o bien, porque se ven amenazados en razón de su raza, nacionalidad, ~~libertad sexual~~, religión u opiniones políticas y que, a causa de tales acontecimientos, no pueden o no quieren regresar a su lugar de origen o residencia habitual.

**ESTADOS PARTES DE LA CONVENCION DE 1951 SOBRE EL ESTATUTO DE
LOS REFUGIADOS Y/O DEL PROTOCOLO DE 1967**

Estados Partes de la Convención de 1951 solamente	111
Estados Partes del Protocolo de 1967 solamente	112
Estados Partes de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967	108
Estados Partes de uno de estos instrumentos o de los dos	115

AFRICA

Angola	Ghana	Rwanda
Argelia	Guinea	Santo Tomé y Príncipe
Benin	Guinea Bissau	Senegal
Botswana	Guinea Ecuatorial	Seychelles
Burundi	Kenya	Sierra Leona
Burkina Faso	Lesotho	Somalia
Cabo Verde(P)	Liberia	Sudán
Camerún	Madagascar (C)*	Swazilandia (P)
Congo	Malawi	Togo
Côte d'Ivoire	Mali	Túnez
Chad	Marruecos	Uganda
Djibouti	Mauritania	Zaire
Egipto	Mozambique	Zambia
Etiopía	Níger	Zimbabwe
Gabón	Nigeria	
Gambia	República Centroafricana	
	República Unida de Tanzania	

AMERICAS

Argentina	Ecuador	Panamá
Belice	El Salvador	Paraguay
Bolivia	Estados Unidos de América (P)	
Brasil	Guatemala	Perú
Canadá	Haití	República Dominicana
Colombia	Honduras	Surinam
Costa Rica	Jamaica	Uruguay
Chile	Nicaragua	Venezuela (P)

ASIA

Camboya	Irán (República Islámica del)	
China	Israel	Korea, República de
Filipinas	Japón	Yemen

EUROPA

Albania	Grecia	Paises Bajos 5)
Alemania 4)	Hungría *	Polonia
Austria	Irlanda	Portugal
Bélgica	Islandia	Reino Unido 6)
Chipre	Italia	Rumania
Croacia	Liechtenstein	Santa Sede
Dinamarca 2)	Luxemburgo	Solvenia
España	Malta *	Suecia
Finlandia	Mónaco (C) *	Suiza
Francia 3)	Noruega	Yugoeslavia

OCEANIA

Austria 1)	Nueva Zelandia	Samoa (C)
Fiji	Papua Nueva Guinea	Tuvalu

*) Los cinco Estados señalados con un asterisco: Hungría, Madagascar, Malta, Mónaco y Turquía han hecho una Declaración de acuerdo con el Artículo 1 (B) 1 de la Convención de 1951 para que las palabras "acontecimientos ocurridos antes de 1 de enero de 1951, del artículo 1, Sección A, sean entendidos de la manera siguiente: acontecimientos ocurridos en Europa antes de 1 de enero de 1951". Todos los otros Estados aplican la Convención sin limitación geográfica. Dos Estados, Malta y Turquía, han mantenido sus declaraciones sobre limitación geográfica respecto a la Convención de 1951, después de haberse adherido al Protocolo de 1967.

"(C)": los tres Estados señalados con C son partes de la Convención de 1951 solamente

"(P)": los cuatro estados señalados con P son parte del Protocolo de 1967 solamente

- 1) **Australia ha extendido la aplicación de la Convención a la Isla Norfolk**
 - 2) **Dinamarca ha manifestado que la Convención es también aplicable a Greenland**
 - 3) **Francia ha declarado que la Convención se aplica a todos los territorios donde Francia es responsable de las relaciones internacionales**
 - 4) **La República Federal de Alemania ha hecho constar por separado que la Convención y el Protocolo se aplican también a Berlín**
 - 5) **Los Países Bajos extienden la aplicación del Protocolo a Aruba**
 - 6) **El Reino Unido es responsable en cuanto a sus relaciones internacionales:
-Islas Channel, Islas Malvinas, Islas de Man, Sta. Elena.
El Reino Unido ha declarado que su adhesión al Protocolo no incluye Jersey, pero si Montserrat.**
-

Fuente: Documento de Información del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, marzo de 1993, Anexo 1.

C. Desplazamiento

Los **desplazados** surgen como una nueva clase de sujetos migratorios en razón de los recientes acontecimientos que se presentan tanto a nivel nacional como internacional.

Esta nueva categoría viene a complicar y a crear confusión en relación con los términos de refugiados y asilados, ya de por sí confusos.

"Al lado de los asilados y refugiados podemos hablar de los desplazados, personas que se ven obligadas a abandonar su residencia habitual y a buscar acogida en otro Estado debido a situaciones de inseguridad extrema, sin que existan motivos de persecución individual, ni colectiva, ni de raza, nacionalidad, pertenencia a un grupo social, religión u opiniones políticas"¹⁸.

Este tipo de migrantes han quedado bajo el mando del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) quien entre sus funciones principales ostenta la **protección** de los refugiados y la búsqueda de **soluciones estables** a los problemas de éstos.

La Convención de Ginebra de 1951 comenzó a ser insuficiente para cubrir las situaciones que se iban presentando, por lo que, la Asamblea General de la ONU, a través de su Comité Ejecutivo, se vio en la necesidad de incluir a aquellas personas que se encontraran en **situaciones similares** a la de los refugiados, en este orden de ideas localizamos a los desplazados, a quienes se les ha denominado "víctimas de desastres hechos por el hombre", como se puede apreciar, definir quiénes son desplazados no es fácil, sin embargo, el "consenso parece incluir a todo aquel que, aunque tenga miedo, sí puede regresar a su país"¹⁹.

¹⁸ Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Ed. Harla, UNAM, México, 1993, p. 136.

¹⁹ Aguayo, Sergio, "Centroamericanos en México ¿Por qué vienen?" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, Vol. 1, No. 3, abril-junio 1984, México, pp. 28-29.

Por esta razón "entre las personas que el mandato del ACNUR comprende, se puede mencionar a los desplazados externos, a las personas en busca de asilo y a personas desplazadas al exterior -y, ocasionalmente en el interior- de un país a causa de desastres provocados por el hombre"²⁰.

Para las escritoras y analistas de los temas sobre refugiados y mujeres en el refugio, Mercedes Olivera y Gloria Sierra, "el desplazamiento obligado sería el problema general que provoca diversas situaciones: refugiados en masa, desplazados externos y desplazados internos" mientras que, continúan diciendo, desplazados externos son "los individuos que se encuentran fuera de su país y no tienen estatuto legal o documentos que le autoricen a permanecer en el país receptor y que se han visto obligados a abandonar su país por razones que no están claramente definidas, algunas de naturaleza económica, mezclados con consecuencias no inmediatas de conflicto y de violencia generalizada. Son personas indocumentadas"²¹.

Quizá la diferencia entre desplazados y refugiados no sea muy notoria puesto que las razones de huida por parte de los primeros no están claramente definidas. La diferencia esencial radica básicamente -así lo señala Loretta Ortiz Ahlf- en que los desplazados huyen por motivos de inseguridad extrema y en que no existe persecución individual ni colectiva, ni de raza, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, religión u opinión política²², mientras que en los refugiados, tales condiciones si se manifiestan.

D. Repatriación

La repatriación, como su nombre lo indica, es volver a la patria, regresar a ella después de una larga permanencia en el extranjero, bien por motivos voluntarios, bien por razones de persecución.

²⁰ Olivera, Mercedes y Gloria Sierra, Diagnóstico sobre las mujeres refugiadas y repatriadas en Centro América. La mujer en los textos jurídicos. 1a. parte, CIAM, Managua, septiembre 1991, p. 16.

²¹ *Ibid.*, pp. 4-5.

²² Ortiz Ahlf, Loretta, Op. Cit., p. 170.

La repatriación, entonces, puede revestir dos formas: voluntaria o forzosa.

En el caso que nos ocupa, al hablar de repatriación nos referimos siempre a la voluntaria, ya que ésta es la que garantiza la seguridad del refugiado y asimismo el no ir en contra de la cláusula internacional de **non refoulement** o **principio de no devolución**; además de que el refugiado, sobre todo la mujer, no hará movimientos de regreso mientras estén convencidos de que su bienestar y seguridad no están garantizadas.

La repatriación voluntaria es la solución ideal al problema que viven los refugiados en el mundo entero y es una de las principales soluciones que ofrece el ACNUR, porque de esta forma se logra cumplir una de las finalidades de protección internacional, es decir, se logra la reincorporación de los refugiados a su propia comunidad.

En México, las llegadas masivas de refugiados, sobre todo de guatemaltecos, tuvieron lugar entre 1981 y 1983 y a partir de 1987 se establecieron pláticas con el gobierno guatemalteco, esto, con el fin primordial de estudiar las posibilidades de regreso de los refugiados a su país de origen en medio del mayor clima de seguridad que fuese posible.

Según informes del ACNUR, "entre el mes de octubre de 1984 a la fecha -un lapso de casi diez años-, 18 mil 264 refugiados guatemaltecos se han repatriado voluntariamente. De estos, casi el 25 por ciento, 4 mil 343, lo han hecho durante 1994, desde los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo"²³.

²³ La Jornada, viernes 12 de octubre de 1994, No. 3635, México, D.F. p. 18.

Aún cuando la cifra de repatriados es alta, el número de refugiados guatemaltecos que aún habitan en México es considerable, según cifras proporcionadas por el jefe de la oficina del ACNUR, Agn  Castro Pita, en la ciudad de Comitán, Chiapas, "el número de repatriados para el fin de este año será de 5 mil 538", sin embargo, "para esas fechas todav  quedarán alrededor de 40 mil refugiados, que llegaron hace 12 años"²⁴.

En la situación de los repatriados, también figuran las mujeres, quienes además de la asistencia de carácter económico o de apoyo inmediato que reciben para la instalación o reinstalación en sus lugares de origen, o incluso, a los lugares a que ellas decidieran trasladarse porque así lo consideren más seguro, debe de haber una asistencia de carácter legal que les permita y les facilite el retorno a sus hogares, sin riesgos de ni abusos de tipo alguno e inclusive, les de la facilidad en los trámites de inscripción de los niños que hayan nacido en los campamentos para refugiados, con la finalidad de que sean registrados en los lugares de origen de las familias.

Debido a los múltiples problemas político-económicos a los que se enfrenta el ACNUR, la repatriación es lograda con dificultad.

E. Diferencias y similitudes entre asilo y refugio

En ocasiones al hablar de asilo o refugio se les llega a considerar como sinónimos, aseveración que es totalmente falsa. Existen instrumentos jurídicos, tanto de carácter interamericano como de orden mundial. Para cada caso, regulaciones que, enmarcadas dentro del Derecho Internacional, denotan conceptos ampliamente diferentes.

²⁴ La Jornada, miércoles 16 de noviembre de 1994, No. 3661, México, D.F., p. 25.

Sin embargo, es necesario establecer una distinción entre ambos conceptos, a fin de evitar imprecisiones que, en el caso más grave, llevarían a excluir en virtud de ello, a las personas que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 toman como "refugiados"; situación en la que nuestro país puede caer, ya que aún no es miembro de la Convención ni del Protocolo, aunque actualmente ya se encuentra incorporada la figura en comento dentro de nuestra legislación interna.

Las diferencias pueden establecerse en virtud de los instrumentos interamericanos en materia de asilo territorial -tales son los casos de la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial y la de Asilo Diplomático de 1954- y de los instrumentos Universales sobre Derecho de los Refugiados -Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. No obstante, debemos reconocer que se le ha dado mayor prioridad al tema de asilo en los instrumentos regionales en relación al refugio en los universales.

Entre las causales determinadas para otorgar el asilo territorial, las convenciones interamericanas no reconocen el "temor fundado" como una causal de importancia, sino únicamente los motivos o delitos políticos comunes o conexos con los políticos²⁵, mientras que en la Convención sobre Refugiados de 1951 -instrumento universal-, la causal no implica únicamente ser perseguido sino que se debe tener un "temor fundado de ser perseguido" ya sea por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas"²⁶.

25 Convención sobre Asilo Territorial, Caracas, 1954, art. III y Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, art. 22, párrafo 7, citada en *Recopilación de ... Op. Cit.* pp.70 y 109.

26 Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1-A, fr. 2 , citada en *Ibid.*, p. 26.

A este respecto Mercedes Olivera y Gloria Sierra consideran que una de las diferencias entre estos dos conceptos es el hecho de que para el otorgamiento del asilo sólo se toman en cuenta elementos objetivos tales como la diferencia del refugio, en que sólo se considera el elemento subjetivo como causal para su otorgamiento: **el temor fundado de ser perseguido.**²⁷

Este hecho no es del todo veraz, puesto que el elemento objetivo al cual se refieren es el "delito político" y si bien es cierto, es un elemento un tanto más objetivo que el del "temor fundado", no lo es cuando se ha enfrentado a grandes problemas de difícil solución en el Derecho Internacional al tratar de delimitar y definir qué se entiende por "delito político". Dicho concepto ha sido establecido ampliamente en los tratados internacionales tratando de dar discrecionalidad a cada uno de los Estados partes en dichos tratados.

Ahora bien, mientras que el asilo es una cuestión exclusiva del dominio interno de los Estados, derivado ello de su soberanía y que, como consecuencia el Estado puede o no otorgarlo, es un obsequio del Estado a las personas que se lo solicitan, en tanto que el refugio "tiene que ver con la comunidad internacional organizada", es una condición de la persona, le sea o no reconocida por el Estado o bien, por la Comunidad Internacional "y, como lo ha señalado Gros Espiell en un trabajo reciente sobre el tema, la aceptación de una persona como asilado territorial no la transforma automáticamente en refugiado para los efectos de la Convención sobre Refugiados de 1951 y, a la inversa, la calificación de una persona como refugiado político no significa, ipso jure, que deba considerársele como asilado territorial"²⁸

²⁷ *Ibid.*, p. 4

²⁸ Sepúlveda, César. *Derecho Internacional*, Ed. Porrúa, 16a. Ed., México, 1991, p. 542.

Es decir, el asilo viene a denotar un permiso, tanto de "entrada y estancia, que podría ser hasta definitivo dentro del Estado de acogida y el reconocimiento de la condición de refugiado, simplemente, la prohibición de rechazo de la persona solicitante a la frontera del Estado del que se huye"²⁹.

Por otra parte, son instituciones que a pesar de ser figuras diferentes dentro del Derecho Internacional, señalan y/o determinan ciertos derechos que son comunes a ambos, como lo es el "non refoulement" o no devolución, que consiste en la Obligación del Estado asilante de no devolver al asilado o refugiado a su país de origen mientras subsistan las causas que dieron nacimiento a su huida.

En ambas protegen la vida y libertad del hombre como derechos humanos fundamentales; ambas se conceden sólo por el tiempo que sea necesario; esto es, cuando desaparecen las causas que dieron origen a su huida, el asilo o refugio no tiene razón de ser, por lo que, en lógica consecuencia, debe terminar.

Ambas instituciones deben ser solicitadas por los interesados, no se ofrecen y ambas quedan fuera del ámbito de jurisdicción de su país de origen, por lo que las necesidades y protección que éstas brindan, se convierten en Garantías de carácter y consecuencias inviolables.

²⁹ Olivera, Mercedes, *Op. Cit.*, p. 3.

SEGUNDO CAPITULO

ANTECEDENTES HISTORICOS

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS

"Antes de cruzar la frontera no sabíamos leer ni escribir, no conocíamos nada del otro lado de nuestras aldeas, sólo las fincas para trabajar arduamente. Dejamos nuestra tierra porque nos obligaron a hacerlo y por días y noches cargamos nuestro sufrimiento y el hambre, con la única esperanza de salvar la vida".

Rigoberta Menchú Tum,
Premio Nobel de la Paz.

A. El refugio en la antigüedad.

Aún cuando el significado etimológico del vocablo **asilo** provenga del griego, como hemos visto en el capítulo anterior, ello no quiere decir que esta institución tenga el mismo origen. El asilo tiene antecedentes mucho más lejanos; si bien es cierto no se ha podido precisar con exactitud en qué época surge, se sabe que ya en tiempos antiguos grupos de personas primitivas fueron perseguidas por aquellos más poderosos que los hacían huir y buscar refugio en otros lugares.

El refugio, tal y como se conoce actualmente, surge en épocas recientes. Tiene como antecedente el asilo. Sin embargo, a pesar de que el vocablo **refugio** se ha utilizado indistintamente como sinónimo de asilo territorial, éstos no deben considerarse como conceptos equivalentes; aún cuando se hace alusión al asilo en la antigüedad, debe a su vez entenderse como precedente del refugio en nuestros días.

Ahora bien, la práctica del asilo en la antigüedad tuvo diversos fundamentos los cuales iban dependiendo de la época en que éste se desarrollaba. No nace como una institución de carácter legal, sino que, como veremos, surge como una institución de carácter eminentemente religioso.

a) Pueblo hebreo

En el pueblo hebreo encontramos antecedentes del asilo territorial en la Biblia, su libro sagrado, específicamente, en el Pentateuco y en el Deuteronomio, capítulos fundamentales de la misma.

Tiene especial importancia el Deuteronomio por que en él, por vez primera, se hace referencia a lo que hoy conocemos como extradición y además se determina que es al Estado asilante a quien corresponde hacer la calificación del delito³⁰.

Los hebreos le dan un fundamento de tipo moral a esta institución, debido a que se encuentra consagrada en la Biblia. Este elemento no constituyó un obstáculo para lograr la aplicación de la justicia, por el contrario, llega a ser un medio coadyuvante para el desempeño de la misma.

El asilo surge como una necesidad de protección, de amparo hacia los perseguidos injustamente y tiende a evitar el castigo injusto o un juzgamiento parcial. Sin embargo, siendo el pueblo hebreo sumamente religioso, no llegó a favorecer al asilo, sino que lo adoptó como una excepción, es decir, se concedía únicamente al que causare "la muerte del otro sin intención de matarlo, solamente porque Yahvé dispuso así el accidente, tendrá que refugiarse en el lugar que yo te señalaré"³¹, asimismo, en el Deuteronomio, se hace mención de las ciudades en las que se refugiaría el individuo "que involuntariamente diera muerte a su prójimo, siempre que no hubiere sido antes su enemigo. Debía refugiarse en una de esas ciudades y así salvarse"³², el motivo, al parecer, era el tratar de evitar las venganzas privadas que siempre tienden a ser injustas.

Fue pues, el asilo hebreo, la primera institución en establecerlo legalmente y practicarlo con posterioridad.

30 Torres Gigena, Carlos, "Asilo Diplomático. Su práctica y teoría", Ed. La Ley, Buenos Aires, 1960, p. 7.

31 "Exodo" 20-13, La Biblia, Letra Grande, Latinoamericana, VI Edición, Ediciones Paulinas, Verbo Divino, p. 146.

32 "Deuteronomio", 2-42, Ibid, p. 254.

b) Egipto

El investigador argentino Torres Gigena, en su libro Asilo Diplomático nos dice que no existen pruebas conocidas de que haya existido la práctica del asilo en Egipto, sin embargo, la historia, de acuerdo a Potemkin, puede darnos pruebas suficientes que desde esa época, se hacía ya una distinción entre refugio y exilio; este último llegó a imponerse incluso como un grave castigo. "Desde la época egipcia era diferente el refugiado, que se exilia voluntariamente, del desterrado, que es obligado a salir al exterior. En esos remotos tiempos 'el destierro era un castigo grave'"³³.

c) Grecia

En la época de la Grecia Antigua muchas de las *polis* fueron fundadas exclusivamente por personas que buscaban un lugar para refugiarse, como Tebas. Eran individuos que pretendían huir de la injusticia y buscaban refugio en los templos o monumentos sagrados, como eran las estatuas construídas en honor de los gobernantes, a los cuales se les daba carácter de seres semidivinos; bajo esa creencia se ponían al amparo de la divinidad y confiaban en el temor por parte de sus perseguidores de encontrarse con el enojo de sus dioses.

El asilo en esta época tiene gran auge debido a dos factores: 1) la crueldad con la que se practicaba la ley y 2) la gran cantidad de templos y monumentos existentes que señalaban temor a los dioses; en consecuencia, éste sólo era respetado mientras se estuviese al amparo del templo o monumento sagrado, lo que creaba cierto grado de inestabilidad, pues la necesidad de salir de él se volvió imperante, de tal forma que, para mantenerlo, tenían que estar unidos a este templo o monumento mediante un hilo o cordel y así seguir contando con el amparo de los dioses.

³³ Arellano García, Carlos. Los refugiados y el derecho de asilo, UNAM, México, 1987, p. 1

Sin embargo, el asilo fue convirtiéndose en algo muy popular por lo que ya no sólo fue "un medio para salvarse de las pasiones y poder lograr la aplicación de la verdadera justicia; se convirtió en un medio para violar impunemente a la ley y eludir la justicia. Estos malhechores recurrían al asilo 'buscando un salvador, no un juez'"³⁴.

d) Roma

Con la conquista de Roma a Grecia, la primera absorbe cierta ideología del país helénico, como el culto a los dioses paganos; con esto, la práctica del asilo, institución que no fue aceptada con mucho agrado por parte de los romanos, -a la cual veían incluso con repugnancia debido a la concepción que los romanos tenían del derecho- pues su visión de un estricto apego a la ley los inducía a perseguir a todos aquellos infractores de la misma.

Sin embargo, los romanos aceptaron la institución del asilo, pero con un carácter más severo jurídicamente hablando. "El asilo se apoyó más en el respeto a la majestad del príncipe que en razones divinas. Incluso se llegó a considerar inviolable a todo aquel que llegase a tocar la estatua del emperador"³⁵.

Ello dió lugar a que, si bien la práctica del asilo continuara, se volviese también más restringida. Se comienzan a limitar, entonces, los lugares para brindar asilo. "En las Novelas de Justiniano se niega el derecho de asilo a los homicidas, a los adúlteros y a los culpables del delito de rapto"³⁶.

e) El Cristianismo

Con la llegada del cristianismo, el asilo de tipo pagano que se dió durante las épocas anteriores empieza a desaparecer y a tener un fundamento no de tipo supersticioso, sino moral y religioso.

³⁴ Torres Gigea, Carlos, *Op. Cit.*, p. 5.

³⁵ Arellano García, Carlos, *Op. Cit.*, p. 5.

³⁶ *Ibid.*, p. 5.

En este período histórico se presenta el auge en la práctica del asilo, el cual, en un principio, era respetado por la investidura del sacerdote que lo otorgaba. Posteriormente, esa práctica fue cambiando hasta regresar al mismo sistema de respeto al asilo en virtud del lugar o recinto y no de la persona (sacerdote por ejemplo) que lo concediera³⁷.

Es importante hacer notar que no por el hecho que el sacerdote otorgara el asilo, se estaba al amparo o protección del mismo, sino que además era necesario que la autoridad civil lo aceptara.

La aplicación concreta de la institución "... se debe a los emperadores Valentiniano y Teodosio los primeros reconocimientos de la institución por parte del poder civil y su reglamentación.

Bajo este mismo orden de ideas "Justiniano, en 535, ratifica oficialmente el reconocimiento del asilo, pero no lo admite para los homicidas, los adúlteros y los raptos"³⁸.

El hecho de que el asilo se respetase por el lugar de refugio, significó, en muchas ocasiones, una gran ayuda para toda la población civil, sobre todo cuando ésta se hallaba en estado de guerra. Pero también se llegó al abuso de su práctica, lo que trajo como consecuencia que en varios casos, las autoridades civiles lo llegaran a desconocer, pues no sólo fue refugio de personas que en verdad lo necesitaban, sino también de muchos delincuentes que trataban de evadir la justicia en sus lugares de origen.

37 Torres Gigea, Carlos, *Op. Cit.*, p. 9.

38 *Ibid.*, p. 9.

Comienzan entonces a aparecer una serie de restricciones para otorgar el asilo, las cuales eran marcadas por los monarcas, o bien, éste era reconocido pero con ciertas limitaciones, con las cuales la Iglesia nunca ha estado de acuerdo por lo general, por no ir de acuerdo con su política de proteccionismo exacerbado. En el último Código Canónico, promulgado por S:S: Benedicto XV, en 1917, la Iglesia sigue contemplando el asilo, aunque "hace muchos años que... no practica el asilo eclesiástico, pero sí el diplomático. A pesar de no haber firmado la Santa Sede compromiso internacional alguno sobre la materia, las Nunciaturas Apostólicas han otorgado y otorgan en nuestros días el asilo"³⁹.

f) En la Edad Media

De la Edad Media no se tienen muchos antecedentes ni disposiciones legales sobre el asilo practicado en esta época debido probablemente a que cada señor feudal gobernaba a su manera su territorio y específicamente a sus súbditos; pero se tiene conocimiento de que su práctica se debió a la soberanía y antagonismo existentes entre los mismos señores feudales.

Sin embargo, se sabe que "es en la época feudal cuando la autoridad eclesiástica se constituye en verdadero reducto, dentro de los lugares sagrados, que le protege de los poderes civiles y hace inmune frente a ellos a quien allí es acogido"⁴⁰.

Este tipo de asilo llegó a su fin con el declive del feudalismo en Europa.

³⁹ *Ibid.* pp. 12-13.

⁴⁰ López Garrido, Diego. El Derecho de Asilo, 1a. edición, Ed. Trotta, España, p. 8.

B. El refugio en la época moderna.

Con el correr de los años, el asilo ha ido evolucionando. De ser una institución fundamentalmente religiosa, se ha convertido -durante el siglo pasado y el presente- en una institución con un carácter eminentemente jurídico, "el asilo se laicizó para convertirse en objeto de normas jurídicas con una función precisa de protección de los perseguidos políticos"⁴¹.

Asimismo, el asilo religioso, que anteriormente era concedido en iglesias o conventos, fue perdiendo ese carácter tornándose en algo más complejo. Como lo menciona el internacionalista español Carlos Torres, al desarrollarse el concepto de asilo se desarrolla el de jurisdicción, que surge después que las Naciones se constituyen en Estados y con ellos aparece la **soberanía**. "La aparición de los Estados nacionales y el surgimiento de un poder civil soberano en su interior se manifestaba en lo que podríamos calificar como su laicización"⁴².

"La universalización de la forma política estatal a partir de la Edad Moderna es el hecho histórico propiciador por excelencia de la figura del **extranjero**. A partir de ahí, cuando se extingue el caos feudal que permite los movimientos de población sin cambios en su estatuto jurídico, empieza a producirse el extraño fenómeno de que una persona pase de tener todos los derechos a no poseer prácticamente ninguno cuando sale de las fronteras del Estatuto al que pertenece como <<nacional>>"⁴³.

Es entonces cuando el asilo tiende a darse no sólo como un problema de tipo nacional, pues entran en conflicto dos jurisdicciones que convierten a éste en un problema de carácter regional, e incluso, internacional.

Podríamos decir que éste es el inicio de lo que hoy conocemos como **asilo territorial**.

41 Imaz, Cecilia. "El Asilo Diplomático en la Política Exterior de México" en Revista Mexicana de Política Exterior. Invierno de 1993, No. 40, Ed. Nueva Época, p. 53.

42 López Garrido, Diego. Op. Cit., p. 8.

43 Ibid., p. 13.

El asilo diplomático, por otra parte, fue posible debido a la inmunidad que fue ganando la jurisdicción de los Estados, y con ellos, las misiones diplomáticas dentro de los mismos.

Así, en el desarrollo histórico del asilo como institución del derecho público, surge este nuevo y singular aspecto del asilo originado de su reestructuración: el asilo diplomático.

a) Europa

Al iniciar el siglo XX, el problema de los refugiados se torna cada vez más complejo, despertando el interés de la Comunidad Internacional.

La definición jurídica del refugiado aparece en Europa después de la **Primera Guerra Mundial** debido a la necesidad de otorgar un *status* jurídico a todas aquellas personas que se vieron afectadas por los acontecimientos acaecidos en este continente y que provocaron desplazamientos masivos de población. Aparece entonces la figura jurídica del refugiado y algunos estados europeos sienten la necesidad de poner en orden esta situación, por lo que abogan se dicten normas que permitan a los refugiados realizar ciertos actos dentro de la vida civil de manera legal.

Durante este período se adoptaron algunos instrumentos internacionales con el fin de beneficiar a los refugiados, tales son los que menciona la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en el párrafo 1), de la sección A, del artículo 1.

"A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

"1) que haya sido considerada como refugiada en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados".

A todas estas personas que respondieron en su momento a la definición de refugiado que cada uno de estos instrumentos otorgaba, se les conoce con el nombre de *statutory refugees*, (refugiados amparados por instrumentos anteriores).

En 1921, la comunidad internacional, organizada entonces en la Sociedad de Naciones, nombró a **Fridtjof Nansen** para el cargo de Alto Comisionado para los Refugiados: "rusos, armenios, turcos, después refugiados provenientes de Alemania y de Austria (Acuerdo de 5 de julio de 1922 sobre los rusos, beneficiarios del <<pasaporte Nansen>>, Acuerdo de 31 de mayo de 1924 sobre los armenios originarios de Turquía, Acuerdo del 4 de julio de 1936 sobre los refugiados alemanes)"⁴⁴.

Se crearon pues, durante esta época dos organismos destinados a resolver el problema de los refugiados: la Alta Comisaría de la Sociedad de Naciones para los Refugiados y la Oficina Internacional Nansen "creada por la Asamblea de 1939, sus estatutos fueron creados por el Consejo el 19 de enero de 1931. Tales dependencias tenían como finalidad proseguir la obra de Nansen en favor de los refugiados. El presidente de la Oficina era nombrado por la Asamblea de la SDN que facilitaba los fondos para los gastos administrativos"⁴⁵.

Entre los beneficios que esta Sociedad aportó estuvieron los de creación del llamado "Pasaporte Nansen", el cual era un documento que sirvió a los refugiados como certificado o carta de identidad y que les permitió trasladarse por el mundo "en cierta forma, éste fue el reconocimiento primero de un derecho del refugiado: el derecho de viajar y de regresar al país que le otorga ese pasaporte, o sea, un estatuto jurídico personal"⁴⁶.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 20-21.

⁴⁵ Seara Vázquez, Modesto. Tratado General de la Organización Internacional, segunda edición, FCE, 1982, México, p. 76.

⁴⁶ Sepúlveda César. Derecho Internacional, decimosexta edición, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 543.

Después de iniciada la **Segunda Guerra Mundial**, el primer organismo internacional que trabajó para beneficio de los refugiados fue la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (ASRNU) mejor conocida por sus siglas en inglés: UNRRA, quien desde sus inicios, 9 de noviembre de 1943, se encargó del problema de las personas desplazadas.

Como sucesora de la misma se constituye la Organización Internacional de Refugiados (OIR) el 15 de diciembre de 1946 que deja aportaciones muy valiosas tales como el hecho de que "no sólo se opta por calificar las razones que hacen de una persona un refugiado, sino que se centran esas razones en un elemento, parcialmente subjetivo, como es el temor fundado de persecución. Cada refugiado deberá, desde ahora, justificar el temor que invoca, aportando la prueba o un elemento de prueba, basado a la vez, en datos objetivos y sobre los factores personales que le hacen pensar en ser perseguido, si es que no lo ha sido ya"⁴⁷.

La OIR se creó como un organismo de carácter temporal - 4 años y sólo 18 Estados miembros-, cuya finalidad fue dar solución a los problemas de los refugiados que había dejado la Segunda Guerra Mundial, lo cual no se logró porque los refugiados no cesaron de aparecer en escena.

47 *Ibid.* p. 21.

b) Creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Antecedentes.

En 1949, tras la creciente problemática de los refugiados en el mundo y debido al cese de actividades de la OIR, se estimó conveniente que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se hiciera cargo de problema de los refugiados y que los Estados miembros se hicieran cargo de los gastos que ocasionaban los refugiados.

Así, en 1949, bajo el amparo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprueba la creación del puesto de Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuya oficina adopta su Estatuto en 1950, quedando establecida el 1 de enero de 1951 originalmente por un período de tres años, de conformidad con la resolución 319 (IV), del 14 de diciembre de 1950, de la Asamblea Genral de la ONU.

El ACNUR es considerado como un órgano alejado en lo posible de las consideraciones políticas de los Estados y totalmente independiente; con autoridad y prestigios necesarios para poder mediar con los gobiernos y velar por la protección de los refugiados en el mundo, así lo señala el párrafo 2 del Estatuto que dice: "La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados".

La labor del ACNUR se ha ido prorrogando en virtud de la continua necesidad de resolver el problema de los refugiados. Así, la Asamblea General, de conformidad con la resolución 47/104, aprobada en su cuadragésimo séptimo período de sesiones, decidió mantener en funciones la Oficina por un nuevo período de cinco años, del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1988.

De conformidad con el Estatuto, el Alto Comisionado es elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General de la ONU. Actualmente se desempeña como Alta Comisionada, la señora Sadako Ogata, del Japón.

Organos de Gobierno:

El programa del Alto Comisionado es administrado por un Comité Ejecutivo que se encarga de aprobar los programas de asistencia material del año siguiente y de "examinar asimismo la utilización del Fondo de Emergencia y la administración de los fondos fiduciarios especiales, y asesora al Alto Comisionado en el desempeño de las funciones que le encomienda el Estatuto de su Oficina"⁴⁸.

El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado celebra sesiones en otoño de cada año en Ginebra y "cuenta con la asistencia del Subcomité plenario sobre Protección Internacional y del Subcomité de Asuntos Administrativos y Financieros"⁴⁹.

El Comité Ejecutivo se integra con un total de 46 miembros.

ANEXO 2

LOS 46 MIEMBROS DEL COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL ALTO COMISIONADO EN 1993		
Alemania	Grecia	Reino Unido de Gran Bretaña e
Argelia	Hungría	Irlanda del Norte
Argentina	Irán, República	República Unida de Tanzania
Australia	Islámica de	Somalia
Austria	Israel	Santa Sede
Bélgica	Italia	Sudán
Brasil	Japón	Suecia
Canadá	Libano	Suiza
Colombia	Lesotho	Tailandia
China	Madagascar	Túnez
Dinamarca	Marruecos	Turquía
Estados Unidos de América	Namibia	Uganda
Etiopía	Nicaragua	Venezuela
Filipinas	Nigeria	Yugoeslavia
Finlandia	Noruega	Zaire
Francia	Países Bajos	
	Pakistán	

Fuente: ACNUR, Documento de Información, Suiza, marzo de 1993.

⁴⁸ ACNUR, Documento de Información, Suiza, 1993, p. 14.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 15.

Funciones:

El ACNUR realiza como funciones primordiales la **protección** de los refugiados y la búsqueda de **soluciones permanentes a sus problemas**, como lo establece la primera frase del párrafo 1 del Estatuto que dice:

"El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar **protección** internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar **soluciones permanentes** al problema de los refugiados..."

Como funciones de protección, el ACNUR promueve que los Estados den un buen trato a los refugiados, brindándoles la protección que se les concede a los extranjeros o incluso más de los que se les brindan a los simples extranjeros, esto debido a que el refugiado tiene mayor necesidad de internarse en otro país; incluso, se promueve el hecho de brindarles, de ser posible, el mismo trato que a los nacionales en lo relativo a derechos económicos y sociales que faciliten su integración local, tales como educación, empleo y libertad de tránsito.

De igual forma, se vela porque se cumpla el principio de no-devolución que obligue a los refugiados a volver al país donde tengan fundados temores de ser perseguidos.

La reunificación de miembros familiares separados de los refugiados es otra función importante que cumple el ACNUR.

Son básicamente tres las soluciones permanentes que promueve el Alto Comisionado: *

- a) La repatriación voluntaria de los refugiados a su país;
- b) La integración al país de asilo, o bien;
- c) su reasentamiento a un tercer país.

* (se enumeran en orden de importancia)

El ACNUR, como se desprende del análisis anterior, desempeña un papel de suma importancia en la coordinación de ayuda a los refugiados y personas desplazadas.

c) América

En América, el refugio es un acontecimiento relativamente nuevo, por lo que ha ido concibiendo su propio marco jurídico para enfrentar tal situación. Sin embargo, esto no ha sido del todo posible dado que los acontecimientos, tanto políticos como sociales, han caminado a un ritmo cada vez mayor y el derecho aplicable parece quedar atrás para enfrentarse de forma adecuada con la problemática de los refugiados, tal y como sucede y sucedió en nuestro país.

Como ejemplo tomemos los acontecimientos acaecidos en Centroamérica, específicamente Nicaragua, el Salvador y Guatemala.

"Nicaragua fue el primer país en experimentar un cambio radical en su régimen político. El movimiento encabezado por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que unificó fuerzas opositoras y estableció alianzas con sectores de poder económico, derrocó a la larga cadena de gobiernos somocistas"⁵⁰.

A esta Nicaragua que comenzó a arrojar un creciente número de refugiados, le siguió El Salvador, quien después de "un largo proceso de lucha armada entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y los gobiernos civiles y militares que se sucedieron sin concentrar soluciones al conflicto social y político-militar. La confrontación alcanzó niveles de guerra civil, al grado que la comunidad internacional reconoció el carácter beligerante de las fuerzas opositoras. Estas lograron ocupar territorios que permanecieron bajo su control hasta la firma de los acuerdos de paz"⁵¹.

⁵⁰ Castillo G., Miguel Angel. Procesos de Pacificación y de Reestructuración Económica: Impactos sobre la Migración y el Refugio Centroamericano; en *IRIPAZ*, Año 3, No. 6, julio-diciembre de 1992, Guatemala, p. 47.

⁵¹ *Ibid.*, p. 47-48.

En Guatemala los sucesos fueron muy similares y "alrededor de 1978, se inició una escalada de violencia generalizada; desde entonces, los grupos opositores armados han desarrollado un largo período de enfrentamiento con el ejército. Con altibajos, pero como tendencia general, la insurgencia ha incrementado su capacidad y extensión territorial de la lucha militar. El carácter de los enfrentamientos es distinto al caso salvadoreño, pero se distinguen zonas del país con mayores niveles de combate"⁵².

El caso guatemalteco es de mayor importancia para nosotros, puesto que el mayor flujo de refugiados que se registró en México, y uno de los que mayor atención acaparó a nivel internacional dada su afluencia y naturaleza del conflicto, fue el de los guatemaltecos.

Debido a que esta situación constituyó una nueva experiencia para México, los primeros refugiados que se internaron en el país fueron devueltos a su lugar de origen con el argumento de que se trataba de "migrantes económicos".

Sin embargo, México no puede escapar de este nuevo fenómeno, lo que motivó la creación de un órgano encargado del problema: la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

c.1) México y la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR).

En la década de los 80 comienza un gran desafío para México en relación con la internación de miles de refugiados centroamericanos, principalmente guatemaltecos, al sudeste de nuestro país. Se trata entonces de mediar el problema a través de la creación de un organismo gubernamental que les brindase ayuda.

El 22 de julio de 1980, por acuerdo presidencial, se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo para la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) como un órgano permanente del gobierno mexicano.

⁵² *Ibid.*, p. 48

La COMAR se crea originalmente para atender a los refugiados que se presentaron en las zonas urbanas del país -salvadoreños en su mayoría-, sin embargo, con la llegada de los guatemaltecos, la ayuda de la COMAR se dirige exclusivamente a ellos por considerar que éstos podrían representar un grave problema de seguridad nacional.

La COMAR se integra por el titular de la Secretaría de Gobernación que tiene el carácter de Presidente de la misma; así como por un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social.

Las funciones que desarrolla se basan en la procuración de los medios de ayuda necesarios y la protección de aquellos que soliciten el refugio; tiene a su cargo la atención específica y directa de los refugiados que ingresan al país, así como el estudio de sus necesidades y la asistencia que les pueda ofrecer.

Sin embargo, creemos necesario señalar que es un error el hecho de que el funcionamiento de este organismo dependa exclusivamente de la Secretaría de Gobernación y en específico, de la Dirección General de Servicios Migratorios, quien de acuerdo con la Ley General de Población es la encargada del control migratorio. El hecho de que se dependa de esta Secretaría para su funcionamiento, hace que se limite así, el alcance y desarrollo de este órgano; si son tres Secretarías las que lo integran, lo más lógico sería que también las dos restantes intervinieran para el buen funcionamiento del mismo.

La realidad es que el gobierno mexicano no imaginó la magnitud del problema, intentó darle un arreglo puramente gubernamental, pero no quiso darle una solución legal. La prueba está en el hecho de que la figura del refugiado entra hasta la década de los 90 en nuestro haber jurídico.

La COMAR se crea "como el organismo especializado del gobierno mexicano capaz de intervenir en todas las fases del proceso que implica la política de asilo y refugio, esto es, la asesoría legal, así como la atención y asistencia que requieren estas personas"⁵³.

La comisión "se auxilia con un secretario técnico integrado, a su vez, por un funcionario designado por cada una de las Secretarías que forman parte de la Comisión. El Secretario técnico cuenta con un coordinador quien 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 necesidades y los programas de protección y asistencia"⁵⁴.

⁵³ Los Tratados Sobre Derechos Humanos y la Legislación Mexicana, mesas redondas de 10. y 8 de abril de 1981, serie E, núm. 12, 1a. edición, UNAM, México, 1981, p. 41.

⁵⁴ Ibid., p. 41.

TERCER CAPITULO

*LA MUJER REFUGIADA EN
EL CONTEXTO JURIDICO
INTERNACIONAL*

CAPITULO III

LA MUJER REFUGIADA EN EL CONTEXTO JURIDICO INTERNACIONAL

"Los hombres tienen más libertad para moverse. Si hay algún problema en el campamento, pueden correr. Pero nosotras, las mujeres, tenemos que ir caminando con los niños y no podemos correr. No podemos decidir de mudarnos con tanta facilidad como los hombres".

Mujer somali en Etiopía⁵⁵.

Actualmente, entre los principales problemas que enfrenta la sociedad internacional se encuentra la explosión demográfica, que se incrementa sobre todo en los países menos desarrollados, y las migraciones masivas. En relación a los anterior, el refugio representa, no sólo un problema a nivel nacional, sino también internacional, que día a día crece en el número de personas obligadas a salir de su país por diversas circunstancias.

En su mayoría, los movimientos migratorios se dan, de los países menos desarrollados hacia aquellos más industrializados o con mejores perspectivas de vida. Es por ello que estos últimos países, al ver amenazadas sus fronteras nacionales incrementan las medidas de seguridad, tomando algunas encaminadas al rechazo de la inmigración extranjera.

Podría pensarse que el refugio es un problema pasajero que no reviste mayor importancia, sin embargo, dada la estructuración del nuevo orden internacional y en el cual se están presentando problemas tales como los conflictos locales, tensiones regionales, guerras civiles, enfrentamientos nacionalistas, etc. el problema de los refugiados seguirá incrementándose.

55. Folleto informativo Acción ACNUR. Solidaridad con los Refugiados, Madrid, España, s/c.

Ante un problema de tal magnitud, la comunidad internacional se preocupó por buscar una solución a la cuestión de los refugiados en el mundo entero. Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se hacía notar ya la necesidad de protección a las personas víctimas de persecución.

En 1949, con la creación de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, se hace obligatorio y ya no sólo necesaria, la redacción de un texto jurídico con carácter universal que permitiese a todas las personas que merecieran de la protección internacional, beneficiarse de él. Surge entonces la Convención de las Naciones Unidas de 1951 relativa a los Refugiados y más adelante se establece el Protocolo de la misma en virtud de la limitativa temporal que presentaba la Convención.

Sin embargo, a pesar de la importancia que ha tenido esta Convención y de que continua siendo la carta básica para los derechos de los refugiados, no ha sido suficiente para brindar la protección que éstos necesitan.

Así, por ejemplo, al leer cualquier documento relativo a refugiados, nos percatamos de la importancia que dentro de ellos revisten las mujeres.

La lucha por promover la igualdad entre el hombre y la mujer no ha sido tarea fácil, si bien resultó un logro fundamental para el sexo femenino la obtención del derecho a votar y ser elegida para puestos políticos, en nuestro país esta conquista se logró durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, específicamente en el año de 1953, es decir, un año antes de que fuera adoptada la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer. Sin embargo, es conveniente decir que México aún no ratifica dicha convención.

El hecho de que se logran ciertos derechos para la mujer, no implica que estén dadas las condiciones para la influencia de ésta en la vida política de la sociedad; la mujer es, aún ahora, discriminada de muchos campos de acción, como son el económico -empleos-, el social o, incluso el familiar.

Cabe destacar que las mujeres representan la mayoría de la población de los refugiados en el mundo: "de los diez millones de refugiados que, según los cálculos hay en el mundo, la mayoría son mujeres y niñas" ⁵⁶. Lo mismo observó el Comité Ejecutivo del ACNUR al declarar que "las mujeres y las jóvenes refugiadas constituían la mayoría de la población de refugiados en el mundo y que muchas de ellas se enfrentaban con problemas especiales en el ámbito de la protección internacional"⁵⁷.

En conclusión, es necesario garantizar la protección de las mujeres refugiadas, por ello, no sólo es conveniente que los países se adhieran a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, ya que son documentos insuficientes para la protección de las mismas, sino que es necesaria también la adhesión a otros instrumentos internacionales tales como la Declaración de Derechos Humanos, -de la cual ya hemos hecho mención-; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación hacia la Mujer; la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado; la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios; y la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.

Algunos instrumentos universales como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, que proporcionan una definición universalmente aceptada de refugiado, no han sido suficientes para garantizar los derechos de la mujer en esa situación; así, debemos tener presente que todas y cada una de estas convenciones nos dan el marco básico de protección que la mujer refugiada en la práctica real y efectiva, necesita para sobrevivir.

⁵⁶ ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 6, junio de 1985, p. 5.

⁵⁷ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. Nota sobre las mujeres refugiadas y la protección internacional. (Presentada por el Alto Comisionado, 41o. período de sesiones, Subcomité plenario sobre Protección Internacional, 28 de agosto de 1990, p. 1.

A. El Refugio en los instrumentos internacionales.

a. El Estatuto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

El vínculo existente entre los derechos humanos y los refugiados es muy estrecho, de hecho, gracias a los principios universales consagrados en las Declaraciones sobre Derechos Humanos de 1789 y 1948, pudo darse la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que tuvo como base estas importantes Declaraciones.

Puede decirse que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 no sólo tuvo influencia en la Convención de Ginebra, sino en todos los instrumentos para refugiados y asilados en el mundo, la base de ello la otorga su artículo 14 al declarar que, "en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país".

El problema de los refugiados está íntimamente ligado con el de los derechos humanos, por lo que han sido situados en el amplio contexto de estos últimos, de tal forma que se ha llegado a considerar al derecho de los refugiados como una piedra angular de los derechos humanos aunque si bien, deben estudiarse en forma separada, no se puede establecer una división tajante entre ambos, puesto que los derechos de los refugiados forman parte de los derechos humanos.

Incluso, dentro de los derechos humanos que las Naciones Unidas contemplan como básicos, se encuentran los inherentes a los refugiados:

1. Buscar protección en cualquier país;
2. No discriminación e igualdad de sexos;
3. Libertad y seguridad personales;
4. Derecho a la vida y a un nivel de vida;

5. Libertad de religión, expresión y pensamiento:

6. No esclavitud y tortura, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes⁵⁸.

Si bien es importante señalar y dejar en claro que no toda violación a un derecho humano es provocada a un refugiado, sin embargo, la aparición de todo refugiado sí indica violación a un derecho humano que le es inherente.

Por esta razón fue necesario un instrumento básico que definiera el ejercicio del mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, cuya función primordial es la de asegurar la protección internacional de los refugiados así como el buscar solución permanente a sus problemas, ayudando a los gobiernos y a las organizaciones privadas en la labor de la repatriación voluntaria, o bien, apoyando su integración en las nuevas comunidades nacionales, (art. 1-1)⁵⁹.

De este modo, el Estatuto, aprobado en 1950, define las tareas encomendadas al ACNUR con el carácter de apolíticas, humanitarias y sociales; asimismo, y en complemento de lo anterior, se señalan los medios a través de los cuales se brinda la protección a los refugiados (arts. 2 y 8).

Entre sus funciones principales destacan: la **protección** de los refugiados y la **búsqueda de soluciones permanentes** a sus problemas, las cuales pueden dividirse en tres: la repatriación voluntaria, la reintegración local al país de asilo, o bien, el reasentamiento a un tercer país, el cual, en el contexto centroamericano actual, no representa una solución realista.

58 Labariega Villanueva, Pedro G. "El Derecho Convencional en América Latina respecto a los Derechos Humanos de los Refugiados y la Moral Internacional" en **Relaciones Internacionales**, No. 46, Vol. XI, Ed. Nueva Epoca, septiembre-diciembre de 1989, UNAM, México, pp. 7-8.

59 "Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1950", citado en **Recopilación.....Op. Cit.**, p. 23.

En razón de la atención continua que necesitan los refugiados, la Asamblea General de Naciones Unidas ha ido ampliando el mandato del ACNUR, -la oficina se estableció como órgano subsidiario de la Asamblea General-, sin embargo, en virtud de los nuevos acontecimientos que continuamente se presentan, la asamblea también ha ido precisando el ámbito de competencia y las categorías de personas que se encuentran en situaciones similares a la de los refugiados, e incluso el ACNUR, ha sido autorizado para brindar ayuda a estas personas, ya sea que se encuentren dentro o fuera de su país de origen. En ello se refleja el carácter universal del Alto Comisionado, puesto que una de sus obligaciones es dar protección a los refugiados y personas desplazadas, cualesquiera que sean y dondequiera que estén.

b. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Entre los instrumentos de mayor importancia para la protección de los refugiados, se encuentra la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada el 28 de julio de 1951 y puesta en vigor para México a partir de abril de 1954, y como complemento de la misma, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

En el ámbito internacional, tal Convención constituye el instrumento más completo en materia de refugiados hasta nuestros días. Se le ha considerado tan importante para la protección de los mismos, que se incluyeron disposiciones que no admiten la formulación de reservas, tal es el caso de la definición de refugiado y del *non refoulement* o principio de no devolución.

Ambos instrumentos establecen una definición básica al término de "refugiado" la cual es análoga a la del Estatuto, sin embargo, en la definición que da la Convención se incluye la de "pertenecer a determinado grupo social" como causal para

el otorgamiento del refugio y se elimina lo que podía ser una limitante para ello: las "razones que no sean de mera conveniencia personal".

La razón de ser del Protocolo de 1967, estriba en que "amplía el alcance *ratione personae* de la Convención de 1951 al suprimir el plazo del 1 de enero de 1951 que figura en la definición del término "refugiado" en el artículo 1.A.(2), haciendo así que la Convención sea aplicable a nuevos grupos de refugiados, es decir, a personas que pasaron de no ser, a ser refugiados a consecuencia de acontecimientos ocurridos después del 1 de enero de 1951"⁶⁰.

La Convención, además de establecer una definición, determina la condición jurídica de los refugiados, consagrando como una de sus normas fundamentales el "non refoulement" o principio de No-devolución como una de las obligaciones que los Estados deben observar hacia los refugiados: "Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas" (art. 33).

Este derecho ha llegado incluso a considerarse "como una norma imperativa del derecho internacional, ya que así lo reconoce el artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece que las disposiciones contenidas en los Tratados sobre derechos humanos son *jus cogens*"⁶¹.

Ahora bien, se ha hablado ya de los derechos que en general deben tener los refugiados y sabemos también que la gran mayoría de éstos lo representan las mujeres; pues bien, los acuerdos internacionales relativos a refugio presuponen, el hecho de que todos los refugiados independientemente de su sexo, tienen los mismos problemas y por lo tanto deben recibir el mismo trato.

⁶⁰ Documento de... *Op. Cit.*, p. 21.

⁶¹ Sepúlveda... *Op. Cit.*, p. 543.

Sin embargo, las mujeres refugiadas no reciben el mismo trato que los varones por su condición sexual, incluso, se ha llegado a considerar a aquellas mujeres que sufren tratos crueles o inhumanos en razón de haber transgredido 'normas morales' de la sociedad en que se desarrollan, como un 'grupo social particular' aspecto en el cual no todos los Estados miembros de la Convención de 1951 han llegado a estar de acuerdo.

Bajo esta concepción, se han desarrollado tres vertientes prácticas, éstas son: primero, la de los Estados que conceden el Estatuto de Refugiado a las mujeres que huyen de estas situaciones; segundo los que creen que esta medida es consecuencia de una interpretación excesivamente amplia de la definición de refugiado, y, tercero, los que creen que el concepto de transgresión a las normas morales es difícil de aplicar, ya que implica un juicio de valor muy delicado"⁶².

Un ejemplo muy claro de lo anterior fue la República Federal Alemana, país para el cual la persecución por razones de sexo no fue motivo suficiente para la concesión del asilo.

"Según la legislación alemana, la persecución debe ser de origen político, y motivada por la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas: estos criterios se han entresacado de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados"⁶³, y que se han adoptado a tal legislación, con lo cual no estamos de acuerdo por considerarla vaga e imprecisa.

⁶² ACNUR, *Refugiados... Op. Cit.*, p. 21.

⁶³ *Ibid.*, p. 27.

Aún cuando la Convención de 1951 representó un gran avance en cuanto a la protección de los refugiados, la definición que proporciona de "refugiado" no es lo bastante amplia como para brindar la protección necesaria para la mujer, ya que al mencionar entre las causales para otorgar el refugio la AGRESION SEXUAL o la violación de las NORMAS MORALES de la sociedad en la cual se desarrolla, es decir, causas ligadas directamente en razón de su sexo, las mujeres seguirán siendo víctimas de tratos injustos y crueles.

Ahora bien, "tomando en cuenta esta deficiencia de la Convención y los casos que en diversas partes del mundo se han presentado con esta causal como motivo del refugio, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha propuesto (Conclusión 39-XXXIV) que los Estados en ejercicio de su soberanía, son libres de incluir a las mujeres con esta causal como 'determinado grupo social' según lo dispuesto en la Convención del 51, sin embargo, al dejar en manos del Estado la facultad de decidirlo, eliminan la posibilidad de presión para su cumplimiento"⁶⁴.

La importancia de que se amplíe el concepto de la definición de refugiado radica en que las mujeres y, sobre todo, las jóvenes refugiadas, se enfrenten a un sinnúmero de problemas que es necesario resolver, comenzando desde el marco legal.

Entre los problemas más comunes que se presentan están las agresiones de tipo sexual, sobre todo las que se dan al cruzar la frontera en busca de asilo; ya que dada su posición de vulnerabilidad, han llegado a ser violadas o raptadas; sin embargo, el peligro de este tipo de abusos no termina al llegar a los campos de asentamiento, sino que continúa hasta más allá.

⁶⁴ Olivera Mercedes y Gloria Sierra... Op. Cit., p. 20.

"Desde el punto de vista de la jurisprudencia tradicional, la igualdad entre hombres y mujeres podría considerarse implícita pues cuando se habla de refugiados se sobreentiende que se refiere a hombres y mujeres; no obstante, es un hecho que las mujeres no aparecen en los instrumentos internacionales sobre el refugio y que, social y culturalmente no son iguales a los hombres. La "invisibilidad" de las mujeres en los asuntos del derecho, no es casual, es parte de la ideología androcéntrica y discriminatoria de nuestra sociedad plasmada en los instrumentos internacionales sobre el Refugio"⁶⁵.

Asimismo, "es necesario reconocer también que la igualdad de causales no tienen los mismos efectos en los hombres que en las mujeres y que la situación específica de las mujeres necesita ser legislada en forma especial"⁶⁶; es decir, debe de ser enfocada con puntos de más claridad y respeto hacia las mismas.

La Convención de 1951 no hace, pues, una referencia específica al problema de la mujer refugiada.

Cabe destacar que México, aún cuando se le reconoce como país de amplia tradición humanitaria, no ha ratificado esta Convención. La respuesta a la pregunta del porqué aún queda sin resolverse; los argumentos que se esgrimen son diversos, entre ellos destacan el de Jorge Carrillo Olea, para quien, siendo Subsecretario del Estado del Ministerio del Interior, "la Convención, sea firmada o no, en nada cambia la ayuda y la asistencia encaminadas hacia los refugiados. El simple hecho de firmar un documento no nos hará ser más generosos o auxiliares"⁶⁷.

65 *Ibid.*, p. 21.

66 *Ibid.*, p. 21.

67 ACNUR, *Refugiados*, Madrid, España, No. 22, octubre de 1986, p. 31.

Otro argumento en este sentido es el de Oscar González César, ex-coordinador de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR): "México no ha firmado la Convención de 1951 porque, según su Constitución, cualquier extranjero en suelo mexicano disfruta de los mismos derechos que todas las demás personas del territorio nacional. Al mismo tiempo, hay mecanismos para resolver las situaciones de inmigración específicas. Por esta razón, no creo absolutamente necesario firmar la Convención"⁶⁸.

Sin embargo, y pese a estos argumentos, consideramos necesario expresar nuestro desacuerdo a tal renuencia de la firma de la Convención.

En primer lugar, la importancia que reviste la ratificación de un instrumento internacional es radical para la obligatoriedad del Estado hacia el mismo. México no quiso hacerse responsable de lo que era inminente en el sureste mexicano y no incorpora a la legislación interna la figura del refugiado sino hasta el año de 1990, lo cual no deja de ser un avance en la materia pero sí una respuesta tardía al problema; aún así, México sigue sin ratificar dicha Convención.

La importancia de que un país ratifique un instrumento de esta naturaleza no es sólo la obligatoriedad que contrae el mismo, sino que, como dice Jorge Carpizo, la importancia de la ratificación consiste en que "éstos (los instrumentos internacionales) contienen el ideal de cuáles derechos humanos deben ser protegidos en todos los países; que nos sirven para conocer qué tanto se acerca un país a ese ideal; y que en esta forma se está estructurando el pensamiento común y general sobre derechos humanos que caracteriza a las últimas cuatro décadas; además, ese país reconfirma así la vigencia interna de los derechos humanos e inclusive, en algunos casos, los amplía o precisa"⁶⁹.

68. ACNUR Refugiados, Madrid, España, No. 41, mayo de 1988, p. 33.

69 Carpizo, Jorge. "La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución Mexicana" en Los Tratados sobre Derecho... Op. Cit., p. 32.

c. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

El 18 de diciembre de 1979 en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos, se adoptó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cual entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 en nuestro país.

Dicha Convención representó un importante avance a favor de la condición de la mujer dentro del ámbito de las Naciones Unidas, pues en él se reunieron todas aquellas prerrogativas que pueden ser ejercidas por las mujeres en igualdad de circunstancias que los hombres, sin que sean víctimas de discriminación alguna.

Así, se debe tener en cuenta que para asegurar la debida protección, y garantizar los derechos de las mujeres refugiadas, no es suficiente la ratificación y cumplimiento de la Convención de 1951 pues, como hemos visto, carece de los medios necesarios para lograrlo, por lo que los Estados deben observar los lineamientos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Esta Convención, tiene, entre sus fines primordiales, el establecimiento de los mismos derechos entre el hombre y la mujer, "sin hacer ninguna distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil, o bien, en cualquier otra esfera" (Art. 1).

En este sentido, la Convención condena la discriminación de la mujer en cualquier forma que ésta pueda darse, insiste en la necesidad de alcanzar la igualdad real en cuanto a responsabilidades familiares del hombre y de la mujer, específicamente en

relación al cuidado de los niños, con el objeto de que la mujer pueda participar dentro de la vida pública.

En relación a la mujer refugiada, esta Convención no hace referencia específica a la discriminación de que es objeto; "en su introducción la Convención señala algunas medidas importantes que los Gobiernos deberán adoptar para las trabajadoras inmigrantes con una concepción de respeto a los Derechos Humanos, que podrían ser adoptadas a la situación de refugio. Entre las más importantes para el caso centroamericano se encuentran: enseñanza de idiomas y alfabetización, servicios de guardería, salud y atención médica, programas de información sobre empleo y capacitación sobre disposiciones legislativas, procedimientos y derechos"⁷⁰.

Es necesario que esta Convención sea aplicada de manera conjunta con la Convención de 1951, ya que es de particular importancia el que se conceda la protección internacional basada en la igualdad del hombre y la mujer y el garantizar la participación plena y efectiva de las refugiadas en aquellas actividades que las afecten o beneficien.

Con anterioridad se habló ya del problema que representan para las mujeres refugiadas el hecho de que no se les quiera otorgar su estatuto como refugiadas por la limitante de la definición de término "refugiado" que hace la Convención; sin embargo, "teniendo presente el carácter cada vez más universal de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, una discriminación grave que ignore lo dispuesto en esa Convención, puede justificar la concesión del estatuto de refugiado en consonancia con el razonamiento anterior"⁷¹.

La igualdad de las mujeres refugiadas se refiere a la mayoría de la población de que se ocupa el ACNUR, por ello es de vital importancia que los Estados no hagan a un lado esta Convención y la incorporen a su legislación interna.

⁷⁰ Olivera, Mercedes y Gloria Sierra.... *Op. Cit.*, p. 40.

⁷¹ Nota sobre las mujeres refugiadas.... *Op. Cit.*, p. 3.

B. El Refugio en los instrumentos jurídicos regionales.

Particularmente, en el Continente americano, Centroamérica se ha destacado por ser un área de gran flujo migratorio, sobre todo en la década de los 80 que es cuando más se vio incrementado este fenómeno, como resultado del agravamiento de la situación política, social y económica que vive la región.

Sin embargo, en América este es un fenómeno relativamente nuevo por lo que, dada la inexperiencia de los países americanos en el tratamiento de este fenómeno, tardó en darse una respuesta adecuada a los problemas que provocaron las masas de refugiados en un país determinado. Tal es el caso de México, donde no existía la diferencia entre el asilado y el refugiado, pero dada la urgencia de legislar y dar una respuesta adecuada al fenómeno, la diferenciación tuvo que hacerse.

Es, pues, el asilo en América, una institución que ha ido adquiriendo características peculiares -como el asilo diplomático- en razón de los acontecimientos de inestabilidad que en esta región han tenido lugar. Es de relevancia señalar, que el primer tratado en regular el asilo lo constituyó el Tratado sobre Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889.

A diferencia de los instrumentos internacionales que pocas veces se refieren al refugio, los instrumentos regionales americanos lo han tenido más presente, aún cuando no han sabido definir con claridad las causales para su otorgamiento.

Los instrumentos regionales americanos han sido de gran importancia en cuanto al refugio, ello en virtud de los movimientos independentistas que surgieron en América Latina

Entre los instrumentos de mayor importancia se encuentran: La Convención de Asilo Territorial de Caracas (1954), la cual se ha llegado a considerar como uno de los instrumentos más completos sobre materia de Asilo en Latinoamérica, al lado de la Convención de Asilo Diplomático, de Caracas, 1954; la Convención Americana sobre

Derechos Humanos de San José, Costa Rica, 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984.

a) La Convención de Asilo Territorial, Caracas, 1954.

Esta Convención, junto con la de Asilo Diplomático, fueron firmadas en la Décima Conferencia Interamericana que tuvo lugar en la Ciudad de Caracas el 28 de marzo de 1954.

Cabe mencionar que esta Convención no fue aprobada por el Senado mexicano sino hasta el 18 de diciembre de 1980 y fue ratificada ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos haciendo reserva a los artículos IX y X por considerar que eran contrarios a las garantías que otorga nuestra Constitución.

Como ya se dijo, la Convención de Caracas de 1954 tiene importancia porque se le ha considerado como uno de los instrumentos de mayor envergadura en materia de asilo y sobre todo, al incluir la definición de asilo diplomático y marcar así la diferenciación.

Analistas como el Dr. César Sepúlveda, consideran que la Convención "... ofrece carencias, y no permite ni una protección efectiva a los asilados ni la resolución de problemas que éstos causan al Estado de asilo cuando su número es considerable (...), es un documento limitado, anticuado (...) y pensando más bien para los casos aislados de persecución política, generalmente líderes connotados"⁷².

72. Sepúlveda, César, citado por Gómez Robledo V., Alonso....*Op. Cit.*, p. 199.

Una de las disposiciones que deja en claro la facultad que tiene el Estado asilante de otorgar o no asilo, -al igual que la Convención de Asilo Diplomático de 1954-, es el artículo 1o., que dice que "todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de ese derecho ningún otro Estado puede hacer reclamo alguno".

Esta disposición viene a corroborar lo expuesto en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que, como ya se comentó, determina que el asilo es una facultad y no un derecho del individuo.

Sin embargo, autores como Diego López Garrido no concuerdan con ésta idea puesto que a su modo de ver, estas interpretaciones no son sostenibles en donde "a finales de un siglo en que la búsqueda de asilo se configura como uno de los desafíos mayores de la época y cuando algunos textos constitucionales, y la labor constante de los tribunales, han empezado a acotar esa idea extendida de la soberanía absoluta del Estado -concepto cuya existencia es muy discutible hoy-"⁷³.

La Convención de Caracas es una normatividad, efectivamente, no del todo completa, pues no toma en cuenta el caso de la mujer que se encuentra en esta situación. No encontramos en ninguno de sus artículos la referencia específica de ésta.

Así por ejemplo, al analizar el artículo 1o. en el que "todo Estado en ejercicio de su soberanía, puede admitir en su territorio a las **personas que juzgue conveniente...**" deja un margen muy amplio para determinar de qué personas se trata. Esta disposición, como ya se mencionó, no es suficiente, la que en el caso de la mujer, que requiere de una "regulación estricta", para su protección, no se ofrece, ni se tiene.

⁷³ López Garrido,.....*Op. Cit.*, p. 16

b) La Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José, 1969.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la Ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por México en junio de 1981, se cataloga como uno de los instrumentos de carácter regional más importantes en lo que a derechos humanos se refiere, al hacer no sólo una enunciación a una serie de ideales, sino que se trata de un instrumento jurídico obligatorio para todos aquellos Estados parte.

Esta Convención, además de tratar de manera expresa el asilo como uno de los elementos fundamentales de los derechos humanos (art. 22-7), hace **referencia específica** a los derechos de la mujer.

En el artículo 1-1, por ejemplo, se establece la **no distinción de sexo**; los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos y libertades reconocidos en la Convención **"sin discriminación alguna** por motivos de raza, color, **sexo**, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

El artículo 4-5, que consagra el derecho a la vida, dispone que la pena de muerte no podrá aplicarse a las mujeres en estado de gravidez; asimismo el artículo 24 dispone la igualdad ante la ley, es decir, "tiene derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

Ahora bien, la Convención hace una anotación en el artículo (1-2) que creo importante resaltar: "para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano". Sin embargo, como ya se había mencionado, es necesario que la mujer sea tomada en consideración no haciendo postulados de carácter general, pues no resulta una solución a los múltiples problemas que éstas enfrentan.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos es una Convención amplia que, si bien tiene muchos aciertos, incurre también en amplias y variadas imprecisiones.

Es amplia tanto en la forma como en el fondo: Se crean dos órganos competentes para la salvaguarda de los derechos humanos consagrados en ella: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y La Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas funciones son las de promover la observancia y vigencia de los derechos humanos y la judicial, respectivamente.

Entre los aciertos encontramos, como bien dice el Lic. Arellano García "el asilado o refugiado no sólo tiene derecho a buscar y a disfrutar del asilo, como se establece en el artículo 14 de la Declaración Universal de derechos Humanos, tiene derecho a recibir el asilo"⁷⁴. Se establece también el principio de no devolución (artículo 22-8) el cual es considerado como un principio general del derecho, el *jus cogens*.⁷⁵

Entre algunas de las omisiones se encuentra la del derecho de asilo diplomático, pues sólo hace alusión al asilo territorial (artículo 22-7).

Arellano García hace notar otra carencia en el párrafo 7 del artículo 22, donde establece como "motivos de la persecución los delitos políticos o los comunes conexos con los políticos" lo cual para él es "omiso pues hay persecuciones por motivos étnicos, de nacionalidad, de idioma, de raza, de religión, de condición social o de opiniones políticas"⁷⁶.

74 Arellano García,.... *Op. Cit.*, p. 123.

75 Así lo ha considerado el Comité ejecutivo del ACNUR al establecer que se trata de una norma imperativa de Derecho Internacional (*ius cogens*).

76 Arellano García,.... *Op. Cit.*, p. 123.

Sin embargo, como hemos visto, una de las diferencias existentes entre asilo y refugio estriba en que, para el primero sólo se toman en cuenta elementos objetivos, mientras que para el segundo son considerados elementos subjetivos, tal es el caso del "temor fundado" ante el cual se establecen, mayores supuestos para el otorgamiento del refugio; siendo que se trata del asilo territorial, donde consideramos que no hay mayor problema.

El derecho a la no devolución en virtud del riesgo que corre la persona, ya sea por causa de la raza, nacionalidad, religión, condición social y opiniones políticas, implica, para Arellano García, falta de concordancia entre los párrafos 7 y 8 del mismo artículo, puesto que para otorgar asilo sólo es necesario el motivo político o el conexo con el político, mientras que para que opere el derecho a la no devolución se mencionan diferentes causas. Diferencia injustificable desde nuestro punto de vista ya que debe existir uniformidad de causas para la admisión del asilado y para la no devolución del mismo.

El principio de no discriminación por motivo de sexo no figura en este importante principio consagrado en la Convención, pero sí se presenta en el caso de la suspensión de garantías, las cuales pueden suspenderse en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte y siempre y cuando no entrañe discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (artículo 27-1).

Se prohíbe también la trata de mujeres en cualquiera de sus formas (art. 6-1) y se contempla asimismo la protección a la familia, tomándose en consideración el deber de los Estados de tomar las medidas adecuadas para asegurar la "igualdad" y la "equivalencia" de responsabilidades en cuanto al matrimonio (art. 17-4).

c) La Declaración de Cartagena, 1984.

El derecho de Asilo no sólo ha sido tradición y orgullo de nuestro país, sino también para América Latina. Lo ejemplifica el primer tratado internacional en mencionar el tema del asilo y dedicar un capítulo específico al tema, firmado en Montevideo en 1889 y denominado Tratado sobre Derecho Penal Internacional⁷⁷. A este tratado le siguieron otros más hasta culminar con las Convenciones de Caracas de 1954.

Sin embargo, pese a esta protección del Derecho de Asilo en Latinoamérica, en la década de los 80, comienza una nueva etapa al darse un acontecimiento inesperado: el flujo masivo a gran escala de refugiados centroamericanos. Este hecho implicó graves problemas -sobre todo para los países asilantes-, pues no se sabía a ciencia cierta como resolver el problema o cómo atacar sus consecuencias.

Ante esta disyuntiva, se convocó en 1984, al "Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", del que se derivó la Declaración de Cartagena, firmada en Colombia el 22 de noviembre de 1984.

La Declaración de Cartagena tuvo gran aceptación por parte de los países latinoamericanos debido en gran medida al hecho de que el asilo goza de amplia aceptación en esta zona; por otra parte, los gobiernos latinoamericanos reconocieron la falta de una legislación jurídica que previera la afluencia masiva de refugiados.

Es así como la Declaración de Cartagena estableció las bases jurídicas para el tratamiento de los refugiados centroamericanos subrayando el principio de no devolución, la importancia de las soluciones duraderas y la integración de los mismos.

⁷⁷ Suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay y ratificado por todos excepto Brasil y Chile, haciendo una distinción entre asilo y refugio, además de reafirmar que sólo sería aplicable a los delincuentes políticos y no así a los comunes.

Si bien como fuente del derecho no tiene la jerarquía de conferencia internacional, constituyó un enorme acierto porque contribuyó a solucionar muchos de los problemas de los refugiados centroamericanos⁷⁸.

El peso de la Declaración de Cartagena en materia jurídica constituyó, además de una gran ayuda, la respuesta adecuada ante la insuficiencia de refugio que se estaba presentando en la región, debido al gran número de refugiados centroamericanos que requerían ser atendidos.

Una de las desventajas en cuanto a la jerarquía de esta Declaración es que si bien implica un compromiso por parte de los Estados celebrantes, no lo es en el sentido de la norma jurídica obligatoria, es decir, no vincula a los Estados como si fuesen parte de un convenio o tratado internacional ratificado.

La Declaración de Cartagena no sólo elabora un nuevo concepto de refugio, sino que amplía la definición que hace la Convención de 1959 - la cual es muy restringida- e incluso de la que aporta la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969 -la cual es más amplia- y se adapta a los problemas específicos de América Latina.

Al ampliar la definición del término "refugiado", la Convención, incluye a las víctimas de la **violencia** y de los **conflictos** además de considerar como refugiados a las personas víctimas de "**violaciones en masa de los derechos del hombre**", lo cual significó un gran avance en la materia.

La Declaración hace hincapié en este aspecto, al indicar que "la definición o el concepto de refugiado que se recomienda podía no sólo incorporar los elementos contenidos en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, sino que podía también cubrir a las personas que han huído de su país por estar amenazada su vida, su seguridad o su libertad, por una violación masiva de los derechos humanos"⁷⁹.

⁷⁸ ACNUR *Refugiados*, Madrid, España, No. especial, marzo de 1989, pp. 12-13.

⁷⁹ ACNUR *Refugiados*, Madrid, España, No. 55, agosto de 1989, pp. 17.

Por otra parte, en cuanto al aspecto central que nos ocupa, se puede constatar que pese a la trascendencia de esta Declaración, se hace caso omiso de las necesidades específicas de las mujeres refugiadas, siendo esto un aspecto grave, dado que la Declaración intentó cubrir aquellas lagunas que se notaban en la Convención de 1959. En consecuencia, no podía, ni debía ser ignorada la mujer debido al gran número que de ellas existe en los campamentos para refugiados, siendo ésta, por lo tanto, quien necesita mayor protección.

Es claro notar entonces que la Declaración no toma como marco de referencia para la protección de la mujer "La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer", a pesar de que esta última haya entrado en vigor en 1981, es decir, a escasos tres años de la Declaración de Cartagena.

Entre los aspectos que pudieran considerarse de importancia para la mujer está el de la reunificación familiar, principio que se considera central en torno a los refugiados y que tiene acogida en la Declaración de Cartagena y en la Conclusión 24 del Comité Ejecutivo del ACNUR.

"Esta conclusión si bien recomienda la igualación del *status* jurídico de los familiares al del refugiado, identifica al titular del *status*, quien solicita la reunión familiar, con el 'jefe de familia', papel que por lo general se le reconoce al hombre"⁸⁰.

La Declaración presenta un nuevo problema al condicionar, de cierta manera, el derecho que puede tener cualquier refugiado, trátase de hombre o mujer, a solicitar la reunificación con sus familiares. No sólo se presenta la omisión en torno al fenómeno de la mujer en esta Declaración, sino que la exclusión de la mujer en la mayoría de los instrumentos jurídicos internacionales o interamericanos, provoca un trato desigual con respecto a los varones.

80 Olivera, Mercedes y Gloria Sierra.... *Op. Cit.*, p. 27.

La falta de una regulación específica hacia la mujer, hace que la Declaración pierda parte de lo que se consideraba ganado, al dar respuesta a la masividad del refugio en la región.

"En conclusión, aunque reconocemos la importancia y validez de Cartagena en el contexto centroamericano actual, sería fundamental elaborar un nuevo marco jurídico regional o interamericano que, retomando Cartagena, incorpore la dimensión de género y los lineamientos de la 'Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y que cubre los vacíos jurídicos existentes en relación, i. a., a los desplazados externos e internos"⁸¹.

No obstante, la Declaración de Cartagena ha cobrado tal importancia que la aplicación del término "refugiado" ha sido incluido a nuestra legislación nacional (art. 42-VI de la Ley General de Población), lo cual es un gran avance para la materia.

Finalmente, sólo resta decir que la Declaración reafirma la importancia del principio de la no-devolución y admisión de los refugiados.

⁸¹ *Ibid.*, p. 28.

CUARTO CAPITULO

*LA MUJER REFUGIADA EN
EL CONTEXTO JURIDICO
NACIONAL.*

CAPITULO IV

LA MUJER REFUGIADA EN EL CONTEXTO JURIDICO NACIONAL

"El no reconocimiento social de la existencia de dos realidades e identidades sexuales, la femenina y la masculina (y no sólo esta última como supuestamente neutra), está en la base de una serie de otros desconocimientos que conforman la plataforma del irrespeto del otro y la correlativa injusticia social, económica, jurídica y política del mundo."

Francesca Gargallo⁸².

En el continente americano, México se ha caracterizado por ser un país que acoge a gran número de extranjeros, convirtiéndose en el país de asilo por excelencia. Muchos de aquellos que han tenido que abandonar su lugar de origen debido a persecuciones políticas, han encontrado un sitio para establecerse en México, el cual no sólo ha sido lugar de refugio sino "puente" de paso de todos aquellos migrantes económicos que desean arribar a los Estados Unidos.

En nuestro país han tenido lugar tres movimientos migratorios importantes, por la magnitud y tipo de conflicto que los provocó: el de los españoles republicanos en la década de los 40; el de los chilenos en los 60 y el de los centroamericanos - guatemaltecos y salvadoreños esencialmente- en los 80.

Cada uno de estos movimientos tuvo una aceptación diferente en nuestro país, pero la etapa crítica se presentó con el éxodo de los centroamericanos, pues de hecho nunca se esperó el arribo de miles de ellos a nuestro país; sobre todo porque este tipo de migrantes fueron considerados de una "cultura" y nivel económico por debajo al de los chilenos o españoles, lo que generó que su llegada se considerase más bien como un peligro para la soberanía nacional.

⁸² Gargallo, Francesca. "Una lectura feminista de los derechos humanos" citada en Trujano Ruíz, Patricia, "Violencia y Mujer" *El Cotidiano*, No. 63, Año 10, julio-agosto 1994, UAM, México.

En cuanto a la problemática de la mujer refugiada, ésta se aborda desde una perspectiva global hasta llegar al marco que nos interesa: el jurídico nacional, ¿por qué? porque desde este nivel es que no se han tomado en consideración los factores discriminatorios que la mujer encuentra a su llegada a un nuevo país.

Los refugiados como grupo frágil, enfrentan numerosos problemas a su arribo pero son las mujeres las más vulnerables a esta situación, son ellas quienes enfrentan todo tipo de violencia no sólo en la zona de conflicto sino incluso, en los campamentos que se instalan para su llegada -cuando los hay-; donde son principalmente víctimas de ataques sexuales. Como hemos visto, sus necesidades son distintas a las del varón, suele darse el caso de que no se les asista con lo necesario y básico para su sobrevivencia; "una cuarta parte de la vida de las mujeres refugiadas se desperdicia porque se les niega algo tan elemental como puede ser un paño para que puedan utilizarlo como compresas higiénicas. Esta negligencia les obliga a permanecer encerradas una semana al mes, sin poder llevar a sus hijos a la clínica o a los centros de reparto de alimentos. Tampoco pueden ir a recoger leña ni desempeñar otras tareas necesarias"⁸³.

Aunque sí bien se carece de suficiente información en relación a la mujer refugiada, sí es posible deducir la problemática que ésta enfrenta y por lo tanto evaluar los problemas más comunes. Por ejemplo, la vulnerabilidad específica como refugiada a las agresiones de tipo sexual o a la explotación, al nuevo rol que debe asumir por la desintegración de su forma habitual de vivir que, quizá, se traduzca en una carga económica o laboral que antes no le correspondía.

⁸³ ACNUR, *Acción ACNUR*, Op. Cit. s/p.

Como se observó, los instrumentos internacionales y regionales sobre refugiados no hacen una diferenciación entre hombres y mujeres que se encuentran en esta condición. Por lo general, tienden a ser discriminatorios en la cuestión del sexo, situación crítica ya que la mayor parte de la población refugiada en el mundo son las mujeres, mismas que, por su condición, se hallan en una situación singular y/o tienen necesidades especiales.

Antes de abordar el estudio de la mujer refugiada en nuestro país, creemos necesario hacer algunas anotaciones de los problemas que en general enfrentan éstas y que obstaculizan el que puedan obtener su estatuto de refugiado como parte importante para su protección.

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, como ya se señaló son instrumentos jurídicos internacionales que por excelencia definen y garantizan la protección del refugiado, pero para que esto sea posible, es necesario ubicar a las personas que se adaptan a la definición que los mismos hacen; es decir, es necesario identificarlos para poder otorgarles el estatuto correspondiente.

La definición o determinación de la condición de refugiado no se encuentra claramente delimitada en la Convención de Ginebra, lo cual da un amplio margen a los Estados para que en su calidad de entes soberanos, puedan establecer el procedimiento que crean más adecuado a su legislación nacional.

Ahora bien, la importancia de determinar el estatuto se debe a que es un paso fundamental para el otorgamiento de ayuda y protección a los refugiados, aunque si bien es cierto que el ACNUR les brinda asistencia aún cuando no sean reconocidos legalmente por el gobierno de acogida, el otorgamiento del estatuto es importante para poder comprobar la legal estancia en el país, mismo que en ocasiones esto no les asegura su debida protección. Por ejemplo, en el año de 1986, algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) decidieron evaluar la situación en que se encontraban las mujeres refugiadas en el mundo; el resultado fue que, a pesar de que había ya mujeres

que contaban con su estatuto, invariablemente todas se veían envueltas en grandes problemas de protección⁸⁴.

El caso de la mujer refugiada debe ser tomado en consideración al momento de examinar su solicitud para el otorgamiento del Estatuto y debe examinarse por personal femenino especializado que pueda obtener la información requerida durante el proceso de determinación del mismo, ya que la vulnerabilidad a que son susceptibles puede afectarlas a la hora de determinar si reúnen los requisitos para otorgarles su estatuto.

Cabe destacar que uno de los problemas de mayor envergadura es la dificultad que tienen las mujeres refugiadas para conseguir su estatuto, esto se debe a la restricción de la definición de la Convención de 1951, pues en muchas ocasiones las mujeres huyen a causa de una persecución que puede tomar diversas formas tales como: los tratos crueles o inhumanos de agresión sexual o bien, por haber transgredido las normas morales de la sociedad en que se desarrollan. "Un asesor jurídico de la Oficina del ACNUR ha señalado que la **transgresión de las costumbres sociales** no figura en la definición universal de refugiado. Sin embargo, en varios países pueden encontrarse ejemplos de violencia contra mujeres acusadas de violar las costumbres sociales. El delito cometido puede ir desde el adulterio hasta el uso de lápiz labial. La pena puede ser la muerte"⁸⁵.

84 ACNUR "La perspectiva de las ONG", Refugiados, Madrid, España, No. 44, 1988, p. 29

85 Ibid, p. 29

Aún cuando éste no es el caso de los países americanos, pues el párrafo hace alusión a los países musulmanes, donde la represión a la mujer es demasiado fuerte, no debe, por este hecho, dejar de importarnos el problema, por el contrario, debe pugnarse por una enmienda a la Convención de Ginebra y al Protocolo de 1967, siendo éstos de competencia internacional y principales instrumentos de protección a los refugiados, para que garanticen una plena efectividad e igualdad de trato tanto a varones como a mujeres.

Debido a la restricción de la Convención de 1951 que no incluye el sexo entre los motivos de persecución y como causal para otorgar el Estatuto, el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado en su resolución No. 39 (XXXIX) sobre las mujeres refugiadas y la protección internacional, reconoció que dada la soberanía de que gozan los Estados, éstos eran libres de decidir si las mujeres en busca de refugio, víctimas de tratos crueles e inhumanos por haber transgredido las costumbres sociales de la sociedad en que se desenvolvían, debían ser consideradas como parte de un "determinado grupo social".

Esto a nuestro parecer no sería la manera más idónea de garantizar que las mujeres refugiadas cuenten con su estatuto personal y con ello gocen de protección, si es que en realidad se quiere la protección de las mismas. Este último hecho resulta por demás importante en virtud del número de mujeres refugiadas en el mundo. Así pues, debe realizarse una enmienda a la Convención de Ginebra incluyendo el sexo entre los motivos de persecución, de tal manera que permita el otorgamiento sin mayores dificultades del Estatuto de refugiado para miles de mujeres que carecen de él; ello no dejaría lugar a dudas y los países miembros de la Convención se verían obligados a acatarla sin dejarlo a la discreción de los mismos.

Retomando el Estatuto, los Estados tienen básicamente tres formas para otorgar la condición de refugio: la primera "se determina con arreglo a procedimientos formales expresamente establecidos para este fin. En otros países, la cuestión de la condición de refugiado se trata dentro del marco del procedimiento general aplicable a la

admisión de extranjeros. Por último, en otros países, la condición de refugiado se determina en virtud de medidas oficiosas o especiales, para determinar efectos tales como la expedición de documentos de viaje"⁸⁶.

En nuestro país, es un hecho que obtener el estatuto no es fácil de lograr, "entre los casos sometidos a los responsables de la migración durante ese mismo año [1982], sólo un 30 por 100 fue legalizado. El 10 por 100 de las solicitudes fueron rechazadas y el 60 por 100 de las personas a las que afectaba el proceso renunciaron a seguir los trámites"⁸⁷.

Es importante destacar el papel que cumple el Alto Comisionado pues de su papel dependen, en diversos grados, los procedimientos para determinar la condición de refugiado establecido por algunos Estados, veamos que es lo que ha acontecido en nuestro país.

A. Práctica Internacional de México.

México ganó gran prestigio internacional por su solidaria ayuda a los refugiados españoles y sudamericanos a quienes les concedió asilo en momentos de gran represión en sus países.

a) Refugiados Españoles

El impacto de la migración española a México resultó de buen agrado hasta cierto punto, pues de manera contraria a lo que sucedió con la llegada de los guatemaltecos, los españoles fueron muy bien recibidos por el gobierno mexicano, entonces presidido por el Gral. Lázaro Cárdenas.

⁸⁶ Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, enero de 1988, p. 51.

⁸⁷ ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 22, octubre de 1986 (Comenta Sergio Aguayo), p. 31.

Durante los años de 1936 y 1939, España vivió momentos de gran tensión, revestidos de una lucha política interna cuya finalidad era la imposición de una República o un Imperio.

Fue esta Guerra Civil la que provocó el éxodo de españoles hacia el extranjero, en su mayoría emigraron hacia América y muy especialmente hacia México, quien, solidariamente, abrió las puertas para todos aquellos que desearan ingresar. Entre las razones que arguyó México se encontraban la intención de que estos nuevos extranjeros hicieran progresar zonas de bajo nivel poblacional y que esta "clase intelectual" -como se les consideraba- beneficiaría finalmente al país con sus aportaciones. Fue tal el beneplácito de nuestro país que, en 1938, el Gral. Cárdenas decretó "la fundación de un Centro de Estudios que sirviera de albergue y santuario para un grupo de intelectual españoles insignes, cuyas labores académicas y de investigación se habían visto interrumpidas por la guerra civil española"⁸⁸.

Como dato curioso, este Centro de Estudios recibió el nombre de Casa de España, para después convertirse en lo que hoy conocemos como El Colegio de México. La Casa de España tuvo gran cobertura, pues "funcionó con éxito extraordinario y del proyecto original no falló más que un supuesto: el carácter provisional y pasajero que se pensó tendría la residencia, cuando menos en cuanto a su planilla fundadora, se transformó en permanente porque la guerra civil la ganó Franco"⁸⁹.

Durante el cardenismo, si bien se aceptó y se abrió las puertas del país a los extranjeros, las leyes de inmigración se hicieron cada vez más restrictivas.

⁸⁸ Zelaya Kolker, Maricela, *Testimonios Americanos de los escritores españoles transterrados de 1939*. Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1985, España, p.13.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 13.

Podemos encontrar, de esta forma, estipulaciones tales como que "se prohibiría la entrada a los 'indeseables' y se sancionaría a los que violasen la hospitalidad brindada... procurará que contribuyan [los refugiados españoles] al florecimiento de regiones agrícolas poco pobladas en las costas de Jalisco, Guerrero y Michoacán"⁹⁰.

b) Refugiados guatemaltecos.

El problema de los refugiados guatemaltecos es consecuencia del conflicto armado que todavía vive ese país centroamericano y no, como muchos suponen, estrictamente a los problemas de índole económico.

Desde hace aproximadamente 14 años, los flujos masivos de personas centroamericanas se asentaron en nuestra frontera sur, obligando al gobierno mexicano a dar una solución jurídica al problema, ya que había la carencia de una categoría que los definiera y, por lo tanto, los hiciera partícipes de obligaciones y derechos.

Hasta antes de los años 60, los movimientos migratorios que se daban entre México y Guatemala guardaban una naturaleza básicamente de tipo laboral. Los guatemaltecos que cruzaban la frontera eran esencialmente migrantes económicos (el hecho es muy parecido al que ocurre con los trabajadores mexicanos que cruzan la frontera de los Estados Unidos). Incluso se llegaron a consolidar migraciones temporales de población que acudían a trabajar en las plantaciones mexicanas en época de cosecha, tal es el caso del "flujo anual de trabajadores guatemaltecos que desde principios de siglo laboran en las plantaciones cafetaleras de la región fronteriza del Soconusco, en Chiapas"⁹¹. Pero esto era algo que tenía poca relevancia como fenómeno social a gran escala propiamente dicho.

⁹⁰ V. García, M. Kenny, *et.al. Inmigrantes y Refugiados españoles en México (siglo XX)*, 1a. edición, Ed. de la Casa Chata, México, 1979, p. 33.

⁹¹ Castillo, Manuel Angel. "La economía centroamericana y la inmigración a México", en *Comercio Exterior*, Vol. 43, No. 8, agosto de 1993, México, p. 765.

Los flujos centroamericanos hacia México en general, pueden considerarse como un fenómeno complejo, debido al gran número de migrantes que cruzan la frontera y que no todos éstos se deben a la misma causa. Estos movimientos pueden clasificarse de la siguiente manera:

- "1. Trabajadores migratorios temporales;
2. Residentes fronterizos;
3. Refugiados;
4. Transmigrantes"⁹².

Son considerados como trabajadores migratorios temporales aquellas personas de origen campesino que cruzan la frontera para laborar en el cultivo de la tierra y cuya estancia en el país depende del tiempo que dure la cosecha.

Los residentes fronterizos, al igual que los trabajadores temporales, también cruzan la frontera en busca de trabajo, sin embargo, éstos participan en actividades ligadas al comercio o a la industria, por ejemplo en el turismo, la pesca, como sirvientes domésticos o mecánicos, etc.

Los transmigrantes son aquellas personas que, buscando un mejor nivel de vida, cruzan la frontera de manera ilegal, utilizando el territorio sólo para llegar a su destino final: los Estados Unidos.

Finalmente, los refugiados que, como hemos mencionado, es el grupo de personas que emigran de su país por razones de seguridad personal. La intensidad del flujo de este movimiento fue considerado en un principio, como perjudicial para nuestro país.

⁹² Casillas, Rodolfo. "Migratory Policy in Mexico, regarding central american migratory flows in the current context" IRIPAZ, Año 3, No. 6, julio-diciembre de 1992, Guatemala, p. 73, (Traducción propia).

La cada vez mayor dependencia del exterior y la vulnerabilidad económica de los países centroamericanos provocó que, a principios de la década de los 80, éstos observaran el deterioro de los niveles de vida, incrementándose, como consecuencia, el margen de pobreza en amplias capas de la población. El descontento entre la población civil no se dejó esperar y aparecieron los grupos armados que hicieron frente a los gobiernos institucionales.

Estos sucesos significaron un cambio en la estructura migratoria. Fue el origen del incremento en el flujo de personas desplazadas, lo que afectó no sólo al país en cuestión, sino a todos los de la región. En México el territorio afectado fue el sureste, lugar en el que se asentaron estas poblaciones.

El problema no resultaba del todo preocupante durante los primeros años, pues se pensó que sería una cuestión pasajera. Al percatarse de la inestabilidad permanente que continuaban viviendo los países centroamericanos y de la falta de una preparación para enfrentar el problema por parte del gobierno mexicano, éste se dió a la tarea de buscar una solución, en principio jurídica, y después de asistencia material -aspectos que no han podido ser cumplidos del todo, tal como lo hemos analizado.

México-Guatemala. Incremento fronterizo en el flujo de refugiados	
ANO	INCREMENTO EN EL FLUJO DE REFUGIADOS
1979	Primer flujo indeterminado
1981	Primeros flujos a Honduras: 600 a/
1982	Aproximadamente 20,000 personas b/
1983	Aproximadamente 50,000 personas 60 aldeas de refugiados, 17 campamentos c/
1984	Campamentos de refugiados- Chiapas (42,000) d/
1989	CIREFCA estima 53,000 e/
a/ CEAR, 1991:6. b/ COIND, 1991. c/Quintero, 1988:6. d/ ACEN-CIAG No. 110, P.2. e/CIREFCA, 1989, 23.	

Fuente: Ochoa García, Carlos y Nat Holmes, "The Role of the Refugees in the Actual Guatemalan Peace Process", **IRIPAZ**, Año 3, No. 6, julio-diciembre de 1992, Guatemala, p. 60, (traducción propia).

"Las modalidades de la migración fueron diversas. Uno de los flujos extrafronteras que más llamó la atención de la comunidad internacional fue la de grupos que se asentaron en campamentos y en forma dispensa, como fue el caso en territorio mexicano. Posteriormente, parte de ellos fue reconocido por los gobiernos receptores y organismos internacionales ligados al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)"⁹³.

⁹³ Castillo, Manuel Angel, ...*Op. Cit.*, p. 767

A su llegada, los refugiados guatemaltecos enfrentaron una serie de problemas tales como el hecho que no consideró la causa de su huida, se les trató como migrantes económicos, razón por la cual se les devolvió a su país de origen violando con ello principios del derecho internacional como la cláusula de no-devolución o *non refoulement*. Su situación, como hemos visto, tardó diez años para que fuera aceptada por el gobierno y dos años más para reglamentarla y de la misma manera para que los incluyera en la legislación nacional .

B. Práctica Nacional

En México se dio un período de ausencia de preceptos legales que concedieron protección a los refugiados establecidos en el país, lo que trajo como consecuencia que no se reconociera jurídicamente a ningún refugiado, sino que únicamente se aceptaba la existencia de aquellos que eran reconocidos por el ACNUR. Para otorgarles una estancia legal en el país, era necesario que se optara por alguna de las calidades migratorias que establecía la ley y que nada tenían que ver con su problema. Sin embargo, el ACNUR presta protección a todas aquellas personas que cumplen con las características fijadas por el Estatuto independientemente de que el país de asilo haya o no reconocido la calidad de refugiado e inclusive de que el país sea o no parte de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967, como es el caso de nuestro país.

La problemática que representaba el hecho de no reconocer al refugiado como tal, implicaba que éstos quedaran desprovistos de toda protección jurídica, lo que generaba un ambiente propicio para el abuso y violación de los derechos humanos.

México incorpora a mediados de 1990, la figura del refugio en su marco jurídico interno, lo que mostró cierta simpatía política para resolver la condición legal de los refugiados. Además, no debemos descartar el hecho de la poca atención que la mujer ha tenido a pesar de que, de acuerdo a las estadísticas y "datos más específicos aportados por ACNUR revelan que del total de refugiados centroamericanos inscritos, el 56% son

menores y sobre el 52% de los adultos serían mujeres, apareciendo notables diferencias en esta composición por sexo, según las nacionalidades y la dirección de los movimientos migratorios"⁹⁴.

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Antes de abordar el tema de la Constitución Política es necesario abordar, en primer lugar, la posición que ocupa el derecho internacional en nuestro país, especialmente, la jerarquía y valor de los Tratados Internacionales.

México, debido al gran proteccionismo de su legislación interna, ha optado por seguir la teoría del Dualismo Moderado, del jurista Alfred Verdross, que establece la coexistencia y validez tanto del otorgamiento jurídico interno como del internacional.

Así, uno de los artículos claves que definen la posición de México a este respecto es el **artículo 133** constitucional, que a la letra 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados."

Este artículo viene a definir la postura de nuestro sistema constitucional frente al derecho internacional, en el que todo tratado o convenio internacional no puede contrariar nuestra norma jurídica fundamental, teniendo los jueces que ajustar su criterio a la Constitución. Aquí puede darse el caso de que el juez vaya contra las normas del derecho internacional, lo cual puede comprometer la responsabilidad de nuestro país frente a la comunidad internacional, claro, en el caso de que el tratado haya sido concluido, dejando muy claro que:

⁹⁴ García, V. Isabel y Gomámez, E. "Mujeres centroamericanas. Efectos del conflicto", FLACSO-CSUCA, Universidad para la Paz, 1989, en Pacheco, Gilda, "Lejos del país", Nueva Sociedad, edición especial **Migraciones Forzadas en Centroamérica, evolución psicosocial**, No. 127, septiembre-octubre 1993, pp. 116-117.

a. La Constitución es nuestro marco jurídico supremo sobre las normas de carácter internacional "**Claúsula de la Supremacía Federal**".

b. Se establece una jerarquía de normas a saber: la Constitución, las leyes del Congreso y los tratados.

Este artículo (133) se relaciona con el **76, Fr. I**, en el que se concede al Senado la facultad de **aprobar** los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, así como el **89 fr. X**, en el que el Presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados sometidos a la **aprobación** del Congreso Federal.

Otro de los artículos importantes para nuestro estudio es el **15**, que establece "**No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta constitución para el hombre y el ciudadano**".

En este artículo se maneja una cuestión muy importante: la **extradición**, la cual viene a constituir una limitante del derecho de asilo porque en virtud de ésta, los Estados se comprometen a entregar al Estado que lo requiera, individuos perseguidos por delitos que se prevean en dicha extradición, los cuales generalmente excluyen los delitos políticos en general.

México suscribió la Convención Interamericana sobre Extradición de Caracas de 1981.

Sin embargo, el artículo que ha suscitado más controversia en relación a la residencia de los extranjeros es el **33**, pues condiciona la permanencia de los mismos a la facultad de expulsión que tiene el Presidente cuando a su consideración la presencia de éstos sea perjudicial para el país:

"Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. 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 necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

Este artículo ha sido tema de muchas discusiones, "en el dictamen original, presentado ante la Comisión correspondiente, se planteó la posibilidad de brindarle al extranjero involucrado en un caso de expulsión, la vía del juicio de amparo contra el acuerdo o decreto presidencial de expulsión. Sin embargo, después de una gran polémica se aprobó el texto actual del artículo 33 por 93 votos a favor contra 57 en contrario, habiendo considerado la Comisión que, permitir la interpretación del juicio de amparo al extranjero abriría las puertas a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia, en franco conflicto con el presidente, impidiera a este último llevar a cabo expulsiones necesarias para la seguridad y los intereses nacionales.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia ha emitido jurisprudencia estableciendo que en contra de la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal no procede la suspensión del acto reclamado"⁹⁵.

No obstante, consideramos que este artículo continúa siendo una amenaza constante de expulsión para los extranjeros y en particular para los refugiados porque limita uno de los principios básicos de su protección: el no-refoulement o principio de la no-devolución, principio que se reconoce en los instrumentos sobre Derechos Humanos

⁹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, UNAM, IJ, primera edición, México, 1985, (Comenta: Francisco José de Andrea Sánchez), p. 92.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

y de los cuales México forma parte. Por otro lado, este artículo viene a contradecir, en cierto sentido, el contexto de nuestra Constitución al negar las garantías de un proceso judicial normal a los extranjeros que se internan en el país (garantía de audiencia).

Se ha manejado incluso el artículo 33 constitucional "como una amenaza permanente y sin límites sobre todos los extranjeros, se ha citado por las autoridades para tratar de impedir que los refugiados de los campamentos se organicen; la amenaza que se hizo extensiva a la ONGs que las apoyaron"⁹⁶.

Sin embargo, la internacionalista Loretta Ortiz señala que "el artículo 33 constitucional no contempla la devolución al país de origen, con lo cual no origina contradicción alguna de carácter constitucional con la Ley General de Población. Tal contradicción se plantearía en el caso de exigir un juicio previo por expulsión, como lo establece el artículo 32 de la Convención de Ginebra"⁹⁷.

Se abre también una limitante al artículo 14 constitucional que consagra la garantía de audiencia, ya que el Presidente no se ve obligado a respetar dicha garantía, pero sí la garantía de motivación legal que consagra el artículo 16 y que actúa como un freno contra las expulsiones "caprichosas" o arbitrarias por parte del Ejecutivo Federal⁹⁸.

Este artículo tiene relación estrecha con ciertas garantías consagradas en el capítulo primero de nuestra Carta Magna aplicables a los refugiados en cuanto extranjeros; el artículo 1o., que establece la aplicación de las garantías individuales para todo aquel que se encuentre en territorio mexicano; el artículo 8o. en que se niega el derecho de petición en materia política a los extranjeros y con el último párrafo del 33 en el que los extranjeros no pueden inmiscuirse en los asuntos políticos del país; el artículo 9o. que limita el derecho de asociación y reunión con fines políticos a los extranjeros; el

⁹⁶ *La Doble Jornada*, agosto de 1990.

¹⁶ Ortiz Ahif, Loretta, *Op. Cit.* p. 71.

⁹⁷ *Constitución Política... Op. Cit.* p. 92.

artículo 12 que no reconoce los títulos nobiliarios; el artículo 27 que consagra la tan conocida Cláusula Calvo que limita el derecho a los extranjeros para adquirir propiedades en territorio nacional y, finalmente, el 32 que establece un derecho de preferencia hacia los nacionales.

La aplicación de este artículo le corresponde a la Secretaría de Gobernación (art. 27, fr. VI, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

b) Ley General de Población.

El término "refugiado" no existía en nuestra legislación interna, ello a pesar que desde la década de los 80 se vivía un período de profunda crisis en materia de legislación hacia el refugiado.

Sin embargo, a fines de la década de los 80, México se comprometió a introducir la figura del refugiado en nuestra legislación nacional, dándose un gran paso en materia de protección a los derechos humanos.

Es así como la Ley General de Población, con el propósito de garantizar los derechos humanos de todos aquellos que ingresan al país, menciona en el artículo 7 la obligación de la Secretaría de Gobernación (como órgano encargado de fijar los lugares destinados al tránsito de personas) de velar por el respeto a los derechos humanos.

"Artículo 7.- Por lo que se refiere a los **asuntos de orden migratorio** a la Secretaría de Gobernación corresponde:

"...En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los **derechos humanos** y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta ley."

No es sino a mediados de 1990 cuando el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, envía a la Cámara de Senadores una iniciativa para reformar y adicionar la Ley General de Población, incorporando por primera vez la figura del

refugiado como una nueva calidad migratoria -compromiso que había adquirido México en el Coloquio de Cartagena para dar solución legal al problema de los refugiados en su territorio. La iniciativa fue aprobada el 28 de junio de 1990 por la Cámara de Senadores, con varias modificaciones. El 5 de julio de ese mismo año, la Cámara de Diputados aprueba la iniciativa modificada por el Senado, la cual es revisada y aprobada por ambas Cámaras y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de julio de 1990.

La incorporación de la figura del refugio en nuestro sistema jurídico viene a llenar un gran vacío, sin embargo, y como veremos, existe todavía una ausencia en lo referente a mujeres refugiadas. Sin bien la Constitución, como marco jurídico de jerarquía superior, alude a la garantía de igualdad jurídica entre el hombre y la mujer y que los extranjeros por el simple hecho de estar en territorio nacional gozan de la misma, la Ley General de Población en ningún momento hace mención del problema de la mujer refugiada a pesar de que ésta integra gran parte de la población refugiada no sólo en nuestro país, sino en el mundo entero.

La Ley General de Población al definir al refugiado, recoge el lineamiento seguido en la Declaración de Cartagena en el cual cobra vital importancia el principio de la no devolución o *non refoulement*.

El artículo en cuestión (42 fr.VI) en su totalidad es el siguiente:

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

"Fracción VI.- **Refugiado.** Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo haya obligado a huir a otro país"* "No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución

*Hasta aquí llega la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena

política prevista en la fracción anterior"**. .

"La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas". Garantía o principio de *jus cogens* de la no devolución o *non refoulement*.

"La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado".

Este párrafo es de suma importancia ya que no penaliza la internación ilegal del refugiado al país dadas las circunstancias que provocaron su huida y que hace inevitable su ingreso al país.

Lo que no se puede dejar de lado es lo que ocurre con la mujer refugiada que se interna en el país por circunstancias diversas que no encuadran en la definición que da la ley, como pueden ser las agresiones de tipo sexual, lo cual puede provocar que no se les otorgue la característica migratoria de refugiado y como consecuencia, que sí se hagan acreedoras a la sanción por su ingreso ilegal al país.

"Artículo 103.- Se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos, al extranjero que se interne ilegalmente al país".

** Es decir, la característica migratoria de *asilado político* queda excluida.

Pero no sólo se establece penalidad para los extranjeros que así lo hagan, sino que se sanciona también a aquellos que faciliten la entrada ilegal de éstos al país con pena de dos a diez años de prisión a quien "pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país, o los albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

"A quien, a sabiendas, proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal (artículo 118 de la Ley General de Población)".

Ahora bien, el hecho de que no se precise en la ley una forma adecuada para obtener el status jurídico tanto de asilados como de refugiados, crea lagunas importantes dentro de la legislación, dejando amplio margen a la Secretaría de Gobernación -específicamente a la Dirección General de Migración- para que ésta lo haga, creando un grave conflicto en lo que a la mujer respecta, pues le es mucho más difícil demostrar las causas de su huida que al varón. Dichas causas pueden ser producto de factores subjetivos que no contempla la ley, como la vulnerabilidad afectiva y económica o incluso los sentimientos de desvalimiento que surgen ante una situación de violencia como la generada en su país de origen que las obliga a huir y en la cual la violencia no las afecta de manera directa.

Por todo esto, es importante que el personal encargado de realizar las entrevistas para determinar el estatuto, sea personal femenino, ya que son pocas las mujeres refugiadas que se atreven a comentar con personal masculino las causas de su huida, lo que en cierta forma repercute para que puedan demostrar su denuncia.

"Aunque existe la posibilidad de apelar a la junta de legibilidad, debido a los criterios restringidos que se aplican, muchas mujeres no son reconocidas. Las mujeres, que pocas veces han participado directamente en el conflicto que las ha hecho salir,

debido al papel doméstico que les ha reservado la sociedad, con frecuencia no saben cómo responder a los interrogatorios, generalmente realizados por hombres; muchas de sus respuestas son poco precisas debido al temor de dar información que les vaya a perjudicar no sólo a ellas, sino a sus compañeros, por otro lado, las mujeres no reciben una preparación en relación a los procedimientos que se les van a aplicar"⁹⁸.

Asimismo, al no haber una forma precisa para otorgar el estatuto dentro de la ley, crea cierta confusión sobre el tipo de régimen que deberá ser aplicable. Esta laguna jurídica ha favorecido el hecho de que en la mayoría de los casos se tenga que recurrir al régimen contemplado para los extranjeros; por lo que me parece muy adecuado lo que a manera de propuesta hace la internacionalista Loretta Ortíz: reunir en un único ordenamiento jurídico las normas que regulen el *status* tanto de los asilados como de los refugiados.

Esto sería una buena determinación que sólo cumpliría su función en la medida que se tomara en consideración el papel de la mujer refugiada como población mayoritaria, debiendo contemplarse, por ejemplo, la comprobación de los hechos de tal forma que haya cierta flexibilidad que beneficie a la mujer.

Por otra parte, se vio la necesidad de brindar mayor protección al refugiado cuando éste ingresara al país; así, el artículo 35 dispone su admisión provisional mientras se resuelve su caso:

"Artículo 35.- Los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquellos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción VI del artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso, lo que hará del modo más expedito."

⁹⁸ Olivera Mercedes y Gloria Sierra, *Op. Cit.*, p. 132

La Ley incurre en ciertos errores al otorgar amplias facultades a la Secretaría de Gobernación para aplicarla a través de la Dirección General de Migración, hay una falta de bilateralidad en las decisiones pues la Secretaría de Gobernación es la única que resuelve la aplicación de la Ley; quiénes son considerados como refugiados, cuántos y por cuánto tiempo pueden permanecer en el país, etc.

Así, el artículo 38 resuelve que: "es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional".

El concepto de interés nacional va muy ligado con el de seguridad nacional, razón por la cual tardó tanto en legislarse la figura del refugiado ya que se le consideró como un problema ligado a ésta última; además, en la actualidad y en razón a los problemas que tiene la mujer para acreditar su característica migratoria de refugio, algunos artículos le son adversos, por ejemplo, el artículo 74, que establece: "Nadie deberá dar ocupación a extranjeros ~~que no comprueben previamente su legal estancia en el país~~ y sin haber obtenido la autorización específica para prestar ese determinado servicio".

Es por ello que consideramos pertinente una reforma a la ley que incluya el problema de la mujer refugiada como caso específico para el logro de una mejor aplicación de la misma.

Concluimos citando lo expuesto por Mercedes Olivera y Gloria Sierra: "Desde la perspectiva de género, tanto el Contenido de las definiciones mencionadas, incluyendo la de **refugiado**, son discriminatorias, ... pues no contemplan la vulnerabilidad afectiva y económica de las mujeres, consecuencia de su condición de género como una de las agravantes causales del refugio"⁹⁹.

⁹⁹ Ibid., p. 131

c) Reglamento de la Ley General de Población

La figura del refugiado en este Reglamento se incluye en el año de 1992, comenzando su vigencia el 1 de octubre de ese mismo año, es decir, dos años después de la inclusión del refugiado en la legislación nacional; con ello se permitió así la aplicación formal de esta figura, sin embargo, los resultados no han sido del todo satisfactorios.

Por otra parte, no puede dejarse de lado que fue un gran logro la incorporación del término *refugiado* en la ley como una nueva calidad migratoria, pero las imprecisiones que existen en el reglamento dejan mucho que desear; sus disposiciones son restrictivas, otorga demasiadas facultades (discrecionales) a la Secretaría de Gobernación -Dirección General de Migración- como la única encargada del problema.

Podemos afirmar, no obstante que en el caso de la ley y el reglamento existen pequeñas diferencias que pueden convertirse en grandes problemas. En la primera se establece (artículo 35) que los refugiados serán admitidos por las autoridades de migración en tanto la Secretaría de Gobernación resuelve su caso de la manera más expedita; sin embargo, el Reglamento en el artículo 84 dispone en este sentido que "Serán admitidos provisionalmente por la Oficinas de Migración, debiendo permanecer en el punto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría". Cabría preguntarse ¿qué sucedería si los refugiados, dada su situación de inestabilidad, incumplen con esta disposición? Aún cuando la Ley no lo menciona, consideramos que no debe aplicarse ninguna sanción debido a la imposibilidad práctica que envuelve a los refugiados para cumplir tal requisito.

Hay quienes consideran que, en cuestión de refugio, el reglamento no ha sido lo suficientemente completo como se esperaba. Así lo menciona el investigador Rodolfo Casillas, para quien: "Por una parte, es consolador tener a los refugiados contemplados en la ley, pero por otra, es desconsolador ver cuán restrictivas son las regulaciones; mismas que concentran ciertas atribuciones discrecionales a una agencia en particular;

llevando con ello a que su veredicto no pueda ser revocado, los mecanismos para clasificar a los supuestos refugiados sean muy oscuros, las actividades llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales son completamente ignoradas, o al menos no se les ha ofrecido ninguna oportunidad para participar en el proceso, se carece de cualquier referencia a la organización de derechos humanos, hasta el punto de que no es mencionada la COMAR, la agencia gubernamental pertinente en este país"¹⁰⁰.

Por su parte, otro de los investigadores que no está de acuerdo con esta reglamentación -artículo 89 del Reglamento de la Ley General de Población- es el especialista en derechos humanos; Sergio Aguayo, quien asimismo considera que este artículo presenta tal imprecisión que los funcionarios de Gobernación gozan de amplias facultades discrecionales para la aplicación del mismo.

"El inciso I dice que cuando lleguen posibles refugiados la 'Oficina de Migración correspondiente informará de esta situación al Servicio Central por la vía más expedita'. Aquí estamos ante la marrullera falta de un procedimiento claro y transparente para dictaminar si alguien es o no refugiado lo que permite dejarlos en un limbo legal. Por si eso ño bastara carecemos de mecanismos de apelación para los que consideran haber sido rechazados injustamente"¹⁰¹.

Entramos nuevamente al estudio del estatuto legal del refugiado, que como se ha venido diciendo, a la falta de un procedimiento claro en el reglamento, hace que las mujeres se vean afectadas como grupo cuantitativamente numeroso y con mayores posibilidades de ver afectados sus derechos humanos.

¹⁰⁰ Casillas, Rodolfo, "Migratory ...*Op. Cit.* pp. 76-77 (traducción propia).

¹⁰¹ Aguayo, Sergio. "La 187 y el 89" en *La Jornada*, Miércoles 16 de noviembre de 1994, México, p. 13.

Continúa diciendo Sergio Aguayo que "en el inciso V (i) [sic] del mismo artículo 89, se dice que 'cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación desaparezcan las circunstancias que motivaron el refugio, el interesado (o sea, el refugiado) deberá abandonar el país con sus familiares'. Esta disposición es otra aberración que atenta contra los principios internacionales sobre el tema. Existe algo que se llama Cláusula de Cesación y que debe aplicarse cuando se considera que terminaron las causas que crearon el refugio"¹⁰².

Es decir, Sergio Aguayo se refiere a que en la Convención de 1951, instrumento más importante en materia de refugio, se establecen las disposiciones básicas para otorgarlo, las cuales no se cumplen en el país.

Estas disposiciones son las llamadas cláusulas de:

- a) Inclusión;
- b) Cesación, y;
- c) Exclusión;

Las Cláusulas de Inclusión son aquellos criterios establecidos en la Convención de 1951 y a los cuales debe responder la persona para que sea considerada como refugiado. Esta característica se encuentra en la definición que hace la Convención -párrafo 1) y 2) de la Sección A del artículo 1 de la Convención de 1951.

Las cláusulas de Cesación son aquellas en las que se enumeran las condiciones por las cuales un refugiado deja de tener tal calidad, es decir, cesa la ayuda o protección internacional a favor del refugiado porque ésta ya no es necesaria ni justificada. Esta característica se encuentra en los párrafos 1) a 6) de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951 y es a la que se refiere el especialista Sergio Aguayo. La transcripción es la siguiente:

¹⁰² *Ibid.* p. 13

"En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o

2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o

4) si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido; o

5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la Sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores;

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la Sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían su residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores."

Consideramos que la crítica de Sergio Aguayo es en el sentido de que las cláusulas de cesación son lo bastante claras y su interpretación no puede darse por analogía, deducción o quedar a simple juicio de alguien; sin embargo, considerando que

México no forma parte de la Convención de 1951 es hasta cierto punto lógico que no cumpla con las disposiciones de la misma. He ahí un punto clave del por qué consideramos importante la ratificación de México para este instrumento internacional.

Finalmente, las llamadas Cláusulas de Exclusión son aquellas en las que las personas, aún reuniendo las características de refugiado (o criterios establecidos por las cláusulas de inclusión) quedan excluidas de la condición de refugio, o bien, de la aplicación de la Convención de 1951. Esta característica se encuentra en las secciones D, E, y F del artículo 1 de la Convención.

Así, termina diciendo Sergio Aguayo "el artículo 89 no está en línea con principios del derecho humano internacional y tanta discrecionalidad a Gobernación abre la posibilidad de violaciones a los derechos de otros indocumentados. Una posible explicación estaría en que en ninguna parte de la reglamentación se considera la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores que sería la instancia adecuada para incorporar el ingrediente internacional"¹⁰³.

Bajo este mismo orden de ideas, tales manifestaciones legales, como la ausencia en la ley y su reglamento de algún precepto que garantice la debida protección a los refugiados; ligado al hecho de que sea sólo competencia de la Secretaría de Gobernación y no conjunción de ésta con la Secretaría de Relaciones Exteriores, manifiestan la amplia falta de experiencia y de trato que el problema de los refugiados - más aún en la mujer refugiada-, presentan para darle una solución real a tan grave situación.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 13

CONCLUSIONIS

CONCLUSIONES

Hemos analizado en los cuatro capítulos anteriores las regulaciones jurídicas en materia de refugio y la importancia que dentro de este tema reviste el papel de la mujer, no sólo como actor mayoritario cuantitativamente, sino en la especificidad de sus problemas, los que distan mucho de ser similares a los del sexo masculino.

Es importante remarcar que consideramos al refugiado en general receptor de las irregularidades jurídicas, económicas y políticas, tanto de su país de origen como del país en el que se refugian. Sin embargo, estamos destacando, como lo mencionamos, la importancia de afinar dichas regulaciones y corregir la irregularidades en bienestar de todos, pero particularmente de las mujeres.

Por este motivo, después de nuestras investigaciones, no damos a la tarea de aportar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Como primer paso, México debe adherirse a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, norma internacional y fundamental en el trato de los mismos, lo cual garantizaría su seguridad. De esta manera, México:

- a) sería congruente con la política de asilo que siempre ha brindado;
- b) contraería la obligación formal en el cumplimiento de la misma, y;
- c) reconfirmaría la tesis de la vigencia y cumplimiento interno de los derechos humanos.

2. En razón de que la Convención de 1951 no ha sido suficientemente amplia para brindar la protección que los refugiados necesitan -en especial la mujer-, es necesario que sufra una enmienda en el sentido de la ampliación del término de refugiado, para que incluya el **sexo** entre los motivos de persecución y, de ser posible, una enmienda que determine de manera clara y precisa los requisitos para el otorgamiento del *status* de refugiado, tomando en consideración los problemas específicos que enfrenta la mujer.

La enmienda debiera establecerse, a nuestro juicio, de la siguiente manera:

"*Refugiado*.- es la persona que se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o no quiere regresar a él debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de **DISCRIMINACION SEXUAL, TRANSGRESION A LAS COSTUMBRES SOCIALES**, raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas."

Asimismo, para determinar el *status* de refugiado, la Convención debe tomar en consideración los siguientes puntos:

- a) Que la violencia sexual que enfrentan las mujeres es una forma de persecución cuando ésta es llevada a cabo con fines de intimidación o castigo.
- b) Que las mujeres pueden formar parte de un "determinado grupo social" y que este hecho no debe quedar sólo al arbitrio del Estado que otorga el refugio.

3. Sería, de igual manera, satisfactorio que a nivel regional, es decir, en nuestro contexto americano, se elaborara un marco jurídico para una Convención sobre Refugiados que tuviera como finalidades primordiales atacar el problema específico que sufre la región -tal como se hizo con la Declaración de Cartagena. Este marco regularía y obligaría a los Estados parte a la aplicación en su marco jurídico interno, es decir, se establecería de

forma obligatoria a nivel regional el tratamiento de los refugiados subrayando la importancia de la mujer como factor clave en la elaboración del mismo.

4. En este mismo sentido, nuestra Ley General de Población, así como su Reglamento, son omisos al no tomar en consideración la situación de la mujer refugiada, por lo que es pertinente que se prevea su incursión de manera expresa en la misma; consideramos que la definición que la ley dediera hacer es la siguiente:

"Refugiado. todo extranjero, SIN HACER DISTINCION, EXCLUSION O RESTRICCION BASADA EN EL SEXO, que huye de su país de origen o residencia habitual para proteger su vida, seguridad o libertad por motivos de VIOLENCIA SEXUAL generalizada, violación en masa de los derechos humanos, agresión extranjera, conflictos internos o circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

De hecho, el haber incluido la definición que marca Cartagena fue un considerable logro, tomando en cuenta que México no ha firmado la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967; sin embargo, serían prudentes las anteriores reformas para el logro de una mejor aplicación de la misma.

5. Loable también sería, efectuar, a propósito de esta ley, una modificación al artículo 89 del Reglamento, restándole facultades discrecionales a la Secretaría de Gobernación, esto es, que hubiera un mayor apoyo tanto de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social como de la Secretaría de Relaciones Exteriores y viable para incorporar el elemento internacional.

6. Dar un mayor impulso a la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) a fin de que pueda responder a las necesidades de los refugiados y que no sea sólo la Secretaría de Gobernación la única en realizar movimientos dentro de este órgano

gubernamental, sino que las otras dos Secretarías que la integran (Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Relaciones Exteriores) tengan mayor movilidad.

7. Una reforma más, consideramos, consistiría en establecer dentro del reglamento, un procedimiento claro para el otorgamiento del status de refugiado, es decir, para determinar si una persona es, o no, un refugiado, para no dejarlas en calidad de 'extranjeros' (ya que todo extranjero debe poseer una calidad migratoria).

Este procedimiento podría ser válido no únicamente para el refugiado sino también para el asilado, el cual consistiría en:

- a) Acreditar los hechos, es decir, el porqué de su estancia en el país, aportando las respectivas pruebas;
- b) La aplicación de la definición que da la ley a los hechos ya comprobados;
- c) No debe tratarse de un proceso largo en el que se deje indefenso al refugiado o asilado, al quedar en una situación de inestabilidad o vulnerabilidad jurídica. Consideramos prudente que éste puede ser realizado en un lapso no mayor de 15 días.

8. Debe, además, establecerse un mecanismo de defensa al que los refugiados puedan recurrir en caso de considerar que su solicitud ha sido rechazada injustamente.

Este mecanismo puede ser el Juicio de Amparo, si bien es cierto que la autoridad correspondiente -la Dirección general de Migración, de la Secretaría de Gobernación- tiene facultades discrecionales para el otorgamiento del status, la negativa a otorgarlo tiene que estar debidamente fundada y motivada de acuerdo a lo establecido por nuestra Constitución, en los artículos 14 y 16, por lo que es prudente después de haber agotado los recursos administrativos que el Reglamento señala, acudir ante un juez de Distrito para la impugnación del mismo.

9. El refugio es un concepto mucho más amplio y una institución mucho más rica que el asilo; el primero se limita a tomar como causal los delitos políticos, en tanto el refugio, además de agregar éstos, incorpora las causales religiosas, raciales y étnicas.

10. La Convención de 1951 debe aplicarse de manera conjunta con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de discriminación contra la Mujer con el fin de que conceda la protección internacional que merece la mujer, basada en la igualdad de sexos y así garantizar la participación plena y efectiva de las refugiadas en las actividades que las afecten o beneficien.

*BIBLIOGRAFIA Y
HEMEROGRAFIA*

BIBLIOGRAFIA

1. Arellano García, Carlos. Los refugiados y el derecho de asilo, UNAM, México, 1987, pp. 387.
2. Brambilla Meda, Antonio. "Organización, Estructura y Propósitos de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados" en Los Tratados sobre Derechos humanos y la Legislación Mexicana, mesas redondas del 1 al 8 de abril de 1981, primera edición, UNAM, México, 1981, pp. 39-46.
3. Carpizo, Jorge. "La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución Mexicana" en Los Tratados sobre Derechos humanos y la Legislación Mexicana, mesas redondas del 1 al 8 de abril de 1981, primera edición, UNAM, México, 1981, pp. 31-37.
4. Frías Sánchez, Yolanda. "México y la condición jurídica de la mujer en el Derecho internacional" en Senties, Yolanda (comp.). Los Derechos de la Mujer en la Legislación Mexicana, 1985.
5. Gaviria Liévano, Enrique. Derecho Internacional Público, 3a. edición, Ed. Temis, Bogotá, Colombia, 1988, pp. 506.
6. Carrillo Flores, Antonio. El Asilo Político en México, Jurídica, No. 11, México, 1979.
8. Gómez Robledo Verduzco, Alfonso. "El Derecho de asilo en el sistema jurídico internacional" en Temas Selectos de Derecho Internacional, UNAM-III, México, 1986, pp. 195-208.
9. Kenny M., García V., et. al. Inmigrantes y Refugiados españoles en México (siglo XX), primera edición, UNAM, México, 1986, pp. 369.
10. La Biblia, Letra Grande, Latinoamericana, VI Edición, Ediciones Paulinas, Verbo Divino, p. 146.
11. López Garrido, Diego. El Derecho de Asilo, 1a. edición, Ed. Trotta, España, 1991.
12. Martínez Viademonte, José Agustín. El Derecho de Asilo, primera edición, Ed. Botas, México, 1961.
13. Méndez Silva, Ricardo y Alfonso Gómez-Robledo Verduzco, Derecho Internacional Público, primera reimpresión, UNAM, México, 1983, pp. 111.
14. Olivera, Mercedes y Gloria Sierra, Diagnóstico sobre las mujeres refugiadas y repatriadas en Centro América. La mujer en los textos jurídicos. 1a. parte, CIAM, Managua, septiembre 1991, pp. 141.
15. Ortiz Ahlf, Loretta, Derecho Internacional Público, 2a. edición, Ed. Harla, UNAM, México, 1993, pp. 451.

16. Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, decimo-sexta edición, Porrúa 1991, México, pp. 733.
17. Seara Vázquez, Modesto. Tratado General de la Organización Internacional, segunda edición, FCE, 1982, México, pp. 1103.
18. Sepúlveda, César. Derecho Internacional, decimosexta edición, Ed. Porrúa, México, 1991, pp. 746.
19. Sorensen, Max. Manual de derecho Internacional Público, cuarta reimpresión (en español) FCE, 1992, México, pp. 819.
20. Székely, Alberto. Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, UNAM, México, 1981.
21. Terrazas, Carlos. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, 2a. edición, Ed. porrúa, 1991, México, pp. 167.
22. Torres Gigena, Carlos, Asilo Diplomático. Su práctica y teoría, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1960.
23. Verdross, Alfred. Derecho Internacional Público, 3a. reimpresión, Ed. Aguilar, 1982, España, pp. 505.
24. Zelaya Kolker, María Elena. Testimonios Americanos de los escritores transterrados de 1939, Ed. Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, España, 1985, pp. 272.

HEMEROGRAFIA

1. ACNUR, Documento de Información del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Suiza, marzo de 1993, Anexo 1.
2. ACNUR. Guía para la Protección de Mujeres Refugiadas, Ginebra, julio de 1991.
3. ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, enero de 1988.
4. ACNUR, Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a los refugiados, (versión provisional), Ginebra, 1984.
5. ACNUR. "Situación de las mujeres guatemaltecas refugiadas en Chiapas" Mama Maquín, CIAM.
6. Aguayo, Sergio, "Centroamericanos en México ¿Por qué vienen?" en Revista Mexicana de Política Exterior, IMRED, Vol. 1, No. 3, abril-junio 1984, México.
7. Aguayo, Sergio, "La 187 y el 89" La Jornada, miércoles 16 de noviembre de 1994, México, p. 13.
8. _____. "Alta mortandad de los refugiados en Quintana Roo", Ovaciones, miércoles 6 de marzo de 1985, México, p. 1.
9. _____. "América Central y México: qué opciones tienen los refugiados?", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 32, agosto de 1987, pp. 19-20.
10. Aragonés, Ana María. "Migrantes: nuevos interlocutores internacionales" La Jornada, sábado 24 de septiembre de 1994, México, p. 16.
11. Arboleda, Eduardo. "El ACNUR, las migraciones internacionales y el derecho de asilo y refugio", Conferencia del Representante Regional Adjunto y Asesor Jurídico para la Oficina Regional del ACNUR en México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 16 de noviembre de 1994.
12. _____. "Asamblea General de la OEA: una iniciativa interamericana sobre los refugiados", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 15, marzo de 1986, pp. 5.
13. _____. "Asegurar la protección mediante la conclusión y ratificación de instrumentos internacionales", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 16, abril de 1986, pp. 5.

14. _____. "Asilo en México: el orgullo de una tradición", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 22, octubre 1986, p. 19-31.
15. _____. "Asilo y protección en Latinoamérica: la Declaración de Cartagena de 1984", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 34, octubre 1987, p. 33-33.
16. Beltrán del Río Pascual. "Preferible morir de un balazo que seguir con hambre. Faltan en Guatemala recursos para recibir a los refugiados y en México se les reduce la ayuda", Proceso, No. 804, 30 de marzo de 1992, México.
17. Casillas Marmol, Jacobo. "Los refugiados guatemaltecos (la restitución de los derechos humanos) en Cuaderno de Nexos, No. 56, febrero de 1993.
18. Castillo, Manuel Angel. "La frontera México-Guatemala: un ámbito de relaciones complejas" en Estudios Latinoamericanos, vol. IV, año 4, enero-diciembre de 1989, números 6-7, pp. 128-135.
19. Castillo G., Manuel Angel. "Procesos de Pacificación y de Reestructuración Económica: Impactos sobre la Migración y el Refugio Centroamericano"; IRIPAZ, Año 3, No. 6, julio-diciembre de 1992, Guatemala, p. 47.
20. Castillo G., Manuel Angel. "La economía centroamericana y la inmigración a México" Comercio Exterior, Vol. 43, No. 8, agosto de 1993, México.
21. Castilla Reintgen, Marco Antonio. "Análisis de la Evolución del Marco Jurídico para la Protección del Refugiado en México", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1990.
22. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición comentada, UNAM, México, 1985, pp. 358.
23. Comité Ejecutivo del programa del Alto Comisionado, "Nota sobre las Mujeres refugiadas y la Protección internacional", 41o. período de sesiones, subcomité plenario sobre protección internacional, español, (original en francés e inglés), 28 de agosto de 1990.
24. Corona Vázquez, Rodolfo. "Migración permanente interestatal e internacional, 1950-1990" Comercio Exterior, BANCOMEXT, Vol. 43, No. 8, agosto de 1993, México.
25. Correa, Guillermo y López, Francisco, "Penosa espera de los refugiados guatemaltecos" Proceso, No. 846, 18 de enero de 1993.
26. _____. "Derechos Humanos", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. especial, marzo de 1989, pp. 6-25.
27. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, (Guillermo Cabanellas) Tomo I, 20a. edición, Helista, Argentina, 1981.
28. Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, 5a. Ed., No. 36, México, UNAM, 1992.
29. Plano, Jack y Roy Olton, Diccionario de Relaciones Internacionales, Ed. Limusa, 5a. reimpresión, México, 1991.

30. _____. "El Derecho de Asilo", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 34, octubre de 1987, pp. 5.
31. _____. "El desarrollo del derecho de los refugiados", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 45, octubre de 1988, pp. 27-29.
32. _____. "Entrevista: Oscar González César, Coordinador Nacional de COMAR", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 41, mayo de 1988, pp. 32-33.
33. España Barona, Rubén. "El asilo diplomático en la política exterior de México" adaptación para radio del texto de Cecilia Imaz, Revista Mexicana de Política Exterior, 40-41 (otoño-invierno de 1993), transmitida por Radio UNAM, Pasajes de la Diplomacia Mexicana.
34. _____. "Exiliados y repatriados guatemaltecos", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 32, agosto de 1987, pp. 30.
35. Folleto informativo Acción ACNUR. Solidaridad con los Refugiados, Madrid, España, s/e.
36. Imáz, Cecilia, "El asilo diplomático en la política exterior de México" Revista Mexicana de Política Exterior, 40-41, otoño-invierno de 1993, IMRED-Nueva Epoca, México.
37. _____. "Inauguran en Argentina sexta reunión regional. La etapa de denunciar la desigualdad y discriminación de la mujer ya pasó", La Jornada, Lunes 26 de septiembre de 1994, México, p. 21.
38. Kraus, Arnoldo. "Mujeres indocumentadas", La Jornada, miércoles 16 de noviembre de 1994, México, p. 20.
39. Labariega Villanueva, Pedro G. "El Derecho Convencional en América Latina respecto a los Derechos Humanos de los Refugiados y la Moral Internacional" en Relaciones Internacionales, No. 46, Vol. XI, Ed. Nueva Epoca, septiembre-diciembre de 1989, UNAM, México, pp. 7-8.
40. _____. "La protección de las mujeres refugiadas", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 44, septiembre de 1988, pp. 20-22.
41. Ley General de Población. Estatuto Legal de los Extranjeros, octava edición, Ed. Porrúa, México, 1993.
42. _____. "Los derechos humanos y los refugiados", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 47, diciembre de 1988, pp. 9-10.
43. _____. "Los derechos de los refugiados y los derechos humanos", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 26, febrero de 1987, pp. 5.
44. _____. "1951-1954, los primeros pasos del ACNUR", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 10, octubre de 1985, pp. 22-31.
45. _____. "Los siete principios de la repatriación voluntaria", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 45, octubre de 1988, pp. 33-35.

46. _____. "Llamado de la OEA a dar ayuda a los refugiados haitianos" Novedades, domingo 24 de mayo de 1992, p. 42.
47. López Vargas, Francisco. "Con todo en contra, emprenden su nueva vida los refugiados guatemaltecos" Proceso, No. 848, 1 de febrero de 1993, México.
48. López Vargas, Francisco. "Retorno a México, nuevo objetivo de los refugiados" Proceso, No. 847, 25 de enero de 1993, México.
49. _____. "Mujeres refugiadas. Acontecimiento en Nairobi", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 9, septiembre de 1985, pp. 16.
50. _____. "Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe", Serie ONU. Mujer y desarrollo, Comisión Económica para América Latina, noviembre de 1990, Santiago de Chile.
51. _____. "Mujeres refugiadas y protección internacional", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 6, junio de 1985, pp. 18-19.
52. _____. "México, el emplazamiento arqueológico del EDZA", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 28, abril de 1987, pp. 17-18.
53. _____. "Mujeres con coraje", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 48, enero de 1989, pp. 29-30.
54. Ochoa García, Carlos y Holmes, Nat. "The role of the refugees in the actual guatemalan peace process", IRIPAZ, año 3, No. 6, Guatemala, julio-diciembre de 1992.
55. Pacheco, Gilda. "Migraciones forzadas en Centroamérica, evolución psicosocial" Nueva Sociedad, No. 127, septiembre-octubre 1993, Venezuela.
56. _____. "Participación exigen mayas guatemaltecos" La Jornada, jueves 20 de octubre de 1994, México, p. 57.
57. Pérez Puente, Irma. "La Política de México frente a los refugiados" guión para radio Pasajes de la Diplomacia Mexicana, Radio UNAM, México, abril de 1995.
58. Petit, Alain. "Les réfugiés dans le monde" Revue Politique et Parlementaire, Año 94, No. 962, noviembre-diciembre de 1992, Francia, p. 61-71.
59. _____. "Quintana Roo, esperan a ser repatriados 297 guatemaltecos", La Jornada, miércoles 16 de noviembre de 1994, México, p. 4.
60. _____. "Regresan mañana a Guatemala 200 familias de refugiados" La Jornada, miércoles 16 de noviembre de 1994, México, p. 25.
61. _____. "Reglamentar la migración a nivel mundial, propone el funcionario italiano Guido Bolaffi" La Jornada, domingo 30 de octubre de 1994, México, p. 58.
62. Reglamento de la Ley general de Población. Estatuto Legal de los Refugiados, octava edición, Ed. Porrúa, México, 1993.

63. _____. "Refugiados: definiciones y conceptos", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 38, febrero de 1988, pp. 5.
64. _____. "República Federal de Alemania: los derechos de la mujer y el derecho de asilo", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 44, septiembre de 1988, p. 27.
65. _____. "Retornó a Guatemala un grupo de 27 familias de refugiados" La Jornada, viernes 12 de octubre de 1994, México, p. 18.
66. _____. "Retorno y reintegración", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 32, agosto de 1987, pp. 32-33.
67. _____. "Restricción en los visados y sanciones impuestas a compañías áreas", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 25, enero de 1987, p. 5.
68. Saenz Carrete, Erasmo. "Política del gobierno de México frente a los refugiados", Revista Mexicana de Política Exterior, 36-37, otoño-invierno de 1992, Nueva Epoca, México.
69. Seara Vázquez, Modesto. "El Asilo frente al Derecho Constitucional Mexicano", Relaciones Internacionales, Vol. XI, Nueva Epoca, septiembre-diciembre de 1989.
70. _____. "Solidaridad: un denominador común de México y de Guatemala", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 41, mayo de 1988, p. 17-19.
71. _____. "Soluciones duraderas: los resultados de la Declaración de Cartagena", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 32, agosto de 1987, p. 34.
72. _____. "Un paso esencial hacia adelante", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. especial, marzo de 1989, p. 6-25.
73. Torres de la Peña, Enrique F. "El asilo político, consideraciones históricas, jurídicas y políticas".
74. Trujano Ruíz, Patricia. "Violencia y mujer" El Cotidiano, No. 63, Año 10, julio-agosto de 1994, UAM, México.
75. Turok, Antonio y Pedro Valtierra. "Homenaje a la Esperanza" Exposición de fotografía, ACNUR, UNAM, México.
76. _____. "Victor Raúl Haya de la Torre 1895-1979", ACNUR, Refugiados, Madrid, España, No. 13, enero de 1986, p. 36-37.