



241
241
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

"LA ACTUALIZACION DEL MARCO JURIDICO
EN MATERIA DE REFUGIADOS"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GLORIA HILDA MORAN HERNANDEZ



TESTIS CON
FALLA DE ORIGEN
ANFORES ESQ. SAN JUAN TOTOLTEPEC S/N., ESTADO DE MEX., 1997.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

***“Es proponiéndose lo imposible
como el hombre ha logrado lo posible...”***
Bakunin

DEDICATORIAS

**NO PODRIA DEJAR PASAR ESTA OPORTUNIDAD PARA AGRADECER EL
CARIÑO, CONSEJOS Y APOYO INCONDICIONAL DE LAS PERSONAS QUE
FORMAN PARTE DE MI CRECIMIENTO COMO SER HUMANO Y PROFESIONISTA,
QUE CREYERON EN MI E HICIERON POSIBLE LA REALIZACION DE ESTA TESIS.**

A MIS PADRES,

**A QUIENES DEDICO ESTA TESIS
CON TODO MI CARIÑO Y ESFUERZO.
LOS ADORO.**

**A MIS ABUELITOS MARGARITA Y JESUS,
AUNQUE YA NO LOS TENGO CONMIGO,
SIEMPRE VIVIRAN EN MI.**

**A MIS ABUELITOS INES Y MANUEL,
EJEMPLO VIVO DE QUE EL AMOR EXISTE
A PESAR DE LOS AÑOS.
NO CABE DUDA QUE TENGO MUCHO QUE
APRENDER DE USTEDES. LOS ADMIRO.**

**A MIS HERMANOS CARLA Y JOSE LUIS
POR TODOS LOS MOMENTOS QUE HEMOS
VIVIDO JUNTOS.**

**A TODA MI FAMILIA
GRACIAS**

A DENIS J. L. LANGLOIS,
GRACIAS POR CONTAGIARME
ESE ANIMO DE SER "UNA ENTRE MIL".
OJALA PUDIERAS COMPARTIR CONMIGO
ESTE MOMENTO.

A GUILLERMO FERNANDEZ DE LA MAZA,
POR TODO LO BUENO QUE APRENDI DE TI,
Y QUE ME PERMITIO SEGUIR MI CAMINO.
ASI COMO TU GRAN APOYO Y FACILIDADES
BRINDADAS PARA LA REALIZACION DE ESTA
TESIS, QUE SABES LO QUE SIGNIFICA EN MI VIDA.
MUCHISIMAS GRACIAS.

A MIGUEL ANGEL CONTRERAS ARREVILLAGA,
COMO AGRADECERTE EL CARIÑO Y CONFIANZA
BRINDADOS EN LAS DIFERENTES ETAPAS DE MI VIDA.
15 AÑOS SUENAN MUCHOS, PERO ESO MUESTRA LO
AUTENTICOS QUE SON.
ERES UNA PERSONA MUY ESPECIAL EN MI VIDA.

AL LIC. FERNANDO TOVAR Y DE TERESA,
AGRADEZCO MUCHO LA CONFIANZA Y
TODO EL APOYO BRINDADO EN EL DESARROLLO
DE MI VIDA PROFESIONAL.

A RAUL MARQUEZ LOPEZ,
GRACIAS POR TODAS LAS MUESTRAS DE
AMISTAD QUE ME BRINDASTE, Y DARME LA
OPORTUNIDAD DE CONFIRMAR QUE UNA AMISTAD
SINCERA ES DIFICIL ENCONTRARLA.
SABES QUE CUENTAS CONMIGO HOY Y SIEMPRE.

A DENIS J. L. LANGLOIS,
GRACIAS POR CONTAGIARME
ESE ANIMO DE SER "UNA ENTRE MIL".
OJALA PUDIERAS COMPARTIR CONMIGO
ESTE MOMENTO.

A GUILLERMO FERNANDEZ DE LA MAZA,
POR TODO LO BUENO QUE APRENDI DE TI,
Y QUE ME PERMITIO SEGUIR MI CAMINO.
ASI COMO TU GRAN APOYO Y FACILIDADES
BRINDADAS PARA LA REALIZACION DE ESTA
TESIS, QUE SABES LO QUE SIGNIFICA EN MI VIDA.
MUCHISIMAS GRACIAS.

A MIGUEL ANGEL CONTRERAS ARREVILLAGA,
COMO AGRADECERTE EL CARINO Y CONFIANZA
BRINDADOS EN LAS DIFERENTES ETAPAS DE MI VIDA.
15 AÑOS SUENAN MUCHOS, PERO ESO MUESTRA LO
AUTENTICOS QUE SON.
ERES UNA PERSONA MUY ESPECIAL EN MI VIDA.

AL LIC. FERNANDO TOVAR Y DE TERESA,
AGRADEZCO MUCHO LA CONFIANZA Y
TODO EL APOYO BRINDADO EN EL DESARROLLO
DE MI VIDA PROFESIONAL.

A RAUL MARQUEZ LOPEZ,
GRACIAS POR TODAS LAS MUESTRAS DE
AMISTAD QUE ME BRINDASTE, Y DARME LA
OPORTUNIDAD DE CONFIRMAR QUE UNA AMISTAD
SINCERA ES DIFICIL ENCONTRARLA.
SABES QUE CUENTAS CONMIGO HOY Y SIEMPRE.

INDICE

	Página
Introducción	1
Capítulo I.- Antecedentes	
A) Evolución histórica	3
B) Presiones Terminológicas:	11
Concepto de Nacionalidad, Extranjero, Asilo, Asilo Político, Asilo Territorial, Refugiado, Refugio.	
Capítulo II.- Los Derechos Humanos y el Marco Jurídico en Materia de Refugiados	
A) Regulación Jurídica Internacional del refugio	
• Los Derechos Humanos	21
• Los Derechos Humanos en el Marco de las Naciones Unidas	22
• Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano	25
• Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José)	28
• El refugio en el Contexto de Naciones Unidas	33
• Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	35
• Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)	35
• Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados (1967)	40
B) Regulación Jurídica del Refugiado en el Derecho Mexicano	42
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	44
• Ley General de Nacionalidad	57
• Ley General de Población	59
• Código Civil para el Distrito Federal	67
Capítulo III.- Organismos Internacionales de Ayuda a Refugiados	
A) Organización de las Naciones Unidas	71
B) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Ayuda a los Refugiados	75
Capítulo IV.- Organismo Nacional de Ayuda a Refugiados	
A) Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	97
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFIA	125

INTRODUCCION

El Derecho de los Refugiados, en virtud del alto grado de especialización que ha alcanzado, es considerado por muchos como un brazo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como consecuencia de ello, cuenta con organismos propios para la protección de refugiados y la aplicación de las leyes internacionales, hoy en día la institución del refugio constituye, por sí, todo un sistema independiente al de los derechos humanos.

Para México, la figura del refugiado es muy reciente, no es sino hasta la década de los ochenta en que nuestro país se ve afectado por el problema de movimientos migratorios a gran escala de personas que huyen de su país de origen y que no desean regresar a él por el temor fundado de que su vida, libertad o integridad están en peligro.

El presente trabajo pretende analizar la necesidad de actualizar la situación jurídica en que se encuentran los refugiados. Por ello, en primer término revisaremos la definición de aquellos conceptos que se ven a lo largo del documento para permitir el manejo de los conceptos mas significativos del tema. Así como, también examinaremos los principales instrumentos internacionales que regulan los Derechos Humanos, así como aquellos que regulan la figura del refugio.

En virtud de lo anterior, es necesario planear la actualización del marco jurídico nacional e internacional para optimizar el ejercicio de las funciones

relacionadas con esta institución y así poder cumplir todos sus objetivos entre los que destacan la aceptación de refugiados en nuevas comunidades, haciendo que logren su autosuficiencia apoyándose en programas donde se ejerzan diversas actividades productivas ó en su caso la repatriación voluntaria y la contribución a la solución del problema de refugiados en algunas partes de Latinoamérica como en el caso de los refugiados guatemaltecos, actualmente, en México.

CAPITULO I ANTECEDENTES

A) EVOLUCION HISTORICA.

Los movimientos internacionales de refugiados, individualmente o en grupos, aparecen en todas las épocas, y en mayor o menor escala en todos los países del mundo, ya que representan una reacción instintiva de los seres humanos en contra de los conquistadores, tiranos y otros opresores, como una forma de escape en busca de uno de los valores fundamentales del hombre: la libertad. Aunque sería muy difícil saber cuales fueron los primeros casos, desde la más remota antigüedad, seres humanos han abandonado su territorialidad nativa refugiándose en otros países.

Según la Biblia, Adán y Eva fueron expulsados del Paraíso, convirtiéndose así en los primeros refugiados. María y José tuvieron que buscar refugio en Egipto con el niño Jesús para escapar a la medida tomada por el Rey Herodes, quien por celo dinástico mandó exterminar a todos los niños menores de dos años nacidos en Belén y Judá.

Sin ser tan frecuentes ni tan densos como en la época contemporánea, los movimientos masivos internacionales de refugiados han continuado a través de la historia: el flujo de Bárbaros al Imperio Romano, la expulsión de los Hebreos en 1290, por el Rey Eduardo I de Inglaterra, la expulsión de los

sefarditas de España en 1492, por los Reyes Católicos (Fernando V e Isabel de Castilla).

Para el presente trabajo fueron de gran importancia, ciertas leyes de ámbito muy extenso. El Acta Británica de 1708 constituyó una larga etapa de un largo diálogo entre Soberano y Parlamento en Inglaterra. Fue seguida por otras actas relativas a naturalización, algunas de las cuales sólo se aplicaban a "Las colonias de su Majestad de América", la cual exigía la provisión en el artículo I, sección 8, de la constitución de los Estados Unidos del 17 de septiembre de 1787, por el cual el congreso estaba autorizado a establecer una regla uniforme de naturalización.

El Primer Congreso aprobó una acta para darle efectividad a esta provisión constitucional, junto con un decreto francés del 22 de diciembre de 1789, que definía lo que se consideraba un "ciudadano activo", esta acta del congreso puede ser considerada la primera legislación de "nacionalidad" en el sentido moderno de la palabra. Estas leyes fueron un antecedente importante para que muchos países elaboraran sus leyes de nacionalidad. Entre las más importantes citaremos las contenidas en el Código Civil Francés de 1804, la Ley Prusiana del 31 de diciembre de 1842, las nuevas leyes que se aprobaron en Austria, Italia y Rusia durante la década de 1860, '70 y finalmente la "British Naturalization Act" de 1870 en el que se abandona el concepto de "perpetual allegiance" (fidelidad eterna a un gobierno). Gracias a estas leyes la nacionalidad emerge como un concepto distinto a los de "allegiance", nacimiento original y domicilio. Una ley francesa, la "Loi Relative aux

"Passeports", de 1797, puede ser el punto de partida de la moderna legislación sobre extranjeros. No podemos dejar de mencionar, otra vez en Francia la "Loi sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France" del 11 de diciembre de 1849, y en Gran Bretaña la "Aliens Act" de 1905 y la "Aliens (Restriction) Act" de 1904 y 1919.

Otro desarrollo importante empezó con la "Loi sur les extraditions", Belga del 1º de octubre de 1903, la cual ha sido seguida por la legislación de casi todos los países.

No hay que olvidar, sin embargo, que durante los siglos XVIII y XIX las migraciones de refugiados no tuvieron la amplitud que conocían hasta entonces: al emigración de la aristocracia francesa después de 1789, la de los Polacos después de 1830 y la de los liberales europeos después de 1848, sólo afectaron a un número reducido de personas, toda esta gente pertenecía a cierto nivel social, generalmente desahogada y en su mayoría intelectuales, por lo cual no implicaba problemas serios de recibimiento, asistencia o asimilación para los estados de refugio, lo que ha dejado de suceder actualmente, ya que el problema reviste hoy en día, y sobre todo a partir de la primera gran guerra, características más crudas ya que los refugiados han dejado de ser aquellos dignos caballeros de la política, y se han convertido en grandes masas de gente, hambrienta y desesperada, huyendo de la guerra, la mayoría de las veces sin oficio o profesión aprovechable.

Una vez finalizada la primera guerra mundial (1918), a iniciativa del presidente

estadounidense Woodrow Wilson y de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Paz de Versalles del 28 de junio de 1919, se crea la sociedad de las Naciones. Los esfuerzos de este organismo consistieron en dar estatus jurídico a ciertos refugiados, a facilitarles el establecimiento en el país de recibimiento provisional o definitivo, a suplir la desaparición de todo tipo de protección diplomática o consular y a asegurarles títulos de viajes necesarios para desplazarse. La Convención de la Liga de las Naciones no contenía disposiciones relativas a la situación de los refugiados; pero la petición de ochocientos mil refugiados rusos fue tal que en 1921 el Consejo de Liga se vio obligado a tomar parte en este difícil asunto. El 26 de febrero de 1921 el Consejo aprobó la primera resolución relativa a los refugiados y a partir de entonces las cuestiones relacionadas con el refugio serían un tema recurrente tanto en la agenda del consejo como de la asamblea en la vida de la liga.

El 27 de junio de 1921 el consejo decidió convocar a una conferencia sobre los refugiados rusos, asimismo para autorizar al presidente del Consejo el designar un Alto Comisionado para Refugiados. La conferencia se llevó a cabo en Ginebra en agosto de 1921 unos días después el Dr. Fridtjof Nansen, celebre explorador del Artico, además de científico y estadista, acepto la designación de Alto Comisionado.

Muy pronto una oficina del Alto Comisionado fue establecida, y representantes del Alto Comisionado fueron acreditados en varias capitales.

Esta oficina se ocupaba de los refugiados rusos, asirios, armenios, asirio-

caldeos, griegos, etc. Una de sus primeras tareas consistió en otorgar documentos de identidad, como también los documentos de viajes considerados como pasaportes, los "Pasaportes Nansen", adoptados por 53 estados después del arreglo relativo a la entrega de certificados de identidad a los refugiados rusos.

A la muerte de Nansen, esta institución fue confiada a la "Oficina Internacional Nansen para los Refugiados".

No nos detendremos en los cambios que esta oficina sufrió durante los años posteriores a la segunda guerra mundial, desde la muerte de Nansen hasta el inicio de las hostilidades.

Sólo nos interesa por ahora seguir el desarrollo de los instrumentos internacionales que afectaron el estatus de refugiado.

A partir de 1933, año en que Hittler llega a la cancillería Alemana, el territorio del Saar fue reunificado a Alemania raíz del plebiscito de enero de 1935 y una gran oleada de refugiados israelitas y no israelitas, empezaron a abandonar ese territorio. Un plan para establecer un certificado de identidad a los refugiados del Saar fue adoptado el 30 de julio de 1935. La convención de 1933 estipulaba que el estatuto personal de los Refugiados estaba regido por las leyes de su país de domicilio o bien por la de su país de residencia. Les confería ciertas garantías concernientes a seguridad social, asistencia y disponía que "el disfrute de ciertos derechos y el beneficio de ciertos favores

acordados a los extranjeros bajo condición de reciprocidad no les serán rehusados a los refugiados faltos de reciprocidad”.

El Protocolo del 9 de junio de 1938 y el Protocolo adicional del 7 de julio y 14 de septiembre de 1939 completan la lista de instrumentos internacionales definidores de la posición de los refugiados en la Era de la Sociedad de las Naciones. Este panorama sería incompleto si dejásemos de mencionar las resoluciones de la asamblea de la sociedad, quien en repetidas ocasiones condenó la práctica de algunos estados de expulsar refugiados y empujarlos ilegalmente a través de la frontera al territorio de otro estado. Fue en gran medida gracias a la insistencia de la liga, que esta práctica quedó abolida.

LOS REFUGIADOS DENTRO DEL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

El 26 de junio de 1945 la carta de las Naciones Unidas fue firmada en San Francisco: Este fue un sólido fundamento para el desarrollo del derecho internacional.

La obra de las Naciones Unidas en materia de Asistencia a los refugiados ha pasado por tres etapas sucesivas:

Incluso antes de finalizadas las hostilidades, en 1943, una organización especial, la Administración de las Naciones Unidas para ayuda y reconstrucción (United Nations Relief and Rehabilitation Administration: U.N.R.R.A.), fue encargada de la asistencia a las poblaciones de los grupos

étnicos deportados durante la guerra, del 7 de mayo al 31 de diciembre de 1945 la UNRRA ayudó a las autoridades soviéticas a repatriar alrededor de 6 millones de personas.

La ayuda a los refugiados fue entonces a partir de 1947, encargada a un nuevo organismo, la Organización Internacional de Refugiados (O.I.R.), cuya creación como institución especializada no permanente fue decidida por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta constitución entró en vigor el 20 de agosto de 1948. Entre el primero de julio de 1947 y el 31 de enero de 1952, la O.I.R. reasentó en nuevos hogares del mundo a más de un millón de refugiados, y salvó cientos de miles de vidas humanas, fue liquidada el 1º de marzo de 1952.

El problema, sin embargo, no quedó resuelto; mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 319 (IV) del 3 de diciembre de 1949 y reconociendo que la asistencia y protección internacional de los refugiados competía a este organismo, una vez que la OIR cesara en sus funciones, por cual se estableció el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la resolución 428 (V) de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1950, nombrando en ese mismo mes y año un Alto Comisionado a partir del primero de enero de 1951.

El Régimen actual de los refugiados resulta de la Convención del 28 de julio de 1951 sobre el estatuto de refugiados, entrando en vigor el 22 de abril de 1954.

La labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) es humanitaria apolítica y social.

Sus tareas básicas consisten en proporcionar protección y asistencia internacional a los refugiados que se encuentran bajo su jurisdicción, facilitándose la repatriación voluntaria o en su caso la asimilación en otros países.

La jurisdicción de la ACNUR no alcanza a todos los refugiados del mundo. Tal es el caso de los refugiados considerados como nacionales por los países que les han concedido asilo, o de los refugiados que se encuentran bajo responsabilidad de otro organismo de las Naciones Unidas como ocurre con los refugiados palestinos que se encuentran protegidos por un órgano "Ad Hoc": la OOPS (Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente) o como sucede con la UNAKRA (Unites Nation Korean Reconstruction Agency) encargada de socorrer a los refugiados coreanos.

Veremos con detalle más adelante las funciones y los problemas a los que se ha enfrentado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para sacar adelante éste problema de gran importancia internacional.

Debido a las necesidades generadas por la inmigración de Centroamérica que

se centrara en la zona fronteriza de Chiapas, Campeche y Quintana Roo, durante el sexenio 1982-1988, encabezado por el Presidente Miguel de la Madrid, se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

El propósito inmediato consistió en contrarrestar los problemas en materia de alimentación y salud que mostraban los refugiados, y para realizar esta tarea la COMAR contó con diversas instituciones del Sector Público Federal así como también la ayuda de organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y de personalidades particulares. Sin embargo, no nada más se ha dedicado a ello sino también fomenta actividades productivas como la autosuficiencia e integración de la comunidad refugiada que será tratada más adelante.

PRECISIONES TERMINOLOGICAS

Para poder abordar el tema que nos ocupa, se requiere del conocimiento previo de algunos conceptos básicos cuya frecuencia en su uso hará obligado su manejo. A continuación se presentan estos conceptos, cuya referencia nos permitirá que sea más fácil el manejo de los mismos.

NACIONALIDAD.- Es el atributo jurídico "que señala al individuo como miembro constitutivo de un estado". Es el vínculo legal a un individuo con un Estado. (1)

EXTRANJERO.- Es un término "que se refiere, por una parte, a la cualidad

que se predica de un individuo o persona jurídica que no reúne las condiciones, necesarias para ser considerado como nacional de un Estado. (2)

Aunque muchas veces los conceptos de asilo y refugio se utilicen como sinónimos, no son iguales y cada uno implica diferentes circunstancias:

"El asilo se refiere a la protección que un Estado concede a los extranjeros que la solicitan cuando su vida o libertad se encuentran en peligro dentro de su país de origen, por delitos políticos; generalmente se trata de casos individuales de intelectuales como de dirigentes políticos " (3)

El **asilo** significa el "amparo, protección. 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.

El Asilo es una antigua institución, de origen religioso, en donde los delincuentes se refugiaban en templos cuando se veían obligados a huir de la autoridad de su país, buscando protección. Esta figura evolucionó posteriormente hacia formas más complejas.

El Derecho de Asilo se encuentra clasificado en el Derecho Internacional Público, porque da origen a que los Estados, actuando como soberanos, entren en relaciones jurídicas, que están regidas por disposiciones especiales que estudia el Derecho Internacional Público, al que definió Vattel tomando como base la definición que daban los romanos del IUS GENTIUM : "Reglas

de Conducta que rigen las relaciones de los Estados", en tanto que otros autores como Bello lo definen como: "La colección de leyes o reglas generales de conducta, que las naciones deben observar entre sí para su seguridad y bienestar común."(4)

El Derecho de Asilo ha provocado interesantes cuestiones, que para poder desentrañar los múltiples casos, además de contar con los tratados celebrados por los diversos Estados, hay que tomar en cuenta de una manera categórica el alto sentido humano y jurídico, que son la base de aquellos.

Algunos internacionalistas han calificado el Derecho de Asilo de muy diversas maneras (**diplomático, territorial, político**) con el objeto de diferenciarlo del refugio, institución ésta última a la que está vinculado por la analogía de las situaciones.

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 puede refugiar en su territorio a personas que considere perseguidos políticos, y el **diplomático** es que aquel que otorga en aquellos locales que gozan inviolabilidad. (...el asilo no se concede a personas acusadas o condenadas por delitos del orden común, sino solamente a aquellas perseguidas por razones políticas o sociales...) (5)

De acuerdo con la Convención de Caracas de 1954 sobre **Asilo Territorial** y al artículo 22 , párrafo 8 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, **asilado** es la persona admitida al territorio de un Estado distinto al suyo, el cual le concede refugio comprometiéndose a no devolverlo ni extraditarlo, en virtud de ser perseguido por delitos que no sean comunes. (En tal sentido, para el sistema interamericano, los conceptos de asilo y refugio operan como sinónimos). (6)

Por lo que se refiere al sistema de Naciones Unidas , según el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Resolución 2312 (XXII), por la que la Asamblea General adoptó la Declaración sobre Asilo Territorial en 1967, tiene una connotación semejante a la adoptada por el sistema interamericano, por lo que implica la admisión física al territorio de un Estado con el fin de sustraer a quien lo ha solicitado de una persecución por motivos políticos.

"El **asilo político** es la autorización que un Estado concede a un extranjero para que venga a residir o permanezca en él, porque dicho Estado lo considera víctima de persecución política en otro país." (7)

La Ley General de Población considera que el **asilado político** es aquel que la Secretaría de Gobernación permite que se interne en el país, de manera temporal y que tenga las siguientes características: "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..." (8)

El asilo territorial es una situación de dominio interno y exclusivo de los Estados, en tanto que el refugio esta íntimamente vinculado con la comunidad internacional organizada. El refugiado es un ciudadano que se encuentra desprotegido en su propio Estado; no solamente carece o rechaza con fundadas razones la protección consular y diplomática de los representantes del país de su nacionalidad, sino que plantea una situación a las autoridades del país asilo que remite a normas de derecho internacional e interno de cada Estado, con objeto de evitar su posible devolución y de sustituir la protección diplomática de que dejó de ser objeto.

A diferencia del asilo, que es un término muy antiguo, el concepto de refugio se desprende de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo de 1967, los cuales se encuentran en el ámbito de la ONU. En éstos se entiendo por **Refugiado** a "...toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad, y no pueda, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad o hallándose fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

La definición que se da en la Declaración de Cartagena, es "... aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considera también como Refugiados a las personas que por la violencia generalizada; la agresión, ocupación o dominación extranjeras, los

conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado el orden público”.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) los define de la misma manera, pero añade que al cruzar la frontera hacia un país extranjero, quedan bajo su mandato.

La Enciclopedia de Relaciones Internacionales define a los refugiados como: “...personas que buscan asilo, frecuentemente en grandes cantidades, al haber sido desplazados de sus hogares a consecuencia de graves trastornos internos o conflictos armados. A menudo otros factores, como el hambre, la enfermedad, la sequía o serias dificultades de tipo físico contribuyen a provocar la huida.” (9)

El Diccionario Jurídico Mexicano define a los refugiados como “Personas que, a consecuencia de conflictos internos o externos y 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.” (10)

La Ley General de Población dice a la letra:

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

Vi. Refugiado. Para proteger la vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior (que se refiere al Asilado Político)."

Recientemente ha surgido una nueva categoría denominada desplazados, que en sentido estricto no califican como refugiados, en virtud de tratarse de personas que se ven obligadas a abandonar su residencia habitual y a buscar en otro país debido a situaciones de inseguridad extrema, sin que existan motivos de persecución individual o colectiva, ni motivos de raza, nacionalidad, pertenencia a grupo social, religión u opiniones políticas (11).

Es importante señalar que el asilo se otorga de manera individual, a aquellas personas que son perseguidas políticas por su país de origen; los motivos que generan la salida de los refugiados de su país abarcan la violencia generalizada, agresiones extranjeras, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos (no sólo relativos a aquellos derechos políticos), o la perturbación grave del orden público. Además, en el caso de los refugiados, a pesar de que el Estado les otorga a cada uno su estatus de refugio, generalmente huyen de su país en forma masiva.

Como hemos visto, la figura del refugio tiende a buscar una protección más

amplía para aquellos que tienen que dejar su país por los motivos antes mencionados; esta protección es preocupación fundamental de los organismos internacionales y de los propios Estados receptores, considerando que aquellas personas que son consideradas como refugiadas, llegan a un nuevo Estado en condiciones extremas, son generalmente personas sin recursos, sin educación y que se internan al Estado receptor, la mayoría de las veces, en forma ilegal, quedando en un completo estado de indefensión.

NOTAS

- (1) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990, P. 2173-2177.
- (2) INDEM, P. 1397.
- (3) O'DOGERTHY, Laura. Algunos documentos relativos al Asilo y Refugio en México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1985, p.1.
- (4) ALMANZA Rosales Alfredo, Algunas Anotaciones sobre la Evolución del Concepto de Asilo, Pag. 12, UNAM.
- (5) Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. P. 243-244.
- (6) VARGAS Carreño, Edmundo, Et. Al. Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias. "Asilo Territorial: Nuevos Aspectos a la Luz de la Situación Centroamericana". Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1984, p. 304.
- (7) CARRILLO Flores, Antonio. "El Asilo Político en el Derecho Mexicano", SEDEPAC, México 1989.
- (8) Ley General de Población, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992, Art.42 f. V.
- (9) Enciclopedia de Relaciones Internacionales, Fondo de Cultura Económica, México 1976, p. 938-939.

(10) Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. P. 2731-2733.

(11) Galindo Pohl, Reynaldo. "Refugio y Asilo", México 1986, pag. 57.

CAPITULO II

LOS DERECHOS HUMANOS, EL MARCO JURIDICO EN MATERIA DE REFUGIADOS

A) LOS DERECHOS HUMANOS

El hombre posee, en razón a su esencia, ciertos derechos fundamentales e inalienables, anteriores y superiores a la sociedad.

Tradicionalmente los derechos humanos han sido un asunto de la competencia exclusiva del Estado. No es sino hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando surge la voluntad y la necesidad de salvaguardar los derechos más elementales que un hombre debe gozar ante las amenazas de gobierno y otras organizaciones, dando origen al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como sistema con instituciones y normas aceptadas por la generalidad de los Estados.

El tutelaje en Derecho Internacional de los Derechos Humanos se inicia con la Carta del Atlántico, proclamada por el Presidente norteamericano Roosevelt y el primer Ministro Británico Winston Churchill, en 1941, donde se expresaron las cuatro libertades: libres de necesidad, libres de temor, libres para

expresarse y libres para abrazar cualquier religión.

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

La Conferencia de Estados Americanos sobre el problemas de Guerra y la Paz, celebrada en México en 1945, mejor conocida como "Conferencia de Chapultepec", proclamó la resolución XL, llamada "Declaración México", que encargaría al Comité Jurídico Interamericano un proyecto de convención sobre los derechos y deberes del hombre.

En la actualidad, la Comunidad Internacional ha avanzado en materia de Derechos Humanos a tal grado que podemos afirmar que el deber de respetar los derechos del hombre constituye una norma imperativa de derecho internacional general, un caso de "jus cogens", con la consecuencias de que los Estados no pueden modificarlo entre ellos, ya pertenece al "orden público". Al respecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados el 23 de mayo de 1969, señala que es nulo todo tratado que al celebrarse esté en oposición con una norma imperativa del derecho internacional general, entendiéndose como tal una norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma posterior de Derecho Internacional que tenga de mismo carácter. De esa forma, cualquier tratado que viole los derechos humanos es nulo.

En relación a los refugiados el anteproyecto que se formuló para el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos decía así:

"Ningún extranjero admitido legalmente en el territorio de un Estado puede ser expulsado, salvo en ejecución de una decisión o recomendación judicial y a título de pena por las infracciones a la que la ley asigna una sanción. Todo Estado tiene derecho a dar protección a los refugiados políticos."

"Ante la persecución, toda persona tendrá derecho a buscar la posibilidad de obtener asilo. Las Naciones Unidas están obligadas a procurárselo, de acuerdo con los Estados Miembros. No constituye persecución las que está determinadas por un crimen de derecho común o por actuaciones contrarias a los principios y a los fines de las Naciones Unidas."

Finalmente, el artículo 14 quedó redactado en los siguientes términos:

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

Este Derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Ahora bien, una vez que el asilo es otorgado, el artículo 29 de la Declaración Universal establece restricciones importantes que deberá observar el asilado, como son que el ejercicio de sus derechos y el disfrute de sus libertades no debe ir en contra de los derechos y libertades de los demás, de la satisfacción

de las justas exigencias de la moral, el orden público y el bienestar general, así como de los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Por lo expuesto anteriormente, podemos concluir que la Declaración Universal no reconoce al asilo como derecho individual exigible del Estado, como los confirman los trabajos preparatorios de la misma, pero diseña el marco de la acción internacional en esa materia, en cuanto proclama el derecho del individuo a buscar y recibir asilo. No siendo el asilo un derecho que pueda reclamarse al Estado, puede, sin embargo, ser buscado y otorgado para la protección de la persona.

El artículo 14 de la Declaración no señala si la persecución debe obedecer a razones políticas o a motivos de raza, nacionalidad, religión o pertenencia a un grupo social, por lo que, conforme a la terminología actualmente utilizada no es posible distinguir si lo que se consagra es la figura del asilo o la del refugio, ya que ambas figuras se distinguen, por los motivos que las originan.

El 16 de diciembre de 1966 se aprobaron dos "Pactos", el primero, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entró en vigor el 3 de enero de 1976, en tanto que el segundo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo hizo el 23 de marzo de ese mismo año. En ellos se hace mención al derecho de asilo o refugio en virtud de que éstos habían sido con anterioridad sujetos a una regulación específica.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

destaca, entre otras cosas, la obligación que tienen los Estados de adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos ahí reconocidos. Por ellos, el Estado Parte tiene la obligación de presentar informes sobre medidas adoptadas y los procesos realizados, los cuales serán considerados por el Consejo Económico y Social y eventualmente por la Comisión de Derechos Humanos.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos las partes se obligan a respetar y garantizar a todos los individuos en su territorio los derechos reconocidos en ese convenio, a diferencia del Pacto Económico, Social y Cultural, en el cual sólo se comprometen a tomar medidas, especialmente económicas y técnicas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos. El primero establece obligaciones y el segundo fija niveles a ser alcanzados progresivamente.

Por último mencionaremos, que el gobierno mexicano depositó su documento de adhesión a ambos pactos el 23 de marzo de 1981 y fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, siendo leyes vigentes en la República Mexicana conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

La preocupación de los Estados Americanos por los derechos humanos ha

sido constante y se ha materializado en diversos acuerdos. Sin embargo, para nosotros, de gran importancia es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En la Conferencia Integramente sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en febrero de 1945, conocida como la Conferencia de Chapultepec, en donde, los Estados americanos se manifestaron en favor de un sistema de protección internacional de los derechos humanos, acordándose en ella encargar al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un Proyecto de Convención sobre los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, la cual no llegó a celebrarse en esa época. No obstante, en la IX Conferencia Interamericana, reunida en Bogotá en marzo de 1948, se aprobó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

En esta misma IX Conferencia Interamericana se constituyó la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya carta constitutiva fue firmada el 30 de abril de 1948, que proclama a los derechos humanos como uno de los principios esenciales de la Organización.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclama que los pueblos americanos han dignificado a la persona humana y han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del derecho de ser nacionales de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, por lo que la protección de esos derechos es el fin principal de las instituciones jurídicas y políticas.

La Declaración Americana consagra el derecho de asilo, los derechos que proclama están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.

En la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile en 1959, se vio la conveniencia de crear un régimen jurídico de protección a los derechos humanos. Se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto de Convención sobre Derechos Humanos y otro sobre la creación de una Corte Interamericana. En la misma resolución sobre derechos humanos se acordó crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encargada de promover el respeto de los mismos.

El Consejo Permanente de la OEA aprobó el estatuto de la Comisión en 1960, quedando establecida como entidad autónoma de la OEA. Todo parece señalar que se trataba de crear un cuerpo de naturaleza asesora o de estudio y recomendación, sobre todo por el impulso nacionalista de los países latinoamericanos, que nunca hubieran accedido a crearla no hubiera sido en esas condiciones.

En 1965 en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, decidió modificar a la Comisión y ampliar sus funciones y atribuciones, en el sentido de que la función primordial de la Comisión para promover el respeto a los

derechos humanos, considerándose a éstos como los enunciados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Desde esa fecha, la Comisión tiene facultad de examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible relativa a los derechos humanos, así como dirigirse a cualquier Estado Americano para solicitar la información necesaria sobre la aplicación de estos derechos, además de formular, en su caso, las recomendaciones que considere pertinentes con objeto de hacer efectivos los derechos fundamentales del hombre.

**CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS
22 DE NOVIEMBRE DE 1969 (PACTO SAN JOSE)**

La creación de esta Convención tiene como propósito el de "consolidar un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre" (1)

Estos principios han sido consagrados en la carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales tanto en el ámbito universal como en el regional.

Esta convención fue adoptada por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en 1969, y mejor conocida como

Pacto de San José; entró en vigor hasta julio de 1978. El 20 de septiembre del mismo año, el Consejo Permanente de la OEA, mediante la Resolución 253, dispuso que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos continuaría en ejercicio hasta que la nueva Comisión que eligiera la Asamblea estuviera instalada.

Desde entonces, el Sistema Interamericano existen 2 regímenes diferentes: el sistema aplicable a todos los países parte de la Carta de la OEA y el régimen particular de los Estados miembros de la OEA y del Pacto San José.

El Pacto San José consta de 82 artículos en los que protege 26 derechos y libertades fundamentales a saber: El derecho a la vida, a la integridad personal, prohibición de la esclavitud y la servidumbre, el derecho a la libertad, a la seguridad y al debido proceso legal; la no retroactividad de la ley penal, el derecho a la vida privada y familiar, la libertad de conciencia y religión, de pensamiento, de expresión, de reunión, de asociación, protección a la familia, el derecho de propiedad, libertad de movimiento, el derecho a no ser exiliado, la prohibición de la expulsión masiva de extranjeros, el derecho a elecciones libres, a un efectivo remedio legal si se violan los derechos individuales, a la personalidad jurídica, a compensación en caso de desvío de justicia, de replica y a un nombre, los derechos del niño, el derecho a una nacionalidad y de igualdad ante la ley y, finalmente el derecho de asilo.

La primera parte del Pacto San José establece la obligación de los Estados Partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y de

garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, y se comprometen a adoptar las medidas legislativas o de otro orden que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La segunda parte establece los medios de protección y vigilancia de los derechos reconocidos y compromisos asumidos por virtud de la Convención: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión tiene como finalidad promover la observancia de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la OEA en esta materia. Las funciones y atribuciones de la Comisión respecto a los Estados Miembros de la Convención son: cuando lo estime conveniente, hacer recomendaciones a los gobiernos de los Estados Partes para que adopten medidas progresivas dentro del marco de sus leyes internas; solicitar a los gobiernos que les proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos y practicar observaciones en el territorio de un Estado con anuencia o por invitación del gobierno respectivo.

En relación a los Estados Partes de la Convención, estos tienen el deber de proporcionar a la Comisión la información que ésta solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación de las disposiciones de la Convención. Asimismo, cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental reconocida en uno o más Estados Miembros puede presentar a la Comisión peticiones, en su propio nombre o en el de terceras personas,

referentes a presuntas violaciones a un derecho humano reconocido, ya sea en la Convención, o bien, en la Declaración Americana Sobre Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, tiene competencia facultativa para los Estados, salvo que le hayan reconocido competencia facultativa para los Estados, salvo que le hayan reconocido competencia obligatoria. Los Estados Partes de la Convención y la Comisión son los únicos que tienen derecho a someter casos a la decisión de la Corte. La Corte tiene, además, competencia consultiva general en materia de derechos humanos. Su fallo es definitiva e inapelable y los Estados Partes de la Convención, que así lo hayan aceptado, se comprometen a cumplir toda decisión de la Corte.

En materia de asilados, el artículo 22 de la Convención establece:

"6. El Extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte de la presente convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

Toda Persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en

riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión o condición social o de sus opiniones políticas.

Está prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.” (2)

El artículo 22 del Pacto San José tiene un alcance mayor que el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En principio, porque aquí se señala que toda persona tiene derecho a buscar y “recibir”, y no sólo “buscar” el asilo. Por otra parte, señala que la persecución debe ser motivada por delitos políticos o comunes conexos con los políticos, situación que excluye a los refugiados, que precisamente son los perseguidos por razones distintas a éstas.

El artículo referido establece la limitación de que el derecho de asilo está restringido por lo señalado en la legislación de cada Estado y los Convenios Internacionales firmados por estos.

El derecho de asilo, al igual que el del refugio, fueron objeto de una protección específica a través de convenciones internacionales, es por ello que en los instrumentos sobre derechos humanos que ha conducido a considerar al hombre como sujeto de Derecho Internacional ha permitido que el derecho de asilo y de refugio, al ser considerados como derechos fundamentales del hombre, igualmente trasciendan las fronteras nacionales.

EL REFUGIO EN EL CONTEXTO DE NACIONES UNIDAS

Desde la Sociedad de Naciones se dan los primeros intentos por crear una oficina especializada en refugiados. La Alta Comisión para Refugiados operó desde 1921 hasta 1930. En 1930 empieza a ocuparse de esta cuestión la Oficina Internacional Nansen, en 1938, esta oficina junto con la oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Alemania, son sustituidas por el Alto Comisionado para todos los Refugiados, que atendió los problemas en esta materia junto con el Comité Intergubernamental de Refugiados hasta 1946.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en el panorama europeo aparecieron, al igual que después de la Primera Guerra Mundial, millones de personas desplazadas, que no encontraban lugar en donde asentarse. Incluso, antes de que terminara la Segunda Guerra Mundial (1943), 44 Estados decidieron reunirse para crear la Administración de las Naciones Unidas para el auxilio y la rehabilitación (UNRRA), misma que se encargó de reubicar a aquellas personas que no estaban en posibilidad de regresar a su patria. Su operación se prolongó hasta 1947, tras repatriar a más de 7 millones de personas, siendo éste el primer organismo en gran escala a favor de los refugiados.

El 24 de octubre de 1945 nació la Organización de Naciones Unidas. A partir de la primera sesión, los gobiernos británico y noruego solicitaron a la Asamblea General el considerar la posibilidad de crear un nuevo organismo

que se dedicara exclusivamente a la atención de refugiados. Mientras que países como Estados Unidos y Francia entendieron el problema como uno de dimensiones humanitarias y sociales, que debería ser considerado a fin de lograr la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, los países de Europa del Este mantuvieron la postura en el sentido de que el tema, al igual que el de los Derechos Humanos, se encuadraba dentro de las materias que pertenecían esencialmente a la jurisdicción interna de los Estados.

El 12 de febrero de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución AG/45 señaló los tres grandes principios respecto a los refugiados:

Que era un problema de carácter internacional, concerniente a todos los estados.

Que no debería haber repatriación forzosa.

Que la repatriación de los refugiados debería emprenderse con asistencia internacional.

El 15 de diciembre de 1946 el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas aprobó la creación de un Organismo Especializado: La Organización Internacional para Refugiados (OIR), que sustituyó a la UNRRA, misma que inició labores el 1º de julio de 1947. Esta oficina funcionó hasta 1952, tiempo durante el cual logró el reasentamiento de un millón de personas, así como la repatriación de 73,000 y el que alrededor de 410,000 pudiesen permanecer en los países del refugio. (3)

ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

Este Estatuto tiene como fin la de otorgar protección internacional a refugiados con el apoyo de las Naciones Unidas siempre y cuando reúnan las condiciones previstas por el propio instrumento.

Su accionar va a ser de carácter humanitario, de donde es fácil comprender que la labor del Alto Comisionado es meramente Apolítica. Más que nada, se procura buscar soluciones a conflictos así como ayudar a los gobiernos solicitando su aprobación para facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su aceptación en nuevas comunidades nacionales. (EAC. CAP. II).

CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (1951)

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptada el 28 de julio de 1951 y entró en vigor el 22 de abril de 1954, y con ella unifica los acuerdos internacionales previos sobre refugiados y constituye la codificación más completa de los derechos de los refugiados que se haya intentado hasta la fecha en el plano internacional.

Establece normas básicas mínimas para el tratamiento de los refugiados sin perjuicio de que los Estados puedan otorgarles un tratamiento más favorable. La Convención dice, que lo acordado debe aplicarse sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen y contiene diversas salvaguardias contra la expulsión de los refugiados (CER ART.3). Contiene igualmente disposiciones relativas a la documentación de aquellos que tienen la condición de refugiados, inclusión hecha de un documento de viaje en forma de pasaporte (CER ART.27,28). La mayoría de los Estados Partes en la Convención lo expiden.

Algunas de las disposiciones de la Convención se consideran tan importantes que no admiten la formalicen de reservas. Entre dichas disposiciones figuran la definición del término "Refugiado" y el llamado principio de no devolución, "NON-REFOULEMENT", es decir, que ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, "REFOULEMENT", poner de algún modo a algún refugiado, contra su voluntad, en un territorio donde tema sufrir persecución.(CER ART.33).

Esta Convención no es aplicable a aquellos refugiados que caen bajo la competencia directa de organismos de las Naciones Unidas que no sean el del Alto Comisionado para los refugiados.(CER ART.35).

El artículo 1º de la Convención dice a la letra:

Definición del termino refugiado:

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

1. Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926y 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.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Territorial de Refugiados durante el periodo de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

"2. Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiere 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.

En los casos de personas que tengas más de una nacionalidad , se entenderá que la expresión (del país de su nacionalidad) se refiere a cualquiera de los

países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea."

En la definición se establece la llamada "limitación temporal", por la cual sólo se consideran refugiados a quienes se encuentren en tal situación como consecuencia de los acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, que es la fecha de elaboración de la Convención. Esta limitante, que no sería superada sino hasta el Protocolo de 1967, respondió a que los Estatutos contratantes consideraban que el problema de los refugiados era de carácter temporal, como consecuencia de los graves desordenes poblacionales que ocurrieron con motivo de la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de ello, en ocasiones, los Estados de refugio extendieron voluntariamente los beneficios de la Convención a refugiados que debido a la limitación temporal no quedaban dentro de su protección.

El artículo 1º establece otra limitación de tipo opcional:

Acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, en Europa o como acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar."

Al respecto cada Estado contratante debió formular una declaración en la que

precisó el alcance que daría esa expresión. Con el Protocolo de 1967, esta "limitación espacial" fue superada, pero se incluyó un precepto que permite a los Estados contratantes mantener dicha limitante inclusive en caso de que opten por adherirse a dicho documento.

Para que se dé la causa del refugio deben haber elementos concretos que fundamenten dicho temor y que indiquen que este existe por la posibilidad de ser perseguido por los motivos a que se refiere la definición. Los emigrantes económicos son un ejemplo de personas que no califican como refugiados para la Convención en virtud de la ausencia del temor fundado de la persecución.

Por otro lado, el temor fundado puede ser no sólo debido a opiniones políticas, sino que también puede ser por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social. De esta manera, la Convención distingue claramente de la institución del asilo territorial y del asilo político, al refugio, toda vez que los primeros necesitan que la persona sea perseguida por cuestiones de tipo político.

Es de hacer notar que la definición de refugiado adoptada por la Convención deja fuera un sin número de personas que se ven obligadas a abandonar el Estado de su residencia habitual por causas distintas a las señaladas en dicho instrumento pero que de una agresión exterior, ocupación o dominación extranjera, o cualquier otro acontecimiento que perturbe gravemente el orden público en dicho país.

El concepto de refugiado esta vinculado con una decisión formal por parte del Estado de refugio. En el caso de los Estados que son parte de la Convención de 1952 y su protocolo, ésta es adoptada por los Estados respecto de quienes hallándose fuera del país de su nacionalidad, tienen fundados temores de ser víctimas de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad y opiniones políticas. Respecto a los Estados que no son partes de la Convención ni del Protocolo, la decisión es adoptada por el ACNUR, el cual pone a los refugiados bajo su mandato y les confiere su protección.

Es importante no perder de vista que es necesario que la persona se encuentre fuera de su país para que pueda ser considerada como refugiado para efectos de la Convención de 1951, a diferencia del asilo diplomático que se otorga en una misión diplomática o consular que se encuentra dentro de su país. Por otra parte, los llamados desplazados internos quedan fuera de la protección de la Convención en virtud de que nunca abandonan el Estado en que residen o son nacionales.

PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DEL 31 DE ENERO DE 1967.

Al transcurrir el tiempo y surgir nuevas situaciones de refugiados, se dejó sentir cada vez más la necesidad de que las disposiciones de la Convención se aplicaran a dichos nuevos refugiados. En consecuencia, se preparó un

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; mismo que fue aprobado por el Consejo Económico y Social en su Resolución 1186 (XLI), del 18 de noviembre de 1966 y por la Asamblea General en su Resolución 2198 (XXI) del 16 de diciembre del mismo año.

El preámbulo del protocolo señala que los Estados Partes, considerando: que la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 "sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951", que han surgido nuevas situaciones de refugiados "y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados, no queden comprendidos en el ámbito de la Convención" y, que es conveniente que "gocen de igual estatuto todas las personas que tengan la misma situación igual a la que alude la definición de la Convención independientemente de la fecha referida."

En virtud de lo anterior, los Estados Partes convinieron en abolir la "limitación temporal", de tal forma en la definición de la Convención de 1951 se omitan las palabras como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951.

Al adherirse al Protocolo, los Estados se comprometen a aplicar las disposiciones sustantivas, de la Convención de 1951, a todos los refugiados comprendidos en la definición que figura en este instrumento pero sin limitación alguna en cuanto a la fecha (PER ART.1). El Protocolo es un instrumento independiente y la adhesión a la Convención no está limitada a los

Estados Partes en la Convención.

B) REGULACION JURIDICA DEL REFUGIADO EN EL DERECHO MEXICANO

Existen diversos sistemas de trato jurídico a los extranjeros adoptados en la legislación interna de los Estados que, por ende, se aplican en general a los refugiados:

Sistema de reciprocidad diplomática:

Bajo este esquema , los extranjeros disfrutan solo de los mismos derechos que se hayan concedido a los nacionales por tratados celebrados con la nación a la que el extranjero pertenezca. Este sistema, que es el que consagra el artículo 11 del Código de Napoleón, tiene varias desventajas, ya que, como expresa Niboyet, "en el caso de que no exista un tratado, la situación del extranjero es sumamente desfavorable".

b) Sistema de reciprocidad legislativa o de hecho:

Este sistema se caracteriza por conceder a los extranjeros los derechos que sus nacionales gocen en el país de tales extranjeros. Así, si un Estado adopta disposiciones legislativas favorables a los extranjeros, estará favoreciendo a sus nacionales que residan en los Estados que adopten el sistema de reciprocidad legislativa.

El artículo 1328 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal adopta este sistema ya que por falta de reciprocidad internacional, son capaces para heredar los extranjeros cuyas leyes nacionales incapaciten a los mexicanos.

Sistema de equiparación a nacionales:

Se ubica en este sistema el Estado que concede igual goce derechos a los extranjeros que el que otorga a sus nacionales. Bajo este criterio, el extranjero gozará de todos los derechos correspondientes a los nacionales hasta en tanto una disposición legal no establezca restricciones.

Algunos autores identifican este sistema como una "Doctrina Latinoamericana" de trato a los extranjeros (4). Tal expresión se explica por el hecho de que gran parte de los Estados de América Latina han adoptado este criterio y equiparan, con algunas excepciones, a los extranjeros con sus nacionales.

En algún momento dado, la equiparación a los nacionales puede implicar para el extranjero una situación inferior al mínimo de derechos que en el Derecho Internacional se considera debe gozar. La solución en estos casos no parece radicar en otorgarles dicho mínimo, ya que esto implicaría un trato discriminatorio con los nacionales que acarrearía problemas mucho más graves, por lo que la única solución a esta disyuntiva es elevar la condición de los nacionales para que estos también gocen del mínimo de derechos.

Nuestro país se encuadra dentro de los que adoptan el sistema de equiparación de los extranjeros con los nacionales en su legislación interna. Esta tendencia favorable a los extranjeros se dio en documentos tales como "Los Sentimientos de la Nación" y el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", entre otros.

Con la promulgación de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, no se estableció como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en materia de la condición jurídica de los extranjeros. La redacción original de la fracción XVI del artículo 73 establecía que "El Congreso tiene facultad... XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

No fue sino hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934 cuando la fracción XVI del artículo 73 se modificó para incluir también la facultad del Congreso de legislar en materia de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros.

El refugiado que ingresa a nuestro país queda sujeto al tratamiento que el derecho interno mexicano establece para los extranjeros, independientemente de la nacionalidad que posea, e incluso, cuando carezca de nacionalidad (apátrida). Lo anterior se debe al criterio que adopta nuestra Constitución de obtener por exclusión el concepto de extranjero (artículo 33), en el cual se

ubica cualquier individuo que no posea la nacionalidad mexicana conforme a lo previsto por el artículo 30 del ordenamiento citado.

El Art. 30 previene: La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

a) Son mexicanos por nacimiento:

Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, o de padre mexicano o madre mexicana, y

Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Son mexicanos por naturalización:

Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización.

La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Por lo anterior, podemos concluir que en México tiene el carácter de extranjero la persona que no reúna los requisitos, criterio eminentemente positivista que es congruente con la tendencia generalmente adoptada por la Constitución Mexicana (5).

Los refugiados, desde el momento en que ingresan a un país distinto al que son nacionales, se convierten en extranjeros, y por lo tanto, les son aplicables las normas internas que constituyen lo que se ha denominado "condición jurídica de extranjeros".

Al ser facultad federal legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros conforme al artículo 124 Constitucional, los Estados de la Federación no pueden expedir legislación alguna referente a la condición jurídica de los refugiados que se encuentran en territorio mexicano.

La llamada **condición jurídica** de extranjeros está formada por los derechos y deberes que le son aplicables a las personas que en un determinado país no tienen el carácter de nacionales. Al respecto, la doctrina coincide en señalar que la condición jurídica de los extranjeros está sujeta tanto al Derecho Interno de los Estados como a las normas del Derecho Internacional.(6)

En caso de que exista oposición ente el Derecho Interno y el Internacional en vista de que la norma interna desconoce un derecho al extranjero que la norma internacional le concede, ambos Derechos tendrán vigencia en sus respectivos ámbitos. En el Derecho Interno, el extranjero no gozará de la norma prevista en Derecho Internacional y en este último sistema surgirá responsabilidad para el Estado en cuestión. (7)

En la actualidad, se ha afianzado el principio de que los Estados pueden

establecer en su legislación la condición jurídica de extranjeros con el único límite de no afectar el mínimo de derechos que consagra el Derecho Internacional en favor de los extranjeros y con la única consecuencia, en caso de violación a dicho límite, de ser sujeto de responsabilidad internacional.

Una de las carencias del Derecho Internacional se encuentra precisamente en dicho límite, no existe a la fecha un documento de carácter vinculatorio para los Estados miembros de la comunidad internacional, que establezca con precisión los derechos mínimos que deben gozar los extranjeros. Además en la doctrina no existe un consenso de los derechos mínimos que deben ser consagrados. En donde si existe tal consenso es en la idea de que el individuo debe tener asegurada una condición jurídica en un nivel cada vez más alto.

Sin embargo, el parámetro a seguir por los Estados, debería ser la Declaración de los Derechos Humanos, considerando que éstos son universales, imprescriptibles e inalienables.

Al hablar de los instrumentos internacionales tanto de carácter universal como de los de carácter regional que han ejercido una gran influencia sobre nuestro marco jurídico interno cabe mencionar lo siguiente:

De la fracción XVI del artículo 73 Constitucional también podemos concluir que el Ejecutivo Federal sólo tiene facultades, con respecto a los refugiados, para reglamentar la legislación expedida por el Congreso Federal (fracción I del artículo 89 Constitucional). Al respecto, existen algunas otras facultades del

Ejecutivo Federal con respecto a los refugiados, a saber:

La facultad exclusiva de expulsarlos inmediatamente y sin necesidad de juicio previo.(artículo 33 Constitucional). Resulta interesante la contraposición que hace a esta referencia el artículo 42, fracción VI de la Ley General de Población, que a la letra dice: "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". Sin embargo, no debemos olvidar el principio de la Supremacía Constitucional.(8)

La facultad de celebrar tratados internacionales que regulen el estatuto de los refugiados. Aunque no es una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal ya que requiere que dichos tratados sean aprobados por el Senado (fracción X del artículo 89 Constitucional en relación con el artículo 133 del mismo Ordenamiento).

El principio general que adopta nuestra legislación en relación a los refugiados se encuentra en el artículo 33 Constitucional, al establecer que éstos "tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título I de la presente Constitución.

Por su parte, el artículo 1º constitucional establece que "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Dicho artículo nos permite concluir que las garantías se otorgan por igual a todos los individuos, sin distinción de raza, sexo, edad, condición económica e inclusive, nacionalidad.

El otorgamiento de las garantías individuales por la Ley Suprema está condicionado a un requisito de ubicación: la persona debe estar ubicada dentro de la jurisdicción espacial de nuestro país.

El artículo 1° Constitucional establece otro principio en materia de extranjeros: únicamente la Constitución puede limitarles el goce de las garantías individuales, por lo que, cualquier legislación del orden federal que pretenda restringir dichas garantías, la disposición restrictiva tendrá el vicio de inconstitucionalidad. (9)

En virtud de lo anterior, una persona que huyendo de su país de origen desee ingresar a nuestro país en calidad de asilado político o de refugiado (calidades migratorias previstas por la Ley General de Población), goza de la garantía de petición consagrada en el artículo 8° constitucional y, por lo tanto, la autoridad tiene la obligación de contestar dicha petición mediante un acuerdo escrito que debe hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término.

Algunos autores considera que el artículo 15 constitucional consagra el asilo territorial al establecer que "No se autoriza la celebración de tratados por 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".

La referencia de los esclavos se explica en virtud de que dicho precepto ya figuraba en la Constitución de 1857.

A continuación analizaremos las restricciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al goce de algunas garantías individuales por parte de los extranjeros y que, por tanto, pueden ser aplicables a los refugiados.

RESTRICCIONES EN MATERIA POLITICA

El segundo párrafo del artículo 33 Constitucional establece que "Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

Consideremos que esta prohibición es razonable en la medida en que deben ser únicamente los mexicanos quienes decidan sobre el destino político del país. Por otra parte, es congruente con el Derecho Internacional de protección a los refugiados, ya que el punto I del artículo 7° de la Convención del 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados establece para estos casos la obligación

del Estado Contratante de otorgar a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.

En cuanto al derecho de petición, el artículo 8° de la Constitución dispone que los "funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República..."

Como vemos congruente con la limitación establecida en el artículo 33 de la Ley Suprema: el derecho de petición en materia política está reservado a los ciudadanos.

No debe confundirse, como bien anota el maestro Juventino V. Castro, lo dispuesto en la fracción V del artículo 35 Constitucional cuando señala como prerrogativa del ciudadano la de "ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición", ya que el concepto general es el contenido en el artículo 8° citado, por lo que aunque el derecho de petición es una prerrogativa del ciudadano, no está negado a los nacionales ni a los extranjeros salvo en lo referente a los derechos políticos, que sólo corresponden a los ciudadanos.(
10)

Por último, el artículo 9º de la Constitución establece que “No se deberá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...”

Conforme a este precepto, los refugiados gozan de la garantía de asociación o reunión, salvo para tratar asuntos políticos del país.

Las tres restricciones a las garantías individuales a las que nos hemos referido en este inciso están englobadas en la restricción general que en materia política enuncia el segundo párrafo del artículo 33 Constitucional y responden al hecho de que los derechos políticos sólo corresponden a los nacionales.

RESTRICCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA

El artículo 33 Constitucional, al mencionar que el Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue conveniente, establece una excepción a la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 del ordenamiento citado en los siguientes términos:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades,

posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

La facultad de expulsión fue objeto de fuertes controversias durante su debate en el Congreso Constituyente de 1916. En el dictamen original que se sometió a la Comisión correspondiente, se sugirió la posibilidad de que se otorgara al extranjero el derecho de amparo contra la decisión del Poder Ejecutivo.

El debate duró cinco días hasta que su texto actual se aprobó por 93 votos contra 57, tras haber considerado la Comisión que sería sumamente peligroso otorgarle al extranjero el recurso de amparo, ya que con ello se corría el riesgo de que la Suprema Corte de Justicia impidiera al Poder Ejecutivo expulsar a ciertos extranjeros que pudieran provocar serios problemas al gobierno mexicano.

Actualmente, existe Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que el Presidente de la República tiene facultad exclusiva de haber abandonar el país a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, no procediendo contra el ejercicio de dicha facultad la suspensión del acto reclamado.

El hecho que se limite la garantía de audiencia en este caso no significa, en opinión de algún miembro del Poder Judicial, que la expulsión pueda ser efectuada en forma arbitraria, por lo que afirma que, si no existen pruebas de

las que se desprenda que es inconveniente la permanencia de tal persona en el país, el Presidente de la República no puede decretar su expulsión aplicando el artículo 33 Constitucional.

RESTRICCIONES A LA GARANTIA DE LIBERTAD DE TRANSITO

El artículo 11 Constitucional establece que:

"Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país."

Los extranjeros, incluyendo a los refugiados, pueden sufrir limitaciones a su libertad de tránsito que gozan al amparo del precepto citado, debido al uso de las facultades que corresponden a la autoridad administrativa conforme a la Ley General de Población. Asimismo, existe la posibilidad de que, mediante alguna ley sobre extranjeros perniciosos que se llegase a expedir, pueda limitarse la garantía referida, ya que la Constitución prevé que tal ordenamiento, de existir, pueda restringir dicha libertad.

Al respecto la Ley General de Población establece:

"Art. 3.- Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o, en su caso, promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

VI. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio..."

"Art. 34. La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a las que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Cuidará asimismo de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica".

El Reglamento de la Ley General de Población es más específico en materia de refugiados:

Art. 89.- III "Otorgada la autorización por el Servicio Central, se tomarán las medidas necesarias para la seguridad del refugiado y se vigilará su traslado al lugar donde deberá residir, el cual estará determinado en la misma

autorización”.

La Legislación mexicana contraviene el artículo 26 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, que establece:

“Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho a escoger el lugar de residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.”

Sin embargo, consideramos que la posición del Gobierno de México al no adoptar esta Convención, en este capítulo específico, es muy particular toda vez que los refugiados que entran a nuestro país no tienen ningún sustento económico, más que el que les pueden otorgar las autoridades mexicanas. El tenerlos concentrados en campos para refugiados le permite, a las autoridades, no sólo protegerlos de las posibles agresiones de su Estado de origen sino además, proveerlos de satisfactores básicos para su manutención.

Sobre todo si tenemos en cuenta la situación económica por la que atraviesa nuestro país y las pocas posibilidades de desarrollo que tendrían si se les dejara a su suerte.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 22, también establece que el derecho de circulación y de residencia pueden ser restringidos, pero siempre que estos suceda a través de leyes y con el

propósito de prevenir infracciones penales o proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral, la salud pública y los derechos y libertades de los demás (Artículo 22 inciso 3).

Si bien a los refugiados han sido reubicados por las autoridades mexicanas en cuanto a su libertad de viajar por el territorio y mudar residencia, consideramos que éstas se deben principalmente a que los movimientos en cuestión fueron ocasionados no sólo por razones de seguridad nacional sino también por la seguridad de los propios refugiados.

LEY DE NACIONALIDAD

La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 fue el primer cuerpo especial de leyes referentes a la condición jurídica de los extranjeros, en la cual se establecían los derechos y obligaciones de aquellos.

En 1934 fue expedida la Ley de Nacionalidad y Naturalización que derogó a la Ley de Extranjería y Naturalización e incorporó varios de los preceptos que en materia de extranjeros contenía esta última.

En 1934 fue expedida la Ley de Nacionalidad y Naturalización que derogó a la Ley de Extranjería y Naturalización e incorporó varios de los preceptos que en materia de extranjeros contenía esta última.

El 21 de junio de 1993 fue publicada una nueva Ley de Nacionalidad ,

sensiblemente más reducida que las anteriores y que establece, en primer término, su observancia de carácter federal y, como responsable directo de su ejecución al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En su artículo 2. fracción IV define al extranjero como aquel que no tiene la calidad de mexicano, ya sea por nacimiento o por naturalización; por otro lado, prevé como ordenamientos jurídicos en materia de nacionalidad tanto a ella misma como las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, así como el Federal de Procedimientos Civiles, e incluso, determina que estos últimos se aplicarán supletoriamente en todo lo que no esté previsto por ella.

Los artículos del 6° del 13° se refieren a la nacionalidad, mientras que los que van del 14° al 21° regulan la naturalización. Resulta interesante resaltar el artículo 15° que marca como suficiente que el extranjero desee naturalizarse y acredite una residencia en el país mayor de dos años inmediatamente anteriores a su solicitud, cuando tenga hijos mexicanos por nacimiento; sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica o haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial, que beneficien a la Nación.

En el caso de los primeros dos supuestos, resultaría fácil deducir que un refugiado puede naturalizarse como mexicano en forma sencilla; sin embargo, el inciso h) de la fracción V del artículo 89 estipula que "La estancia en el país

bajo la condición de refugiado, no creará derechos de residencia.”

Esto no quiere decir que para el refugiado sea imposible llegar a ser mexicano. El artículo 59 de la Ley General de Población determina:

“No se cambiará calidad ni característica migratoria en el caso comprendido en la fracción II del artículo 42 (transmigrante). En los demás queda a juicio de la Secretaría de Gobernación hacerlo cuando se llenen los requisitos que esta Ley fija para la nueva calidad o característica migratoria que se pretende adquirir”.

El espíritu del legislador, en este caso, podría ser el carácter mismo de la figura del refugio, considerando que la aceptación de refugiados en un país se hace en forma temporal y que, como ya se comentó anteriormente, la manera idónea de terminar con el estado de refugio en un país es mediante la repatriación de los refugiados a su país de origen; razón por la cual el Reglamento de la Ley General de Población es terminante al declarar que la estancia del refugiado en el país no crea derechos de residencia.

LEY GENERAL DE POBLACION

El objeto de la Ley General de Población, como lo marca su artículo 1°, es “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de que

participe justa y equitativamente de los beneficios de desarrollo económico y social."

Es el Ejecutivo Federal el que, a través de la Secretaría de Gobernación, quien dictará, promoverá y coordinará las medidas para resolver los problemas demográficos; así, es la Secretaría de Gobernación que promoverá ante las otras dependencias del Sector Público las medidas necesarias para que sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue necesarias para lograr su mejor asimilación al medio nacional y su adecuada distribución.

La propia Ley de Población regula la entrada y salida de extranjeros a nuestro país y los califica como inmigrantes, que son los extranjeros que se internan legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado (es decir, que adquiere derechos de residencia definitiva en el país) y, no inmigrantes, que son aquellos a los que la Secretaría de Gobernación les permite internarse en el país de forma temporal.

Es dentro de la categoría de no inmigrante que se encuentra la figura del refugiado, que tiene como características:

Art. 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:...

VI.- REFUGIADO.- Para proteger su vida, seguridad ~ libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el

orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución 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 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.

La secretaria 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.”...(11)

Como vemos esta definición es más amplia que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, a la que nos referimos anteriormente, ya que considera como elementos de las causas del refugio a la violencia generalizada, los conflictos internos, etc., que no contempla el instrumento nacional anotado. Además agrega una serie de derechos y obligaciones, tanto para el refugiado como para la autoridad, por lo que consideramos prudente desglosarla:

1. "Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país ". - En esta parte de la definición que otorga nuestra legislación al refugiado determina en primer término el bien jurídico tutelado, es decir, la vida, la seguridad o la libertad de individuo.
2. "No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior (Asilado Político).- La definición delimita la diferencia entre refugiado y asilado, definiendo en la fracción V del propio artículo al asilado como aquel que por persecuciones políticas es recibido para proteger su libertad y su vida. Como vemos en el caso del asilo, el bien jurídico tutelado es la libertad o la vida.
3. "La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país cuantas veces lo estime necesario".- Considerando que es un extranjero no inmigrante, la estancia del refugiado en el país es de carácter temporal, sin embargo, no se puede prever el tiempo de su estancia en nuestro país, pues, a pesar de que el gobierno mexicano desearía la repatriación voluntaria de todos los refugiados que alberga, esta repatriación no se puede dar hasta que el país de origen les otorgue todas las seguridades de que regresaran a él sin que se vean expuestos a ningún tipo de represión o discriminación y que las causas que los obligan a salir

del país han desaparecido. El Reglamento de la Ley General de Población prevee en el inciso f de la fracción V del artículo 89, que los permisos de estancias se otorgan por un año y que si estuviesen que exceder de este término, podrán prorrogarse cada año.

4. "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".- El refugiado como cualquier extranjero, se ve sujeto a las leyes nacionales y su calidad no lo exime de su exacta observancia.

5. "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".- Previendo que saliera del país para mejor suerte en otro, cuando los motivos de su estancia en el nuestro son especiales.

6. "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. Esta obligación hacia la autoridad, garantiza el principio de no devolución ante las autoridades, con excepción del Ejecutivo Federal, si hacemos referencia al artículo 33 que ya hemos revisado. Sin embargo, creemos que es muy difícil que el Presidente de la República se viera en la necesidad de hacer uso de la facultad de expulsar a un refugiado, considerando que nuestro país lo acoja para salvaguardar su vida, libertad y seguridad.

7. "La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que 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 último párrafo se fundamenta en la práctica propia del refugio en nuestro país, considerando que los refugiados guatemaltecos se internaron en nuestra frontera en forma ilegal; el propio texto indica que es el sentido humanitario el que lleva a eximir de esta obligación.

Por su parte el Reglamento de la Ley General de Población sujeta tanto a los refugiados, como a las autoridades a una serie de reglas:

- Los extranjeros que lleguen al territorio nacional huyendo de su país de origen por las causas que ya hemos analizado, serán admitidos provisionalmente por las Oficinas de Migración, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación.
- Autorizada su calidad migratoria, la autoridad tomará las medidas necesarias para la seguridad del refugiado y vigilará su traslado al lugar donde deberá de residir, el cual estará determinado en la misma autorización.
- No se admitirá como refugiado al extranjero que proceda del país distinto

del que aquel en el que su vida, seguridad o libertad hayan sido amenazadas, salvo que se demuestre que no fue aceptado en el país del que prevenga o que el aquel sigue expuesto al peligro que lo obligó a huir de su país de origen.

- La Secretaría de Gobernación determinará el sitio en el que el refugiado deba residir y las actividades a que pueda dedicarse, y podrá establecer otras modalidades regulatorias de su estancia, cuando a su juicio las circunstancias así lo ameriten.
- Los refugiados podrán solicitar la internación de su esposa e hijos menores o incapaces, para que vivan bajo su dependencia económica, a quienes se les podrá otorgar la misma característica migratoria. También podrá ser otorgada a los padres del refugiado cuando así se estime conveniente.
- El refugiado no podrá ausentarse del país a menos que la Secretaría de Gobernación le haya concedido permiso para ello; sin embargo, si permanecen fuera del país del tiempo autorizado por ésta, perderán sus derechos migratorios.
- El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.
- La Secretaría podrá dispensar al refugiado, la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal país.

- Las autorizaciones a que se refiere este artículo, se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuvieren que exceder éste, podrán prorrogarse anualmente. Al efecto, los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso dentro de los 30 días anteriores al vencimiento del mismo. Esta revalidación será concedida si aún subsisten las circunstancias que determinaron el refugio y siempre y cuando se haya cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares.
- El cambio de lugar de residencia o ampliación o cambio de actividades estará sujeto a un permiso, debiendo cubrirse los requisitos que señale la Secretaría.
- La estancia en el país bajo la condición de refugiado no creará derechos de residencia.
- Cuando a juicio de la Secretaría desaparezcan las circunstancias que motivaron el refugio, el interesado deberá abandonar el país con sus familiares que tengan la misma característica migratoria dentro de los 30 días siguientes, o bien, podrá acogerse a lo establecido por el artículo 59 de la Ley (la Secretaría de Gobernación podrá, cuando se llenen los requisitos que la Ley Fija, cambiar la calidad migratoria del refugiado).

- Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en el territorio nacional en un periodo máximo de 30 días contados a partir del cambio, celebración del acto o del nacimiento.

Como vemos, todas estas normas regulan los derechos y obligaciones de los refugiados, suscribiéndolos a una estancia de carácter temporal en nuestro país. La postura del gobierno mexicano es muy clara, no puede absorverlos en su comunidad considerando que sus nacionales tienen carencias muy severas y que su principal obligación está con sus nacionales. Por otro lado, los propios refugiados han demostrado su interés en regresar a su país de origen, situación que debe verse demostrada con las repatriaciones que se han venido dando, especialmente en el presente año.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

Para todos los extranjeros y, por supuesto los refugiados, el Código Civil regula sus relaciones con otras personas, bajo el principio de reciprocidad internacional, en aquellos actos que no están expresamente regulados por la Ley General de Población y su reglamento.

a) El artículo 12 del Código Civil para el Distrito Federal establece que:

“Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la

República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando estas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte”:

b) Por su parte, las 3 fracciones del artículo 13 del Código establecen que:

“La determinación del derecho aplicable se hará conforme a las siguientes reglas,

I.- Las situaciones jurídicas validamente creadas en las entidades de la República o en un Estado extranjero conforme a su derecho, deberán ser reconocidas,

II.- El Estado y capacidad de las personas físicas se rige por el derecho del lugar de su domicilio,

III.- La constitución, régimen y extinción de los derechos reales sobre inmuebles, así como los contratos de arrendamiento y de uso temporal de tales bienes, y los bienes muebles, se regirán por el derecho del lugar de su ubicación, aunque sus titulares sean extranjeros, “

Este artículo, al igual que el anterior, tratan acerca del conflicto de normas, que es materia del Derecho Internacional Privado. Para nuestro estudio resulta

importante señalar que conforme a ésta disposición, cualquier asunto relacionado con el estado y capacidad de los refugiados se deberá regir por el derecho mexicano, en virtud de que es en dicho país donde se encuentra su domicilio para dichos efectos.

NOTAS

- (1) Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a los Refugiados, ACNUR, División de Protección Internacional, Ginebra 1984, Pag. 63.
- (2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México.
- (3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.
- (4) Sierra Manuel J, "Derecho Internacional Público", Ed. Porrúa, México 1995, Pag. 251.
- (5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.
- (6) Carrillo Flores, Antonio; El Asilo en el Derecho Mexicano, SEDEPAC, México 1989, Pag. 50.
- (7) IDEM, Op. Cit., Pag. 51.
- (8) Garzón, Luis Eduardo y Soto Alejandra, "El Constitucionalismo en México", Cuadernos de capacitación, Frente Juvenil Revolucionario PRI, México 1987, pp. 27-28.
- (9) Tal es el caso de la Ley Reglamentaria de los artículos 4 y 5 Constitucional o ley de "Profesiones, que prohíbe a los extranjeros el ejercicio profesional en contravención del art. 5.
- (10) Castro, Juventino V., "Garantías y Amparo", Ed. Porrúa, México 1986, Pág. 448.
- (11) Ley General de Población, Ed. Porrúa, México 1995.

CAPITULO III

ORGANISMOS INTERNACIONALES DE AYUDA A REFUGIADOS

Como comentamos en los capítulos anteriores, el pueblo y el Gobierno de México han sido fieles a la tradición de dar asilo a quienes por algún motivo no pueden vivir en su patria. Esta política se ha mantenido sin discriminar los lugares de procedencia de los asilados. Unos ejemplos de ello son: los Republicanos Españoles, los perseguidos del nazismo, los ciudadanos latinoamericanos que huían de las dictaduras que agobiaban a sus países.

Es por eso la necesidad de crear organismos que se encarguen de ayudar a refugiados. Desde sus comienzos las Naciones Unidas reconocieron que la tarea de proteger a los refugiados era una cuestión de interés internacional y por consiguiente debía asumir la responsabilidad colectiva por las personas que huiesen de las persecuciones. Por consiguiente, la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946 aprobó una resolución donde sentó las bases de las actividades de las Naciones Unidas en favor de los refugiados.

En ese año, se estableció la Organización Internacional de Refugiados (OIR), que coordinó a las organizaciones internacionales existentes dedicadas a la asistencia y repatriación de refugiados, personas desplazadas y prisioneros de guerra. Las tareas de la OIR consistían principalmente en proteger y ayudar a cerca de 1.620.000 personas que entonces no deseaban regresar a sus países de origen por haber perdido todos sus vínculos con ellos o por haber

cambiado la situación política.

La OIR se creó como un organismo especializado de las Naciones Unidas, de carácter temporal, cuyo su objeto principal era el de buscar soluciones a los problemas, tanto de refugiados, como de personas desplazadas que vivían todavía en campamentos. Sin embargo, pronto se dieron cuenta de que el problema de refugiados no era solamente un fenómeno temporal y que habría de realizarse un mayor esfuerzo internacional organizado.

Es por eso que, los Estados miembros de la OIR, estimaron conveniente que las propias Naciones Unidas asumiesen la responsabilidad por los refugiados, basándose principalmente en la premisa de que había llegado el momento en que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas participasen para sufragar los gastos que se ocasionaban con motivo de la ayuda a los refugiados y en que, como había mejorado la situación en muchos países receptores, las Naciones Unidas estaban en mejores condiciones para prestar a los refugiados la asistencia necesaria.

En 1949, cuando la Organización de las Naciones Unidas decide asumir una responsabilidad más directa por la acción internacional a favor de los refugiados, al cesar las actividades de la OIR, se ofrecieron dos posibilidades a la Asamblea General: o confiar dicha tarea a un departamento de la Secretaría de Naciones Unidas, o crear, dentro del marco administrativo y financiero de las Naciones Unidas, un órgano especial capaz de actuar independientemente, y se optó por la segunda fórmula; y se creó el Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), estructura que tendría los elementos necesarios para desempeñarse como un órgano con la independencia, autoridad y prestigio necesarios para poder intervenir cerca de los gobiernos, especialmente en la tarea de velar por la protección internacional de los refugiados.

La ACNUR fue creada el 1º de enero de 1951 por un periodo de tres años, y al resultar evidente que era necesario que las Naciones Unidas prestasen una atención continua a los problemas de los refugiados; la Asamblea decidió prorrogarlo por más tiempo.

Debido a las necesidades generadas por la inmigración de Centroamérica que se centrara en la zona fronteriza de Chiapas, Campeche y Quintana Roo, durante el sexenio 1982-1988, encabezado por el Presidente Miguel de la Madrid, se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), tomando como base dos criterios fundamentales:

I. " La eventual repatriación de los refugiados, siempre y cuando se diera a partir de una decisión individual y libre, sin presiones de ninguna especie y de acuerdo con el orden legal prevaleciente tanto a nivel nacional como internacional; por otra parte,

II. la integración social y económica de los refugiados, con el fin de que, mientras fuese su decisión permanecer en México, lo hicieran a partir del desarrollo de actividades productivas que les permitiesen obtener un hábitat y

garantizar un modus vivendi similar al de los ciudadanos mexicanos de las regiones donde se procedería a reubicarlos..."(1).

A continuación explicaré las funciones de estos organismos mencionados con anterioridad, así como su estructura y los beneficios que han sido de gran ayuda a nuestro país.

B) EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.

Como mencioné anteriormente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), fue creado el 1° de enero de 1951 para un periodo de tres años, de conformidad con la resolución 319 del 3 de diciembre de 1949.

La Oficina se estableció como órgano subsidiario de la Asamblea General de acuerdo al artículo 22 de la Carta, sobre una base análoga a la de otros Programas de Naciones Unidas, como el UNICEF y PNUD. Con el paso del tiempo se vio que era necesario que las Naciones Unidas Prestasen una mayor atención a los problemas de los Refugiados. (2)

Es por eso, que la Asamblea General decidió prorrogar el mandato de la ACNUR durante un periodo de cinco años, que se renovaría, a partir del 1° de enero de 1954. La Asamblea General de acuerdo con la resolución 42/108 decidió mantener en funciones la Oficina por un nuevo periodo de cinco años, del 1° de enero de 1989 al 31 de diciembre de 1993.

De acuerdo con lo estipulado en el párrafo 13 del Estatuto del ACNUR, el Alto Comisionado es elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General. La actual Alta Comisionada es la Sra. Sadako Ogata.

En el Capítulo Primero del Estatuto veremos que el Alto Comisionado actúa bajo la autoridad de la Asamblea General así como también sigue las instrucciones del Consejo económico y Social (ECOSOC). Este consejo podrá decidir la creación de un Comité Consultivo de Asuntos de Refugiados.

PERSONAS DE QUE SE OCUPA EL ACNUR

En el párrafo 2 del Estatuto nos dice que: **"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".(3)**

Con ello nos damos cuenta que como tiene carácter Universal, su obligación se extiende a proteger a los refugiados y personas desplazadas, dondequiera que estén, con excepción de las personas que sigan recibiendo asistencia humanitaria del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), entidad que proporciona servicios básicos a los refugiados de Palestina que viven en el Líbano, Siria, Jordania y la Franja de Gaza desde 1949.

Para desempeñar su cometido por todo el mundo el Alto Comisionado cuenta con cerca de 87 representantes, de los cuales 12 son representantes regionales.

El ACNUR se ocupa de las personas definidas como refugiados según el Estatuto; de acuerdo a lo dispuesto en los párrafos 6 y 7 del mismo y comprendiendo así, dentro de la competencia del ACNUR, a cualquier persona que:

" 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 de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no puede o, a causa de dichos temores o razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él."(4)

La aparición de nuevos problemas y de un gran incremento en el número de refugiados, trajo como consecuencia el llevar a los gobiernos a efectuar una interpretación más flexible de los criterios que debía aplicar el ACNUR.

En las resoluciones aprobadas por la Asamblea General y el ECOSOC se le ha solicitado al Alto Comisionado que ayude a grupos específicos de refugiados y personas desplazadas de un origen determinado o habitantes de una zona determinada. Así pues, el ACNUR ha proporcionado socorro inmediato y otras formas de asistencia material a personas desarraigadas cuya condición de refugiados no se podría determinar individualmente a causa de factores como lo numeroso de un grupo, la rapidez de su llegada y la

urgencia de sus necesidades.

En algunas de las resoluciones se pide también al Alto Comisionado que se ocupe de las personas desplazadas, dentro del marco de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en las que la oficina puede poseer una experiencia adecuada.

FUNCIONES DEL ACNUR

Las funciones del ACNUR se basan principalmente en dos aspectos: **La protección a refugiados y La búsqueda de soluciones permanentes** de sus problemas.

En el párrafo primero del Estatuto del Alto Comisionado 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...**".(5)

Para desempeñar la primer función, el ACNUR trata de promover la adopción de normas internacionales para el trato de los refugiados y la aplicación efectiva de esas normas en lo que respecta al empleo, la educación, la

residencia, la libertad de desplazamiento y la protección contra su devolución a un país en el que un refugiado tenga miedo de ser perseguido.

En la segunda función, el ACNUR trata de facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados y su reintegración en su país de origen o, cuando no se pueda realizar esta opción, facilitar su integración en los países de asilo o en un tercer país.

Dentro de sus funciones el ACNUR forma parte muy importante en la Coordinación de la Ayuda a los Refugiados y a las personas desplazadas; salvo en circunstancias especiales, sus actividades de asistencia material se desarrollan por conducto de las autoridades nacionales o locales del país asilante, así como de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y de organizaciones no gubernamentales o de organismos técnicos privados.

La base jurídica de la **función de protección** que desempeña el ACNUR se encuentra en su párrafo primero y trata de:

- a. Promover nuevas normas a los instrumentos básicos internacionales relativos a los refugiados y garantizar que las normas definidas en esos instrumentos se apliquen con eficacia mediante la adopción de medidas legislativas o administrativas a nivel nacional.
- b. Garantizar que los refugiados reciban un trato conforme a lo que dicten la

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

normas internacionales reconocidas y gocen de una condición jurídica adecuada y, que en el país de asilo se les puedan dar las mismas condiciones que a los nacionales de ese país en lo que se refiere a los derechos económicos y sociales, para que se facilite su integración local.

c. Promover la concesión de asilo a los refugiados y asegurar que no se les obligue a volver a un país donde tengan temor de ser perseguidos.

d. Garantizar que las solicitudes de asilo de las personas que afirman ser refugiados se examinen dentro del marco jurídico de procedimientos, y que mientras se examine su situación las personas queden protegidas contra la devolución a un país donde tengan temor de ser perseguidos.

e. Promover una mejor comprensión, a nivel universal y regional de los principios internacionales reconocidos para el trato de refugiados y personas desplazadas.

f. Ayudar a los refugiados a que dejen de serlo mediante la repatriación voluntaria a su país de origen y si no es factible ésta, mediante la posible adquisición de la nacionalidad del país asilante.

g. Facilitar la integración de los retornados al país de procedencia mediante estrechas consultas con los gobiernos concernientes y a través de un control de la aplicación de las garantías de seguridad que permiten el retorno.

En algunos casos, la seguridad personal de los refugiados o de las personas que solicitan asilo ha sido agredida mediante violencias físicas, actos de piratería, etc. Es por eso que el ACNUR se preocupa y toma como parte muy importante la seguridad de los refugiados.

Otro aspecto importante de la función de protección del ACNUR consiste en las actividades emprendidas para promover la reunificación de las familias separadas de refugiados. Claro que la reunificación de los miembros de las familias que permanezcan todavía en el país de origen esta de acuerdo con las actividades del ACNUR.

ASISTENCIA MATERIAL: ACONTECIMIENTOS GENERALES DESDE EL COMIENZO DEL ACNUR

En la resolución 538 (IV) B aprobada en febrero de 1952, se autorizó al Alto Comisionado para que, de acuerdo a lo previsto en el párrafo 10 del Estatuto, hiciera un llamamiento para conseguir fondos destinados a prestar ayuda de urgencia a los grupos de refugiados más necesitados. El fondo que se creó se denominó **Fondo de Emergencia de las Naciones Unidas para los Refugiados**, siguió en funcionamiento hasta la creación del Programa del Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Aunque el dinero obtenido ayudó a solucionar las situaciones de los refugiados necesitados, pronto se hizo evidente que las posibilidades de repatriación

voluntaria mediante la migración serían insuficientes para lograr soluciones duraderas para el número considerable de refugiados que aún no se habían asentado, todavía habían 100.000 en campamentos para refugiados. En consecuencia, invitó al ACNUR a estudiar la situación, en consulta con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a fin de determinar, con los gobiernos interesados, los medios más eficaces para financiar la integración de los refugiados.

Tras iniciarse un éxito un programa de proyectos de integración experimentales financiado con una donación de la Fundación Ford, la Asamblea General en su noveno período de sesiones, celebrado en 1954 aprobó la resolución 832 en la que autorizaba al Alto Comisionado a establecer un fondo, que se llamó **Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNREF)**, para emprender un programa de cuatro años encaminado a obtener soluciones permanentes para los problemas de los refugiados (mediante la repatriación voluntaria, la integración y el reasentamiento) así como continuar la ayuda con carácter de urgencia en los casos de mayor necesidad.

La resolución mencionada con anterioridad (832) estableció el modelo para todas las últimas actividades de asistencia del ACNUR que se desarrollaron en los años siguientes.

Aunque se había reducido el número de refugiados sin reasentar en 1957, las necesidades restantes y la posibilidad de que apareciesen nuevas afluencias

de refugiados hicieron que la Asamblea General conviniera en que el ACNUR continuase el programa de asistencia a los refugiados.

De acuerdo con la idea de que continuase el programa de asistencia y con las decisiones adoptadas posteriormente por el Comité Ejecutivo del UNREF, el Alto Comisionado fue autorizado a hacer efectivo un programa de asistencia anual, conocidos ahora como Programas Generales. Los proyectos y los objetivos financieros en virtud de esos programas están sujetos a la aprobación del Comité Ejecutivo. Además, se le pidió al Alto Comisionado rindiera un informe anual sobre la aplicación de su programa.

A medida que han surgido nuevos problemas relativos a los refugiados, se ha pedido al ACNUR que proporcione la asistencia material indispensable (en beneficio de los refugiados) dentro de los Programas Especiales, para que siga participando en las actividades humanitarias de las Naciones Unidas.

Los refugiados que están dentro de la jurisdicción del ACNUR pueden recibir asistencia de acuerdo a los Programas Generales dentro de los límites financieros aprobados por el Comité Ejecutivo. Los refugiados y las personas desplazadas que están en una situación similar a la de los refugiados fuera de su país de origen, así como las actividades relativas a las personas dentro de su país de origen quedan incluidos dentro de los Programas Generales.

ASPECTOS PRINCIPALES DE LAS ACTIVIDADES DE ASISTENCIA MATERIAL DEL ACNUR

Las actividades de asistencia material comprenden lo siguiente: el Socorro Inmediato, la Asistencia a la Repatriación Voluntaria o a la Integración Local, el Reasentamiento mediante la Migración a otros países, así como el Asesoramiento, la Educación y la Asistencia Jurídica.

El **Socorro Inmediato** consiste principalmente en el cuidado y mantenimiento de los nuevos refugiados o personas desplazadas en los casos en que se requieren en gran escala, algunos elementos básicos como pueden ser: alimentos, albergue y asistencia médica. En estos últimos años se ha necesitado esta ayuda en Africa, América Central, Asia y Medio Oriente para asegurar la supervivencia de los refugiados. Muchos Organismos que no tienen nada que ver con el ACNUR colaboran con él facilitándole todo tipo de ayuda y servicios de socorro, como lo mencionaré ampliamente más adelante.

La asistencia para la **Repatriación Voluntaria** depende de las funciones de asistencia material y de protección del ACNUR. El elemento de protección consiste en asegurar que la repatriación sea voluntaria.

También se ha reconocido que el ACNUR tiene interés por las consecuencias del regreso, especialmente cuando este retorno se ha producido como resultado de una amnistía o de cualquier forma de garantía de seguridad.

El elemento de asistencia consiste en ayudar a los refugiados cuando sea posible, o superar las dificultades prácticas que implica su repatriación voluntaria y se asegura que los refugiados cuentan con la ayuda básica a su regreso al país de origen. Está demostrado que la asistencia a personas repatriadas a su país de origen es indispensable a causa de la miserable condición en que llegan.

La **Integración Local** tiene como objetivo el de ayudar a los refugiados y personas desplazadas a valerse por sí mismos en el país de residencia o de asilo. En países industrializados esa asistencia consiste en varias formas como los préstamos a refugiados o donaciones para que se establezcan en una profesión, ayudándolos mediante la formación profesional a aprender un oficio, o establecerse en ocupaciones lucrativas.

Desde sus inicios, el ACNUR ha participado en la promoción del **Reasentamiento** por medio de la migración, en cooperación con los gobiernos interesados, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), anteriormente Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), y los organismos voluntarios que se ocupan del reasentamiento de los refugiados.

Su objetivo principal es el de negociar con los gobiernos a fin de obtener condiciones de reasentamiento convenientes y adecuadas para los refugiados (tanto los físicamente aptos como los impedidos) que necesiten esta solución. El ACNUR también alienta a los gobiernos afiliados a las Naciones Unidas que

admitan a refugiados y cuando esto es posible se les preparan programas especiales de inmigración.

La Educación: Es parte importante para la integración de refugiados. Dentro de los Programas Especiales mencionados con anterioridad esta el de la asistencia educacional (al nivel de enseñanza primaria y secundaria), la asistencia de enseñanza superior se proporciona con cargo a la cuenta de educación para refugiados del ACNUR, en esta esfera el ACNUR coopera estrechamente con la UNESCO, y el Programa de las Naciones Unidas de Enseñanza y Capacitación para el Africa Meridional. Para resolver las dificultades de los estudiantes se hacen esfuerzos conjuntos con la Oficina para Refugiados Africanos de la OUA, así como con varias organizaciones no gubernamentales.

El Asesoramiento es parte muy importante porque ahí es donde se les ayuda a los refugiados a escoger una solución adecuada a sus problemas y a aprovechar las posibilidades que se les ofrezcan.

Se está prestando un apoyo creciente al establecimiento y desarrollo de servicios de asesoramiento para refugiados, la mayoría de los cuales funcionan por conducto de organismos voluntarios, principalmente en los centros urbanos.

La Rehabilitación de los refugiados físicamente impedidos se presta, en su mayor parte con cooperación de organismos voluntarios que ejercen

programas locales especiales de asistencia y tratamiento.

El ACNUR también se hace cargo de las necesidades de los refugiados impedidos con problemas graves de salud y víctimas de tortura o de otras formas de violencia mediante la promoción de un programa especial de reasentamiento en "quotas". Así, los refugiados tienen acceso a una solución permanente en terceros países, con sus familiares, el tratamiento y la rehabilitación está otorgado hasta que estos refugiados puedan valerse por sí mismos.

Tanto en términos de protección como de asistencia, las actividades se centran en las necesidades específicas y recursos para hombres, mujeres y niños de la comunidad de refugiados.

La "Política sobre mujeres refugiadas" y la "Guía sobre niños refugiados" son la base para la acción específica del ACNUR sobre estos grupos especiales. La "Política sobre mujeres refugiadas" esta complementada por la "Guía para la Protección de Mujeres Refugiadas" y por un programa destinado a asegurar la continuación de los programas de formación en sus hogares. Además, se concede especial atención a los grupos vulnerables por ejemplo, niños no acompañados, ancianos, víctimas de la violencia y mutilados.

La **Asistencia Jurídica** tiene como objetivo el de ayudar a cada refugiado a cumplir las formalidades administrativas de su país de residencia. Se presta asimismo a los refugiados que son objeto de procedimientos judiciales que afectan a su condición de refugiados. Esta forma de asistencia consiste

principalmente en proporcionar a los refugiados los servicios de abogados competentes para así darles solución a sus problemas jurídicos.

CRITERIOS DEL ACNUR EN LO QUE RESPECTA A LAS ACTIVIDADES DE ASISTENCIA MATERIAL

En lo que respecta a la asistencia de los refugiados y de conformidad con lo previsto en el párrafo 1 del Estatuto, el ACNUR sigue el criterio de dar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados promoviendo su regreso voluntario a sus propios países o su asimilación en otros países.

Este criterio está de acuerdo con la idea de que se debe ayudar a los refugiados a ayudarse a sí mismos. Al aplicar este principio no se regatean esfuerzos para resolver su problema en una de las tres formas posibles: repatriación voluntaria, asentamiento local, o reasentamiento mediante la migración a otro país.

Si bien, las soluciones permanentes constituyen el objetivo final, lo importante es asegurar en primer lugar el bienestar de los refugiados y proporcionarles socorro inmediato. Esto es lo que se ha tratado de hacer en los últimos años por las situaciones repentinas de nuevos refugiados, por el gran número de éstos y, a menudo, por la carencia de instalaciones en las zonas donde llegan.

De acuerdo con la Resolución 1166 (XII) (aprobada por la Asamblea General el 26 de noviembre de 1957) relativa a los programas anuales de asistencia del ACNUR, se hace todo lo posible para lograr rápidamente soluciones permanentes y para suprimir poco a poco los programas de asentamiento a la

medida en que, los refugiados que se benefician de esos programas, pueden valerse por si mismos.

Esta situación refleja la responsabilidad en lo que respecta a la asistencia a los refugiados que como ya comentamos recae en el gobierno del país que los recibe. Se han elaborado y aplicado medidas para ayudar a refugiados a alcanzar un grado de autosuficiencia comparable al de la población local y que les permita participar en la vida social y económica del país huésped.

En los países industrializados la aportación del ACNUR sólo representa, en lo general, una pequeña parte del total de la asistencia a los refugiados mientras que, en los países de bajos ingresos, el ACNUR ha de asumir una parte mucho mayor de la carga.

FINANCIACION DE LAS ACTIVIDADES DEL ACNUR

Los gastos del ACNUR se financian con cargo a una subvención muy reducida procedente del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas (que sólo puede utilizarse para gastos administrativos) y con cargo a contribuciones voluntarias procedentes de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y particulares. Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 10 del Estatuto, el Alto Comisionado administra todos los fondos públicos o privados que recibe para la asistencia a los refugiados.

De acuerdo a lo que dicta la resolución 1166 (XII) de la Asamblea General, en la que se establecen las modalidades del examen, por el Comité Ejecutivo, de los Programas Anuales de Asistencia Material del ACNUR (es decir, de los programas generales), el Alto Comisionado está autorizado para hacer llamamientos al Comité Ejecutivo para obtener los fondos suficientes para proporcionar asistencia material a los refugiados que se encuentran en su jurisdicción y que no gocen de otra protección, en las condiciones que aprueba el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado.

La aprobación anual, por el Comité Ejecutivo de los objetivos financieros de los Programas Generales constituye la autorización para que el Alto Comisionado pueda hacer el llamamiento y obtener los fondos necesarios para este programa.

Los Programas Generales aprobados hasta la fecha permiten al Alto Comisionado hacer frente a las situaciones nuevas que se produzcan entre los períodos de sesiones del Comité Ejecutivo recurriendo al Fondo de Emergencia para financiar las necesidades inmediatas de supervivencia ajustando las asignaciones, modificando las asignaciones de los proyectos, utilizando los fondos ahorrados en otras asignaciones o recurriendo a la reserva del Programa.

Sin embargo, en el caso de que necesiten inmediatamente de proyectos de asistencia material en gran escala para la asistencia a nuevos grupos de refugiados, el Alto Comisionado debe consultar al Comité Ejecutivo ya sea

mediante un llamamiento especial, una encuesta por correo, una reunión en Ginebra de los representantes permanentes de los miembros del Comité, o una reunión especial del Comité.

En el caso de Programas Especiales ejecutados a petición de la Asamblea General o el Consejo Económico y Social en favor de ciertos grupos específicos de personas, las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social autorizan al Alto Comisionado para hacer los llamamientos encaminados a obtener los fondos necesarios para financiar esos programas.

Cuando se trate el caso en que el Alto Comisionado inicia programas de asistencia material, el hecho de iniciar un programa o de participar en él mediante la invitación del Secretario General le sirve de base para hacer el llamamiento destinado a lograr los fondos necesarios para este objetivo. Cuando El Alto Comisionado inicia Programas Especiales o participa en ellos, lo hace pensando en la necesidad humanitaria de asistir a las personas de las que se ocupa el ACNUR y que requieren su ayuda urgente.

COOPERACION CON OTROS ORGANISMOS

De acuerdo a lo que marca el Estatuto en su párrafo 8, la labor del ACNUR fue creada desde comienzo como una labor en conjunto con todos los miembros

de la comunidad internacional. Al aumentar y diversificarse las actividades del ACNUR se han seguido fortaleciendo las relaciones con los organismos miembros del sistema de Naciones Unidas así como con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Al planear y realizar programas, el ACNUR busca la ayuda de otros organismos cuyas tareas se pudieran complementar con sus propias actividades.

El ACNUR aprovecha la experiencia de otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas en asuntos como producción de alimentos (FAO), medidas sanitarias (OMS), educación (UNESCO), bienestar infantil (UNICEF) y capacitación profesional (OIT). Además, el ACNUR promueve la inclusión de los refugiados en los programas de trabajo de las organizaciones antes mencionadas. La participación del Programa Alimentario Mundial es importante para suministrar alimentos hasta el momento en que los refugiados son capaces de plantar sus propias cosechas o son autosuficientes mediante otras actividades.

La cooperación con el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), ayuda en cuestiones de desarrollo a los refugiados, como en América Central, donde el ACNUR y el PNUD están cooperando en la realización del Plan Concertado de Acción de la Conferencia Internacional sobre Refugiados de América Central (CIREFCA).

En zonas donde el ACNUR no está representado, los representantes del PNUD frecuentemente administran los proyectos financiados por el ACNUR y actúan en nombre del ACNUR en las relaciones con los gobiernos. El Banco

Mundial, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el ACNUR han cooperado en la planificación, financiamiento y realización de proyectos destinados a promover la autoconfianza mediante, por ejemplo, actividades agrícolas y creando oportunidades de empleo para los refugiados en su país de asilo. El ACNUR también mantiene contactos con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Además de éstos y otros miembros del sistema de Naciones Unidas que cooperan con el ACNUR, las organizaciones intergubernamentales desempeñan una función importante. La Comunidad Europea participa con aportaciones en dinero efectivo y en especie, así como en la aplicación de instrumentos jurídicos.

La CE brinda asimismo un apoyo moral y político considerable en la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) organiza el transporte de los refugiados migrantes. Existe también cooperación entre el ACNUR, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja.

En varios países existen organizaciones gubernamentales o semificiales que se ocupan de los refugiados. Sin embargo, en los últimos decenios han sido las organizaciones voluntarias las que han prestado el servicio más permanente a las cuestiones de los refugiados. Los organismos voluntarios o las organizaciones no gubernamentales actúan frecuentemente en calidad de

contrapartes operacionales del ACNUR en la ejecución de determinados proyectos.

Otras organizaciones voluntarias tienen una gran importancia a causa de los fondos que proporcionan para la asistencia de refugiados. El ACNUR tiene contacto con 200 organizaciones no gubernamentales que en su mayoría contribuyen operacionalmente o por otros medios ayudar a los refugiados.

NOTAS

- (1) Secretaría de Gobernación, Los Refugiados Guatemaltecos en México, Memoria de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 1988, Pág. 2.
- (2) Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a los Refugiados, ACNUR, División de Protección Internacional, Ginebra, 1984, Pág. 95.
- (3) Secretaría de Gobernación, Op. Cit. Pág. 10.
- (4) Secretaría de Gobernación, Op. Cit. Pág. 15.
- (5) Secretaría de Gobernación, Op. Cit. Pág. 17.

CAPITULO IV

COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR)

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), es una Comisión Intersecretarial, creada por Acuerdo Presidencial el 22 de julio de 1980, la cual está integrada por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social. Su fundamento legal se encuentra en el Art. 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y asimismo, en los artículos 21,27,28 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El titular de la Secretaría de Gobernación es quien preside a la Comisión; y los vocales titulares van a ser los de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social.

Las tareas de organización, ejecución y supervisión se encuentran a cargo de un Coordinador del Secretariado Técnico.

La COMAR se va a crear con carácter permanente para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional según lo especifica el Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1980.

FUNCIONES DE LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS

- I. "Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en Territorio Nacional.
- II. Proponer las relaciones e intercambios con Organismos Internacionales creados para ayudar a los Refugiados.
- III. Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país.
- IV. Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados.
- V. Expedir su reglamento interior.
- VI. Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines". (1)

AYUDA NACIONAL E INTERNACIONAL

Para atender con mayor eficiencia a los refugiados guatemaltecos, se acordó en 1983 el establecimiento de una oficina de la COMAR en el estado de Chiapas por parte de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social, teniendo como sede Comitán de Domínguez.

El propósito inmediato de esta acción consistió en contrarrestar los problemas en materia de alimentación y salud, que mostraban los refugiados.

En esta tarea la COMAR contó con la diversas instituciones del Sector Público

Federal como las Secretarías de la Defensa, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicas, Salud, del Instituto Mexicano del Seguro Social, etc. También participaron instituciones de carácter estatal del Gobierno de Chiapas, e instituciones de carácter local, como el Hospital de Comitán.

No puedo dejar de mencionar la participación y ayuda de organizaciones no gubernamentales y de personalidades particulares, así como de muchos ejidatarios y pequeños propietarios que son vecinos de la zona donde se instalan provisionalmente los refugiados.

Independientemente de que la COMAR no se encuentra como signatario de la Convención sobre el estatuto de refugiados realizada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951. La COMAR ha trabajado de manera eficiente con las autoridades mexicanas en lo referente a la atención a los refugiados guatemaltecos que se encuentran en México.

Por ello, el 6 de abril de 1983 el Diario Oficial de la Federación publicó un convenio que celebró, entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el ACNUR, sobre el establecimiento en México de una representación de esta institución internacional.

Con base en dicho convenio, México ha recibido fondos provenientes de diversos países que, canalizados a través del ACNUR, sirven para formar el 97% del presupuesto anual con la que opera la COMAR y que se emplea para proporcionar una asistencia de carácter interdisciplinario que va desde

atención alimentaria, de salud y educativa hasta fomentar las actividades productivas que se destinan a promover la autosuficiencia e integración de la comunidad refugiada.

Algunos países han canalizado recursos, a través del ACNUR, para impulsar proyectos específicos, como es el caso del proyecto de infraestructura llevado a cabo en el estado de Quintana Roo, que ha sido financiado por la República Federal Alemana, o el proyecto de preservación de costumbres y culturas que se realiza en el estado de Campeche y es financiado por Canadá.

Otras agencias internacionales han brindado apoyo al Gobierno Mexicano para ayudar a los refugiados son: el Fondo Internacional para Asistencia de la Niñez (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentación.

Finalmente, no debemos olvidar la ayuda y apoyo prestados por la Comunidad Económica Europea (CEE) con el propósito de desarrollar un programa multianual destinado a impulsar a las regiones de Campeche y Quintana Roo que han acogido a los refugiados guatemaltecos.

ORGANIZACION DE LOS REFUGIADOS EN MEXICO

La situación tan difícil en la que se encontraban los refugiados al momento de su ingreso a México, así como sus tradiciones y experiencias, los condujeron a actuar de manera comunitaria. De esta forma, fueron sus representantes

quienes solicitaron ayuda al gobiernos mexicano.

Debido a la situación de inestabilidad y violencia que experimentaba Guatemala, en los primeros años de la presente década y en el año de 1984, se realizaron incursiones de grupos armados guatemaltecos al territorio mexicano que, por desgracia, produjeron hechos violentos que causaron pérdidas de vidas entre miembros de la comunidad guatemalteca refugiada.

Y agregando la imposibilidad de asimilar a los refugiados al desarrollo de actividades productivas en el estado de Chiapas, por la gran densidad de población que tiene esta entidad, se motivó al Gobierno de la República, en estricto apego a las leyes nacionales e internacionales, a reubicar a los ciudadanos guatemaltecos acogidos a la protección mexicana a los estados de Campeche y Quintana Roo.

La razón por la cual se escogieron esos estados se basaba en lo siguiente:

- a. Tenían poca población.
- b. Existía la posibilidad de que los refugiados usufructuaran las tierras para vivir y que a partir de esa utilización se diera un proceso de integración social y económica mientras durara su estadía.
- c. La gran afinidad cultural que tienen Campeche y Quintana Roo con Guatemala, debido a la herencia común maya.

El Gobierno Mexicano fundamentó su posición tomando en cuenta los

siguientes puntos:

1. El Gobierno Mexicano mantendrá intactos y puros sus principios y tradiciones para cuestiones de asilo político, protección a refugiados y solidaridad humanitaria.
2. Los ciudadanos guatemaltecos asentados en los campos de refugiados van a recibir toda la protección y asistencia del Gobierno Mexicano.
3. La actual ubicación de los refugiados, precaria, en 80 diferentes campamentos, cerca de la línea divisoria con la República de Guatemala dificulta la satisfacción a sus necesidades de alimentación, vestido, salud y educación, que se ha hecho lo posible por atenderlos y además puede propiciar una situación de peligro permanente a su seguridad y un riesgo de constantes fricciones internacionales.
4. El Gobierno Mexicano ha tomado la decisión de reasentar a los refugiados por las razones anteriores y además, porque su actual ubicación impide su paulatina incorporación a una vida productiva de acuerdo a los mínimos requeridos en materia de garantía a los derechos humanos.

Es importante mencionar que los refugiados no deberán mantenerse de manera inactiva, ya que eso constituye una discriminación. Lo que se espera es que se les permita la incorporación a un lugar donde ellos puedan sentirse y ser productivos.

5. El que se inicie la reubicación no significa que se pierda de vista la repatriación voluntaria, debido a que se buscarán las fórmulas para lograr ese objetivo, siempre y cuando convengan en conjunto con los órganos internacionales, conste una clara manifestación de voluntad de los refugiados, y existan condiciones aceptables para su seguridad y posibilidades para la reincorporación a sus lugares de origen. Si no se hace de esa manera el Gobierno Mexicano no hará lo posible para que se dé la repatriación.

6. México condena los incidentes que han producido la muerte de varios refugiados en lugares próximos a la frontera con Guatemala y la Secretaría de Relaciones Exteriores ha enviado las notas diplomáticas de protesta ante el Gobierno Guatemalteco en los términos que cada situación demandaba con apego a los principios de Derecho Internacional.

7. El concepto "Refugiado", no ha sido definido en términos aceptados universalmente; sin embargo, México se caracteriza por haber recibido y protegido a quienes han solicitado refugio en el territorio de nuestro país. A pesar de los problemas para calificar las características de los refugiados, es obligación y derecho del Estado Mexicano distinguir entre quienes buscan protección huyendo de situaciones de violencia y las migraciones originadas por apuros de naturaleza económica.

Esta definición es importante; su ignorancia cancelaría las posibilidades de brindar protección a quienes buscan salvaguardar su vida.

8. Los refugiados guatemaltecos que se encuentran asentados en nuestra frontera sur constituyen una población civil de campesinos, que se desplazó en grupos familiares y comunitarios debido a las condiciones de inseguridad que prevalecían; por ello son merecedores de la protección mexicana.

9. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados seguirá proporcionando protección y asistencia a los refugiados guatemaltecos en los nuevos asentamientos. Ya no habrá asentamientos de refugiados en la frontera; en los nuevos se continuará dando la asistencia y la incorporación al trabajo en mejores circunstancias.

10. Para lo mencionado anteriormente, se preparó un programa de reasentamiento basado en los siguientes principios y criterios:

- a) "Otomar la más alta prioridad al interés nacional.
- b) Reiterar los principios mexicanos en materia de política exterior.
- c) Respetar, la integridad étnica, comunitaria y familiar.
- d) Atender la vocación laboral original.
- e) Buscar condiciones equiparables al hábitat de origen.

f) Atender cuidadosamente el estado de salud durante el traslado y en los nuevos asentamientos.

g) Reubicar en condiciones geográficas que faciliten la autosuficiencia y eventual integración de los refugiados.

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

i) Los aspectos técnicos de la reubicación, han sido comentados ampliamente con la representación en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados." (2).

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

El primer lugar que tienen de reasentamiento será el Valle de Edzná en Campeche, porque cuenta con características adecuadas como: clima apropiado, baja densidad de población, etc.

El número de refugiados que se ubicarán en Campeche, será determinado de acuerdo a las condiciones de espacio disponible; de acuerdo a esta característica se buscarán los otros.

La COMAR continuará con negociaciones con organismos internacionales y el Gobierno Guatemalteco trabaja para lograr la repatriación deseada, en los términos ya descritos.

No está de más comentar que los refugiados guatemaltecos siempre han encontrado en el gobierno mexicano todo el apoyo que éste ha podido darles.

LA REPATRIACION

La repatriación de los refugiados guatemaltecos ha sido y es el primer objetivo del programa elaborado por la COMAR, siempre y cuando se lleve a cabo con respeto a la decisión libre, voluntaria e individual de cada uno de los refugiados, sin que existan condiciones de ninguna especie y de acuerdo a lo estipulado en las leyes nacionales e internacionales, contando además que este proceso sea supervisado por el ACNUR.

La actuación de la COMAR, coincide con lo que el derecho internacional acepta como "solución óptima a nivel mundial para terminar de manera satisfactoria con el problema de los refugiados"(3), se cree que posible llevarla a cabo siempre y cuando exista en el país de origen un marco de seguridad que garantice la integridad de las personas y el respeto de los derechos humanos.

Desde que surgieron las elecciones democráticas el 14 de enero de 1986 del

Gobierno del Presidente Vinicio Cerezo, se ha contribuido positivamente al regreso de los refugiados a su patria.

El proceso de repatriación ha aumentado en estos últimos años, con ello nos damos cuenta que se está dando una evolución favorable en este sentido. Es necesario mencionar los pasos que en materia de repatriación se han dado.

En junio de 1989, el C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, visitó de manera oficial la República de Guatemala.

Como resultado de los acuerdos adoptados por ambos mandatarios, se hicieron más intensos los contactos entre las autoridades de México y Guatemala, lo cual lo llevó a la COMAR a formular una agenda común de trabajo con su similar guatemalteca denominada "Comisión Especial de Apoyo a Repatriados" (CEAR).

El inicio de los trabajos de dichas Comisiones se produjo comenzaron en el mes de enero de 1987 en la ciudad de Guatemala y fue inaugurado por el Presidente Cerezo. También, se contó en ellas con la participación del ACNUR.

Como resultado de las reuniones mencionadas con anterioridad se llegaron a las siguientes conclusiones:

- a) "Decidieron, los Gobiernos de México y Guatemala, trabajar en conjunto con

el ACNUR en programas que faciliten la repatriación, teniendo como base siempre, el principio de la "libre determinación", expresada individualmente.

b) La creación de un programa de actividades a corto plazo.

c) El compromiso del Gobierno de Guatemala de realizar el mayor esfuerzo para garantizar la seguridad de los guatemaltecos que quieran repatriarse.

d) La CEAR se comprometió a investigar con mayor precisión la situación que guardan las tierras que legítimamente pertenecían a los refugiados.

e) El establecimiento, por parte de ambas Comisiones, de mecanismos de información y comunicación entre campamentos de refugiados y las comunidades guatemaltecas de origen, para dar a conocer con objetividad el proceso de cambio institucional por el que esta pasando Guatemala, así como las condiciones en que viven dichas comunidades.

f) Ambas Comisiones también acordaron en establecer un Programa de apoyo a la repatriación voluntaria.

g) Se solicitó a la ACNUR el apoyo a las actividades a desarrollar dentro del programa mencionado." (4)

La puesta en práctica de los acuerdos realizados entre la COMAR y la CEAR con la participación de la ACNUR, traería un ascenso en cuestiones de

repatriados.

El incremento en el número de ciudadanos guatemaltecos refugiados en México que escogieron regresar a su país se debió a las visitas realizadas a México por la Sra. Raquel Blandón de Cerezo, esposa del Presidente de Guatemala, y del Gobernador y Alcaldes de Huehuetenango que tuvieron lugar en noviembre de 1986 y marzo de 1987.

Para englobar el conjunto de acciones tendientes a apoyar la repatriación, en la reunión que tuvieron en abril de 1987 la COMAR, la CEAR y el ACNUR, acordaron entregar los diagnósticos el 30 de mayo del mismo año.

En esa reunión determinaron una serie de medidas tendientes a regular la situación de los refugiados en asuntos tales como el registro civil, cédula de vecindad, certificación de estudios, etc.

Para la repatriación se comprendían acciones de la COMAR y el ACNUR en conjunto, como por ejemplo: el informar con oportunidad a CEAR-ACNUR en Guatemala sobre los grupos próximos a repatriarse; listas precisas que se entregarían oportunamente, la integración de grupos no mayores de 200 personas para facilitar el traslado; la instrumentación de un calendario con intervalos mínimos de ocho días entre cada grupo de repatriados; la elaboración de fichas médicas conteniendo los diagnósticos individuales y las recomendaciones que se les hayan otorgado; el transporte y la asistencia hasta la frontera; la creación de un puesto migratorio en Carmen Xhan, con el

objeto de facilitar los trámites de la repatriación, etc.

A la CEAR y al ACNUR de Guatemala les correspondería la recepción en la frontera; la elaboración de trámites de ingreso; el hospedaje y la alimentación una vez cruzada la frontera; la asistencia médica de acuerdo a las fichas médicas de los repatriados proporcionadas por la COMAR; la realización una encuesta socioeconómica orientada a precisar "perfiles ocupacionales", tenencia de tierras, necesidades específicas de asistencia de personas vulnerables, relaciones de parentesco, etc. Para facilitar la reintegración de los refugiados a sus comunidades de destino; el transporte a los lugares de destino.

Finalmente, el programa de apoyo a la repatriación voluntaria preveía, en un corto plazo, la formulación de un plan de desarrollo rural integral, cuyo propósito sería el establecimiento de condiciones para la repatriación de los guatemaltecos así como facilitar su incorporación a las actividades económicas y sociales en la comunidad que escojan para vivir.

Las perspectivas en aumento en el proceso de repatriación, se basarían en la consolidación del proceso democrático en Guatemala, lo que implicó la revisión del Programa y la previsión de nuevas modalidades de coordinación.

En este sentido, las dos partes acordaron lo siguiente:

- a) La COMAR facilitará el acceso programado de los cónsules guatemaltecos

a los campamentos de refugiados con el propósito de realizar sus funciones en materia de registro civil, y b) que la COMAR, por intermedio del ACNUR, entregará las constancias que los refugiados necesiten para que sus hijos puedan continuar sus estudios en Guatemala.

El Programa de Apoyo a la repatriación voluntaria habría de ser evaluado en otras ocasiones más.

El proceso de repatriación voluntaria sin duda alguna ha presentado, desde el año de 1986 a la fecha, una tendencia ascendente.

Hay grupos que, en la actualidad, han expresado abiertamente el deseo de regresar a su país lo cual permite suponer que, en los próximos años, esta tendencia pueda seguir mostrando un aumento significativo.

En este aspecto es importante reconocer que, además de la importancia que representa la consolidación del proceso democrático de Guatemala, existen otros factores cuya presencia ha influido positivamente en el proceso de repatriación como son, por ejemplo: "el desarrollo de la capacidad operativa para la implementación de programas de asistencia a repatriados, por parte de la CEAR, con la colaboración del ACNUR en Guatemala y, también, la reorganización de las cooperativas de Ixcán, que es el lugar hacia donde se han dirigido la mayor parte de los refugiados".(5)

Así, el éxito de este programa no debe medirse por la rapidez con la que se

- dé, aunque éste es indicador que no debe descartarse sino, en todo caso, por la corroboración de una nueva actitud en las relaciones de México y Guatemala que se han dado en formas positivas y que han contribuido al establecimiento de un diálogo honesto y de un conjunto de acciones que avalan los avances realizados en torno a la solución del problema de los refugiados guatemaltecos en México.

EL TRASLADO

Una vez que el Gobierno Federal dispuso la reubicación de los refugiados guatemaltecos que se encontraban en Chiapas a los estados de Campeche y Quintana Roo, se procedió a efectuar el traslado que se realizó en tres etapas.

La primera de ellas, comenzó el día 29 de mayo de 1984 en la Zona Trinitaria, donde se consiguió movilizar a 1,986 refugiados. La segunda etapa continuó a partir del 3 de julio de ese mismo año en la selva lacandona y el número de reubicados ascendió a 11,473 hombres, mujeres y niños. La tercera etapa se inició el 27 de agosto y reubicó a otras 1,708 personas.

La responsabilidad que la COMAR tiene es la de convencer a los refugiados y después reubicarlos contando, para poder lograrlo, con la colaboración de las secretarías de Comunicaciones y Transportes, Defensa Nacional, Marina, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.

Los traslados se realizaron normalmente por vías fluvial y terrestre (carreteras y vías férreas), llegándose a emplear en forma muy ocasional el transporte aéreo. Para facilitar estas maniobras, la COMAR estableció temporalmente una unidad de apoyo en Palenque.

Sin embargo, el traslado llegó a tener momentos intensos de dramatismo, provocados entre otras cosas por la precariedad en que aún se encontraban física y psicológicamente la mayoría de los refugiados, su saldo ha sido con el tiempo favorable al fortalecimiento de las expectativas de vida de los refugiados en un medio ambiente de paz, libertad y trabajo.

LA INTEGRACION Y LA AUTOSUFICIENCIA

La estrategia de reubicación de los refugiados guatemaltecos, en los estados de Campeche y Quintana Roo, se sustentó en la incorporación que hizo la COMAR a su Programa General de dos Subprogramas de Integración Socioeconómica para ser practicados en dichas entidades.

Al principio, dichos Subprogramas comenzaron con la creación de los asentamientos en los estados de reubicación. El proceso de integración empezaría con el desmonte de los terrenos y la autoconstrucción de viviendas, así como la creación de una infraestructura básica de servicios que incluía

pozos, letrinas, cocinas, dispensarios médicos, bodegas, etc.

El inicio de estas actividades benefició a Campeche y Quintana Roo, ya que la COMAR se inclinó por contratar, siempre y cuando esto fuera posible, servicios e insumos generados en dichas entidades.

Los Subprogramas de integración socioeconómica han considerado, desde su puesta en marcha, como objetivos principales los siguientes:

1. "Asegurar a los refugiados reubicados una alimentación básica;
2. Proveer materiales y herramientas con el objeto de fomentar la autoconstrucción de viviendas e infraestructura básica;
3. Proporcionar vestido en un mínimo adecuado;
4. Asistir socialmente en materia de educación y salud, así como capacitación laboral;
5. Garantizar la seguridad y la integridad física de los refugiados mientras dure su permanencia en territorio nacional;
6. Propiciar las condiciones del proceso de integración y autosuficiencia de una manera paulatina y concisa, incorporando a los refugiados a una vida digna y productiva". (6)

Al actuar de esta manera, la COMAR, con el apoyo decidido del ACNUR y otras agencias internacionales, así como el de las autoridades estatales y locales, ha perseguido que la población refugiada se integre, mientras desee permanecer en México, a las sociedades campechanas y quintanarroense, sin que con ello se pierdan el conjunto de sus tradiciones étnicas y culturales; todo ello a partir de que logren garantizar un grado de autosuficiencia similar al de las comunidades vecinas.

Para garantizar este objetivo, la COMAR diseñó tres subprogramas específicos que son:

1. El de desarrollo físico-espacial (infraestructura y vivienda).
2. El de desarrollo social (alimentación, salud y educación).
3. El de desarrollo económico (agropecuaria, talleres y trabajo asalariado).

En su primera parte, el desarrollo físico-espacial se concentró en la obtención de terrenos que sirvieron para construir asentamientos y para iniciar proyectos agrícolas y pecuarios.

En los últimos años, las acciones de este desarrollo se caracterizan por su adquisición de tierras que garantizarán la viabilidad del proyecto productivo, que se espera realizar a partir de la puesta de práctica del Programa

Multianual financiado por la Comunidad Económica Europea y que tendría vigencia de enero de 1989 a diciembre de 1991. El año de 1989 fue el primero de implementación del Plan Multianual.

El Subprograma de desarrollo físico-espacial supuso, en sus inicios, la autoconstrucción de viviendas, de infraestructura destinada al beneficio de la colectividad como escuelas, dispensarios médicos e iglesias, infraestructura hidráulica y vías de comunicación, como la ampliación y afianzamiento de las brechas, transformadas ahora en caminos vecinales.

Cabe mencionar que, el modelo seguido en la edificación de las viviendas corresponde al que se encuentra en las zonas rurales de Campeche, Quintana Roo, y Yucatán y al que se ha nombrado "Maya".

Los predios puestos a disposición de los programas para refugiados, hacen un total de 19,642 hectáreas.

El Subprograma de desarrollo social ha tenido como base fundamental garantizar la alimentación, la educación y la salud al conjunto de la población refugiada, con el objeto de mejorar cuantitativamente y cualitativamente las condiciones en las cuales llegaron los refugiados al inicio de su exilio en México.

Finalmente, el desarrollo económico persigue el objetivo de lograr la autosuficiencia de la comunidad refugiada mediante la creación de diversos

programas y actividades productivas y de servicios, que comprenden programas agropecuarios, artesanales y de trabajo asalariado en los asentamientos y fuera de ellos.

NOTAS

- (1) Diario Oficial de la Federación, Martes 22 de julio, 1980.
- (2) Secretaría de Gobernación, Op. Cit. Pag. 22-23.
- (3) Secretaría de Gobernación, Op. Cit. Pag. 25.
- (4) Secretaría de Gobernación, Op. Cit. Pag. 28.
- (5) Secretaría de Gobernación, Op. Cit. Pag. 32.
- (6) Secretaría de Gobernación, Op. Cit. Pag.36-37.

CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto anteriormente podemos concluir que:

1. La existencia de normas especiales para los refugiados, a través de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo así como de otros instrumentos internacionales como parte fundamental de los Derechos Humanos no excluye la aplicación a estas personas de los principios y normas referentes a los derechos humanos en general, a su promoción, garantía y protección.
2. Para el Derecho Internacional refugio y asilo son conceptos distintos. Aunque hay algunos conceptos consagrados en instrumentos internacionales que son comunes tanto al asilo como al refugio -tales como la no devolución- la regulación y los mecanismos para la protección de uno u otro son diversos.

La diferencia que marca nuestra legislación entre asilado y refugiado nos sirve de pauta para definirlos. Su evolución en nuestro sistema ha llegado a crear dos manifestaciones diferentes de un mismo género.

Es de suma importancia lograr un acuerdo universal, que no ofrezca dudas acerca del significado del término "Refugiado", ya que del reconocimiento de esa condición depende, que el Estado de refugio lo acoja y que pueda considerar su condición dentro de los estándares mínimos de vida.

3. El asilo y el refugio constituyen una prerrogativa soberana del Estado que los concede no obstante, en el caso del refugio, el Estado receptor

debe de estar conciente de la necesidad extrema de salir del territorio del país de origen que tienen los refugiados. Es por eso que la Ley General de Población establece que la autoridad podrá dispensar la sanción a que hubiere hecho acreedor, el extranjero al que se le otorgue la calidad migratoria de refugiado, por su internación ilegal al país. En el caso del asilo político no sucede lo mismo, toda vez que como vimos, sus características son diferentes.

4. El principio de la no devolución es piedra angular de la protección internacional a los refugiados; nuestro país lo ha considerado así en su legislación secundaria; sin embargo, al no quedar regulada en detalle, podría entrar en conflicto con el artículo 33 Constitucional. Consideramos que la intención del legislador, al incluir la figura del refugiado en la Ley General de Población, iba dirigida a las autoridades secundarias siendo la prerrogativa inscrita en el artículo 33, facultad exclusiva del Presidente de la República, quien en todo caso, haría uso de esta facultad con extrema cautela y en casos justificados.

5. El asilo en América Latina es una institución. Sin embargo, la existencia de cuatro convenios sobre la materia, que vinculan a distintos países americanos nos indica que esta institución aún carece de aceptación uniforme en nuestro continente, a pesar de ser una institución regionalmente aceptada y respetada, pero sobre todo, aplicada incluso, por países que no son parte de ellos. La principal objeción por la cual los juristas norteamericanos y europeos no consideran al asilo como figura del Derecho Internacional es que, para ellos, en los "Estados democráticos" no es posible sustraer de la justicia a criminales comunes, incluyendo ofensores políticos, debido a que existe un sistema jurídico de defensa al que cualquiera puede acudir.

6. Las convenciones interamericanas sobre el asilo que se han celebrado a la fecha diseñadas para lo que podemos denominar como el asilo tradicional son insuficientes para resolver el problema de los Refugiados. No obstante ello, los instrumentos interamericanos en materia de asilo ha servido de orientación al comportamiento de los Estados en torno al refugio.

7. Actualmente, en la práctica se ha tratado de justificar y respetar al Asilo Diplomático por medio de la aplicación del denominado Principio de Reciprocidad, aunque si leemos el artículo primero de la Convención de Montevideo de 1933 veremos que rechaza absolutamente este principio debido a que equivaldría no dar un fundamento jurídico a la Institución, lo cual no es congruente con el hecho de que la Institución del Asilo Diplomático tiene un fundamento jurídico independiente de las inmunidades concedidas a las Misiones Diplomáticas, considero que valdría la pena hacer un estudio que facilite la posibilidad de crear un nuevo fundamento jurídico o la actualización del existente debido a que, por su obsolescencia se presta para aplicaciones inadecuadas.

8. Considero que el Asilo no sólo tiene una función de Humanitarismo, sino que vale la pena mencionar que tiene también a la vez una función de Seguridad, ya que se encarga de proteger a las personas que temen por su vida y de Justicia porque procura que las leyes sean aplicadas de manera justa, pero sin incurrir en el ejercicio de protección al asilado contra la aplicación regular de las mismas.

9. El régimen de protección de los refugiados se justifica toda vez que, a diferencia de un simple extranjero, no pueden retornar a su país se

origen por causas ajenas a su voluntad, lo que hace necesario que la comunidad internacional les conceda ciertos derechos muy específicos y de extraordinaria importancia para ellos, como el de la no devolución y el no rechazo a la frontera.

10. Resulta importante aclarar que la Institucionalización de la protección a refugiados se hace necesaria debido a que es una cuestión de interés internacional y por lo tanto se debe asumir con responsabilidad para beneficio de todos.

11. Valdría la pena que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados se integrara al ACNUR como otro Organismo en apoyo a refugiados, independientemente de que hayan celebrado un convenio con el Gobierno mexicano y el ACNUR sobre el establecimiento en México de una representación de ésta Institución Internacional; ya que México ha recibido fondos que provienen de países canalizados a través del ACNUR formando el 97% del Presupuesto Anual de la COMAR apoyando proyectos de infraestructura así como proyectos de preservación de costumbres y culturas.

12. Estimo que si se ha alcanzado un gran éxito por implementar Programas de Asistencia a repatriados, difiero en la cancelación de éstos programas por parte de los organismos internacionales como ocurrió con el Programa Mundial de Alimentación, por haberse cumplido un plazo de 10 años, por ello sugiero deberán avisar con antelación para ver de que manera se puede resarcir el daño para que este tipo de situaciones no afecten el proceso de repatriación con los refugiados guatemaltecos en México.

13. La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, al concentrar en un sólo documento los distintos derechos otorgados a los refugiados en diversos acuerdos internacionales suscritos con anterioridad, constituyen una verdadera Carta Magna en materia de refugiados. Sin embargo, es importante resaltar que su carácter es utópico, incluso para aquellos países que se han adherido a estos instrumentos; por ejemplo; Estados Unidos padece ahora de la migración indiscriminada y no puede asegurar a los refugiados que se encuentran en su país las condiciones que la Convención o el Protocolo sostienen.

14. El problema de los refugiados en el mundo no es un problema meramente jurídico. Lamentablemente, las violaciones a los derechos de los refugiados se darán exista o no un esquema jurídico adecuado de protección ya que, en muchos de los casos, obedecen a cuestiones de carácter político, económico, social y hasta cultural de los Estados, sin embargo, una legislación uniforme en la materia, permitirá a los refugiados tener una expectativa de vida más digna.

15. Para reducir la carga que pesa sobre los Estados altamente receptores de refugiados, es necesario que el principio de cooperación internacional se fortalezca entre los Estados y entre éstos y los organismos internacionales.

16. La comunidad internacional debe poner especial énfasis en reafirmar el combate a las causas que motivaron a los refugiados a abandonar su país de origen - en un marco pleno de respeto a la soberanía y libre autodeterminación de dichos Estados - creando así un ambiente propicio para poder llevar a cabo su repatriación voluntaria,

situación que implica el ejercicio del derecho fundamental del refugiado de regresar a su país y representa la forma ideal de poner fin a dicho fenómeno migratorio.

17. México tiene una larga tradición de asilo, pero no estaba preparado para recibir un flujo masivo de refugiados y menos en un momento en que afrontaba una crisis económica sin precedentes. Sin embargo, la política oficial de México hacia los mismos ha ido mejorando gradualmente. Prueba de ello ha sido la reforma de que fue objeto la Ley General de Población y su Reglamento que, a pesar de ser un gran avance, podrían ser perfeccionadas, estableciendo de una forma más certera los derechos y obligaciones de los refugiados, de tal manera que no quedara duda de sus limitaciones y prevendas y que las autoridades de la Secretaría de Gobernación no tuvieran un margen tan amplio de acción sobre ellos. Por otro lado, la Ley General de Población no prevé un capítulo especial sobre los derechos y deberes de los extranjeros. Considero, que esta reforma a la Ley sería idónea para compilar la situación jurídica de los extranjeros, permitiendo así aglutinar sus derechos y obligaciones en una forma más certera y ágil, que les permita tener un mayor conocimiento de su situación jurídica en el país.

18. Considero necesario instruir al personal migratorio ubicado en las fronteras del país acerca del modo de proceder en el caso de una afluencia de refugiados, para evitar de esa forma la adopción de medidas al margen de la Ley que pudieran poner en peligro la vida o la libertad de las personas que busquen refugio en territorio mexicano, así como la respetabilidad de nuestro país ante la comunidad internacional.

BIBLIOGRAFIA

- ACNUR.- Documento de Información General, Ginebra, FE 1992.
- División de Protección Internacional, Recopilación d Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a lo Refugiados,GINEBRA 1984..-
- Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericano Relativos Al Asilo Diplomático, Asilo Territoria Extradición Y Temas Conexos, Ginebra. 1992.
- Recopilación De Instrumentos Internacionales relativo al Asilo y a los Refugiados, Ginebra, 1984.
- ALMANZA Rosales Alfredo, Algunas Anotaciones sobre la Evolución del Concept Asilo, UNAM, 1971.
- BARRAGAN Ceballos Luis, El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional d Refugiados, UNAM, 1980.
- CABRAL De Moncada Hugo Dr., Annuaire de l'I.D.I., Paris, 1939.
- CASTILLA Reitgen Marco Antonio, Análisis de la Evolución del Marco Jurídico para l Protección del Refugiado en México, Instituto Matia Romero, 1990.
- CASTILLO y Bahena, Rafael El Asilo Diplomático, UNAM, 1947.

Conferencia Internacional sobre Refugiados d
Centroamérica. Segunda Reunión Internacional D
Comité De Seguimiento San Salvador, 1992.

Constitución Política De Los De. Porrúa. México. 1995.
Estados Unidos Mexicanos

FERNANDEZ Carlos A., El Derecho de Asilo. UNAM. 1970.

FLORIS Margadant Guillermo. Derecho Romano. Ed.. Esfinge,México. 1988.

Ley General de Población, Ed. Porrúa, México. 1994.

Ley Orgánica de la Administración Ed. Porrúa, México. 1994.
Pública Federal

Revista Española de Derecho vol. IV, Madrid,1990
Internacional,

SAENZ Carrete Erasmo, Revista Mexicana de Política Exterior 1992, Política d
Gobierno Mexicano frente a los Refugiados, Institut
Matias Romero. Nueva Época. 1992.

SATAW, Les Immunités Diplomatiques cours de la Haye. 1926.

SCELLE, Alegatos durante el Caso Haya de la Torre. 1955.

SECRETARIA DE Informe de Labores. México, 1992.
GOBERNACION -