

119
Lej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

“NECESIDAD DE CREAR UNA LEY ESPECIAL EN
MATERIA DE REFUGIO Y ASILO POLITICO EN MEXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS GARZA GOMEZ

ASESOR: LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTES

MEXICO 1999

1999

269929

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A DIOS: POR ESTAR CONMIGO EN TODO MOMENTO Y POR HABER PERMITIDO QUE LLEGARA ESTE MOMENTO.

A MIS PADRES: POR TODA LA CONFIANZA Y EL AMOR QUE ME HAN BRINDADO DESDE EL PRINCIPIO DE MI FORMACION HACIENDO POSIBLE UNO DE MIS MÁS GRANDES ANHELOS EN LA VIDA. LOS QUIERO MUCHO.

PARA LA MUJER QUE SIEMPRE ME HA BRINDADO TODO SU AMOR Y CARIÑO, HACIENDO QUE MI VIDA SEA MARAVILLOSA. POR ESTO Y MUCHO MÁS GRACIAS YOLANDA.

TE AMO.

A LA U.N.A.M. CAMPUS ARAGON Y A TODOS SUS PROFESORES POR SER PARTE DE MI FORMACION COMO UNIVERSITARIO Y POR SENTIRME ORGULLOSO DE SERLO.

AL HONORABLE SINODO: POR SU TIEMPO, DEDICACION Y APOYO, PARA QUIEN EMPIEZA EL TRAYECTO EN ESTA NOBLE CARRERA.

UN ESPECIAL RECONOCIMIENTO
AL LICENCIADO ENRIQUE M.
CABRERA CORTES, PORQUE CON
SU SABIDURIA Y DIRECCION,
HIZO POSIBLE QUE EL PRESENTE
TRABAJO LLEGARA A SU FIN.

A EDUARDO: QUIEN SIEMPRE
CREYO EN MI EN TODO LO QUE
HE HECHO EN LA VIDA; ME
ALEGRO DE QUE SEAS MI
HERMANO.

A MI GRAN AMIGO ALFREDO
CARDENAS: QUIEN EN LAS
BUENAS Y EN LAS MALAS ME HA
BRINDADO UNA AMISTAD DIFICIL
DE ENCONTRAR EN OTRO
LUGAR. GRACIAS TAVIS.

A LAS FAMILIAS LOPEZ ALVAREZ
Y ALVAREZ VELAZQUEZ QUIENES
SIEMPRE ME HAN HECHO SENTIR
COMO PARTE DE SU FAMILIA.
GRACIAS DE TODO CORAZON.

A MAYRA: POR LA AMISTAD QUE
ME HA DADO, ASI COMO POR SU
AYUDA DESINTERESADA PARA
TODO. DE VERDAD GRACIAS.

A MIS EXCELENTES AMIGOS:
AGUSTIN, P. CÉSAR, Y YAZMÍN
RODRIGUEZ MEDINA, ORLANDO
CARVALLO, RICARDO SALGADO,
Y EDUARDO (LALO) POR SER
COMO SON.

A MI BUEN AMIGO GUSTAVO, CON
QUIEN PASE MOMENTOS
AGRADABLES EN EL
TRANSCURSO DE NUESTRA
FORMACION UNIVERSITARIA.

A TODOS MIS COMPAÑEROS DEL
CAMPUS ARAGON, EN ESPECIAL
A ISRAEL LEDEZMA, CLAUDIA
CORRALES, SARAÍ PEREZ DEL
CASTILLO Y MARTHA DIAZ.

A TODAS AQUELLAS PERSONAS
QUE NUNCA CREYERON EN MI Y
MUCHO MENOS EN QUE
TERMINARIA UNA CARRERA.
UNIVERSITARIA. GRACIAS POR
MOTIVARME A SER MEJOR CADA
DIA.

INDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO 1. EL REFUGIO Y EL ASILO POLÍTICO EN MÉXICO.

1.1. Antecedentes históricos del refugio y el asilo político.....	1
1.2 Origen, evolución y definición de asilo.....	6
A) Limitaciones al derecho de asilo.....	11
B) La práctica del asilo en América Latina.....	14
1.3 Origen, evolución y definición del refugio.....	18
A) Marco jurídico nacional.....	23
B) Marco jurídico regional.....	25
C) Marco jurídico internacional.....	26
1.4 Diferencia entre el refugio y el asilo.....	29

CAPITULO 2. EL CASO DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MÉXICO.

2.1 Breves antecedentes de los refugiados guatemaltecos en México.....	33
2.2 Origen y causas del éxodo masivo.....	36
A). Reubicación en campamentos.....	43

B) Situación actual de los refugiados.....51

2.1 Opinión personal.....55

CAPITULO 3. EL ASILO POLÍTICO Y EL REFUGIO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

3.1 La práctica del asilo en México.....58

A) Procedimientos legales para otorgar el asilo.....59

3.2 La práctica del refugio en México.....67

3.3 Organos internacionales en materia de refugio.....74

A) La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).....79

B) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)...81

3.4 Convenciones Internacionales.....84

3.5 Propuesta de creación de una ley especial en materia de refugio y asilo.....88

A) Motivos para crear una ley especial.....88

B) Puntos a contemplar en una ley especial.....90

CONCLUSIONES.

ANEXOS.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

México es reconocido ante la comunidad internacional como una nación poseedora de un gran sentido humanitario, que sabe brindar hospitalidad y apoyo a extranjeros, en momentos difíciles.

A través del asilo político y el refugio, nuestro país ha hecho patente dicha calidad, recibiendo a personas de diversas partes del mundo que por distintos motivos se han visto obligados a abandonar sus lugares de origen.

Se trata de seres que agobiados por acontecimientos tales como guerras, masacres, gobiernos déspotas y crueles, etc., han llegado a la República Mexicana en busca de protección, de ayuda, pero sobre todo, de paz.

No obstante lo anterior, deben enfrentarse a su llegada, a la incertidumbre de encontrarse en un país desconocido, y tras sufrir los embates de la miseria y los traumas propios de todo ser que ha padecido la violencia, deben ahora soportar la muerte de sus seres queridos por enfermedades que podrían ser curables, por falta de comida o por no tener un lugar seguro donde vivir.

De ahí la importancia de figuras como el asilo, que no deben limitarse a aceptar el ingreso a territorio nacional de tales extranjeros, sino que llevan implícito todo un procedimiento que permita efectivamente salvar la vida de esas personas y, a la vez, otorgarles la posibilidad de tener un modo digno de vivir.

Durante el transcurso de la presente investigación, podremos apreciar que se trata de instituciones sumamente antiguas. En el capítulo primero, nos referiremos precisamente a sus antecedentes, con objeto de asimilar la trascendencia que ambas han revestido en culturas tan importantes como la griega y la judía.

También efectuaremos un breve estudio sobre el significado de ambos términos, a fin de distinguir a uno de otro, distinguiendo los elementos que los integran, pues para hablar de una ley en la materia, es indispensable comprender ampliamente el significado del refugio y del asilo.

Uno de los movimientos de refugiados más grande del mundo, ha sido el de los guatemaltecos hacia territorio mexicano. El segundo capítulo de nuestro trabajo, lo dedicaremos a este éxodo, por considerar que una de las formas más adecuadas para entender la magnitud y gravedad de la problemática a que nos hemos referido, es por medio del estudio de un suceso real en este ámbito.

Decidimos incluir este tema con el propósito de analizar las causas que dan origen al abandono masivo de un país en busca de refugio, el proceso por el que deben atravesar las personas que se ven en esta necesidad, los obstáculos y problemas que deben padecer y las consecuencias que se derivan de estas circunstancias.

De igual forma, esto nos permitirá entender las consecuencias de no brindar soluciones apropiadas al problema, así como el papel que conjuntamente representan la sociedad y el gobierno del país que otorga el refugio y la propia comunidad internacional con sus organismos de apoyo.

Al parecer, en nuestra legislación, a las figuras del asilo y del refugio no se les ha dado mucha importancia; si revisamos la ley y el reglamento que hablan al respecto, únicamente hallaremos dos artículos para cada caso.

En el último capítulo procuraremos analizar desde un enfoque jurídico ambas instituciones, refiriéndonos a sus procedimientos legales para ser otorgados, con objeto de concluir si son o no suficientes para poder enfrentar otro problema de igual o mayor magnitud.

Nos ocuparemos de aquellos órganos internacionales que se han preocupado por ayudar a todo este tipo de personas desarraigadas en el mundo, entre las que destacan el ACNUR, a nivel mundial, y la COMAR, a nivel nacional.

Hablaremos de los dos instrumentos más importantes en relación al asunto que nos atañe: La Convención de las Naciones Unidas para refugiados, de 1951, y su Protocolo, de 1967, los que inexplicablemente México no ha ratificado.

Aquellas personas que dejaron todo atrás, tejiendo una nueva vida asentada en la incertidumbre de un mañana incierto, son quienes en esencia motivaron la realización de este trabajo.

Procuraremos que el lector comprenda que no son personas cuya intención sea atentar contra el bienestar de la Nación, no es por su propio gusto que hayan buscado refugio aquí. Son seres que fueron obligados a abandonar lo poco que tenían, de ahí nuestra propuesta.

Para finalizar la investigación, mencionaremos los argumentos que a nuestro juicio motivan la creación de la ley que proponemos, así como los aspectos que debiera contemplar, con base en las deficiencias u omisiones de la legislación respectiva, tratando de demostrar que un problema de tal relevancia, merece la existencia de un estatuto legal justo, adecuado y apegado a la realidad.

CAPITULO I. EL REFUGIO Y EL ASILO POLITICO EN MEXICO

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REFUGIO Y DEL ASILO POLITICO.

En la historia de la humanidad, desde los tiempos más remotos, la lucha por el poder sobre los pueblos ha dado lugar a que por razones obvias, los gobernantes que ven amenazada su estabilidad, a causa de determinados hombres que están contra su mandato, busquen la forma de deshacerse de los subversivos. Una de las principales formas en que suelen hacerlo es matándolos o bien, exiliándolos, es decir, alejando el peligro.

Los hombres perseguidos, desterrados, exiliados, han estado siempre presentes; las causas son por lo regular, las diferencias, ya sea religiosas, políticas, étnicas, raciales. etc.

Paralelamente va naciendo la figura del asilo. Antiguamente los lugares para proporcionarlo eran considerados sacros, se trataba de territorio inviolable en el que no se podía ejercer la persecución; un claro ejemplo, es el de la civilización azteca, en la cual todo esclavo cuya condición se debiera a deudas o algún delito, podía recuperar su libertad si lograba llegar a refugiarse en el Tecpan, que era el Palacio Real.

Solamente su amo o los hijos del amo podían oponérsele, y ninguna otra persona tenía derecho a impedir la acción del refugio del esclavo, bajo pena de ser considerado el mismo como esclavo.¹

En el Antiguo Testamento, el libro de números 35:9-29, relata como Jehová ordena a Moisés, que cuando el pueblo israelita se instale en la tierra prometida después de haber huido de los egipcios, fundará seis ciudades destinadas al refugio de los extranjeros inocentes perseguidos.

¹ ACNUR. ACNUR un instrumento de paz. Italia: ACNUR. 1996.P.6.

El asilo desde sus inicios y hasta el siglo XVIII, encontró en casi todo el mundo una aplicación constante como institución fundamentalmente religiosa ligada al carácter inviolable de los lugares sagrados.

En la Antigua Grecia, Edipo, rey de Tebas, liberó a su ciudad de la opresión de la Esfinge, debido a lo cual fue nombrado rey de la misma se le otorgó a Yocasta como esposa, quien fuera viuda de Layo (anterior rey).

Ambos gobernaron con sabiduría, pero la desgracia volvió a la ciudad cuando Edipo se entera que él mató a su propio padre (Layo) y se casó con su madre; Yocasta se suicida y el rey se saca los ojos. A raíz de esto, sus hijos lo persiguen y lo obligan a exiliarse de Tebas.

Edipo llega a Atenas pidiendo refugio a Teseo, obteniendo su protección junto con sus dos hijas, viviendo en paz en ese lugar.²

El mito muestra que en tiempos antiguos, era practicada la protección del extranjero perseguido. Recordemos algunas palabras de Platón al respecto:

*"Toda falta cometida contra el huésped, es una de las más graves faltas que puedan cometerse contra una divinidad vengadora. El extranjero, de hecho, aislado de sus compatriotas y de su familia, debe ser el objeto del más grande amor de parte de los hombres y de los dioses, por ellos de deben adoptar las precauciones, para no cometer ninguna falta contra los extranjeros."*³

Platón pretende explicar que la protección de un extranjero se funda en el hecho de su abandono; este abandono resulta a su vez el aislamiento de sus compatriotas y de su familia.

Se dice que el asilo nace de las costumbres nómadas, de aquellos pueblos que fueron obligados o que estuvieron acostumbrados a llevar este tipo de vida; nos referimos a los pueblos musulmán y judío, que desde sus orígenes han tenido la tradición de hospitalidad y asilo incorporada a sus leyes, precisamente por saber lo que es estar en un país extraño y que nadie les brinde ayuda.

² Ibid. p.9.

³ Ibid. p. 12.

Ejemplos muy claros de éstos, los podemos encontrar en la tradición hebrea, con el que los judíos llaman el Padre de Israel y los musulmanes el profeta Abraham, quien era nómada y dirigente de su gente en el exilio.

Según relata el Libro de Génesis en su capítulo 17 versículo 18-21, Dios había prometido a Abarra una larga descendencia, pero este y su esposa Ara no podían tener hijos.

Pasaron muchos años y ambos ya eran viejos, entonces un día, aparecen tres peregrinos requiriendo hospitalidad; Abarra los acepta, les ofrece comida y un lugar donde descansar; lo que no sabía es que uno de los tres extraños era Dios; quien al despedirse, lo bendice anticipándole el nacimiento de su primer hijo. Ara queda embarazada dando a luz a Isaac, iniciándose así la descendencia judía.

Existen otros ejemplos que nos relata el Antiguo Testamento sobre la tradición del pueblo hebreo:

"No maltrates ni oprimas al extranjero porque también vosotros fuisteis extranjeros en Egipto" (Éxodo 22:20)

"No oprimas al extranjero pues vosotros fuisteis extranjeros en Egipto y ya sabéis lo que es vivir en otro país." (Éxodo 23:9)

"Si un esclavo huye de su amo y pide a vosotros asilo, no lo entreguéis a su antiguo dueño, dejadlo que se quede a vivir con vosotros en la ciudad que más le gusta y en el lugar que él escoja y nadie deberá molestarlo." (Deuteronomio 23:16-17)

El éxodo judío sirve como contexto de un principio de asilo. Por su parte, la era musulmana se inicia con otro exilio: el del profeta Mahoma quien era un pastor y había nacido en la Meca. Recibió un llamado profético en el monte Hira, para la propagación del Islam, sin embargo, su predicción fue considerada subversiva; ello lo obliga a él y a sus seguidores a refugiarse en Abisinia y posteriormente en Medina (antes Yathrib), es así cuando comienza su exilio. La

ética musulmana está llena de conceptos de generosidad y solidaridad, entonces no podía faltar la hospitalidad.

En el capítulo 8:72-75 del Corán, se expresa: *"En verdad, aquellos que han emigrado y han combatido con sus bienes y personas por la fe, estos son amigos unos de otros, si se os pide ayuda por causa de la fe es deber nuestro ayudarles, a menos que hayan combatido con gentes a las cuales estáis ligados por alianzas. Aquellos que han creído y han emigrado y han combatido por fe, y aquellos que les han dado asilo y asistencia, éstos son los verdaderos creyentes..."*

En el cristianismo, asistir al extranjero es una condición de salvación. La era cristiana comienza con el Nuevo Testamento, cuando Cristo nace, quien es considerado como un extranjero debido < que sus padres no encontraban un lugar donde parir y se ven obligados a tener al bebe en un pesebre; además la familia es considerada refugiada, pues debe huir hacia Egipto, buscando protección contra la persecución del Rey Herodes quien mandó matar al niño Jesús.

En varias ocasiones, el Nuevo Testamento considera a los cristianos como verdaderos peregrinos en la tierra, fortaleciendo la fe de los creyentes. Por tales razones, este libro es una notable obra de la cultura de asilo.

Cabe destacar que entre los siglos XVI y XVIII, la igualdad religiosa animó a los gobernantes por una supremacía estatal, a expulsar poblaciones o a perseguirlas hasta provocar su huida del lugar donde habitaban.

Primeramente comenzó con el exilio de judíos que se encontraban en España, alrededor del año de 1492 y esto continuó hasta el siguiente siglo.

En 1560, las autoridades españolas intentaron detener una rebelión al sur de Bélgica, expulsando a los protestantes, muchos de los cuales eran importantes comerciantes y artesanos de la región.

Los Tudor, eran una de las familias más nobles de Inglaterra, expulsaron a los católicos irlandeses, mientras tanto, Oliverio Cromwell (protector de la República de Inglaterra) deportó a muchos irlandeses hacia las indias orientales. El último

flujo masivo fue de cerca de 20,000 hugonotes (protestantes franceses) que huyeron de Francia cuando Luis XIV revocó el Edicto de Nantes en 1685 (Edicto en favor de los protestantes).⁴

Más tarde, en los siglos XVIII y XIX, los conflictos a través de las revoluciones por problemas políticos nacionales, propiciaron la aparición de un peculiar tipo de refugiados a causa de sus opiniones y pensamientos políticos.

Una de las primeras oleadas es la de los "emigres" que escaparon del terror francés. Sin embargo, la Revolución americana, provocó un flujo mucho mayor, en relación a los "Tory", que eran partidos del movimiento de autoridad británica y estaban en contra del partido whig o liberal, muchos de los cuales fueron asentados en Canadá.

A lo largo del siglo XIX, los refugiados políticos se convirtieron en algo común, la mayoría de éstos provenían de movimientos revolucionarios o nacionalistas; eran profesionistas titulados que afortunadamente encontraron asilo en Europa y América.⁵

A través del siglo XX, el número de personas que se trasladaron a otro país como resultado de la persecución, violencia internacional o guerra internacional, sobrepaso con mucho a los ya antes registrados en siglos pasados; una de las causas fue la descomposición de los antiguos imperios continentales y coloniales, y su sustitución por una gran cantidad de nuevos Estados.

Las confrontaciones entre antiguos regímenes, desafíos revolucionarios que han triunfado, así como los gobiernos autoritarios brutales, han generado refugiados a gran escala.

En la primera mitad del siglo, los refugiados, en su mayoría se originaron en el continente Europeo. Entre las causas se encuentra el hecho de que alrededor de la década de los años treinta, las puertas de toda Europa, se cerraron a este tipo de personas, marcadas por la depresión, incluso, haciendo casi imposible para el perseguido encontrar un refugio.

⁴ AGUAYO, Sergio. Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo. Condiciones sociales y culturales. México: El Colegio de México. 1989. p.89.

⁵ Ibid. p.10.

El no poder expulsar a los judíos de Europa trajo como consecuencia, la decisión de los nazis de exterminarlos.

Enormes poblaciones se encontraron aniquiladas al final de la guerra, incluyendo a los propios alemanes que habían emigrado a la Europa occidental, así como a enormes masas de gente que huían del ejército ruso, que ya habían tenido el control sobre Alemania; la mayoría de estos refugiados fueron instalados en Alemania Federal, Estados Unidos y Canadá.

En los años sesenta, la guerra de liberación en África del Sur, aunada a las crisis internas en los Estados del Continente, empezaron a generar desplazamientos de gente a gran escala y en el curso de la década siguiente, las personas alcanzaron de un nivel de 5 millones a aproximadamente 15 millones.

La mayoría de los refugiados del tercer mundo permanecieron en su lugar de origen, pero había que ubicarlos en campos donde había pocas o ninguna oportunidad de valerse por sí mismos, dependiendo de la asistencia de los organismos internacionales.

1.2 ORIGEN, EVOLUCIÓN Y DEFINICIÓN DEL ASILO.

El origen de la política de asilo fue establecido en nuestro país alrededor del año de 1823, cuando el Congreso mexicano fijó con Colombia el Tratado de no Extradición por delitos políticos, pero únicamente para que no se aceptara intercambiar mutuamente a sus perseguidos políticos.

El primer movimiento forzoso de personas que requirió ayuda del gobierno mexicano fue el de los españoles, durante la guerra civil que se suscitó entre los años de 1936 y 1938. Después el de diferentes grupos europeos exiliados por la Segunda Guerra Mundial.

La segunda conmoción fue en el año de 1954, cuando arribaron a nuestro país centenas de guatemaltecos, para huir de lo que había generado el golpe de Estado en su país, de los cuales, una buen aparte eran distinguidos escritores,

profesores e intelectuales, así como sus dirigentes políticos, que obtuvieron el asilo diplomático en México.

El tercer flujo fue provocado por las duras dictaduras militares del cono sur, en la década de los sesenta. El cuarto y más importante, ha sido el multitudinario éxodo centroamericano de 1981 a 1986, causado por diversos conflictos en la región.

Cabe destacar que en los tres primeros casos el gobierno de México acudió a la práctica del asilo; mientras que en el último caso, la magnitud y características del éxodo no eran compatibles con las reglas del mismo y fue necesario recurrir a la figura del refugio.

A manera de ejemplo se mencionara una pequeña reseña sobre un hombre llamado León Trotski, quien fue una de las primeras personas en pedir protección a nuestro país:

Lev Davidovitch Brosntein, mejor conocido como León Trotski, revolucionario ruso quien tuviese una vida de asilo desde los diecinueve años. Desde entonces, su actividad política fue intensa; años más tarde, a raíz de la Revolución Rusa, es designado Comisario del Pueblo para las Relaciones Exteriores.

A consecuencia de la muerte de Lenin y la toma del poder de Estalin, Trotski pierde pronto sus puestos y en 1927 es excluido del partido comunista, posteriormente expulsado de la Unión. En 1929 empieza su exilio, pasando primero por Turquía, luego por Francia, más tarde a Noruega y por último llega a México.

Estos cambios de países fueron a causa de persecuciones que tuvieron él y su familia. Fue la disposición del gobierno mexicano del General Lázaro Cárdenas, con el apoyo de artistas como Diego Rivera y Frida Kahlo, lo que permitió al ruso, su mujer y su nieto, refugiarse en la Villa de coyoacán, que en ese entonces se encontraba en las afueras de la ciudad. En ese lugar lo asesinaron más tarde, a golpes mientras escribía en su escritorio, luego de varios intentos fallidos que previamente se habían perpetrado, en lo que ahora conocemos como el museo de la casa de León Trotski.⁶

⁶ ACNUR. Op. Cit. p.21.

En lo que se refiere a la evolución que ha tenido el asilo en nuestro país, se mencionarán en orden cronológico los instrumentos relativos al asilo, en los que México ha sido parte:

El 13 de febrero de 1928, México ratificó en la Habana, Cuba, un Código de Derecho Internacional. Lo integraban los países del Perú, Uruguay, Panamá, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Chile, Venezuela, Colombia, Honduras, Costa Rica, Argentina, Brasil, Paraguay, Haití, República Dominicana, Estados Unidos, Cuba y México, donde los países contratantes aceptan y ponen en vigor el Código de Derecho Internacional.⁷

Este Código en su artículo primero nos expresa lo siguiente: *“Los extranjeros que pertenezcan a cualquiera de los Estados contratantes gozarán, así mismo, en el territorio de los demás, de los mismos derechos civiles que se concedan a los nacionales.”*

Es así como México dio su primer paso internacional con esta figura del asilo; de hecho, en el mismo año los gobiernos de los Estados de América fijan reglas para la concesión del mismo, en la Convención sobre el derecho de asilo en la Habana, Cuba, cuyo párrafo primero de su artículo primero nos dice:

“No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar.”⁸

En 1933, en Montevideo, Uruguay, en la Séptima Conferencia Internacional Americana, México junto con otros países latinoamericanos ratificó la “Convención sobre asilo político”, sustituyendo el artículo primero d de la Convención de la Habana en los siguientes términos:

“No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculpados de delitos comunes que

⁷ ACNUR. Compilación de instrumentos jurídicos interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos. San José Costa Rica: ACNUR. 1992. p 13.

⁸ Ibid. p.83.

*estuvieron procesados en forma o que hubiesen sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a desertores de tierra y mar.*⁹

Así mismo, en su artículo tercero, nos menciona que el asilo no está sujeto a reciprocidad, todos están bajo su protección, sea cual fuere su nacionalidad y los Estados que no reconozcan esta figura sino con limitaciones o modalidades no podrán ejercerlo en el extranjero, solamente como ellos lo hubieren reconocido.

México fue parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. Su artículo 14. 1 y 2 habla sobre el derecho a buscar refugio: *"en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país."*¹⁰

En el año de 1954, en Caracas, Venezuela, se ratificaron dos convenciones en la décima Conferencia Interamericana: la primera sobre asilo diplomático; la segunda sobre asilo territorial. México forma parte de ambas, haciendo reserva de ésta última en sus artículos IX y X por ser contrarios a las garantías individuales que marca nuestra Carta Magna.

Ambos se refieren a que el país que concedió el asilo deberá proceder a la vigilancia de los asilados que fuesen dirigentes de movimientos subversivos o que pretendan incorporarse a él, a una distancia prudencial de sus fronteras.¹¹

Los países latinoamericanos han notado la importancia que requiere el asilo, tal es así que distinguió dos tipos de dicha figura, el diplomático y el territorial.

El primero hace alusión a la persona que siendo perseguida por delitos o motivos políticos y es originaria del país persecutor, se le concede asilo en la sede de alguna embajada extranjera, o en un barco, campo o aeronave militar también extranjeros.

El segundo se refiere a la persona que, siendo objeto de persecución por delitos o motivos políticos logra ingresar al territorio del país asilante.

⁹ Ibid. p.95

¹⁰ Ibid. p.131.

¹¹ Ibid. p.137.

Una vez vista la distinción de las dos categorías anteriores, a continuación se mencionaran diferentes conceptos sobre la figura del asilo.

En primer lugar veamos el concepto de un distinguido autor en materia de derecho internacional, Modesto Seara Vázquez, quien nos señala lo siguiente:

El derecho de asilo es una institución en virtud de la cual una persona escapa a la jurisdicción local, ya sea huyendo a otro país (asilo territorial) o refugiándose en la embajada (asilo diplomático), o en un barco (asilo naval), o avión (asilo aéreo) de un país extranjero."¹²

Consideramos que este concepto es incompleto, en virtud de que no menciona el motivo por el cual huye de su país la persona que está solicitando protección.

Enseguida, señalaremos un concepto extraído de una enciclopedia, el cual establece que:

El derecho de asilo es la facultad que tiene un Estado, fundándose en razones de equidad y humanidad, de brindar amparo en sus embajadas a las personas que sufren persecución por delitos políticos."¹³

En este concepto si se determina el motivo por el cual se pide ayuda, sin embargo únicamente hace mención de brindar el apoyo a través de las embajadas, siendo que también puede ser otorgado en el territorio.

La siguiente definición es la que se encuentra en la Ley General de Población y determina que:

*"El asilo es el derecho que tiene un extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen."*¹⁴

¹² SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. México: Porrúa. 1993. p.236.

¹³ CUMBRE. Enciclopedia Ilustrada Cumbre. México: Cumbre. 1976. p.343.

¹⁴ LEY GENERAL DE POBLACIÓN. México: Porrúa. 1996. p.48.

Esta enunciación no hace referencia al asilo diplomático; únicamente al asilo territorial, a pesar de que se trata de un precepto legal y por tanto, debería señalar de forma expresa los tipos de asilo que se pueden otorgar en nuestro país.

Toda vez que hemos analizado distintas definiciones, la siguiente es la concepción que a nuestro juicio, contempla los principales elementos que integran la figura del asilo, desde nuestro particular punto de vista:

El asilo es una figura jurídica a través de la cual, toda persona perseguida por causas de naturaleza política, en su país de origen, tiene el derecho de solicitar a un país extranjero, el permiso de internarse en su demarcación, de forma temporal, con objeto de salvaguardar su vida y libertad, ya sea por vía diplomática o territorial.

A) LIMITACIONES AL DERECHO DE ASILO.

En torno a la figura del asilo es recomendable mantener y mejorar esta institución, que ha probado su utilidad y sus principios humanitarios por más de un siglo.

Sin embargo, el derecho de asilo es derecho de un Estado de admitir en su territorio a las personas que le parezcan convenientes; es así como este derecho tiene diversas limitaciones, principalmente en la extradición.

El derecho de asilo puede verse limitado por tratados en materia de extradición, pero no en tratados multilaterales americanos que usan el término, por ejemplo, el Tratado de derecho penal internacional, de Montevideo de 1889, en su Título III, artículos del 19 al 29, "Del régimen de extradición".

A grandes rasgos menciona que los Estados se comprometen a entregarse los delincuentes asilados en su territorio, siempre y cuando la Nación que reclama al delincuente, tenga jurisdicción sobre la infracción que motiva el reclamo; que la infracción por su naturaleza o gravedad autorice la entrega; que la Nación reclamante presente documentos donde compruebe que sus leyes autorizan la

prisión y el enjuiciamiento del reo; que el reo no haya sido condenado por el mismo delito y ni haya cumplido condena.

La extradición ejerce todos sus efectos sin que en ningún caso se pueda impedir la nacionalidad del reo; no son susceptibles de extradición los reos políticos.

Cuando varias naciones soliciten la entrega de una misma persona por diversos delitos, se accederá al país que requiere, donde haya cometido la infracción mas grave.

Si los delitos son de la misma gravedad, se dará al Estado que haya tenido prioridad en el pedido, y si todos tuvieran la misma fecha de solicitud, el país que requiere determinará el orden de entrega.¹⁵

La Convención sobre Derecho Internacional Privado, de la Habana en 1928. Título III de la Extradición, artículo 344 a 381, es similar a la antes citada, en primer lugar, cuando se excluye la extradición por delitos políticos; cuando un procesado haya delinquirido en el país donde pidió asilo se retrasará la entrega hasta que se le haya juzgado y cumpla la pena.

Así mismo, se encuentra la "Convención sobre Extradición", de Montevideo de 1939, Título II "De la Extradición", artículos 18 al 49; la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial", artículos XVII y IV, respectivamente.

En realidad no existen limitaciones al derecho de asilo en estos tipos de tratados debido a que no procede la extradición por delitos políticos.¹⁶

Sin embargo, en 1892 en Ginebra, se excluyó que puedan ser considerados como políticos los delitos dirigidos a minar las bases de cualquier organización social, y en la Conferencia Internacional para la Unificación del Derecho Penal, celebrada en Varsovia en 1935; se afirmó en una resolución que los actos de terrorismo no deben de ser considerados delitos políticos.¹⁷

¹⁵ ACNUR. Op. Cit. p.200.

¹⁶ Ibid. p.66.

¹⁷ IMAZ. Cecilia. La práctica del asilo y del refugio en México. México: Potrerillos. 1995. p.30.

Es por eso que en América Latina se creó la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas, cuando estos tengan trascendencia internacional, suscrita en Washington D.C. el 12 de febrero de 1971.

Los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, debido a los actos delictivos contra personas que merecen protección especial de acuerdo a las normas del Derecho Internacional, adoptaron conductas que desarrollen progresivamente el derecho internacional, y que al aplicarlas, se mantenga la institución del asilo.

Esta Convención define los actos de terrorismo, como el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexas con estos delitos, conforme a los artículos 1 y 2 de dicho ordenamiento, especificando que estos serán considerados como actos de terrorismo, cualquiera que sea su móvil y que las personas procesadas son sentenciadas por cualquier delito previsto en el artículo segundo de dicha Convención, estarán sujetas a extradición de acuerdo con los tratados de la misma vigentes.¹⁸

Por lo anterior, estamos en un caso de limitación al derecho de asilo en América Latina.

Tal es el caso de Europa, con la Convención Europea para la represión del terrorismo, adoptada el 27 de enero de 1977 por el Consejo de Europa; señala que, para fines de extradición, que no pueden considerarse como delitos políticos, además de los delitos de piratería aérea, los cometidos contra las personas internacionalmente protegidas, el rapto, el secuestro de personas, la toma de rehenes, los delitos que implican la utilización de bombas, granadas, armas de fuego, etc.¹⁹

La Convención europea, junto con las demás convenciones en materia de terrorismo, en contenido o en intereses, es un tratado de extradición, aún cuando su aplicación esta sujeta a las disposiciones técnicas vigentes en la materia, por los cuales se prevé la extradición.

¹⁸ ACNUR. Op. Cit. p.200.

¹⁹ IMAZ. Cecilia. Op. Cit. p.32.

Al igual que la Convención para prevenir y sancionar los delitos de terrorismo en América, esta convención europea, constituye una limitación al derecho de asilo, a pesar de las diversas críticas de los defensores de esta institución.

B) LA PRÁCTICA DEL ASILO EN AMÉRICA LATINA.

Durante la época colonial, la institución del asilo en América Latina, tenía las mismas características que en Europa, donde la gente se refugiaba en las Iglesias y en los monasterios que eran considerados lugares inviolables,

La práctica del asilo en los países latinoamericanos empieza en los movimientos independientes para poder ayudar a consolidar los Estados soberanos, y al paso de muchos años lograr adquirir el carácter de una institución propia del derecho interamericano.

La práctica de esta figura, causó muchos problemas en los países, así que únicamente se refirieron a la institución en el caso de perseguidos políticos.

Como primer antecedente en materia de asilo, ya mencionado en puntos anteriores, se encuentra el Tratado de no extradición por delitos políticos celebrado entre Colombia y México en 1823, que señala la exclusión de los perseguidos políticos.²⁰

En ese mismo siglo, en 1889, cinco países de América del sur, suscriben en Montevideo un "Tratado sobre Derecho Penal Internacional, estableciendo principios sobre el asilo y la no extradición.

Lo que no se distinguió en el tratado fue lo que es delito político y delito común; los cinco países que intervinieron fueron Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.

²⁰ TRATADOS RATIFICADOS Y CONVENIOS EJECUTIVOS CELEBRADOS POR MÉXICO Y COLUMBIA. TOMO I. México. 1974. p.630.

En febrero de 1928, se creó el primer instrumento latinoamericano donde se regula el otorgamiento del asilo en legaciones diplomáticas, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a través de la primera Convención sobre asilo que se daba en ese entonces.

En esta convención no se hizo distinción entre el asilo diplomático y el asilo territorial, tampoco se determinó a quien competía la calificación del delito.

En el año de 1933, se llevó a cabo en Montevideo, Uruguay, la Segunda Convención sobre asilo, modificando la anterior, anexando un artículo en el que se aclara la calificación de la delincuencia, correspondiéndole al Estado que presta el asilo; pero no reguló la calificación del delito, ni definió claramente al asilo, ni las obligaciones directas de los Estados.

Esta convención creó gran confusión entre varios países respecto a la vigencia de ambas, ya que algunos países habían ratificado la Primera Convención, algunos la segunda y otros habían ratificado ambas.

Conforme los países latinoamericanos fueron madurando su experiencia y teoría jurídica, se vieron en la necesidad de distinguir entre el asilo territorial y el asilo diplomático.

Esta distinción, se hizo en la Décima Conferencia Interamericana celebrada en Caracas, Venezuela, con los Convenios sobre asilo territorial y asilo diplomático.

En la Convención sobre asilo diplomático, los artículos V, VI, VIII, resolvieron la duda sobre lo que se debe entender por vigencia y a quien le corresponde decidir sobre el otorgamiento del asilo, si es urgente o no, y en los artículos IX al XVII y el XIX, se dieron las garantías de seguridad del asilado.²¹

El asilo diplomático a lo largo de este siglo se ha convertido en una práctica sólida, que ha permitido extenderse en otros ámbitos. Tal es el caso de los santuarios en 1973, cuando se inició la evacuación de extranjeros en distintos lugares de Chile.

²¹ ACNUR. Op. Cit. p.132-134

Alrededor de 10 mil personas fueron acogidas en 25 representaciones diplomáticas y en más de cien santuarios.

Algo similar ocurrió en Managua, Nicaragua, entre 1977 y 1979 en el momento en que miles de personas buscaron asilo en Costa Rica, Colombia, Panamá, Venezuela y México, que por sí solo otorgó más de 700 asilos políticos.

La práctica del asilo diplomático en América Latina ha sido controvertida; un ejemplo es el caso del peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, líder de la "Organización Alianza Popular Revolucionaria Americana" (APRA), quien después del golpe de Estado en octubre de 1948, solicitó asilo en la embajada de Colombia en el Perú.

Ante la negativa por parte del gobierno del Perú para otorgar el permiso, el caso se llevó hasta 1951 a la Corte Internacional de Justicia, la que en vez de otorgarle el salvoconducto a las autoridades colombianas, desconoció la entrega del mismo, como modo regular y jurídico establecido por el derecho y reconocido en América Latina como el único medio para solucionar los casos de asilo diplomático.²²

Entre las numerosas críticas que hubieron a la decisión de la Corte Internacional, destaca la del embajador de Colombia, quien comenta lo siguiente:

"Cuando Colombia firmó el acuerdo para someter el asunto al tribunal, creíamos que los magistrados europeos comprendían nuestras costumbres, nuestras leyes y nuestra concepción del Derecho Internacional. Este veredicto ha probado que no es así." Y añadió: ¿Cómo puede esperarse que los magistrados soviéticos o polacos comprendan el asilo? ¿Pueden ustedes imaginarse lo que hubiera ocurrido de haber Trotski buscado asilo en la embajada de Francia en Moscú?"²³

Cuando Colombia no cumplió con la decisión de la Corte Internacional de Justicia de dar término al asilo, el caso de Haya de la Torre concluyó con negociaciones entre Perú y Colombia, donde Colombia entregaba al peruano al

²² LUQUE. Angel E. El derecho de asilo. Bogotá Colombia, 1959, p.201.

²³ DOCUMENTOS Y TESTIMONIOS DE 5 SIGLOS. Compilación. Col. Manuales. México: CNDH. 1991. p.92.

gobierno del Perú y este lo desterraba al extranjero. Por ello se hizo patente la necesidad de ampliar y precisar las reglas del juego.

Los gobiernos de los Estados latinoamericanos, posteriormente ratificaron las Convenciones de Caracas sobre asilo diplomático y territorial, previamente mencionadas.

La importancia que tuvieron éstas acciones, es que los Estados americanos, aseguraron una reglamentación más clara para resolver los sucesivos casos de asilo.

Uno de los elementos claves para el otorgamiento del asilo es la calificación del delito, que ha sido acordada en las dos conferencias de Caracas, Venezuela. El Estado asilante es el que califica el delito por motivos políticos.

En relación al derecho de asilo para los militares, otro ejemplo que sobresale es el dictamen del "Comité Jurídico Interamericano". Fue el 2 de mayo de 1958, en Bogotá, Colombia, cuando se presentó la sublevación militar donde algunos oficiales buscaron y obtuvieron asilo en las embajadas de Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Paraguay y Perú.

El gobierno de Colombia no otorgó las licencias al considerar que por tratarse de militares en servicio no procedía el asilo.

Ese intercambio de opiniones dio lugar a que se plantearan ante el Consejo de la Organización de Estados Americanos, sometiendo la consulta al "Comité Jurídico Internacional", sobre la procedencia o improcedencia del asilo, respecto de militares en servicio activo, llegando a un dictamen que en una de sus consideraciones establece lo siguiente:

*"No se encuentra en la historia de la preparación de las convenciones vigentes ni en la discusión d los proyectos respectivos en las conferencias panamericanas ningún documento, salvedad, opinión u otra manifestación en contra del reconocimiento del asilo a los militares en referencia."*²⁴

²⁴ ARELLANO GARCÍA. Carlos. Los refugiados y el derecho de asilo. México: Porrúa. 1987, p.127. 128.

Por lo tanto, el dictamen concluye que el derecho de asilo beneficia a civiles como a militares.

La práctica del asilo en América Latina, ha logrado una evolución satisfactoria. Sin embargo, los conflictos internos, la violencia generalizada que se suscitó en Latinoamérica, dio origen a otra figura jurídica llamada REFUGIO.

1.3 ORIGEN, EVOLUCIÓN Y DEFINICIÓN DEL REFUGIO.

Con anterioridad se mencionó el inicio del asilo en México, respecto a la Guerra Civil en España y el conflicto bélico de la Segunda Guerra Mundial, además de los flujos derivados de acontecimientos ocurridos en el cono sur en los años setenta.

Sin embargo, consideramos que estos tres movimientos forzosos, son también parte del origen de la figura del refugio (aunque todavía no existía jurídicamente esta figura en nuestra legislación).

En la época de la llegada de los españoles, las condiciones en que se encontraba México, eran distintas a las que hoy prevalecen en el país. El gobierno de Lázaro Cárdenas, consideraba en su plan sexenal, la posibilidad de invitar a extranjeros a colonizar algunas zonas del país, dado lo escaso de la población y la necesidad de desarrollar todo el territorio nacional.

Tiempo después, una vez iniciada la Segunda Guerra Mundial, México recibió a otros grupos europeos que huían de los horrores y trágicos acontecimientos que ésta desencadenó. Tal fue el caso de 600 refugiados de nacionalidad polaca, fundándose la colonia Santa Rosa cercana a la ciudad de León Guanajuato, donde fueron ubicados.

Posteriormente a la Segunda Conflagración mundial y más específicamente, durante las tres últimas décadas, se ha incrementado el problema de los refugiados, que han buscado seguridad y protección en México; en dicho periodo podemos señalar tres grandes flujos de refugiados, los cuales, con todo y que se

circunscriben en América Latina, se distinguen entre sí por su distinta área geográfica de procedencia: la caribeña, la sudamericana y la centroamericana.

En la década de los setenta, el gobierno mexicano acogió a numerosos cubanos que salieron de la isla, primero, por ser opositores del régimen de Fulgencio Batista y después, por no estar de acuerdo ni con el régimen político, ni con el sistema económico y social implantado por Fidel Castro.

Así mismo, un número considerable de haitianos que huían de la represión del régimen dictatorial de Francois Duvalier, encontraron refugio y seguridad en México. Igualmente, aunque en número más reducido, el país recibió a los dominicanos que huían después de la caída del gobierno de Juan Bosch.

Más tarde, en la misma década, México admitió a miles de sudamericanos que escapaban de la persecución política, cuando los regímenes constitucionales de sus respectivos países, fueron abatidos mediante golpes de estado perpetrados por las fuerzas armadas; tales fueron los casos de Bolivia (1972), Chile y Uruguay (1973) y Argentina (1976), por mencionar sólo algunos.

Cabe mencionar que el número total de refugiados que llegaron a México con esta y la corriente anterior fue reducida, además de que desde hace ya varios años, la afluencia de personas que vienen del Cono sur, tiende a disminuir debido al reencauzamiento por la vía democrática, de una muy buena parte de los regímenes sudamericanos, originando el retorno de argentinos, uruguayos, chilenos, etc., a sus respectivos países.

Después, México tuvo la presencia masiva de refugiados de América Central. Los primeros en llegar fueron los nicaragüenses, quienes en pequeños grupos, dejaban su país durante la Guerra Civil, entre los años de 1978 y 1979, sobre todo, una vez derrocada la prolongada dictadura somocista.

La segunda afluencia de centroamericanos, se constituyó por salvadoreños, que huyendo también de una guerra civil y de la represión de que eran víctimas en su país, comenzaron a llegar a México en el año de 1979. Un tercer flujo de refugiados de dicha zona, se integró por aproximadamente 400 guatemaltecos, que arribaron en mayo de 1981, los cuales, al igual que otras 2000 personas que

llegaron en junio del mismo año, fueron deportadas casi en su totalidad por las autoridades mexicanas, días después de su llegada.

Pese a que todos ellos eran considerados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como refugiados, únicamente a 40 individuos, les fue reconocida la calidad de asilados políticos.

Tal hecho no desalentó a los guatemaltecos, quienes en número cada vez mayor, continuaban llegando a nuestro país, hasta alcanzar en 1984, una cifra aproximada de 46,000 refugiados.

Debido a tales circunstancias, las autoridades mexicanas se vieron en la necesidad de aplicar toda una serie de medidas administrativas tendientes a controlar el flujo, no sólo de guatemaltecos, sino de centroamericanos en general, que seguían adentrándose en la República mexicana.

No hay que olvidar que previamente habíamos hecho mención en páginas anteriores, de cientos de ciudadanos guatemaltecos, la mayoría gente distinguida como escritores, profesores e intelectuales así como dirigentes políticos, quienes solicitaron y obtuvieron en el año de 1954, asilo diplomático en la sede de la embajada mexicana en Guatemala.

Podemos observar la notoria diferencia entre dichos sujetos y los refugiados guatemaltecos de nuestros días, los cuales, además de sumar varias decenas de miles, provienen en su totalidad de comunidades indígenas, quienes al presentarse en la frontera sur del país, fueron admitidos proporcionándoseles protección y asistencia ya no como asilados políticos sino como refugiados.

En lo que se refiere a algunas de las medidas que tomó México para controlar la afluencia de refugiados guatemaltecos, se encuentran las siguientes:

Se suprimió la facultad de las líneas aéreas de proporcionar permisos para visitas turísticas de centroamericanos a nuestro país; se aumentó el número de agentes migratorios en la frontera sur; se comenzó a aplicar con mayor rigor el reglamento de la Ley General de Población, en cuanto a la renovación de los

permisos de turistas y, en general, para la obtención de cualquier documento migratorio; se incrementó además, la detección de centroamericanos en situación migratoria irregular.

Es así, que hasta junio de 1990, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó la fracción VI del artículo 42 de la Ley General de Población, en la cual se reconoce como característica migratoria para poder internarse en el país temporalmente, la de refugiado.

En relación a la figura del refugio, existen distintas definiciones a nivel enciclopédico, doctrinal y jurídico.

A continuación, haremos referencia únicamente a los dos primeros ámbitos, y más adelante, en el apartado referente a los marcos jurídicos nacional, regional e internacional, nos ocuparemos de las concepciones que en dichos campos se contemplan.

*"Refugiado es una persona desplazada forzosa o voluntariamente de su residencia o país de origen, por motivos políticos, religiosos o raciales. Es un fenómeno internacional debido principalmente a los problemas de todo orden que culminaron en la Guerras Mundiales que han conmovido a la civilización."*²⁵

Este concepto, extraído de una enciclopedia, es muy ambiguo, no alude a elementos tan importantes como son el lugar hacia donde son desplazadas dichas personas, es decir, si es o no obligatorio para el país receptor admitirlos, si se trata de una situación permanente o temporal.

Por otro lado, se trata de una definición que señala como causas principales los problemas derivados de las dos Guerras Mundiales, por lo que sería procedente indicar, que sería por las consecuencias que produce todo conflicto bélico.

Respecto al concepto doctrinal, encontramos que prácticamente ninguno de los autores en la materia, se ocupan de realizar una definición personal del

²⁵ ARELLANO GARCÍA. Carlos. Op. Cit. p.83.

refugiado, limitándose a analizar las ya existentes en los instrumentos jurídicos respectivos. Tal es el caso de Leonardo Franco, quien nos dice lo siguiente:

“El nuevo concepto incluido en la definición de la OUA (Organización de la Unidad Africana) tiene en cuenta situaciones objetivas en el país de origen de la persona. Se trata de circunstancias excepcionales de violencia que afectan a toda la población, o a parte de ella, causada por la acción humana, sin que se requiera un elemento de persecución individualizada.

Estas situaciones deben tener un origen político o institucional y colocar en grave peligro el orden público en una zona determinada o en todo un territorio.”²⁶

La siguiente es la definición de refugiado de la OUA, a que se refiere Leonardo Franco:

“Es toda persona que debido a temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país o que careciendo de nacionalidad y hallándose a causa de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o a causa de dichos temores, no quiera regresar a dicho país.”²⁷

Se trata de un concepto más completo, no obstante, no toma en cuenta a todos los elementos que integran al refugio, que posteriormente estudiaremos; por lo que basándonos en ellos, elaboramos la siguiente definición para concluir este punto:

El refugiado es la persona que logra internarse temporalmente en un territorio extranjero con autorización del Estado receptor, con objeto de salvar su vida o libertad, a consecuencia de temores fundados de persecución, cuyos motivos son de raza, religión o nacionalidad en su país de origen.

²⁶ FRANCO, Leonardo. El derecho internacional de los refugiados y su aplicación en América Latina. p.27

²⁷ ACNUR. Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos. San José. Costa Rica: ACNUR. 1992. P.354.

-A) MARCO JURÍDICO NACIONAL.

Como se mencionó con anterioridad, México ratificó la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" en Costa Rica, en 1969, establece claramente el principio de no devolución en su artículo 22, fracción VIII; que se refiere a la no expulsión de extranjeros a otro país donde peligre su vida o libertad.²⁸

Según el artículo 133 constitucional, todo instrumento internacional ratificado por el gobierno, pasa a ser ley suprema, es decir, que adquiere el mismo valor que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁹

Con base en la interpretación internacionalmente reconocida de la regla de la no devolución, México adquiere la obligatoriedad internacional de establecer procedimientos adecuados para la determinación de la condición de refugiado, aún cuando no es parte de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

A partir de 1989, el gobierno mexicano da una imagen internacional ligada a los derechos humanos, creando la Comisión Nacional de Derechos Humanos, contribuyendo de tal manera a impulsar una cultura de respeto a los derechos fundamentales del hombre, que llegó hasta los funcionarios migratorios para el beneficio de los refugiados.

Después de muchos años lidiando con la crisis centroamericana y las perspectivas de solución política, el gobierno mexicano aborda el problema de los refugiados a través de la repatriación, que es el regreso paulatino y voluntario de refugiados a su país de origen, ya sea de manera individual o colectiva, acordando con dicho país, que el retorno se hará en forma ordenada y con garantías para todo el que regrese.

Un significativo avance en esta materia, consistió en la inclusión de la categoría de refugiado en la legislación mexicana, reconociendo jurídicamente la presencia en el país de personas necesitadas de protección, cuya característica no corresponde a los criterios de la categoría de asilado político.

²⁸ Ibid. p.285.

²⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: Esfinge. 1995. p.140.

Antes de las reformas a la Ley General de Población, en que se incluyó, como ya citamos, la categoría de refugiado, hubo reuniones para incorporar dicha figura al derecho interno, pero lo que no se quiso discutir fue la posibilidad de crear una ley autónoma para refugiados, sino que prefirieron incorporar la figura en la mencionada Ley de Población, en su capítulo séptimo.

De igual forma se omitió tratar lo relativo a las disposiciones de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967.

En el artículo 42, fracción VI de la Ley General de Población se enuncia la definición de refugiado:

“Es el extranjero que se interna en el país para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internacionales u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen.”³⁰

En la misma fracción se menciona algunos principios claves de protección internacional como la no devolución y la no sanción por entrada ilegal.

Sin embargo, el artículo 89 del Reglamento de la Ley General de Población, que debería establecer los procedimientos para la práctica del refugio, no dispone criterios suficientes para interpretar la definición, ni señala un procedimiento transparente, con el que la Secretaría de Gobernación pueda resolver cada caso.

Es muy importante que la definición de un procedimiento sea clara, ya que es un principio básico para la protección internacional.

Lo primordial para ofrecer una atención acorde a las circunstancias del caso y respetando los principios básicos del derecho al refugio, es poseer bases firmes, concretas y específicas aplicables al problema en cuestión, lo cual no se puede lograr sin contar con una legislación especial en la materia, que de la pauta para actuar de manera rápida y eficaz, que brinden seguridad jurídica.

³⁰ LEY GENERAL DE POBLACIÓN. Op. Cit. p.49.

B) MARCO JURÍDICO REGIONAL.

En América Latina se vio la necesidad de ampliar la definición del refugiado para facilitar la atención de personas que huían en masa, pero con un nuevo perfil pues no eran perseguidos individualmente, sino víctimas anónimas de conflictos armados en los que no tomaban parte.

La Convención de la Organización de la Unidad Africana, fue el primer instrumento adecuado a esas situaciones.

Diecisiete años más tarde, ante la afluencia masiva de los refugiados centroamericanos, los gobiernos de Belice, Colombia, Panamá, México y Venezuela, adoptaron la "Declaración de Cartagena" (inspirada en la Convención de la OUA)

En realidad esta declaración fue el primer documento en el ámbito latinoamericano que estableció directrices para los gobiernos que enfrentaban flujos masivos de refugiados.

Según la "Declaración de Cartagena", en la definición de refugio, menciona:

*"...de este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región, es aquella que además de contener los elementos de la "Convención de 1951" y el "Protocolo de 1967", considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, su seguridad o libertad, han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público."*³¹

Esta definición corresponde a una situación concreta y a pesar de ser solamente declarativa, ha sido una útil referencia moral para tratar el problema del refugio centroamericano; de hecho ha influenciado en la formación de legislaciones nacionales en la región, como en el caso de México que incluyó en

³¹ ACNUR Op. Cit. p.369.

su Ley General de Población, parte de la definición de la "Declaración de Cartagena".

Continuando con la búsqueda de una solución al problema del refugio en la región, los gobiernos centroamericanos, Belice y México, convocaron en 1989 en la ciudad de Guatemala a la "Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos" (CIREFCA).

Una vez reunidos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el ACNUR, iniciaron un proceso para dar soluciones a la cuestión de los refugiados retornados y desplazados internos, en los que destacan el esfuerzo por la paz, la democracia y el desarrollo en la región. En la CIREFCA fueron adoptados dos documentos que sustentarian el desarrollo de ese proceso:

La "Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos"; y el documento "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados en América Latina."

La importancia del primer documento es vincular una solución a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados con el desarrollo económico y social de la región; por primera vez se establece una plataforma regional que intenta atacar la raíz del problema, así como el de la pobreza.

El segundo documento evalúa los avances logrados en materia de principios internacionales de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con perspectivas para difundirlo y cumplirlo. En ese sentido es un documento de referencia importante para la interpretación de la "Declaración de Cartagena".

C) MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL.

Después de la Segunda Guerra Mundial, debido a la persistencia del fenómeno de los refugiados, se creó en las Naciones Unidas, una entidad encargada de ellos, cuyo nombre es "Oficina del Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Refugiados", (ACNUR), que asumiría, entre otras, la función de proporcionar protección internacional a los refugiados.

La definición comprendida en el mandato del ACNUR es la más amplia dentro del Derecho Internacional. El refugiado es:

"Cualquier persona que se halle fuera del país de su nacionalidad, o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas y no pueda, o debido a ese temor no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad, no quiera regresar al país donde tenía su residencia habitual."³²

En esta definición destacan cuatro elementos:

El primero, es la persona que se encuentra fuera de su país de origen, segundo, lo constituye el impedimento o el rechazo a la protección del gobierno del país de su nacionalidad; el tercero, es que dicho impedimento o rechazo, se debe a los temores fundados de ser perseguido; y el cuarto, es que los temores mencionados, obedecen a razones de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas.

Gracias a los elementos señalados, se facilita la definición práctica del refugiado, en un manual de procedimientos y criterios para determinar tal condición. (Publicado por el ACNUR en 1988)

En 1951 se creó un instrumento con fuerza jurídica para que vaya ligado con el ACNUR; es precisamente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

La definición contenida en este documento es muy parecida a la definición del ACNUR; aunque con la diferencia de que en el artículo 1.A.2 del instrumento en cuestión, se añade el siguiente elemento: "...el temor a ser perseguido por la pertenencia a un grupo social determinado" La concepción contemplada en la citada Convención, se redacta de acuerdo al contexto europeo de las dos Guerras Mundiales, e incluye una limitación temporal:

³² Ibid. p.112.

"...acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951". Esta fecha límite obedecía a la voluntad de los Estados de restringir ante otras situaciones de refugiados existentes o que pudieran surgir.

Con los procesos independentistas africanos y asiáticos en los años cincuenta y sesenta, que provocaron violencia y persecución, aparecieron nuevas situaciones de refugio.

Fue necesario elaborar un Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en 1957; al adherirse el Protocolo y la Convención, los Estados se obligan a aplicar las disposiciones de la Convención sin fecha límite, pero cabe hacer mención de que el Protocolo es un instrumento independiente y la adhesión al mismo no está limitada a los países que son únicamente parte de la convención.

El principio clave de la Convención de 1951 y del Derecho Internacional del refugiado, es el de la no devolución, que significa que ninguna persona puede ser devuelta a su país o a cualquier otro donde su vida o libertad peligren.

Esto representa una prohibición absoluta a la devolución de todo refugiado; es indispensable que los Estados hayan desarrollado procedimientos de determinación en cuanto a la condición de refugiado, que contengan garantías esenciales y estén adecuados a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los solicitantes.

Una vez determinada la condición del refugiado, la Convención establece en su artículo 27, que el gobierno del país que acoge, debe expedir una documentación adecuada a su condición, principalmente para su identificación y prevenir la devolución.

Además la Convención contienen varios principios sobre el trato mínimo que se le debe dar al refugiado (capítulos II, III y IV)

El artículo 35 de la Convención y el artículo II del Protocolo prevén la cooperación de los países contratantes con el Alto Comisionado, en el ejercicio de

sus funciones, y en especial le ayudaran en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones contenidas en ambos instrumentos.³³

Esta colaboración se ha visto, por ejemplo, con la participación del ACNUR, en la elaboración de los procedimientos nacionales de determinación del Estatuto del Refugiado o en su contribución al esfuerzo de los gobiernos en el momento de la recepción de grandes flujos de refugiados.

Los gobiernos que han ratificado la Convención y/o el Protocolo, han adquirido una obligación en los términos de esos instrumentos.

Sin embargo, toda persona que responda a los mandatos del ACNUR, para recibir protección, aun si no es parte de la Convención o del Protocolo, podrán ser ayudados.

El ACNUR puede, a invitación de un gobierno y en base a su mandato universal, trabajar en países que no son parte de la Convención de 1951, ni del Protocolo de 1967; tal es el caso de México.

A los refugiados reconocidos en estas condiciones se les denomina "refugiados bajo mandato".

1.4 DIFERENCIA ENTRE ASILO POLÍTICO Y REFUGIO.

Los términos de asilo y refugio son comúnmente entendidos como sinónimos, ya que a través de ambas instituciones se otorga protección a los individuos que no puedan recibirla de sus propios gobiernos.

No obstante lo anterior, el asilo y el refugio no son realmente lo mismo; aunque sí poseen semejanzas, existen diversos aspectos que distinguen a uno

³³ Ibid p.131. 149.

del otro. Para entenderlo más claramente, veremos enseguida una comparación entre ambas figuras:

En el Derecho Internacional únicamente existe la institución del refugio, en tanto que el asilo es contemplado solamente en el Derecho Interamericano, además de que podemos considerar que se encuentra en una fase letárgica, pese a estar vigente.

Por el contrario, el derecho del refugiado se encuentra en plena evolución, gracias a que al ir cambiando las causas y circunstancias de la figura del refugio, el concepto ha adoptado formas más adecuadas para enfrentar el problema.

Tanto el derecho del asilo como el derecho del refugio son figuras esencialmente humanitarias, pero una característica esencial que las diferencia, es la que se refiere a la calidad de las causas que les da origen, es decir, en el caso del asilo, se trata de motivos eminentemente políticos, mientras que en el refugio poseen un acento completamente apolítico y más bien se origina por circunstancias de violencia generalizada.

Por otro lado, la rama del Derecho Internacional que se articula alrededor del asilo y del refugio, posee dos vertientes: en la primera rigen relaciones entre Estados y en la segunda, es entre el Estado receptor y el refugiado.

En cuanto al ámbito jurídico, existe una diferenciación respecto a los criterios utilizados para el reconocimiento de la calidad del refugiado y del asilado:

Por lo que respecta al asilo, el individuo que solicita protección es perseguido exclusivamente por motivos políticos.

Tratándose del refugiado esos criterios son más amplios, pues se habla del temor fundado de persecución, cuyo motivo no se limita al ámbito político.

Además, para el solicitante de refugio, es suficiente demostrar un temor fundado a ser perseguido, en tanto que el solicitante de asilo, es ya una víctima de persecución.

Quizás una forma más adecuada para comprender la diferencia entre ambas figuras, sea por medio de dos de los ejemplos más significativos y representativos de dichas instituciones.

El primero, se refiere al asilo y podemos ubicarlo en el caso del reconocido activista político ruso, León Trotski, de quien hemos hablado en páginas anteriores.

Como sabemos, Trotski fue líder del movimiento obrero revolucionario ruso, lo que a la larga, lo condenaría a vivir en el exilio.

Aquí encontramos el primer elemento o requisito indispensable para otorgar el asilo: causas o motivos políticos; Trotski se encontraba en franca oposición a la ideología del sistema dominante en su país, es decir, sus ideas revolucionarias y democráticas estaban en contraposición al modo dominante e impositivo de las personas que en ese entonces se encontraban en el poder.

En consecuencia, ejercen sobre él y su familia una cruel y severa persecución, lo que lo obliga a solicitar protección y asilo en distintos países, hasta que llega a México, y es acogido por nuestro gobierno, otorgándole el asilo.

Como podemos apreciar, se trata de una persecución individualizada y sustentada en la ideología meramente política de León Trotski.

Veamos ahora el caso del éxodo guatemalteco, suscitado a principios de la década de los ochenta, el cual, fue precisamente el causante de que se incluyera la figura del refugio en nuestra legislación.

En este caso no se trató de una persecución hacia una determinada persona, sino que dado el estado de violencia generalizada y de sangrientas matanzas en contra de la población, miles de personas huyeron de su país para pedir refugio en México.

Pero no porque los hostigaran de forma individual o por una causa meramente política, lo que ocurría es que su nación atravesaba por un momento en que como

consecuencia de un conflicto bélico, las garantías individuales se encontraban suspendidas y se cometían innumerables abusos y violaciones contra los derechos humanos.

El problema llegó a tal grado, que era imposible salir a la calle sin el temor a ser asesinado de repente y sin motivo alguno. Fueron miles las personas masacradas y otros tantos quienes perdieron absolutamente todo.

Como observamos en los ejemplos, la denominación y el concepto de asilado político y la definición del refugiado, no solo son distintas terminológicamente, sino que también difieren en cuanto a las causales que permiten atribuir a una persona, una u otra calidad.

Son muchos los autores que se refieren a ambos como sinónimos o por lo menos les atribuyen casi las mismas causales aunque observen pequeñas diferencias.

En nuestra opinión, el refugio no se da por motivos políticos y el asilo sí, es decir, concordamos con lo establecido por la Ley General de Población en este sentido.

En conclusión, y de acuerdo a lo establecido por nuestra legislación vigente en la materia, el asilo se va a otorgar mientras se demuestra una persecución política que haya originado su traslado o huida y que ponga en peligro su vida o libertad.

Por su parte, el refugio se otorga cuando la vida o libertad de una persona, se encuentren amenazadas por violencia generalizada o hechos que perturben gravemente el orden público en su país de origen.

En el capítulo siguiente se entenderán más claramente las características del refugio, en virtud de que nos referiremos más ampliamente al éxodo guatemalteco, y seguramente esto nos ayudará a comprenderlo de una manera más sencilla, con ejemplos y testimonios de los verdaderos protagonistas de una triste historia de exilio.

CAPITULO II. EL CASO DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MÉXICO.

2.1 BREVES ANTECEDENTES DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MÉXICO.

En el siglo XII, irrumpieron en el territorio que hoy ocupa Guatemala, pueblos guerreros procedentes del centro de México, hablantes del náhuatl, que originaron una nueva civilización maya.

En el siglo XV, la conquista de Guatemala fue encomendada por Hernán Cortés a Pedro de Alvarado, quien salió de México con hombres y tropas aliadas. Es así como los guatemaltecos empiezan a sentir el duro peso de la extorsión.

El primer siglo de vida independiente de Guatemala se caracterizó por la alternancia en el poder político de fracciones conservadoras, liberales y dictadores personalistas, que reflejan los pequeños grupos oligárquicos.

Posteriormente a la llegada al poder del dictador Manuel Estrada Cabrera, hubo un periodo particularmente triste y de adulación a funcionarios, así como fraudes, enriquecimiento ilícito y explotación de los campesinos. Durante su gobierno, la libertad de escribir y expresarse en público estuvo muy reprimida.

Jorge Ubico Castañeda, quien gobernó entre 1931 y 1944, estableció métodos despiadados de gobierno, el país se encontraba en un lamentable atraso social; no había leyes normativas en relaciones entre obrero y patrón, los campesinos eran obligados a trabajar un mes gratis, además tampoco estaba reglamentada la jornada de trabajo (entre muchas otras cosas negativas).

Los derechos humanos y las libertades esenciales, estaban suspendidas a la voluntad de la tiranía gobernante. Los opositores políticos y, en general, todas aquellas personas que incurrieran en el desagrado del dictador, eran privadas de

su libertad, asesinadas o desterradas, sin un proceso legal, por orden del Presidente.

En las zonas rurales del país donde se encontraba la mayor parte de la población, ni siquiera se contaba con asistencia médica, al mismo tiempo, se censuró la educación por temor a la libre expresión del pensamiento.

Ubico, como todos los dictadores, mostró un deseo de gobernar por sí, sin respetar las leyes; esto produjo la renuncia del dictador, exiliándolo, pero lamentablemente el sistema persistiría, por haber dejado el poder en manos de generales de la misma talla de crueles.

Después de 14 años, el poder se caracterizaba por hacer uso de la ley fuga, el terror y la tortura como mecanismos cotidianos.

El primer gobernante elegido por voto popular, fue el doctor Juan José Arévalo, quien enmarcaba el libre intercambio de ideas y debate político, posteriormente surgió otro gobernante revolucionario: el Coronel Jacobo Arbenz Guzmán, quien tomó las mismas bases que su antecesor.

Castillo Armas una vez en el poder, procedió a dismantelar todos los programas revolucionarios.

La agitada política de Guatemala desde entonces, hasta la presente década, terrorismo, guerrillas, escuadrones de la muerte, tienen sus raíces en aquellos acontecimientos en que la violencia se impuso como fórmula para la solución de disputas.

El régimen de Armas fue duro con el movimiento laboral, disolviendo sindicatos y subrogando la Ley Agraria y el Código del Trabajo, por uno nuevo que marginaba a los trabajadores del campo.

De 1958 a 1962, Ydígoras siguió la misma política del régimen anterior, distinguiéndose su gobierno, por la corrupción, violencia y provocación.

Al asumir el poder Julio Cesar Méndez Montenegro, permitió que oficiales boinas verdes (oficiales estadounidenses) permanecieran en Guatemala; se emplearon tácticas antiguerrillas, sinónimo de matanzas a gran escala:

"Miles de personas de repente encontraron la muerte a manos de pistoleros invisibles bajo la presencia de Méndez Montenegro. Pocas víctimas eran guerrilleros; muchas eran profesionales de clase media que habían apoyado a Arévalo y a Arbenz. Entre octubre de 1966 y marzo de 1969, se calculó que entre tres mil y ocho mil guatemaltecos fueron muertos en la campaña Zacapa-Izabal."³⁴

Para 1970, la situación económica, social y política en Guatemala no había cambiado, llegando así, al gobierno de Carlos Aranda Osorio, quien basó su política en el apoyo de guerrillas. El terror entre la población rural y urbana se intensificó.

De 1971 a 1978, apoyado por Aranda, asumió el poder el General Kjell Eugenio Laugerud García, quien empleó la misma línea de represión que los gobiernos que le antecedieron. La población rural continuó siendo la más afectada social y económicamente.

Años más tarde, después de un golpe de Estado, derrocando al General Romeo Lucas García, es postulado como nuevo jefe de gobierno, el General Efraín Ríos Montt, quien inició una campaña todavía más agresiva que la de sus predecesores: censuró a la prensa, ordenó a tropas especiales que llevaran a cabo matanzas colectivas, etc.

En el primer año de su gobierno fueron asesinados 15 mil guatemaltecos, 70 mil tuvieron que huir a otros países, de los cuales 46 mil, llegaron a México. Aproximadamente 500 mil intentaron vivir en las montañas.³⁵

En general su gobierno se caracterizó por su sistema personalista y sanguinario, siendo el causante de un genocidio incontrolable en el Estado Guatemalteco, debido a que se incrementó la violencia, las torturas, las desapariciones, etc. Es por eso que miles de campesinos iniciaron el éxodo, los que ahora son refugiados en nuestro país.

³⁴ STEPHEN, Schlesinger, et al. Fruta amarga. La CIA en Guatemala. México: Siglo XXI. 1984. p. 273.

³⁵ Ibid. P. 280.

Año tras año, mexicanos y guatemaltecos han cruzado la frontera, para auxiliarse en las labores del campo y el intercambio comercial, basta recordar que durante la Revolución Mexicana, campesinos mexicanos buscaron refugio en Guatemala y a su vez guatemaltecos lo ha buscado en México.

Los guatemaltecos que ha buscado refugio en México, son por lo regular, campesinos indígenas y en un menor número, ladinos y mestizos.

Todos ellos empezaron a cruzar la frontera en 1981 y para 1982 ya había un flujo semanal de 400 refugiados que totalizaron 3000 a principios de 1983, 1500, a mediados del mismo año y 46,000 en 1984.³⁶

A los refugiados los unía una experiencia común: escapar de la violencia. Casi todos habían sufrido la represión y la violencia a nivel comunitario o familiar. Los motivos por los cuales estas personas abandonaron su país fueron varios, entre ellos, el ataque del Ejército.

El hecho es que la mayoría eran campesinos que se vieron atrapados en un conflicto que ponía en peligro sus vidas o que limitaba su capacidad de sobrevivencia.

Desde hace muchos años, los pueblos indígenas conforman los segmentos más pobres y explotados de la sociedad guatemalteca y son blanco de abusos de otros sectores más favorecidos.

2.2 ORIGEN Y CAUSAS DEL EXODO MASIVO.

El origen de la llegada masiva de refugiados guatemaltecos a nuestro país, podemos ubicarlo desde la década de los años cincuenta, en la cual comienzan a suscitarse actos que derivan en conflictos entre la población y el gobierno, lo que décadas más tarde se convertiría en una de las peores guerras civiles del mundo.

³⁶ RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ. Jesús Estudios sobre derechos humanos. Aspectos nacionales e internacionales Colección Manuales 90/2 México CNDH. 1990. p. 190

Las causas principales de esa gran migración, obedecieron fundamentalmente a las condiciones económicas, políticas y sociales que venía atravesando su país y que favorecían enormemente la violación de derechos humanos de los habitantes de esa nación, especialmente de los sectores más pobres y desprotegidos, a través de sangrientas masacres, despojos y severas represiones por parte del Ejército.

Señalaremos brevemente los puntos principales en cuanto a los aspectos económico, político y social, que motivaron, como ya mencionamos, el éxodo masivo hacia la República Mexicana.

Comenzaremos con lo referente al orden político:

A partir de 1954, con el cambio de gobierno, se da inicio a una serie de problemas internos debido a la represión gubernamental que impedía el desarrollo de las organizaciones políticas populares y democráticas.

El pueblo guatemalteco siempre ha estado marginado por los movimientos militares golpistas, los fraudes electorales y sus nefastas dictaduras; basta presentar como ejemplo, al gobierno de Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), durante el cual ocurrieron golpes de Estado, suspensión de garantías constitucionales, secuestros, cárceles, asesinatos, torturas, masacres, trabajos forzosos, etc.

A fines de los años setenta, toda esta represión dejó de ser individualista (hacia líderes, profesores, sacerdotes, etc.) para ejercerse en contra de la población en general, creándose un caos, sobre todo durante el año de 1981, con el gobierno del General Lucas García.

En esa época imperó el aniquilamiento de aldeas y tierras de los campesinos, siendo asesinados la mayoría de ellos incluyendo a mujeres embarazadas y niños. Esto fue el detonante de la huida generalizada de los guatemaltecos.

Con esta política, para el año de 1990, 440 pueblos habían sido devastados (borrados del mapa), un millón de personas desplazadas dentro del país, 250 mil niños huérfanos y 40 mil desaparecidos.

Por lo que respecta a las condiciones económicas que contribuyeron a la búsqueda del refugio, era de esperarse que al estar en crisis el sistema político del país, la economía se viera afectada en sus reservas monetarias, deuda externa, y en consecuencia, se deteriorara cada vez más, el nivel de vida.

El patrimonio del país sufrió muchas veces el aumento de la inflación y la disminución de las exportaciones; la falta de mano de obra y los bajos salarios, el ambiente de terror, propiciaron que grandes sectores de la población decidieran salir de su país para buscar mejores oportunidades de vida y principalmente para salvar su vida, convirtiéndose en refugiados.

Así mismo, la violencia que se generaba afectó a sectores productivos de mucha importancia, tales como la industria petrolera y la turística.

Dentro del ámbito social, este se ha caracterizado por presentar condiciones adversas para la gran mayoría de la población.

De acuerdo con estudios realizados en 1981, se concluyó que el 65% de las familias guatemaltecas eran pobres. La tercera parte se encontraba en extrema pobreza y la mitad de las dos terceras partes no alcanzaba a satisfacer sus necesidades básicas; había mucha desigualdad.

No hay que olvidar que las dos terceras parte del total de las familias viven en el área rural y ahí, la pobreza extrema resulta verdaderamente alarmante.

"El 17% de los habitantes de áreas rurales poseían letrinas para su uso domiciliario o comunal, solo el 3% tenía agua dentro de su casa y apenas el 11% tenía acceso relativamente fácil a ella, el 60% de la población no contaba con una vivienda adecuada, más de la mitad de la población era analfabeta, pero entre los indígenas, el porcentaje llegaba a ser del 80%. Las tasas de mortalidad de Guatemala, eran las más altas del continente."³⁷

Las principales causas de que las tasas de mortalidad fueran tan elevadas y la esperanza de vida al nacer fuera una de las más bajas de América Latina, eran

³⁷ CASTILLO MONTALVO, Rolando. La salud en Guatemala. Cuaderno no. 2 en Ciencia y Tecnología para Guatemala. Año I. Octubre de 1984. P. 21.

las múltiples enfermedades que proliferaban: diarreas, infecciones respiratorias, sarampión, etc., además de la terrible violencia de que eran víctimas.

La falta de derechos, las limitaciones a las condiciones de vida, la discriminación, explican la reacción violenta y armada que se desató y se sigue manteniendo.

De las familias pobres de Guatemala, el estado de supervivencia de las que se constituyen por indígenas es el más crítico, son los más desprotegidos, los que menos tienen, los más pobres, pues los gobernantes siempre los han tenido en el olvido.

Es por eso que en varias ocasiones, han tratado de buscar un cambio en su precaria situación pero lamentablemente, el gobierno se ha encargado de reprimir el menor movimiento, de la manera más brutal que podamos imaginar.

A partir de la década de los setenta, comenzó a crearse un espacio indígena ideológico, en el que los jóvenes, gracias a que empezaron a tener acceso a las Universidades, van tomando conciencia de lo que en realidad significa ser indígena.

De esta forma, podemos hablar de un despertar en el que se van gestando ideas revolucionarias, en pro de la reivindicación de sus derechos no solo como indígenas sino como ciudadanos guatemaltecos.

Con el ingreso de un importante número de indígenas a la educación media y superior, las nuevas generaciones llevan interesantes ideas a sus comunidades y es entonces que se abre la posibilidad de estructurar una lucha indígena más desarrollada que la llevada a cabo en épocas anteriores, al asimilar que la verdadera raíz del problema, era su explotación como pobres y la opresión y discriminación como indios.

"El 1o. De marzo de 1976 el Ejército ocupó Nejab por primera vez y el 19 del mismo mes se inició la represión, siendo asesinados o secuestrados cristianos, dirigentes de cooperativas, directivos de los Comités de desarrollo y organizadores populares. Esto obedeció a que el gobierno empezó a percibir que estas

*organizaciones podían fortalecerse y representar una oposición que cuestionara y pusiera en peligro sus intereses.*³⁸

En consecuencia, las organizaciones prefirieron estar en la clandestinidad, hasta que fueran lo suficientemente fuertes.

Es así que en abril de 1978, surge el Comité de la Unidad Campesina (CUC). Este se formó con grupos independientes o informales; exigía constancia en las tareas por la lucha de los intereses de los trabajadores o de otros explotados guatemaltecos.

La organización observó tres problemas para el campesino:

1) Problemas políticos: represión, asesinatos, tortura, amenazas, falta de organización, redadas para servir en el ejército, control en las aldeas.

2) Problemas económicos: salarios, alto costo en los artículos de consumo básico, condiciones pésimas de trabajo, precios bajos en los productos que vendían, falta de agua,

3) Problemas sociales: salud, desnutrición alta mortalidad infantil, educación y vivienda no desarrolladas completamente.³⁹

La política represiva y los medios de tortura se reconocen en América Latina como los más horribles. De ahí que miles de guatemaltecos se hayan visto forzados a escapar hacia territorio mexicano como única medida para salvaguardar sus vidas.

Antes de cruzar la frontera, los inmigrantes no sabían leer ni escribir, no conocían nada del otro lado de sus aldeas, solo las fincas para trabajar arduamente. Dejaron su tierra porque los obligaron a hacerlo, y por días y noches sufrieron hambre, guardando la esperanza de salvar su vida.

³⁸ ARIAS, Arturo. El movimiento en Guatemala, 1970-1983. En Camacho Daniel y Menjivar Rafael (Coomp) Movimientos populares en Centroamérica. San José. Costa Rica: FLASCO EDUCA. 1985. p57.

³⁹ Ibid. p 59.

La primera noticia que recibió México sobre la llegada de los guatemaltecos, la dio una persona que creyó que eran guerrilleros ya que eran miles que llegaban en lanchas.

Se establecieron en el río Usumacinta, con plásticos de colores atados a varas y ramas para pasar su primera noche fuera de Guatemala. Un delegado de la Secretaría de Gobernación levantó un censo al día siguiente. México, fiel a su política de asilo, tendía una vez más la mano a quienes lo necesitaban.

La gente llegaba sin ropa, sin comida, llenos de terror, algunos arribaban con sus camastros en la espalda con los nervios destrozados por vigiliadas llenas de incertidumbre:

"Estuvimos todavía un par de meses en la montaña, pero después estuvimos obligados a irnos porque ya no teníamos alimentación en la montaña y ya toda la milpa que teníamos sembrada para alimentarnos, el Ejército la fue cortando. Dijimos que lo mejor era irnos, no podíamos vivir en ese país."⁴⁰

Eran apenas los primeros meses, la ayuda no alcanzaba a la velocidad de las enfermedades y en los campos brotaban las cruces que atestiguaban las muertes por males de la pobreza.

La precaria situación de estas personas se complicó aun más debido a que con el proceso de sucesión gubernamental en México, el país atravesaba por una grave crisis económica que se había generado desde finales de los setenta y había llegado al punto más alto en 1982.

El Presidente de la República, Miguel de la Madrid, al tomar su cargo, se encuentra con tasas de crecimiento económico negativas, la inflación era muy elevada, el flujo de capital hacia el exterior para pagar la deuda externa llegó a alcanzar los 101,500,000,000 de dólares en 1988 y continuó la devaluación de la moneda.⁴¹

⁴⁰ TUROK, Antonio. Así empezó el refugio. En CUARTOSCURO. Año V, No. 27. México, Nov-Dic. 1997. p.15.

⁴¹ FREYERMUTH ENCISO, Graciela, et. al. Refugiados guatemaltecos en México: La vida en un continuo estado de emergencia. México: CIESAS. 1993. p. 24.

Los problemas nacionales y la nueva organización durante el cambio de poderes, significaron, entre otras cosas, una atención inadecuada a la creciente llegada de refugiados guatemaltecos.

Gracias a la ausencia de una política clara que guiara a las autoridades migratorias locales, los primeros grupos de guatemaltecos que cruzaron la frontera entre febrero y mayo de 1981 fueron deportados, a diferencia de 300 familias que ingresaron entre mayo y agosto y que fueron documentados con la forma migratoria FM3.

Para 1984, oficialmente se encontraban 46,000 refugiados en Chiapas, sin contar los ubicados en la costa de Tapachula. Sin embargo, la Iglesia católica que trabajó con estos refugiados, reportó un total de casi 93,000 para el mismo año.⁴²

Estos campesinos se establecieron a lo largo de la frontera en cuatro distintas áreas: la costa de Tapachula, el municipio de frontera Comalapa, y las selvas de Las Margaritas y Ocosingo.

Existen varias posibles razones por las que los refugiados decidieron permanecer en lugares tan inaccesibles e inhóspitos: en primero lugar, esas tierras eran las más cercanas a sus pueblos de origen, muchos de ellos estaban exhaustos y no eran capaces de continuar para buscar un lugar mejor, además, existía el temor hacia las autoridades mexicanas por haberse internado ilegalmente.

La población refugiada se integraba en un 65% por infantes, un 20% por mujeres y únicamente un 15% se trataba de varones adultos.⁴³

La estructura de la población de los refugiados y su localización en la selva a lo largo de la frontera, hacía evidente que lo que buscaban era seguridad y no empleo, como algunas autoridades mexicanas difundieron para justificar la repatriación de los refugiados. Durante 1981 y 1982, el gobierno guatemalteco demandó al gobierno mexicano la repatriación de quienes habían cruzado la frontera.

⁴² Ibid. p. 25.

⁴³ Ibid p. 28.

En 1984, ante la persistencia del gobierno de Guatemala y la resistencia de los refugiados, el gobierno de México llegó a la conclusión de que la repatriación acorto plazo no era la alternativa más adecuada.

A) REUBICACIÓN EN CAMPAMENTOS.

El aspecto sintomatológico de los refugiados a su llegada a nuestro país, indica que se encontraban seriamente enfermos, en especial, aquellos que se establecieron en la selva.

Las deplorables condiciones de salud y nutrición que padecieron en México, aunadas al cansancio y a la tensión durante la huida a pie, se vieron empeoradas al tener que vivir en asentamientos sobrepoblados, casas improvisadas, sin agua potable ni instalaciones sanitarias básicas y con abundantes agentes transmisores de enfermedades.

Estas condiciones, además de la desnutrición crónica de los migrantes, determinaron que el paludismo, la tuberculosis, las anemias, la disentería, la hepatitis, el sarampión y la tosferina, fueran las enfermedades predominantes, lo cual provocó que la tasa de mortalidad fuera tan alta, que por ejemplo, en el campamento de "Puerto Rico" en Chiapas, se presentaran de dos a tres defunciones diarias.

La insalubridad era demasiada, a pesar de la atención médica, era imposible controlar las enfermedades. En el campamento que mencionamos en el ejemplo, murieron 90 niños y 10 adultos de una población de 7000 personas en un periodo de tres meses (noviembre de 1982 a enero de 1983), lo que equivale a una tasa de mortalidad de 33/1000.⁴⁴

Cabe hacer mención de que los datos aquí proporcionados, son aproximados, debido a la limitación de información existente durante los primeros meses del refugio, aunque se estima que las cifras señaladas superan considerablemente a las que hemos señalado.

⁴⁴ Ibid. p. 54.

A partir de 1983, se empezó a acumular la información acerca de las condiciones de salud y nutrición de los guatemaltecos: las tasas de prevalencia de enfermedad reportadas fueron de 388/1000 para los campesinos mexicanos y de 829/1000 para los guatemaltecos.

Las tasas de morbilidad, también eran más altas entre la población refugiada, y fueron devastados por epidemias de paludismo y sarampión. Otras enfermedades como la tuberculosis, llegaron a ser de gran magnitud.

Así mismo, las enfermedades psicósomáticas estuvieron presentes como uno de los padecimientos más frecuentes en los grandes campamentos localizados en la selva.

Durante 1983 y 1984 las tasas de mortalidad de algunos campamentos y el número de refugiados que morían en el hospital eran alarmantes. Las tasas de mortalidad infantil fueron de 20/1000.⁴⁵

Los índices de mortandad ponen de relieve las verdaderas condiciones de salud de los refugiados y, en perspectiva, los patrones de morbilidad y desnutrición. Las estadísticas antes mencionadas, nos hablan acerca de las condiciones de vida en que subsistían.

La asistencia médica tuvo poco impacto, principalmente para aquellos que vivían en la selva o en asentamientos muy grandes.

En virtud de que la repatriación no había sido posible (solución para el retorno de los refugiados), y además porque la mayoría no quería regresar a su país, el gobierno de México, pensó en mejorar las condiciones de asistencia a estos migrantes y garantizar su seguridad, por lo que se abocó a la búsqueda de soluciones.

Al mismo tiempo, pretendía evitar fricciones con el vecino país por acusaciones de que los campos de refugiados servían de base para preparar ataques a territorio guatemalteco, por lo que para tal efecto se inició en junio de

⁴⁵ Ibid p. 44.

1984 el traslado de los refugiados que se encontraban en campamentos situados en la frontera.

El traslado se realizó hacia los estados de Campeche y Quintana Roo, esto a raíz de que en los campamentos de Chiapas no estaban a salvo, pues se habían dado incursiones del ejército de Guatemala, arribando a Trinitaria y emboscando los campamentos de "Rancho el Rosario" y "La Hamaca", dejando un saldo de varios muertos y lesionados así como secuestrados. (20 de enero de 1983)

El 2 de febrero de 1983, el Secretario de Relaciones Exteriores entregó al embajador de Guatemala en México, la evidencia disponible de irrupciones de gente armada, provenientes de territorio guatemalteco.

Simultáneamente, el embajador de México en Guatemala, se entrevistó con el Ministro de Relaciones Exteriores de aquel país, con el fin de plantearle la misma circunstancia, obteniendo como respuesta un documento en el que aseguraba que habían sido guerrilleros disfrazados de soldados guatemaltecos.

Más tarde, en la madrugada del 30 de abril de 1984, aproximadamente 200 hombres armados, presuntamente del ejército guatemalteco, cruzaron la línea fronteriza y atacaron a los pobladores del campamento "El Chupadero", situado a 6 Km. De la frontera y habitado por alrededor de 3000 refugiados.

La incursión dejó un saldo de seis muertos y los testigos refirieron actos de tortura, pero la gran mayoría logró escapar hacia el poblado de Las Delicias.

El 3 de mayo del mismo año, por instrucciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el embajador de México en Guatemala, presentó nuevamente otra nota de propuesta al canciller de ese país en la que se responsabiliza al gobierno guatemalteco del hecho, exigiendo una investigación para identificar y castigar a los culpables.

La respuesta por parte del Ministro de Relaciones Exteriores, fue la misma que la de la ocasión anterior, es decir, que se trataba de guerrilleros disfrazados de soldados, agregando que en todo caso, la investigación debía ser iniciada por México, tomando en cuenta que los hechos habían ocurrido en su territorio.

En consecuencia, el gobierno mexicano, emite un comunicado en el que informa de una primera movilización de 4000 refugiados dentro del territorio nacional, reubicándolos de las zonas donde se habían efectuado las incursiones.

Entre 1981 y 1984, el ejército guatemalteco cruzó más de 70 veces la frontera, ocasionado asesinatos y secuestros, incluso de campesinos mexicanos. En respuesta a tales actos, el gobierno de México decidió no repatriar a los refugiados y continuó reubicándolos hacia Campeche y Quintana Roo.

Los refugiados no asimilaban la reubicación por su desconocimiento de las condiciones reales en que se encontraban esas dos entidades a las que serían trasladados, además no querían alejarse de su país.

La urgencia por reubicarlos significó falta de planeación en el traslado y carencia de infraestructura en los nuevos asentamientos.

La COMAR (Comisión mexicana de ayuda a refugiados) ejerció gran presión para que se realizara el traslado.

Por el contrario, la Iglesia católica, el Hospital de Comitán y el Instituto Nacional de Nutrición, manifestaron su decisión de la no reubicación, preocupados por las precarias condiciones de salud y porque afirmaban que para que hubiera un reacomodo de las familias a otro sitio se debía planear cuidadosamente e incluir solamente a aquellas personas en condiciones para poder someterse al traslado.

Cuatro fueron los factores que contribuyeron a que se eligiera reubicarlos en esos dos estados vecinos de Chiapas:

1. La búsqueda de seguridad de los refugiados: esto implicó reducir las tensiones en Guatemala, pues aunque también son estados fronterizos, colindan con El Peten, una de las regiones más despobladas de aquel país, desde donde no había peligro aparente de incursiones armadas; por otro lado, la cercanía con territorio guatemalteco permitiría mantener en los refugiados el regreso como una aspiración y brindaría a las autoridades mexicanas, la posibilidad de conservar la

repatriación como una solución viable, una vez que las condiciones cambiaran favorablemente y pudiera restablecerse la paz.

2. Chiapas, como otros estados del sureste de México, están plagados de conflictos agrarios, en cambio los estados donde se reubicaron los refugiados se caracterizan por una densidad de población muy baja.

3. En Chiapas, los refugiados se encontraban dispersos en más de cien asentamientos, algunos localizados en selva virgen sin otra vía de acceso que la avioneta y la canoa. El procedimiento para llevarles ayuda era complicado y resultaba imposible establecer proyectos productivos.

4. Este último factor, se relaciona con la política interna. Los refugiados establecieron vínculos con ciertos grupos religiosos y privados que les brindaron ayuda en Chiapas; dichos vínculos y el hecho de que la población chiapaneca comparta con la centroamericana no solo características étnicas, sino graves desigualdades económicas, políticas y sociales, llevó a algunos sectores a argumentar que los refugiados puedan ser instrumentalizados a cualquier conflicto social que amenazara el predominio del partido oficial.⁴⁶

El transporte a Campeche y Quintana Roo, se realizó por varios medios, esto dependiendo de la ubicación de los campamentos.

La población guatemalteca que estaba asentada en la selva fue trasladada inicialmente en lanchas y posteriormente por caminos de terracería, hasta llegar al ferrocarril que los conduciría al sur de la ciudad de Campeche, a unas bodegas que se encontraban en los poblados de China y Hechelchakan.

Otros realizaron la mayor parte del traslado en camiones; había casos en los que tenían que viajar de pie durante el trayecto.

Centenares de refugiados pasaron los primeros dos meses en las bodegas, antes de poder instalarse en el lugar destinado para el asentamiento definitivo. En cada bodega se albergaban a 2000 refugiados que no disponían de servicios

⁴⁶ AGLAYO, Sergio et al Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo. Condiciones sociales y culturales. México: El Colegio de México, 1989, p. 18.

sanitarios, ni de una dotación de agua adecuada; se les proporcionó atención médica pero a pesar de ello, muchos murieron.

Las críticas condiciones de los refugiados guatemaltecos, fueron reconocidas por la COMAR y el ACNUR, al evaluar el desempeño de los servicios médicos prestados durante el reacomodo, aunque también responsabilizaron a los propios refugiados, atribuyendo los problemas a sus pobres condiciones de salud y nutrición previa al traslado y a sus deficientes hábitos higiénicos.

La reubicación no implicaba que se cancelara la posibilidad de la repatriación, de tal manera, entre junio y octubre de 1987, más de 500 guatemaltecos aceptaron voluntariamente ser repatriados.⁴⁷

Entre las complicaciones que se presentaron al llegar a Campeche y Quintana Roo, luego de limpiar el terreno y comenzar a construir sus casas, se encontraron con que el suelo era de roca caliza, por lo que al tratar de hacer sus letrinas, era un verdadero problema. Esto determinó la necesidad de realizar un saneamiento periódico.

Así mismo, la escasez de agua, hizo necesario cavar pozos. En Campeche, las tierras eran pobres para el cultivo, lo que obligó a la COMAR, a distribuir una ración más generosa de alimentos que las que repartían en Chiapas.

En Quintana Roo, hubo retrasos en la entrega de alimentos así como escasez, limitándose entonces a entregar únicamente sardinas y harina de maíz.

Las tasas de morbilidad, mortalidad y desnutrición, continuaban siendo muy elevadas; en Campeche se estimó que falleció un 7% d de la población infantil; en Quintana Roo, se reportó que a su llegada morían de dos a tres personas por día. Las causas seguían siendo las mismas.

Para aminorar por lo menos un poco, esta emergencia de salud, la COMAR instaló sus propias unidades médicas, dotadas con diez médicos, un odontólogo, dos nutricionistas y ocho enfermeras que trabajaban en tres campamentos de Quintana Roo.

⁴⁷ COMAR Informe sobre la situación de los refugiados guatemaltecos, México: COMAR, 1987. P. 3.

Unidades similares se instalaron en Campeche. También se creó una red de servicios de salud, para asegurar que los refugiados enfermos fueran atendidos del primer al tercer nivel de atención.

Se construyeron clínicas rudimentarias que no estaban dotadas de agua ni de sistema de refrigeración para mantener los materiales biológicos; la vacunación que era una prioridad, se tuvo que realizar durante las campañas masivas nacionales en lugar de que se diera en las clínicas.

La COMAR continuó distribuyendo una ración de alimentos quincenalmente, sin embargo, la persistente y amenazante desnutrición de los refugiados, impulsó a la creación de programas de vigilancia nutricional y de alimentación, dirigidos a individuos de altos riesgo, como niños con desnutrición severa, mujeres embarazadas, ancianos y personas con enfermedades debilitantes como la tuberculosis.

Estos programas fueron financiados y apoyados técnicamente por el ACNUR y la UNICEF.

A pesar de las desastrosas consecuencias inmediatas de la reubicación, ésta contribuyó a mediano plazo a mejorar sus condiciones de salud; antes de la reubicación en 1984, la tasa de morbilidad en los campamentos de la selva, específicamente Chajul, Ixcan y Puerto Rico, era de 12/1000 y al ser reubicada esta población en Quintana Roo, la mortalidad tuvo un descenso de 7.5/1000, para el primer semestre de 1985 y para el primer semestre de 1986 se redujo a 6/1000.⁴⁸

En 1986, la población en los campamentos de Chiapas era de 20,605 habitantes, distribuidos en 64 asentamientos dispersos a lo largo de la frontera, estos se encuentran hasta la fecha en tres zonas: Las Margaritas, Trinitaria y Comalapa.⁴⁹

A partir de 1985, la COMAR y el ACNUR, formaron una comisión, para evaluar 11 de los 64 campamentos, incluyendo los de nueva creación, cuyo objetivo era

⁴⁸ FREYERMUTH ENCISO. Graciela. Op. Cit. P. 55-56.

⁴⁹ FREYERMUTH ENCISO. Graciela. y HERNANDEZ CASTILLO. R. Aída(Comps). Una década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos. México: CIESAS. 1992. p.83.

conocer las condiciones reales y específicas de cada uno así como evaluar las posibilidades para una nueva reubicación.

En la evaluación realizada, se encontró que cada familia contaba con una champa (vivienda rústica construida con troncos de árboles, techos de lámina de cartón y piso de tierra), cuyos principales problemas eran la escasez de agua potable y la contaminación que había en las pocas fuentes disponibles.

Las condiciones de vida habían mejorado relativamente, pero persistía el fecalismo al aire libre la presencia de agentes transmisores de enfermedades, etc.

Los campamentos grandes contaban con escuelas y clínicas propias, construidas también en forma rústica y prácticamente sin mobiliario ni servicios.

En el año de 1986, al parecer, las condiciones de salud eran más favorables para los refugiados que habían permanecido en Chiapas y podían solicitar atención médica.

Año con año, disminuían los padecimientos transmisibles en los campamentos de refugiados atendidos por el IMSS SOLIDARIDAD hasta 1989, con excepción del año de 1988, en que se notó un incremento respecto al año anterior.

En el mismo año de 1986, el Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo (primer civil en ocupar el puesto luego de 15 años de gobierno militar), realizó una comitiva especial de alto nivel para visitar los campamentos en México.

Los refugiados se mostraron escépticos ante los ofrecimientos de los representantes oficiales de su país respecto a una integración pacífica si aceptaban retornar a Guatemala. El Comité oficial, no aceptó ninguna de las tres exigencias básicas que entonces les demandaban los refugiados:

A) El castigo a los militares que masacraron a sus familiares.

B) La restitución de sus tierras en sus lugares de origen y

C) la seguridad de que no se verían obligados a participar en los programas contra insurgentes del ejército, ni sometidos a rígidos controles militares: *"Si no nos van a restaurar lo que perdimos, si no nos pueden dar justicia, por favor no nos quiten lo poco que hoy tenemos."*⁶⁰

Otros refugiados en Chiapas declararon a la prensa que aun tenían morir en manos del ejército: *"nos van a obligar a hacer patrullas civiles y a estar en contra de nuestra misma gente y si no queremos nos van a matar."*⁶¹

Hemos visto que la reubicación de los refugiados produjo múltiples problemas, por ser tan apresurada, gracias a las incursiones armadas en Chiapas, pero, aunque en un principio se pensó que hubiera sido mejor no efectuarla, porque el gobierno y la COMAR no pudieron llevarla a cabo tal y como lo habían planeado, es innegable que analizándolo ahora, fue preferible la movilización a otras entidades, que someter a los refugiados nuevamente, a un constante estado de terror por las invasiones que se presentaban, por lo que tanto por salud física como mental, fue lo más conveniente, dadas las circunstancias del caso:

*"A pesar de las difíciles situaciones que han vivido los refugiados, se pudo superar la lectura, la educación... tenían ya sus organizaciones religiosas, culturales, de jóvenes, de mujeres y hasta sus representantes. Gracias a su paciencia y a su madurez, se pudo responder a este reto de la vida..."*⁶²

B) SITUACIÓN ACTUAL DE LOS REFUGIADOS.

Han sido muchos los refugiados que han expresado su deseo de permanecer en México y no regresar jamás a su país de origen, aunque una cantidad importante de personas, han considerado el retorno, como la solución más adecuada a sus propios intereses.

⁶⁰ HERNANDEZ CASTILLO, Rosalva. Aida La experiencia del refugio en Chiapas: Nuevas relaciones en la frontera sur mexicana. México: Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C., 1993. p 67.

⁶¹ RIQUELME FERNANDEZ, Ethel. Repatriación en La Jornada. México. 1°. De julio de 1986. p. 20.

⁶² VALTIERRA, Pedro. El rostro del refugiado en CUARTOSCURO. Op. Cit. P. 6-7.

Desde 1984, comenzaron a llegar a Guatemala algunos migrantes, de manera voluntaria, pero fueron muy pocos. Ya en 1992, previamente organizados, los refugiados acordaron con las autoridades guatemaltecas los términos de su regreso e inician entonces, los retornos masivos.

El primero de ellos se efectuó en el mes de enero de 1993: desayunaron en la madrugada y a las 7:00 A.M. comenzó la inspección migratoria, realizada por ambos países para asegurarse de que viajaban únicamente los que se habían inscrito para ese retorno.⁵³

En el encabezado del convoy, venía una camioneta de la COMAR y enseguida una del ACNUR. 2390 refugiados eran transportados en 70 autobuses.

Puede decirse que este primer retorno colectivo y organizado, cumplió con los hasta ese día refugiados, cruzando la frontera en condiciones de seguridad y dignidad:

*"Quienes salieron de Guatemala con el llanto en los ojos, hoy retornan con el rostro cubierto de dignidad, como ejemplo de lucha, de sacrificio; como ejemplo de que nunca se olvidaron de la madre tierra. Hoy en día, lo que se pudo aprender sin el miedo a la represión se está llevando de regreso a nuestra patria. Es un hecho histórico que nunca se borrará en Guatemala. Es la esperanza de mucha gente."*⁵⁴

Así, para julio de 1997, eran 34,870 los refugiados que habían salido de México hacia Guatemala.

En relación a los que se quedaron en México, y que no tienen ningún interés en retornar a su lugar de origen, expresan que están mucho mejor en México que en Guatemala pues allá no tienen nada y no creen en lo que su gobierno les ofrece si se deciden a regresar. Afirman que sería más doloroso perder lo que han logrado aquí, que continuar lejos de su tierra natal y enfrentarse al fantasma de la miseria e incertidumbre.

⁵³ RANDRE, Petrich Mañana serán repatriadas familias de guatemaltecos refugiados en México. En La Jornada. México. 23 de enero de 1993. p. 12

⁵⁴ VALTIERRA, Pedro Op. Cit. P. 7

" En Guatemala vi como mataban a mis dos hijos pequeños, asesinados... Para algunos estar cerca de las tumbas, de los huesos de nuestros muertos, que es una creencia ancestral, los ha movido al retorno. Para otros es más fuerte lo que hemos construido aquí (en México).". (Víctor Estrada, refugiado en Campeche).⁵⁵

Estas personas tienen ya 17 años de refugio en la República Mexicana y mucho ha ocurrido desde entonces: los jóvenes se han casado y han fundado familias, gran cantidad de niños han nacido en nuestro país y las mujeres y hombres han retomado su vida productiva en el campo y otras actividades.

Regresar no es una solución alentadora para todos, sin embargo, la condición de refugiado no puede ser eterna, su misma definición señala que se trata de una situación temporal.

México resultó para ellos un espacio para formar una nueva vida, un lugar donde el gobierno mexicano y el apoyo de instituciones como el ACNUR, les brindaron la oportunidad y la asistencia para tratar de reconstruir sus vidas.

Es por ellos que muchos se niegan a abandonar lo poco que hoy tienen, además, el temor a la guerra no ha desaparecido.

No bastó la firma del último Acuerdo de Paz, el 29 de diciembre de 1996 en Guatemala que culminó con un largo proceso de acuerdos preliminares entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (representativa de la insurrección armada).

Han ocurrido hechos que hacen dudar de la estabilidad de la paz, como lo sucedido con motivo del aniversario del 20 de octubre de 1944, en que uno de los comandos descolgó el pabellón nacional de su asta y levantó de nuevo una bandera de la subversión, solo dos meses antes del citado Acuerdo de paz.

Así mismo, se ha tenido conocimiento de secuestros llevados a cabo por integrantes de la Organización Pueblo en Armas (CORPA) en contra de distinguidos miembros de la sociedad guatemalteca.

⁵⁵ RODRIGUEZ, José Angel La esperanza encuentra respuestas. En CUARTOSCURO. Op Cit. P. 24

Este tipo de situaciones son interpretadas por el pueblo como actitudes en contra de una paz duradera.

Otro de sus grandes miedos es la cuestión de que tienen la certeza de que al llegar no tendrán empleo, ni tierra para producir, y aun cuando en México su situación también es difícil, no se compara a tener que comenzar desde cero y con la angustia de no saber si tendrán alimentos para sus hijos, pues saben que las fincas que el gobierno les ha prometido son infértiles; están conscientes de que para ellos solo dejan las tierras de peor calidad.

Teniendo en cuenta todos los aspectos que hemos mencionado, el gobierno mexicano ha declarado que los guatemaltecos que aun permanecen en territorio nacional, tienen la opción de regresar o permanecer.

A los que quieran el retorno, se les otorgará la calidad de No-inmigrante, para poder así regularizar su situación legal. Por otra parte, a aquellos guatemaltecos que decidan radicar en México, se les otorgará la calidad de Inmigrante.

A través de cualquiera de ambas calidades migratorias, los guatemaltecos podrán transitar libremente por el territorio mexicano y desarrollar actividades lucrativas y remuneradas.

Los inmigrantes conservaran la nacionalidad guatemalteca, pero aquellos que tuvieran hijos nacidos en México o bien, estén casados con mexicanos, podrán obtener la nacionalidad mexicana.

La política de integración, en 1998 ha permitido regularizar la situación de 7933 refugiados, de los cuales 2143 volvieron a Guatemala este año.

La más reciente entrega de documentos migratorios ocurrió en mayo del presente año, donde el gobierno de nuestro país entregó 575 cartas de naturalización y 409 documentos FM2. Y se encuentran en trámite ante el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1695 cartas de naturalización y 3111 FM 2⁵⁶

⁵⁶ Información proporcionada por la COMAR: Dirección de Asistencia y Desarrollo. 1998.

Al mismo tiempo, continúan las repatriaciones como la efectuada en julio de 1998, y se espera que pronto concluya este proceso e retornos masivos.

Funcionarios del ACNUR subrayaron ante la prensa nacional e internacional, que México es el único país en el mundo que además del asilo y refugio tradicionales, ha propiciado la integración de los propios refugiados al país que los recibe.

En abril de este año, Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz, reveló durante su visita a México, que trabaja junto con nuestro gobierno para que en un futuro próximo, los refugiados guatemaltecos, cuenten con la doble nacionalidad, tal como ocurrirá con los mexicanos en el extranjero.

2.3 OPINIÓN PERSONAL.

Para concluir este capítulo, es conveniente formularnos algunos cuestionamientos en torno al controvertido tema de los guatemaltecos que se refugiaron en nuestro país.

Aún cuando no pocas personas insistieron en que se les tendría que haber negado su permanencia en el territorio nacional por considerar que se contribuía a recrudecer ciertos problemas como la crisis económica, lo cierto es que tanto por tratados internacionales vigentes como por simple calidad humana, resultaba inconcebible no proporcionarles ayuda ante la difícil situación que vivían.

Entonces, lo que cabría discutir sería lo relativo al apoyo que se les brindó, con objeto de mostrar que el refugio es más que la simple aceptación de la presencia de extranjeros que huyen de sus lugares de origen por las causas que ya todos sabemos.

Durante el desarrollo del presente capítulo pudimos observar que México les dio esperanzas no solo de salvar sus vidas sino de tener un ambiente de tranquilidad que hacía mucho no sentían, pero no obstante, ese objetivo no pudo llevarse a cabo como se esperaba.

En primer lugar, cuando se presentó el éxodo masivo de centroamericanos, la figura del refugio no se encontraba regulada en nuestra legislación y ni si quiera se le hacía mención alguna, lo cual, sumado a la imprevisión de un problema de tales dimensiones, coadyuvó a la generación de situaciones verdaderamente delicadas, que derivaron en la muerte de grandes cantidades de guatemaltecos y en un inadecuado manejo de la problemática.

México cumplió con permitirles que se internaran en el país pero eso no fue suficiente, porque se trataba de personas que llegaban en condiciones de salud extremadamente críticas además de los trastornos psicológicos obvios de toda persona que sufre lo que ellos sufrieron.

Afortunadamente se contó con la intervención de Organizaciones Internacionales como el ACNUR, ya que de no ser así, el destino de los refugiados hubiese sido francamente desastroso.

Opinamos que un país como México, que ha participado en la celebración de Convenios y demás instrumentos internacionales en la materia, se compromete a proporcionar una asistencia más efectiva al aceptar otorgar refugio.

Esto no significa que el gobierno los mantenga indefinidamente o que se conviertan en una pesada carga para la nación, pero se debería haber hecho mayor énfasis en la creación de sistemas de producción para el consumo personal de los campamentos de refugiados así como en la generación de modos de autofinanciamiento de los poblados que se formaron.

Lo anterior quiere decir que al tiempo que los propios refugiados trabajasen para ellos mismos, colaboraran en el desarrollo del país. Así, en lugar de ser un lastre para la economía nacional, se les daría la posibilidad de obtener el sustento para sus familias y no estar atendidos a la ayuda que los organismos humanitarios y el propio gobierno les otorgara.

Estamos conscientes de que llevarlo a la práctica no es nada sencillo e incluso pudiera considerarse utópico, pero no olvidemos que estas personas realmente tenían deseos de forjarse una nueva vida y con tal de no padecer otra vez los horrores de la guerra, estaban dispuestos a trabajar incansablemente por lograrlo, por lo que con el debido apoyo, no hubiera sido tan difícil lograrlo.

En síntesis, la figura del refugio es un todo sumamente complejo, que implica una serie de problemas y responsabilidades, considerando que son personas que necesitan alimento, vestido, habitación, servicios básicos y de salud, etc.

No se puede esperar que todo se los consiga fácilmente el país que los recibe, pero tampoco se puede ser indiferente o pensar que con recibirlos basta.

Por otro lado, al regularse la figura del refugiado en nuestra legislación a partir de 1990, se determina que su presencia será temporal, pero esa temporalidad, así como puede ser corta, existe la posibilidad de que las causas que ocasionaron el problema se alarguen.

De tal forma como ocurrió con los guatemaltecos que ya tienen más de 15 años en México, y el problema en su país apenas comienza a solucionarse pues aunque ya tiene cierto tiempo la última firma por la paz, se requiere de preparar los lugares a los que llegaran las personas que huyeron; recordemos que el conflicto bélico devastó sus propiedades.

Además, quien nos dice que no volverá a suceder un hecho como este, en un futuro, o tal vez peor, y que los escasos preceptos con que contamos serán insuficientes.

Es por las razones que aquí hemos expuesto, que a nuestra consideración, se precisa de una regulación específica en la materia, que permita un manejo adecuado de una cuestión tan delicada como es el refugio, tomando en cuenta que se encuentran en juego aspectos tan importantes como son los derechos humanos.

No podemos considerar que se trate de un problema ya resuelto y que no se volverá a repetir. Siendo realistas, y dadas las condiciones que se viven en varios países de Latinoamérica, un problema como el guatemalteco o salvadoreño, son susceptibles de generarse nuevamente. Incluso en países europeos, africanos o asiáticos, este tipo de lamentables sucesos están ocurriendo actualmente, y la distancia que nos separa de ellos no es un impedimento, para que en un momento determinado, vuelvan su vista hacia México, como ha ocurrido en épocas anteriores.

CAPITULO 3. EL ASILO POLÍTICO Y EL REFUGIO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

3.1 LA PRACTICA DEL ASILO EN MÉXICO.

La práctica del asilo se ha consolidado como precepto de política exterior. En nuestro país, diversas personalidades de distintos ámbitos, político, artístico, intelectual, etc., han buscado protección, amparándose en esta figura. Como ejemplos podemos mencionar a Víctor Manuel Haya de la Torre, León Trotsky, Luis Buñuel, Rigoberta Menchú, Ofelia Guilmain, entre muchos otros.

Esta tradición continua vigente en la legislación mexicana; el artículo 15 de nuestra Constitución alude, aunque de forma indirecta, al derecho de asilo al determinar que está prohibida la celebración de tratados de extradición de reos políticos.

Por su parte, la Ley General de Población y su reglamento, lo contemplan expresamente en sus artículos 42 y 88, respectivamente.

El asilo en México ha sido fundamentalmente diplomático, a diferencia del territorial que se ha practicado en menor proporción.

Recordemos que el asilo territorial es aquel que las autoridades migratorias otorgan a un extranjero que huye por motivos políticos de su país, que se ha introducido en territorio nacional para recibir protección del Estado mexicano. Un ejemplo es el asilo concedido a León Trotsky.

La diferencia con el asilo diplomático es que éste es el que se concede por un Estado en la sede de su legación (embajada) o en un barco detenido en las costas del Estado, a un sujeto cuya situación transitoria, requiere de una calificación política en la sede diplomática del país asilante. La práctica de este asilo está sujeta a acuerdos regionales.⁵⁷

⁵⁷ CARRILLO, FLORES, A. El asilo político en México, Revista Jurídica Vol II México: Universidad Iberoamericana, Julio de 1979, p. 9

A) PROCEDIMIENTOS LEGALES PARA OTORGAR EL ASILO.

Antes de abordar este punto, mencionaremos algunas características del asilo, de conformidad con el derecho interamericano y la legislación mexicana:

El asilo es individual y se concede a personas perseguidas por motivos o delitos políticos.

El otorgamiento del asilo es un derecho del Estado asilante, más no una obligación; la decisión de conceder el asilo es competencia exclusiva del Estado asilante, así como calificar la naturaleza del delito o los motivos de la persecución.

No hay limitaciones para otorgar el asilo, en vista de que las convenciones sobre asilo de La Habana, Montevideo y Caracas, reconocen al Estado que otorga el asilo, absoluta libertad para concederlo y admitir en su territorio a las personas que juzgue conveniente, con excepción de la limitante que vimos en el capítulo primero de la presente investigación.

El país receptor no está obligado a explicar porqué concede el asilo, este no se ofrece ni se estimula, ya que eso implicaría inmiscuirse en los asuntos internos de otros países.

Los derechos y obligaciones del asilado serán los mismos que los de los nacionales, excepto aquellos que estipula la legislación vigente de las convenciones, al igual que todos los extranjeros autorizados a internarse o a residir en México, que por ejemplo, no pueden intervenir en los asuntos políticos del país.

El país que otorga el asilo está obligado a no devolver al asilado a su país de origen, ni a lugar próximo de dicho Estado, sin que medie la voluntad expresa de la persona en cuestión. El país de origen del asilado, puede requerir al país asilante, la internación de sus autoridades para la vigilancia de los asilados, la cual no podrá extenderse por más de 30 días, y deberá ser hasta una distancia prudencial de sus fronteras.

La ausencia del reconocimiento de un Estado por parte de otro, no impide el derecho a conceder el asilo; así mismo, el asilado en cualquier momento puede renunciar al asilo político, ya sea diplomático o territorial.

Las convenciones vigentes señalan dos casos en que no procede el asilo:

1. No procederá el otorgamiento de la protección si no existen elementos para pensar que la persecución de que es objeto el solicitante, tiene un propósito político.

2. A los desertores de fuerzas armadas de mar, tierra y aire, con excepción de que los hechos que motiven la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político; tampoco se otorgará a personas que utilicen medios inhumanos como el secuestro, robo de bancos, terrorismo, etc.

De acuerdo con los lineamientos del servicio exterior mexicano, el jefe de misión o encargado, será el responsable del otorgamiento del asilo, a las personas que lo soliciten, si llenan los requisitos que se estipulan en las convenciones de Caracas de 1954 sobre la materia y si se ajustan a los criterios de la cancillería mexicana.

En términos generales, se podría decir que es indispensable tener presente que se trata de una acción humanitaria y que hay que conocer la política local y el manejo de la opinión pública del país donde se encuentra la embajada, para tomar un criterio político en torno a las solicitudes de asilo.

Se trata de una facultad del jefe de misión, la cual ejerce bajo su estricta responsabilidad.

Esta decisión es obligatoria para todas las autoridades mexicanas, debido a que se concede el asilo en cumplimiento de convenciones internacionales ratificadas por México y por tanto, son legislación vigente.

El asilo se otorga en legaciones, navíos de guerra y campamento o aeronaves militares, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos

para habitación de los asilados, cuando el número de éstos exceda la capacidad normal de los edificios.

Para fines de las convenciones vigentes se entiende por legación toda sede de misión diplomática ordinaria. Sin embargo, no pueden constituir recinto de asilo, los navíos de guerra o aeronaves militares que estuvieren provisionalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación.

Cada caso concreto debe ser tratado individualmente por el jefe de misión que reciba la solicitud de asilo, con objeto de examinar todas las circunstancias que en cada caso ocurran y para reunir la mayor información posible y tomar una decisión en base a ella y en las orientaciones generales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El otorgamiento del asilo diplomático procede solo en casos de urgencia y por el tiempo requerido para que el asilado pueda salir del país con las seguridades que deberá dar el Estado asilante.

Los casos de urgencia están señalados en las convenciones, en las que se mencionan aquellos en que el individuo sea perseguido por motivos políticos y por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades y cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad y no pueda de otra manera obtener seguridad para su persona. Corresponde al jefe de misión apreciar cuando existe un caso de urgencia.

El jefe de misión deberá comunicar de inmediato a la Secretaría de Relaciones Exteriores, el otorgamiento del asilo diplomático y en su caso la concesión del salvoconducto por parte del Estado territorial.

Así mismo, procederá a elaborar una nota formal a la cancillería local dando aviso del asilo otorgado. En esta nota no se dan explicaciones de las razones por las que se concedió el asilo.

Si el país del asilado no es parte de la convención de Caracas, pero sí de la de La Habana de 1928 y/o de la de Montevideo de 1933, se mencionará en la nota formal; en caso de que no haya ratificado ninguna de las cuatro

convenciones o las haya denunciado, se invocará la convención de Caracas de 1954.

Es requisito para otorgar el asilo, que el solicitante esté presente en la embajada, lo cual quedará expresado en la nota formal. No sería legítimo se el jefe de misión o agente de la embajada conduce al solicitante a la embajada pues sería una intervención en los asuntos internos de otro país.

Quizás la única excepción a esta regla sería cuando se trata de salvar la vida del jefe de Estado en caso de Revolución o golpe de Estado, a condición de que lo solicite el propio interesado. El artículo 8 de la convención de Caracas dice que la concesión del asilo debe ser notificada a la mayor brevedad posible.

Sin embargo, podría haber una excepción si el jefe de misión tiene dudas sobre la procedencia del asilo y requiere de más tiempo para obtener información adicional y así formar su criterio.

Si además del salvoconducto es necesario obtener documentación que permita la salida de algún miembro de la familia del asilado, la gestión no deberá hacerse por nota formal, sino de manera informal ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o con permiso de las autoridades respectivas.

El salvoconducto se solicita para que el asilado pueda salir del país. Si el destino del asilado fuese a un país distinto a México, el arreglo se hará verbalmente y no por medio de nota formal.

Cuando se presenten solicitudes de asilo en un horario fuera de servicio en el que el jefe de misión no esté en condiciones de verificar la petición del asilo, el funcionario asilante podrá aceptar a la o las personas, con la condición de firmar una carta que contenga lo siguiente:

La explicación de que a la persona que solicita el asilo se le acepta en calidad de huésped y que el solicitante concuerda en desalojar pacífica y voluntariamente los locales de la embajada inmediatamente al día siguiente, si el funcionario asilante estima que la petición ni reúne los requisitos una vez que haya analizado el caso.

Cuando se va a trasladar a la persona que pidió el asilo y se encuentra otra nación entre el Estado asilante y el Estado donde radica la embajada, el tercer país deberá permitir el acceso del asilado por su territorio, sin otro requisito que el de la exhibición del salvoconducto, la visa y la constancia de la calidad del asilado, otorgada por la misión diplomática que acordó el asilo.

Cabe mencionar que durante el transcurso del viaje, la persona que va a ser acogida se considera bajo la protección del país que lo asila.

Cuando haya una ruptura de relaciones entre Estados, esta no va a extinguir el asilo, simplemente obliga al país asilante a que los asilados salgan junto con un representante diplomático a otra nación que quiera acogerlos, si esto no fuere posible, deberán ser entregados a un tercer Estado que sea parte de la convención sobre asilo, si esto último tampoco es posible, deberá entregarlos a un Estado que no sea parte pero que acepte mantener el asilo.

Le serán negadas las solicitudes de asilo a delincuentes comunes, pidiéndoles que abandonen voluntariamente la embajada, o se pedirá ayuda a la autoridad local para sacarlos de la legación, pero no para entregarlos. No podrá juzgarlos por delitos políticos anteriores al momento de la entrega.

En cuanto a la terminación del asilo, el funcionario asilante, por ningún concepto aceptará retirar o modificar la comunicación del asilo sin la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁵⁸

El asilo se dará por terminado:

a) Cuando lo solicite el asilado. En este caso el jefe de misión levantará un acta que firmará el asilado antes de abandonar el local diplomático, en la que este se desista libremente del asilo y exprese los motivos de su decisión.

b) Cuando el gobierno del Estado territorial, ofrezca garantías respecto de la seguridad del asilado, asegurando que éste no será perseguido político no se le perseguirá por actividades políticas anteriores a la fecha de concesión del asilo. Para tal efecto, el jefe de misión procurará que las garantías le sean dadas por

⁵⁸ IMAZ. Cecilia. Op Cit. P 61

escrito. Si esto no sucede así, aceptará las seguridades verbales, indicando al funcionario de la cancillería del Estado territorial, que a fin de estar seguro de interpretar fielmente sus palabras, redactará un telegrama abierto a la Secretaría de Relaciones Exteriores cuyo texto desearía someter a su consideración⁵⁹

En lo que se refiere al asilo territorial, los procedimientos de ingreso al país, son los siguientes

Si un extranjero llega a territorio mexicano por persecuciones políticas, el gobierno lo aceptará provisionalmente mediante las oficinas de migración. Mientras la Secretaría de Gobernación soluciona si procede o no el asilo, la oficina de migración rendirá informe lo antes posibles, de la llegada del solicitante de asilo, al Servicio Central.

El solicitante de protección deberá dar todos sus datos personales y los motivos por los cuales es perseguido, presentando la información necesaria para facilitar su identificación.

Una vez obtenido el asilo territorial a cargo del Servicio Central, la oficina de migración levantará un acta en la cual se asentarán nuevamente los datos del asilado. Se le otorgará constancia de legal estancia en el país, en tanto se obtiene el documento migratorio correspondiente a su calidad

Como excepción la admisión de un extranjero pidiendo asilo, se encuentra el caso en que aquel venga de un país distinto de aquel en que se haya ejercido la persecución política, amén que haya estado en calidad de transmigrante (siempre que esté debidamente comprobado).

A continuación explicaremos los trámites que el extranjero debe llevar a cabo a fin de regularizar su estancia en México:

En primer lugar, el extranjero deberá presentar ante la Delegación de Servicios Migratorios de la Secretaría de gobernación, el pasaporte de su país con la anotación consular de su asilo, si no cuenta con él, deberá presentar el salvoconducto expedido por el gobierno del país de donde proviene.

⁵⁹ Ibid. p. 63

Al expedirse el oficio de permanencia como asilado político, se señala un plazo de treinta días para acudir a la oficina de expedición de documentos migratorios, a efecto de que se expida la forma migratoria correspondiente.

El asilado debe revalidar su documentación anualmente, dentro de los treinta días antes de su vencimiento (artículo 101, fracción VII, inciso d) del Reglamento de la Ley General de Población), presentando una solicitud por escrito, remitiendo su documento migratorio, y acompañando la solicitud con una constancia de que continua desempeñando la actividad que le fue autorizada, con indicación del sueldo que percibe, el pago de derechos por servicios migratorios (artículo 8, fracción IV, artículo primero, 2o. párrafo y artículo 17 de la Ley Federal de Derechos Fiscales).

También deberá anexar la última declaración de impuestos de la empresa y solicitar la revalidación para su cónyuge e hijos, acreditando que subsiste el vínculo matrimonial, y que éstos últimos viven a su lado y bajo su dependencia económica.

Para que los acompañantes del asilado (esposa e hijos) puedan ingresar al territorio bajo la misma calidad de asilo, se tendrá que comprobar fehacientemente el parentesco.

Si viven en el extranjero, el asilado podrá, previa comprobación de dicho parentesco, solicitar se les otorgue oficio de internación con la calidad de acompañantes de asilado político, con objeto de reunirlos en el país.

Para la autorización de un trabajo, una vez que el asilado haya obtenido un empleo, el requisito para poder desempeñarlo es la presentación de una solicitud ante el Departamento de Asilados Políticos, entregando la siguiente documentación:

Carta oferta de trabajo (de preferencia fuera del sector público), con especificación de cargo, sueldo y actividad a realizar, acreditando la existencia y funcionamiento legal de la empresa

Documento migratorio para que en él se efectúe la anotación correspondiente.

Si el asilado desea cambiar de actividad o trabajo, es necesario que presente una solicitud por escrito, la carta oferta del nuevo empleo (con los mismos requisitos que en el caso anterior), carta de baja del antiguo empleo y el documento migratorio correspondiente.

El asilado político para poder contraer matrimonio en territorio nacional con ciudadano (a) mexicano (a), deberá solicitar en el Instituto Nacional de Migración, por conducto del Departamento de Asilados Políticos, le otorgue la autorización, conforme a lo establecido en la Ley General de Población, acompañándolo con su acta de nacimiento, constancia de solvencia económica, original del recibo de pago de derechos del trámite y el documento migratorio.

Para reponer un documento migratorio por el desgaste de las páginas, por el deterioro o en caso de extravío, tendrá que llenar una solicitud por escrito; además deberá presentar un acta levantada en la Delegación que le corresponda a su domicilio.

Cuando un extranjero asilado desea realizar un cambio de calidad migratoria, no procede el cambio si se encuentra bajo la condición de asilado político, en virtud de que su ingreso a territorio nacional se debió a problemas políticos.

Sin embargo, se considera la posibilidad de dicho cambio, cuando la Secretaría de Gobernación lo estime conveniente o cuando el asilado decida renunciar al asilo.

Si el asilado o los acompañantes desean cursar estudios a nivel medio superior y superior, deberán solicitar un permiso, anexando la solicitud con el documento migratorio que corresponda, la constancia de solvencia económica y la constancia firmada por una persona autorizada de la escuela donde estudiará, con especificación de la carrera que pretende cursar.

En los casos en que el asilado requiera salir del país, es necesario que obtenga en el Departamento de Asilados Políticos, el permiso correspondiente, entregando su documento migratorio, mismo que se le devolverá al regresar al país. El extranjero podrá ausentarse del país con dicho permiso, únicamente durante el tiempo autorizado por el citado Departamento.

Si el asilado carece de pasaporte, este puede ser sustituido por el documento de identidad y viaje que expide la Secretaría de Relaciones Exteriores, a solicitud del asilado y con oficio de la Secretaría de Gobernación, previa advertencia de que si se presenta después del plazo autorizado para ausentarse, se le cancelará el asilo.

En cualquier momento, el asilado tendrá la responsabilidad de renunciar al asilo político concedido, sea diplomático o territorial, presentando por escrito su renuncia expresa al mismo.

El Departamento de Asilados Políticos, le expedirá un oficio de salida definitiva para que abandone el país. Si el extranjero cuenta con familiares que dependan económicamente de él, que tengan la calidad de acompañantes de asilado, éstos también deberán desistirse, y se les dará su respectivo oficio de salida definitiva.⁶⁰

3.2 LA PRACTICA DEL REFUGIO EN MÉXICO.

Después de que nuestro país había brindado ayuda a gran cantidad de asilados que llegaron a territorio mexicano, se enfrentaría a un nuevo problema en lo que se refiere a la protección de extranjeros que por determinadas circunstancias deben huir de su lugar de origen.

Estamos hablando de la llegada de miles de centroamericanos que buscaban refugio en México, a fin de salvar sus vidas, en virtud del difícil sistema político de sus respectivos países, que había ocasionado una grave situación en la que predominaba la violación a los derechos humanos (finales de la década de los setenta).

El gobierno mexicano aceptó otorgar el refugio, fundamentalmente por tres motivos: una larga y consistente tradición de asilo y por otro lado, por la percepción tan cercana que tuvo del conflicto centroamericano, y al sentimiento de hermandad que desde siempre nos ha unido con ellos.

⁶⁰ LEY GENERAL DE POBLACION Op Cit P. 97-98

Sin embargo, el manejo adecuado del problema de los refugiados, tardó varios años, pues el gobierno de México no estaba preparado para hacerle frente a una situación tan difícil, sobretodo porque el número de extranjeros que buscaban ayuda de nuestro país, iba en aumento.

A medida que el problema se convirtió en un tema de preocupación mundial, el país fue sujeto de juicios de diversas organizaciones internacionales oficiales y no gubernamentales, que sin duda influenciaron en la política de la Nación.

México no tuvo muchos problemas ante la primera oleada de refugiados centroamericanos, gracias a que éstos acudieron a nuestro territorio en cantidades pequeñas, recibiendo hospitalidad y apoyo.

La segunda oleada se asentó en centros urbanos y se fundieron en el medio ciudadano mexicano. Por su alto número, el gobierno creó en el año de 1980 la COMAR (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados), sin que aún existiera la categoría de refugiado en nuestra legislación.

Posteriormente, a finales de 1981 y principios de 1982, comenzó un flujo mucho mayor de centroamericanos, principalmente guatemaltecos, quienes a raíz del recrudecimiento de la guerra en su país, huyeron hacia nuestro territorio, buscando ayuda.⁶¹

Algunos meses después de iniciado el éxodo masivo de éstas personas, México aceptó el compromiso para con los refugiados.

Es así que en 1982, el ACNUR firma un Acuerdo de sede que le permite establecer una oficina en la ciudad de México con objeto de colaborar con el Gobierno mexicano en la atención del problema de los refugiados.

En el año de 1983, la cifra oficial de refugiados en el país era de 38 mil, y continuaban arribando masivamente éstas personas aun por varios años, lo cual tomó desprevenidas a las autoridades mexicanas, quienes a pesar de tener conocimiento de una antigua tradición migratoria de guatemaltecos hacia nuestro país por motivos laborales o familiares, nunca previeron un flujo de la magnitud

⁶¹ ACNUR. Un instrumento de paz. Op. Cit. P. 43

que en ese momento se presentaba, al grado de convertirse en un problema no solo regional sino internacional.

Por este motivo se hizo necesario que la COMAR y el ACNUR firmaran un Acuerdo de cooperación para la elaboración y financiamiento de programas destinados a la atención de los refugiados. Gracias a las acciones emprendidas de manera conjunta por estas instancias, se logró una mejor cobertura.

La política mexicana ha sido consecuente en términos generales, pero en algunos casos contradictoria, durante los primeros años de la llegada masiva de los refugiados.

La problemática del refugio rebasó el ámbito de la política exterior y se insertó en el de seguridad nacional y defensa de la soberanía.

En consecuencia, la Secretaría de Gobernación ha sido la instancia que, en la práctica, ha determinado el tratamiento hacia los refugiados, con la visión del mantenimiento del orden interno, lo que en cierta forma contribuyó a que la COMAR se desarrollara, en un principio, de manera maniatada y sin un consenso sobre como y que hacer respecto a los refugiados.

Es importante recordar que el problema de los refugiados se presentó justamente cuando México vivía una grave crisis económica y momentos de tensión social, por lo que la presencia de éstos extranjeros dio lugar a encontradas opiniones sobre política interior entre la burocracia y la sociedad civil mexicana.

Los refugiados recibieron protección y asistencia de la comunidad internacional, cuyos fondos, canalizados a través del ACNUR, financiaron los diversos programas coordinados en su mayoría por la COMAR.

En los campamentos se recibió también la asistencia de varias asociaciones. Organismos no Gubernamentales y Organismos de las Iglesias, en proyectos determinados, como ayuda a mujeres, productividad, salud, educación y desarrollo sustentables, orientados todos a lograr la autosuficiencia e integración a la sociedad local.

Entre los años de 1984 y 1987, los asentamientos en Campeche y Quintana Roo, fueron evolucionando y con la ayuda del ACNUR, se capacitó a los refugiados para realizar actividades que generaran ingresos.

El Plan multianual, diseñado en 1988-1989, proporcionó a cada asentamiento, la infraestructura básica: habitación, letrinas, clínicas de salud, salones de clases, caminos, sistemas para la distribución de agua y redes de suministro de electricidad.⁶²

En Chiapas, sin embargo, las condiciones de vida de los refugiados, estaban por debajo de las de los campesinos locales, debido a que en dicha entidad no se suministraron los beneficios básicos que se otorgaron en los otros estados.

Para 1995, el ACNUR disminuyó considerablemente sus actividades en México, por lo que nuestro país se vio obligado a asumir toda la responsabilidad en torno a la problemática de los refugiados.

La forma en que México respondió ante esta situación en los distintos ámbitos que requerían ser atendidos, fue la siguiente:

SALUD.- La atención básica fue proporcionada por instituciones mexicanas en asentamientos de Campeche y Quintana Roo, mientras que en Chiapas fue por medio de la COMAR que se supervisaron los servicios de salud en todos los campamentos.

EDUCACIÓN.- Más de 4 mil 900 niños recibieron educación primaria apropiada en los campamentos, recibieron capacitación de ONGS, y en Chiapas la obtuvieron por parte de la COMAR. Las escuelas siguieron el programa de educación mexicano y los libros fueron proporcionados por la SEP.

CAPACITACIÓN.- En las actividades de capacitación, el ACNUR había intentado involucrar al máximo a instituciones mexicanas, logrando que en Chiapas se llegará a un acuerdo entre la COMAR y cinco organizaciones mexicanas para la incorporación de los refugiados en cursos específicos; en Campeche y Quintana Roo también se consiguió que un alto porcentaje de las

⁶² Ibid p. 51

actividades de capacitación se efectuaran bajo condiciones financieras similares a las de Chiapas.

ALIMENTACIÓN.- El Programa Mundial de Alimentos (PMA) abasteció de alimentos básicos a la población refugiada, aunque lamentablemente fue disminuyendo paulatinamente este programa. se procuró dotar de lo más indispensable a los grupos más vulnerables.⁶³

Hemos tratado hasta ahora el caso de los refugiados asentados en el suroeste de México, sin embargo, cabe señalar la existencia de otros grupos que solicitaron ayuda al gobierno mexicano: los que están dispersos en la zona del Soconusco y los que se asentaron en centros urbanos. (refugiados dispersos y urbanos, respectivamente).

Los refugiados dispersos, en su mayoría guatemaltecos, están integrados a la vida de las comunidades chiapanecas del Soconusco. A menudo eran confundidos por las autoridades migratorias como trabajadores migrantes temporales y han permanecido oficialmente ignorados, pues no aparecen en las estadísticas y documentos oficiales de la última década.

Se calcula que son alrededor de 15 mil refugiados, que conviven con campesinos indígenas chiapanecos y no están en campamentos.

Para poder sobrevivir sin ser deportados, tuvieron que aprender a hablar como chiapanecos, cambiar su vestimenta e incluso compraron documentos que los identificaban como mexicanos.

Los llamados refugiados urbanos, quedaron en su mayoría, confundidos entre la gran masa de migrantes económicos en los grandes centros urbanos del país y algunos acudieron a las oficinas del ACNUR en el Distrito Federal, en busca de protección y asistencia.

El Instituto Nacional de Migración, expide a los refugiados urbanos, permisos temporales para trabajar o estudiar. Ese fue el caso de las personas reconocidas como refugiados por el ACNUR, aunque el trámite para obtener dicha

⁶³ IMAZ. Cecilia Op. Cit P. 98-99

documentación es largo y complicado, así es que todos estos individuos tuvieron que sumarle a su ya de por sí vulnerable estado anímico y físico una temporada de incertidumbre legal, que los condujo a la marginación.

En el ámbito multilateral, México participó en varias iniciativas para evaluar la experiencia del exilio centroamericano y sentar las bases para el tratamiento del problema, a través del diálogo entre los países de la región, que contribuyeron a las pláticas de paz en la zona del conflicto.

Así mismo, a principios del año de 1987, varios gobiernos centroamericanos y México, se reunieron en Esquipulas, Guatemala, con el fin de encontrar una solución pacífica a los conflictos de la región.

Más tarde, en ese mismo año, firmaron otro Acuerdo con la misma finalidad que la reunión en Esquipulas.

Durante la etapa más aguda del conflicto centroamericano, México participó junto con Colombia, Panamá y Venezuela en el llamado grupo CONTADORA, orientado a la búsqueda de soluciones entre los países vecinos que formaban parte del conflicto ocasionado por las guerras en Nicaragua y en El Salvador.

En septiembre de 1988, los gobiernos de México y de algunos países de Centroamérica, convocaron a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), realizada con la colaboración del ACNUR y el PNUD, en la ciudad de Guatemala, a efectuarse en mayo de 1989.⁶⁴

Para entonces, eran ya casi dos millones de centroamericanos, quienes a lo largo y ancho de la región, se encontraban en situación de desarraigo.

En la reunión de la CIREFCA, los gobiernos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México, adoptaron el Plan de Acción Concertada, encaminado a la búsqueda de soluciones para el problema del desarraigo y el fomento al desarrollo social y económico. Este plan se adoptó inicialmente por un periodo de tres años, pero en la segunda reunión

⁶⁴ RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Op. Cit. P. 218

internacional del Comité de seguimiento de la CIREFCA, celebrada en abril de 1992, en San Salvador, se aprobó su extensión hasta mayo de 1994

El citado plan estableció el compromiso de los países firmantes, de promover ante todo, la repatriación voluntaria como solución por excelencia.

De existir condiciones para ésta, se ayudaría a los refugiados en el desempeño de un papel más amplio y positivo, superando los impactos negativos en los sectores laboral, social, económico y ecológico que pudieran producirse en las comunidades receptoras de poblaciones desarraigadas, haciendo que los programas en favor de éstas beneficiaran también a la población que los acoge.

Haciendo una síntesis, los principales logros de la CIREFCA han sido.

Haber fortalecido la protección internacional y los derechos fundamentales de los refugiados.

Haber fortalecido el proceso de repatriación.

Cambiar del enfoque asistencialista al productivo.

Abrir el espacio a la participación de las Organizaciones no Gubernamentales, la población misma y contribuir al diálogo nacional entre las fuerzas políticas y las comunidades.

Movilizar importantes recursos financieros, y

Propiciar un foro regional, solidario y humanitario, que facilitó la búsqueda concertada de soluciones.⁶⁵

En cuanto a lo que México realizó dentro del ámbito jurídico nacional como respuesta ante la magnitud de la situación de los refugiados, se encuentra la inclusión de la figura del refugio en la Ley General de Población, así como el

⁶⁵ HERNADEZ, CASTILLO, Rosalva Aída, Op. Cit. P. 75.

establecimiento del procedimiento a seguir para obtener dicha calidad, en el Reglamento de la citada ley, el cual es prácticamente igual al del asilo.

Sin embargo, quedaron muchas lagunas en torno a esta figura y aunque no podemos negar que se trata de un significativo avance en materia de refugio, consideramos que resulta insuficiente un solo precepto, para reglamentar todos los aspectos de una figura jurídica tan compleja.

3.3 ORGANOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE REFUGIO.

Después de su primera llegada a México, los refugiados han sido auxiliados por distintos grupos y organizaciones tanto civiles como gubernamentales, pero definitivamente el apoyo más importante que han recibido, ha sido de parte de órganos internacionales dedicados a labores altruistas, algunos especializados en la atención a refugiados y algunos otros en ayuda humanitaria en general.

En el presente apartado nos referiremos a los principales órganos que se encargan de proporcionar asistencia y apoyo a los refugiados, a fin de cubrir sus necesidades básicas, tanto físicas como psicológicas, aun cuando no se trate propiamente de instituciones específicamente creadas para ocuparse de las personas refugiadas, pero que consideramos, es importante hacer mención de ellas, además de los órganos cuyos fines son concretamente la protección de refugiados.

Antes de referirnos a dichas instituciones u órganos, nos parece conveniente, señalar que cuando los refugiados llegaron a nuestro país, los primeros en ofrecerles asistencia, fueron los campesinos mexicanos que vivían en el área donde arribaron.

Poco tiempo después, la Iglesia Católica, a través de la diócesis de San Cristóbal, comenzó a proveer de material y apoyo, y en unión con el Hospital de Comitán, fueron las primeras instancias que brindaron atención a los refugiados. Paulatinamente, las Naciones Unidas, a través del ACNUR, comienzan a apoyar a éstas instituciones incluyendo al IMSS, con objeto de brindar una atención médica integral a la población refugiada.

Pronto se les sumaron distintas Agencias Humanitarias internacionales, las cuales establecieron sus propios programas dirigidos a refugiados. Tales agencias son las conocidas como Organizaciones no Gubernamentales.

Ahora, mencionaremos a los organismos pertenecientes a la ONU, que han proporcionado atención a los millones de refugiados en el mundo, omitiendo al ACNUR, pues dada su trascendental importancia en éste ámbito, por ser la instancia más importante en la materia, le dedicaremos un apartado especial dentro del presente punto.

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HABITAT):

El CNUAH (HABITAT) surgió en 1978 con el propósito de estimular el buen desarrollo de los asentamientos humanos mediante la instrumentación de medidas destinadas a mejorar la calidad de la vivienda de los sectores de más bajos ingresos.

Realiza actividades de investigación, cooperación técnica y reuniones de expertos, además de promover programas de capacitación.

Otro de los objetivos de HABITAT se orienta a formular políticas y programas nacionales e internacionales de asentamientos humanos, planificación urbana y regional para la construcción de viviendas y de infraestructura física en los medios rurales y urbanos.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL):

La CEPAL constituye una de las cinco comisiones económicas regionales que integran la Organización y fue creada el 25 de febrero de 1948. Forma parte de la Secretaría General y está integrada por 47 países.

La CEPAL realiza básicamente actividades de investigación, reuniones intergubernamentales y de expertos y actividades de cooperación técnica que incluyen, entre otras, el desarrollo de programas de capacitación.

La Sede Subregional de la CEPAL en México, que atiende a México, al Istmo centroamericano, República Dominicana, Haití y Cuba, concentra sus esfuerzos en las áreas de desarrollo económico, social e industrial y comercio internacional e integración. así como en cuestiones prioritarias en materia de alimentación, agricultura y energía.

FONDO DE DESARROLLO DE NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER (UNIFEN)

UNIFEN se conformó en 1976 como el Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Década de la Mujer.

Se unió formalmente a las agencias de las naciones unidas en 1985 y sus objetivos prioritarios se enfocan a proporcionar asistencia técnica y financiera directa a proyectos de grupos de mujeres en el mundo en desarrollo, y a apoyar actividades que integren a la mujer en la planificación y la toma de decisiones que determinaran sus vidas.

UNIFEN se ocupa además, de buscar la mejor manera de incorporar a las mujeres en la formulación de macropolíticas a niveles nacional e internacional, estimulando su avance en materia de igualdad.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF):

El UNICEF fue fundado el 11 de diciembre de 1946. Su propósito esencial consiste en velar por el bienestar de los niños y las niñas del mundo, y salvaguardar su derecho a la supervivencia en un ambiente propicio para su desarrollo, sano y estable, sin discriminación de raza, credo, nacionalidad, creencia política o religiosa.

En el cumplimiento de su misión el UNICEF apoya la ejecución de programas en materia de salud, nutrición, educación, agua y saneamiento básico, así como otras áreas de importancia para el desarrollo de la niñez. También orienta sus esfuerzos a la capacitación de la comunidad en el autocuidado de la salud.

FONDO DE POBLACION DE LAS NACIONES UNIDAS. (FNUAP):

El FNUAP, un organismo subsidiario de la Asamblea General desde 1979, se rige por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Se aboca a impulsar el conocimiento y la toma de conciencia sobre los problemas de población y proporcionar apoyo técnico y financiero a los países. Así mismo, coordina y fomenta las actividades sobre población dentro del sistema de las Naciones Unidas. El FNUAP otorga especial importancia a los temas de salud y derechos reproductivos, promoción de la mujer, así como población y desarrollo sustentable.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTIRA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO):

El 16 de octubre se celebra el Día Mundial de la Alimentación, conmemorando la fecha de 1945 en que se creó la FAO. Entre sus funciones se encuentra la implementación de programas destinados a elevar los niveles de nutrición y de vida, incrementar el rendimiento de la producción y la eficiencia en la distribución de alimentos, y mejorar las condiciones de vida de la población rural, a fin de liberar del hambre a la humanidad.

La FAO proporciona asistencia técnica a los gobiernos, actúa como centro de recopilación y análisis de la información mundial sobre alimentación, agricultura y nutrición, y desempeña las cometidos de foro internacional y fuente de asesoramiento para la explotación sostenible de los sectores agrícola, ganadero pesquero y forestal.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO):

La UNESCO comenzó sus actividades el 4 de noviembre de 1946, basada en el objetivo de contribuir a la paz y la seguridad del mundo, promoviendo la educación, abarca los segmentos de educación básica para todos, educación para el siglo XXI y fomento de la educación.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

La OIT se constituyó en 1919 en virtud del Tratado de Versalles, al mismo tiempo que la Sociedad de Naciones, a fin de promover la justicia social y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

En 1946 se convirtió en el primer organismo especializado que se asoció al Sistema de Naciones Unidas, siendo el único de composición tripartita en donde los gobiernos, trabajadores y empleadores tienen la misma representatividad. Entre otras cosas, realiza programas de cooperación técnica, capacitación, enseñanza, investigación y publicación en apoyo a esos esfuerzos.

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS/OMS):

La OPS, originada en 1902, como Oficina Sanitaria Panamericana, inicia en 1949 sus funciones de oficina regional de la Organización Mundial de la Salud para las Américas.

La OMS/OPS enfoca su atención al cuidado primario de la salud por medio de la educación, programas de nutrición, de salud materno-infantil, de inmunización y prevención de enfermedades, y se encarga del suministro de medicamentos esenciales.

Ayuda a los países a robustecer sus sistemas sanitarios, fomenta la inversión en recursos humanos en el área de salud y realiza programas destinados a abatir las principales enfermedades que afectan a la población, sobre todo las tropicales.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD):

EL PNUD se instaló en 1965. Constituye la mayor organización multilateral para el desarrollo del mundo, con una red de 136 oficinas que cubre 175 países y territorios. Sus esfuerzos se encaminan a reforzar el desarrollo humano sostenible de los países en desarrollo. Presta servicios que van desde la asesoría en la

formulación de programas nacionales y en la preparación y ejecución de proyectos, hasta la vigilancia y evaluación de éstos.

El PNUD contribuye a la adopción de políticas en beneficio directo de la humanidad, facilitando así la eliminación de la pobreza, la protección del medio ambiente, una participación más amplia de la mujer, el fomento del empleo productivo, y la protección y el fortalecimiento de los grupos más vulnerables.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA):

El PMA surgió en los años sesenta como un organismo de ayuda alimentaria del Sistema de las Naciones Unidas. De acuerdo con su mandato y sus políticas y estrategias esenciales, las actividades del PMA consisten en proporcionar ayuda alimentaria para:

a) salvar vidas humanas, cubriendo las necesidades de refugiados y desplazados en situaciones de emergencia;

b) mejorar la nutrición y las condiciones de vida de las personas más vulnerables, es decir, mujeres y niños;

c) contribuir a la creación de bienes y promover la autosuficiencia de las personas y comunidades pobres, apoyando el desarrollo económico y social, y

d) promover la seguridad alimentaria de conformidad con las recomendaciones de las Naciones Unidas y la FAO.

A) LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR)

Incluimos a la COMAR en este punto, pues si bien, no se trata de un organismo propiamente internacional, es una institución que surge para colaborar

con el ACNUR en la atención a los refugiados centroamericanos que llegaron a México, y porque su función es brindar ayuda a extranjeros desplazados que requieren de refugio.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, es una comisión insecretarial de carácter permanente, creada por Acuerdo Presidencial el 22 de julio de 1980, para estudiar y atender las necesidades de los refugiados en el territorio nacional.

Se encuentra integrada por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien tiene el carácter de Presidente y por los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la del Trabajo y Previsión Social. Cuenta con una coordinación técnica y personal de apoyo para realizar sus funciones.

Inicialmente la COMAR era una institución pequeña con sede en la ciudad de México, dedicada a atender fundamentalmente a refugiados salvadoreños, éstos a diferencia de los guatemaltecos que llegaron en gran número, fueron internándose en el país, gradualmente, desde 1979.

La mayoría venía de zonas urbanas y por lo tanto, les fue relativamente fácil emplearse e integrarse en las grandes ciudades del país, como el D.F., Guadalajara, Puebla, Oaxaca y Veracruz.

Para 1985, la COMAR empleaba a 165 personas, de las cuales, 140 trabajaban con refugiados guatemaltecos.

La mayor parte de sus trabajadores eran promotores, solamente entre 10 y 12 eran profesionistas (agrónomos, antropólogos, abogados, sociólogos, ingenieros, veterinarios y personal médico).

Entre un 90 y 95% de sus fondos eran destinados al programa de refugiados guatemaltecos que provenían del ACNUR.

El Hospital de Comitán fue durante algún tiempo, el principal centro de organización y suministro de servicios médicos, aún después de que la COMAR

se convirtiera en la institución oficial encargada de resolver todos los asuntos relativos a refugiados.

Sin embargo, la COMAR creó su propio Departamento de atención a la salud, integrado por 10 médicos y 5 técnicos sanitarios.

Esta institución, también poseía dentro de sus funciones, la de proporcionar dotaciones de alimentos en los campamentos de refugiados.

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

Es un organismo creado en 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que lleva a cabo dos funciones primordiales:

Proporcionar a los refugiados protección internacional y,

Ayudarles a encontrar una solución permanente a sus problemas.

El ACNUR es un organismo humanitario y estrictamente apolítico y se preocupa por afrontar y resolver los problemas de más de 20 millones de refugiados esparcidos por todo el mundo.

Aproximadamente 5,300 personas de diversas nacionalidades, trabajan hoy para el ACNUR. Existen 258 oficinas repartidas en 118 países. La sede central se encuentra en Ginebra, Suiza. Siempre ha adaptado su red de oficinas a los continuos cambios de la situación de los refugiados.

Las delegaciones, así como el número y la localización del personal, han estado siempre sujetos a una cuidadosa revisión a fin de enfrentar un problema que requiere respuestas rápidas, mesuradas y eficientes. Para lograrlo son

necesarias la movilidad de los recursos humanos y la capacidad para conducir una emergencia, coordinando la asistencia internacional.

EL PROGRAMA DEL ACNUR.

El Alto Comisionado, mantiene estrechos contactos con los países donantes que financian el programa, a través de sus delegados y los representantes de los Estados miembros ante su sede en Ginebra

Dentro del presupuesto del ACNUR se separan tradicionalmente los programas generales de los especiales.

Los primeros se refieren al programa anual, que constituye la parte más importante del presupuesto y comprende los proyectos de base para la asistencia a refugiados desde la fase inicial de la emergencia hasta la búsqueda de soluciones permanentes.

Estos programas comprenden igualmente un fondo de emergencia para hacer frente a las situaciones más urgentes.

Los programas especiales están a destinados a aquellas intervenciones fuera de las previstas en los programas generales.

Aquí entran por ejemplo, las ayudas alimentarias extraordinarias, la instrucción superior y proyectos específicos tales como la salida organizada de Vietnam y los aplicados para combatir la piratería en el mar de la China meridional.

Se encuentran también asistidas, en el área de los programas especiales, las personas no comprendidas en el mandato tradicional de ACNUR, por ejemplo, los repatriados y las personas desplazadas internamente.

La mayor parte de la financiación destinada a los programas del ACNUR, proviene de las contribuciones voluntarias de los gobiernos de los países

miermbros, de los organismos intergubernamentales, no gubernamentales y privados.

Una modesta contribución está asegurada por las Naciones Unidas, únicamente de 25 a 30% de los gastos administrativos.

El ACNUR trabajó por primera vez en América Latina en la década de los setenta, cuando los gobiernos militares represivos del Cono Sur generaron grandes migraciones, por ejemplo, de argentinos y chilenos.

Considera terminada su ayuda en el sur de América en la década de los ochenta, con el establecimiento de nuevos gobiernos civiles. A raíz de los conflictos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, dirigió su atención a Centroamérica.

La crisis centroamericana y el gran flujo de refugiados que esta generó, dio como resultado que en 1985, México se convirtiera en el cuarto país receptor de fondos del ACNUR, después de Pakistán, Somalia y Sudán.

En 1982 el ACNUR y México, establecieron un convenio de ayuda para el financiamiento de los programas de refugiados asentados en Chiapas.

Estos programas se llevarían a cabo a través de la COMAR, aunque parte de los fondos se canalizaron por conducto de la Secretaría de Salud para apoyar el trabajo del Hospital de Comitán.

En general el ACNUR opera como catalizador y promotor, utilizando todas las posibles soluciones a su alcance, realizando en conjunción con las organizaciones no gubernamentales, centros educativos.

En la búsqueda de soluciones duraderas, el ACNUR facilita la repatriación voluntaria de los refugiados y la reintegración a sus países de origen, cuando las circunstancias lo permiten. Si esa opción no es factible, procura facilitar la integración en el país de asilo o el reasentamiento en un tercero.

3.4 CONVENCIONES INTERNACIONALES.

En este pequeño apartado hablaremos brevemente de las Convenciones Internacionales en las que nuestro país ha sido parte.

La Convención sobre Asilo de la Habana de 1928, a la cual hicimos referencia en el capítulo primero de la presente investigación, se basa generalmente en el otorgamiento de asilo siempre y cuando lo admitan las convenciones o las leyes del país que lo otorga

En esta convención se acuerda que únicamente se concederá en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad.

Una vez concedido el asilo, ya sea por agente diplomático, jefe de navío de guerra, campamento o aeronave militar, deberá comunicarlo al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado del asilado.

El gobierno del Estado asilante podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional lo más pronto posible y el Agente diplomático del país que hubiere acordado el asilo, podrá, a su vez, exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país, respetándose la inviolabilidad de su persona.

Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del territorio nacional ni en lugar demasiado próximo a él. Mientras dure el exilio, no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública.

El Estado no estará obligado a pagar los gastos por aquel que concede el asilo. La Convención sobre Asilo Político llevada a cabo en Montevideo en 1933, utiliza en ciertos casos la expresión "asilo" como sinónimo de asilo político (artículo 2) y no se refiere al asilo territorial

Hace referencia a que el asilo no está sujeto a reciprocidad. Todos los hombres pueden estar bajo su protección sea cual fuere su nacionalidad, con

excepción de aquellos Estados que no reconozcan el asilo político como es el caso de U.S.A..

Este ordenamiento hace mención de que podrá ser reemplazado el agente diplomático, a causa de discusiones que se dieran con motivo de un asilo político.

El agente diplomático será sustituido por su gobierno, sin que ello pueda determinar la interrupción de las relaciones diplomáticas de los dos Estados.

Esta convención no afecta los compromisos adquiridos anteriormente por las partes contratantes en virtud de Acuerdos internacionales.

La Convención sobre Asilo Diplomático suscrita en Caracas, Venezuela en 1954, emplea en todo su articulado la expresión "asilo" sin ningún calificativo, pero en el sentido de asilo diplomático o político.

Debido a que la figura del asilo fue evolucionando, surgió la necesidad de mejorar esta Convención, que a grandes rasgos nos menciona que todo Estado tiene el derecho de conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar que lo niega. Tiene gran similitud a las anteriores.

En esta Convención se hace alusión a los casos de urgencia, en los cuales podrá ser concedido el asilo:

"Aquellos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad."

De igual forma, corresponde al Estado asilante apreciar si se trata de un caso de urgencia o no. En general, este instrumento le otorga más garantías y derechos al asilado, así como la seguridad de no devolverlo a su país de origen cuando peligre su vida.

En la misma Convención, pero sobre Asilo Territorial, se emplea en el artículo IX la palabra de "asilo" como sinónimo de refugio y en los artículos VI y VIII la palabra "asilados" como sinónimo de "refugiados políticos".

Esta convención menciona que ningún Estado se encuentra obligado a entregar a personas perseguidas por delitos o motivos políticos a otro Estado, esto quiere decir que la extradición no es procedente.

En lo que respecta a semejanzas entre estos instrumentos jurídicos, cabe señalar que los dos primeros expresan claramente que sus respectivas convenciones no afectan los compromisos adquiridos anteriormente por las partes contratantes, en virtud de Acuerdos internacionales, y que en las cuatro se hace referencia a que todo Estado miembro las firman y ratifican de acuerdo a sus respectivos procedimientos constitucionales.

Cabe destacar que el refugio en las convenciones internacionales, principalmente en Europa, es de mucha importancia, razón por la cual cuenta con diversos instrumentos jurídicos, de los que mencionaremos los de más importancia.

En primer lugar, se encuentra la Resolución 428 (V), del 14 de diciembre de 1950, que constituye el Estatuto de la Oficina del ACNUR, que pide a los gobiernos miembros o no miembros de las Naciones Unidas a cooperar con este organismo en el desempeño de sus funciones relativas a los refugiados.

Al siguiente año se aprobó en Ginebra, el 28 de julio, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que podría decirse, ha sido una de las más completas a nivel internacional en relación al refugio.

Dicho ordenamiento se caracteriza por mostrar un profundo interés por los refugiados, todo esto a raíz de las dos Guerras Mundiales que se suscitaron.

Dicho interés se refleja a través de sus preceptos entre los que destaca el que se refiere a la definición del refugio, en el que se ocupa de proporcionar una definición más completa del mismo, que las que se habían efectuado con anterioridad.

Entre otras cosas, determina la prohibición de la discriminación, y hace referencia a temas como la religión, su condición jurídica, expresando que todo refugiado se regirá por la ley del país que los acogió.

Habla también sobre las actividades lucrativas a que tiene derecho todo refugiado, a tener un bienestar, etc.

Como podemos apreciar, este ordenamiento reúne las características de una ley especial para este tipo de personas desplazadas. Por algún motivo México no ha ratificado este documento, a pesar de ser un país con gran tradición humanitaria en la materia.

Para 1959 se adoptó el Estatuto de la Oficina del ACNUR, asumiendo la obligación de proporcionar protección internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones de este mandato, así mismo, de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos de distintos países.

El 31 de enero de 1967 se aprobó en Nueva York, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, estando abierto a la adhesión de todos los Estados partes de la Convención de 1951 y de cualquier otro Estado miembro de las Naciones Unidas o que no sea miembro de ella sino de un organismo especializado.

La creación de este Protocolo fue fundamentalmente para darle más fuerza a la Convención de 1951, debido a la evolución del refugio.⁶⁶

En lo que respecta a Ordenamientos Jurídicos internacionales latinoamericanos, destaca la Declaración de Cartagena sobre refugiados, en 1984.

Como se mencionó en el primer capítulo, esta Declaración fue inspirada en la Convención de la OUA, y de igual forma, la legislación mexicana, tomo como base tal Declaración.

⁶⁶ ACNUR. Compilación de instrumentos jurídicos interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos. Op. Cit. P. 213

En este instrumento se hace referencia a algo importante: incita a los países de América Latina a que realicen los trámites constitucionales para adherirse a la ya antes mencionada Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 si aun no lo hubieran hecho y a adoptar la terminología que establecen ambos ordenamientos.

En general convoca a todos los países a unirse a favor de esta figura elaborando programas de protección y asistencia y reiterando que se puede pedir ayuda a la Comunidad Internacional, a través de organismos como el ACNUR.

3.5 PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA LEY ESPECIAL EN MATERIA DE REFUGIO Y ASILO.

A) MOTIVOS PARA CREAR UNA LEY ESPECIAL.

Las razones que nos motivaron a proponer en esta investigación, la creación de una ley especial en materia de refugio y asilo político, las hemos ido exponiendo a lo largo del presente trabajo, por lo cual, efectuaremos una síntesis de las causas principales que a consideración nuestra, fundamentan dicha propuesta:

En primer lugar, la precaria situación en que han vivido los refugiados centroamericanos en nuestro territorio, en condiciones muchas veces, inhumanas.

Esto se debe básicamente a la falta de preparación de las autoridades migratorias, quienes al pésimo estado en que arribaron dichas personas, le agregaron una serie de obstáculos que agravaron notoriamente su situación.

Con el transcurso del tiempo, las esperanzas de ayuda o de soluciones a los diversos aspectos de su problemática, se iban diluyendo. Todo se convertía en falsas promesas y poco a poco van asimilando la dura realidad, las tasas de morbilidad y mortalidad que previamente hemos presentado lo dicen todo.

Internacionalmente existen múltiples convenios en la materia, en los cuales México ha sido parte, pero no obstante, no se formuló la adecuación de las leyes mexicanas respectivas a lo establecido por las leyes internacionales.

Cabe señalar que el único organismo que tiene contemplado un ordenamiento en cuanto a este tipo de personas, para ofrecer soluciones, es el ACNUR.

Nuestra legislación tardó mucho tiempo en regular la figura del refugio, y una vez que lo llevó a cabo, lo hizo de manera insuficiente, señalando únicamente un solo artículo de la Ley General de Población y uno más, del reglamento de la misma.

Nuestra Ley General de Población no establece criterios suficientes para interpretar la definición, ni determina un procedimiento transparente y expedito con el que la Secretaría de Gobernación pueda resolver cada caso. Esto complica mucho las cosas y genera un gran rezago en la resolución de cada caso.

No olvidemos que se tomó como base, el artículo 88 de la ley en cuestión, es decir, los pasos a seguir en el caso del refugio, son muy similares a los mencionados en este artículo que se refiere al asilo.

Esto es relevante, pues la definición de un procedimiento como el que señalamos, o sea, transparente y rápido, es un principio básico de la protección internacional, ya que al no existir éste, se deja al solicitante en una especie de "limbo legal", porque puede implicar su permanencia en la ilegalidad, por un periodo indeterminado de tiempo.

Para decirlo en otras palabras, ni la definición de refugiado, ni los procedimientos respectivos, tienen aplicación concreta en la realidad (así como muchos otros ordenamientos que hay en el país y que únicamente sirven como ornamento).

A la fecha, ha sido el ACNUR el que ha determinado la condición de refugiado a aquellos que lo han solicitado y la Secretaría de Gobernación decide si legaliza o no la estancia del solicitante. Vale mencionar que todavía no existe en México una forma migratoria propia de la figura del refugiado.

Actualmente, el Gobierno mexicano tiene un proyecto de doble nacionalidad, es decir, existe la posibilidad de que en un futuro próximo las personas que hayan estado en el territorio mexicano por más de cinco años puedan adquirir la nacionalidad mexicana y la de su país de origen, sin embargo, aun no es algo concreto.

Hasta hace poco tiempo, la actitud de nuestro gobierno respecto a los refugiados, había sido la de darle el tratamiento de problema temporal, pero al parecer, ese comportamiento comienza a modificarse, aunque todavía no ha aceptado sujetarse a compromisos jurídicos internacionales, independientemente de su participación en la búsqueda de soluciones duraderas y de haber respetado principios de protección internacional como la no devolución.

No obstante, nuestro particular interés, es la creación de una ley especial en esta materia, porque da pena ver que en nuestra ley y reglamento, sean contados los artículos que hablan de ello, siendo que ambas figuras son de vital importancia internacional, y más aun, la del refugiado, que es una figura que se encuentra en constante evolución.

B) PUNTOS A CONTEMPLAR EN UNA LEY ESPECIAL.

Antes de comenzar a tratar este inciso, resulta importante que primero nos quede bien claro lo que es una ley, y así tener una mejor comprensión de la propuesta que da origen al presente trabajo.

La ley se puede entender como aquel conjunto de disposiciones ordenadas y concentradas en instituciones claramente definidas, que el poder público a través de sus órganos legislativos, señala como obligatorios a la obediencia general y en caso de inobservancia, las hace cumplir por conducto de sus órganos judiciales, por lo que la ley entendida como una norma jurídica, es una regla de conducta humana a cuya observancia puede constreñirnos el Estado mediante una presión externa de mayor o menos intensidad.⁶⁷

⁶⁷ FLORES GOMEZ, Fernando Introducción al estudio del derecho y Derecho Civil, México: Porrúa, 1981, p.6.7.

Como principales criterios para clasificar las leyes o normas jurídicas y poder entender el tipo de ordenamiento que proponemos, señalaremos los siguientes:

Por el sistema al que pertenecen.- Las leyes pueden ser nacionales, extranjeras o uniformes. Se llaman nacionales a aquellas disposiciones que se aplican en un solo país; son extranjeras las que tienen vigencia en otro país, por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica; y son uniformes o internacionales, las que se pueden aplicar en dos o más países por mutuo acuerdo, a través de tratados internacionales⁶⁸

Por su fuente.- Las normas jurídicas se clasifican según su origen, de manera que estas pueden provenir de la actividad del estado o a través del Poder legislativo, que reciben el nombre de leyes o normas de derecho escrito; de la repetición más o menos reiterada de ciertas maneras de obrar, cuando se haya vinculado el convencimiento de que estas son realmente obligatorias, es decir, la costumbre, o bien, de la actividad de los órganos jurisdiccionales al crear jurisprudencia.⁶⁹

Por su ámbito espacial o territorial de validez, los preceptos del derecho pueden ser generales, los cuales son aplicables en todo el territorio de un Estado; y locales, que únicamente tienen aplicación en una parte del territorio nacional.

Por su ámbito temporal de validez.- Esta clasificación se refiere al lapso de tiempo durante el cual se observa la vigencia de una ley la cual puede ser de vigencia determinada o indeterminada; las primeras son aquellas en que su ámbito temporal de validez se encuentra establecido de antemano; las segundas, son aquellas cuyo lapso de vigencia no se ha determinado desde un principio, en este caso, solo pierde su vigencia al ser abrogada por otra ley nueva que la sustituya.

Por su ámbito material de validez.- esta clasificación se refiere a la división de las leyes en función de la materia que regulan. Las normas jurídicas se agrupan en normas de derecho público, misma que se dividen en constitucionales, administrativas, penales, procesales o internacionales; las de derecho privado se

⁶⁸ Ibid. p 10

⁶⁹ GARCIA MAYNEZ. Eduardo Introducción al estudio del derecho. México Porrúa, 1990. p 79.80.

van a dividir en civiles y mercantiles; y las de derecho social agruparían al derecho del trabajo y al derecho agrario.⁷⁰

Por su ámbito personal de validez.- Las leyes se dividen en genéricas e individuales, se llaman así a las primeras en función de que obligan o facultan a todos los comprendidos en la clase designada como sujeto de la disposición normativa; las segundas reciben ese nombre, porque obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados.⁷¹

Por su respectiva jerarquía.- jerarquía significa orden o grado en diversas personas o cosas; de manera que la jerarquía del derecho, será la diversidad de leyes que de acuerdo con su importancia, pertenecen al mismo o a diverso rango, en el primer caso, hay una relación de coordinación y en el segundo, de supra a subordinación. Las normas jurídicas se clasifican por su jerarquía de la siguiente manera:

1. Constitución
2. Ley Federal y el Tratado Internacional
3. Ley Ordinaria
4. El decreto
5. El reglamento
6. Las jurisprudencias de la Suprema Corte
7. Las normas individualizadas como los contratos, sentencias, testamentos, etc.

Por su sanción o pena.- Las leyes se clasifican en:

1. Leyes perfectas.- Estas establecen una sanción idónea para suprimir la infracción, castigando con la nulidad o inexistencia del acto violatorio.

⁷⁰ KELSEN, Hans. Teoría general del Derecho y del Estado. México: UNAM. 1988. p. 129

⁷¹ *Ibid.* p. 131.

2. Leyes más que perfectas.- Tienen por objeto imponer un castigo, exigiendo además, una reparación pecuniaria del daño, al sujeto que haya quebrantado la ley.
3. Leyes menos que perfectas.- son aquellas cuya sanción no anula el acto violatorio, pero establecen penas para quien a causado el daño.
4. Leyes imperfectas.- Estas no establecen sanción alguna para el caso de la infracción.

Por su calidad.- Desde este punto de vista, las leyes pueden clasificarse en positivas y negativas.

Las primeras, conocidas también como permisivas, atribuyen a una persona, la facultad de hacer o de omitir algo. Las segundas, llamadas también prohibitivas, prohíben determinado comportamiento, sea de acción u omisión.⁷²

Por su relación con la voluntad de los particulares.- Según este criterio, las normas jurídicas pueden clasificarse en taxativas y dispositivas.

Las taxativas son las que mandan independientemente de la voluntad de aquellos a quienes obligan. Las dispositivas, son las que pueden dejar de aplicarse por la voluntad de aquellos a quienes afecta, por ejemplo, las acciones civiles cuyos procedimientos se siguen a petición de parte y se terminan en el momento en que los actores así lo deseen.⁷³

Ahora, nos referiremos a lo relativo a las autoridades facultadas para crear y expedir leyes:

Para conocer que autoridades pueden emitir leyes, recordemos que la función legislativa, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos idóneos, que de acuerdo con su régimen constitucional forman el Poder legislativo.

⁷² FLORES GOMEZ, Fernando Op Cit p 13,14.

⁷³ Ibid. p 15

En México, la función legislativa formal la realiza el Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de diputados y la Cámara de Senadores, conforme lo señala el artículo 50 de la constitución; en este sentido, entra también el conjunto de actos que pueden realizar cada una de las Cámaras en forma exclusiva, atento a lo que disponen los artículos 74 y 76 constitucionales.

Podemos deducir que las autoridades facultadas en nuestro país para la creación de leyes son: el Poder legislativo, depositado en el Congreso de la Unión, quien podrá emitir leyes que interesen a toda la República dentro del ámbito federal.

De igual forma, las legislaturas locales, tienen la facultad de crear leyes de observancia general dentro de su propio territorio, siempre que no contravengan las disposiciones de la Constitución.

En lo que respecta a nuestro ordenamiento propuesto, una vez que hemos establecida la clasificación del derecho, procederemos a establecer el carácter del mismo, el que por su espíritu se encuadraría dentro del Derecho Público Mexicano, toda vez que su intención es regular relaciones entre particulares y el Estado, dando un beneficio a la colectividad y solucionando un problema que afecta a la sociedad en su conjunto.

En este sentido, todos los involucrados en el fenómeno objeto de estudio: asilados políticos y refugiados en México autoridades y ciudadanía en general, se verían beneficiados pues a los asilados y refugiados se les daría la opción de naturalizarse, o en su caso de ser repatriados a su nación con agilidad y de manera organizada.

Las autoridades por su parte, verían cumplida su misión, para así reglamentar correctamente el ordenamiento del refugiado y el asilado con el objeto de que en un futuro no suceda nuevamente el problema que nos atacó a partir del año de 1981.

Por otro lado, la población indígena nacional, tendría mejores servicios y espacios urbanos, ya que como sabemos, cohabitan con la población refugiada por lo que al beneficiarse esta, también lo harían nuestros compatriotas de esa región.

Por lo antes visto, podríamos decir que la ley que proponemos sería de innegable interés público y por lo tanto, una ley de derecho público, con el poder coactivo necesario para obligar su cumplimiento.

Enseguida explicaremos lo relativo a la ubicación de dicho ordenamiento, de acuerdo a la clasificación de las leyes, expuesta con antelación, es decir, vamos a encuadrarla de acuerdo a sus ámbitos espacial, material y personal de validez.

Desde el punto de vista espacial o territorial al de validez, esta ley resultaría ser ordinaria, de carácter general, es decir tendría efectos en todo el territorio nacional.

De acuerdo al punto de vista material de validez, entraría, como ya se mencionó, en el Derecho Público, y como materia específica, dentro del Derecho internacional.

Por último, en cuanto a la obligatoriedad desde el punto personal de validez, resultaría de aplicación individualizada para todos aquellos asilados y refugiados en el territorio nacional.

Para algunas personas, el nombre que lleva una ley, puede no revestir mayor importancia, ya que consideran que en esencia, es el contenido de la misma, lo que a fin de cuentas será lo que atacará el problema que dio origen a la acción del legislativo creando un ordenamiento determinado.

Pero la denominación de una ley es un factor determinante, puesto que el nombre de una ley es el que la da a conocer entre la población, pues el contenido siempre es difícil de entender entre aquellos que no tienen relación directa con la ciencia del derecho.

Con relación a esto, podemos recordar leyes que son conocidas por todos, sin tener un conocimiento cierto de sus disposiciones, como son la Ley Feral del Trabajo, el Código Penal, la Ley General de Población, etc., que por su simple denominación dan idea al ciudadano de cual es la materia que regulan, y el carácter imperativo que tienen.

Con fundamento en lo analizado en el apartado que nos ocupa llegamos a la conclusión de que la ley propuesta se debería denominar. Ley General Sobre Refugio y Asilo político.

Veamos ahora los aspectos generales del contenido que contemplaría la ley objeto de nuestra propuesta:

Una ley debe contener procedimientos suficientemente ágiles para evitar la acumulación de miles de casos pendientes de resolución.

Para tal efecto, se requiere también que se incluya el nombramiento de personal capacitado para el procedimiento de determinación, que constituye un elemento esencial a la hora de poner en práctica un sistema operativo eficiente y acorde con los lineamientos que establece el Derecho Internacional en la materia.

Pero, para que exista un eficaz y sólido sistema de protección a refugiados, se requiere de una construcción jurídica alrededor, primero, de una definición completa que combine diversas características universales contenidas en varios ordenamientos internacionales, por ejemplo, la definición de la Convención de 1951 y su Protocolo adicional de 1967, pero también que contengan particularidades de un contexto regional, a nivel América Latina.

Así mismo, la creación de mecanismos concretos de determinación de la condición de refugiado.

Una cuestión medular en una ley, es la que se refiere a las necesidades que ésta va a satisfacer, es decir, el beneficio que aporta a la comunidad. En otras palabras, su razón de ser.

Entre otras cosas, deberá establecer medios que permitan la recuperación de territorios, esto es que los espacios destinados a la ubicación de campamentos de refugiados, puedan ser aprovechados por nuestra nación, ya sea por la repatriación de dichas personas, o bien, por su naturalización, para que una vez resuelta su situación jurídica puedan trabajar con seguridad en esas tierras, lo que generaría ganancias para ellas y el país.

También deberán implementarse mecanismos que permitan la integración de la población refugiada a los procesos productivos del país. Esto va muy ligado con lo mencionado en el párrafo anterior.

Otra de los problemas que requieren pronta solución, es la del deficiente control jurídico en las fronteras, a efecto de que el fenómeno del refugio no vaya en aumento.

Es necesario proporcionar alternativas a los refugiados que aun no han sido naturalizados y que no quieran ser repatriados para que se integren al proceso económico nacional, convirtiéndose en una fuente generadora de empleos y por consiguiente, la obtención de recursos fiscales para el gobierno mexicano, a través de los impuestos que se deriven de tales actividades.

Entre las necesidades primordiales que requieren de particular atención, podemos señalar la cuestión de la salud. Evidentemente, la asistencia médica tanto a refugiados como a indígenas mexicanos es deficiente y precisa de una regulación más estricta.

Lo anterior incluye lo relativo a saneamiento ambiental y letración. Son imprescindibles las campañas tendientes a evitar cosas como la defecación al aire libre u otras de este tipo. Se precisa de una vigilancia eficaz al respecto ya que esto también va enfocado hacia la protección del medio ambiente de nuestro país.

Un factor que no se puede pasar por alto, es el de la educación. Si bien es cierto, en el caso de los guatemaltecos se trato de brindar este servicio, fue dirigido exclusivamente a niños de primaria. Sería importante contemplar el derecho del resto de la población refugiada, a recibir tal prerrogativa, lo que a la larga, resultaría conveniente para el país, por contar con gente preparada, ya sea en oficios u otras actividades que permitan el desarrollo de formas de autoempleo que les genere ingresos, como señalamos previamente.

1999 se vislumbra como el año en que se resuelva definitivamente la situación jurídica de todos los refugiados guatemaltecos que aun permanecen en México. Tuvieron que pasar 17 años y por fin se ve como una posibilidad real. Esperemos que nadie tenga que pasar nuevamente por lo que todos ellos pasaron.

CONCLUSIONES

1. El asilo y el refugio son dos conceptos distintos, aunque generalmente se consideran como términos análogos. El primero requiere, para ser otorgado, que se demuestre una persecución meramente política que origina la huida. En el caso del refugio, se trata de una figura apolítica, que se va a conceder en tanto la vida o libertad de una persona extranjera, se vea amenazada por violencia generalizada que haya perturbado el orden público de su país.

2. Queda entendido que el asilo y el refugio no son figuras de reciente creación, sino que han existido desde los tiempos más remotos, como expresión del sentido humanitario y de apoyo hacia el desprotegido. Ambas han ido evolucionando aunque el asilo se encuentra ahora en una fase letárgica, mientras que el refugio sigue en constante cambio.

3. La presencia de los refugiados guatemaltecos en nuestro país, significó un duro golpe a la nación, debido entre otras cosas, a la grave crisis por la que atravesábamos. Fue imposible asistir a todas estas personas enfermas y necesitadas; pero por simple calidad humana resultaba inconcebible expulsarlos, así que se les recibió. Lo que no es justo es pensar que con este hecho fue suficiente para satisfacer todas las necesidades inherentes a esta condición.

4. Con los antecedentes que nuestro país posee en lo que a refugio y asilo se refiere, debería proceder a la ratificación de los instrumentos internacionales de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los refugiados: La Convención de 1957 y su Protocolo de 1967, los cuales se constituyen en la actualidad como los más sólidos en materia de refugio, a fin de aminorar las lagunas existentes al respecto.

5. El derecho vigente mexicano no contempla un régimen o estatuto legal justo y adecuado, que ofrezca garantías suficientes y seguridad jurídica a los refugiados.

6. Al no existir el marco jurídico adecuado a las necesidades económicas, materiales y humanas, en materia de refugio, se han generado graves deficiencias en el acomodo y reacomodo de refugiados, y en los procesos para reconocerles su calidad como tales.

7. Es necesario que exista una legislación que contemple disposiciones apegadas a la realidad; hasta ahora no han existido en México normas suficientes para el control de sucesos de esta naturaleza.

8. La ley que proponemos se encuadraría, debido a la naturaleza de su contenido, dentro de la clasificación del Derecho público, específicamente, en el ámbito del Derecho -internacional.

9. Conscientes de que la multitud de problemas nacionales que agobian a nuestro gobierno, impiden que se preste atención al asunto que aquí planteamos, nuestra principal pretensión es que el lector tome conciencia de que cualquier ser humano puede verse en una situación de este tipo y que nadie está exento de tal circunstancia. Tal vez poniéndonos en el lugar de estas personas, comprendamos en toda su magnitud, la importancia de contar con un estatuto legal que brinde seguridad jurídica ante estos sucesos fuera de nuestro control.

10. Nuestro país se encuentra ubicado en una zona geográfica estratégica para los países de Centro y Sudamérica, en los cuales resulta factible que ocurran nuevamente sucesos como los acontecidos en las décadas de los setenta y ochenta. De tal forma, no es imposible que se repitan dramáticas historias como el éxodo guatemalteco. Tampoco debemos olvidar al resto de los continentes, pues cabe recordar que en diversas entidades de México, se encuentran gran cantidad de asiáticos y europeos refugiados luego de la Segunda Guerra Mundial. Es por eso que no podemos considerar al problema del refugio, como un asunto concluido o extinguido.

ANEXOS

SITUACION JURIDICA DE LA POBLACION ATENDIDA POR COMAR.

Estado	Binacionales	Guatemaltecos				
		Con FM2 en trámite*	Con FM3	Con FM2	Naturalizados.	En trámite de Naturalización
Chiapas	8,105	2,632**	6,492	0	0	0
Campeche	3 933	411	140	3,219	305	1,211
Quintana Roo	1,673	38	116	823	335	484
TOTAL	5,606	449	256	4,042	640	1,695

* Refugiados rezagados en su trámite de regularización.

** En el caso de Chiapas, se les está otorgando cambio de calidad migratoria FM3 por FM2. En el periodo oct-nov. se les tramitará FM2 a 4,343 refugiados de Chiapas.

NOTA: Estas cifras pueden variar con respecto a la población reportada por las Delegaciones al mes de julio, debido a que para efectos de estadísticas de refugiados, no se incluyen los naturalizados ni sus dependientes económicos.

**POBLACIÓN REFUGIADA ATENDIDA POR COMAR.
JULIO 1998.**

ESTADO	ANTERIOR		JULIO						TOTAL	
	TOTAL		NAC.	DEF.	REPATRIACION		REUBICADOS		ACTUAL	
	FAMILIAS	PERSONAS			FAM.	PER.	FAM.	PER.	FAM.	PER.
CHIAPAS	3,051	15,425	53	4	85	394	0	0	2,958	15,029
CAMPECHE	1,633	8,033	34	0	53	222	0	0	1,809	7,845
QUINTANA ROO	564	2,622	1	0	7	44	48	231	594	2,620
TOTAL	5,248	26,080	88	4	145	660	48	231	5,361	25,464

ESTADO	POBLACION			
	MASC.	FEM.	GUA.	MEX.
CHIAPAS	7,495	7,534	6,924	8,105
CAMPECHE	3,994	3,851	3,912	3,933
Q. ROO	1,309	1,311	947	1,673
TOTAL	12,798	12,696	11,783	13,711

En los estados de Campeche y Quintana Roo, no se incluyen a 640 personas naturalizadas ni a sus dependientes.

Nota Si a los datos de la población anterior les adicionamos los nacimientos, defunciones, repatriaciones y las reubicaciones no nos van a cuadrar debido a la duplicidad de conteo en algunas ocasiones, la desaparición de las personas por motivo de trabajo en otros estados, etc.

DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA ENTREGADA A REFUGIADOS GUATEMALTECOS.

	ENTREGADAS										SUBTOTAL
	1996			1997			1998				
	Naturalización	FM2	FM3	Naturalización	FM2	FM3	Naturalización	FM2	FM3	Naturalización	
Campeche	29		314	12	3,386		264	331	3,717	314	305
Q. Roo	19		245	5	1,191		311	78	1,269	245	335
Chiapas						7,590				7,590	
TOTAL	48		559	17	4,577	7,590	575	409	4,986	8,149	640

GRAN TOTAL	13,775
-------------------	---------------

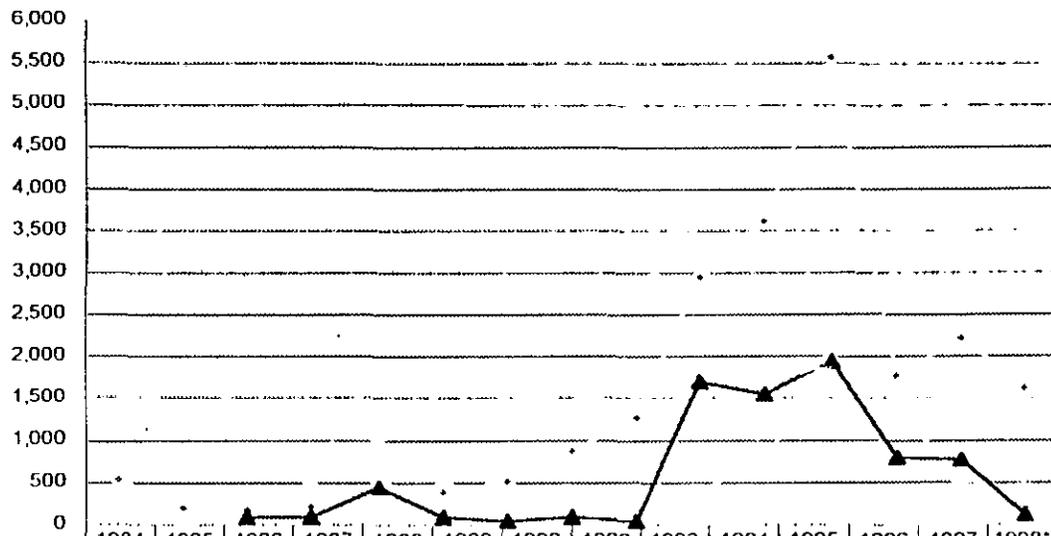
DOCUMENTOS EN TRÁMITE ANTE INM Y SRE EN 1998.

	Naturalización	FM2
Campeche	1,211	441
Q. Roo	484	38
Chiapas	0	2,632
TOTAL	1,695	3,111

Para el período Octubre - Noviembre se tiene programada la documentación con FM2 de 4,343 refugiados de Chiapas contemplados en la segunda fase del programa de integración, así como a aproximadamente 1,500 refugiados dispersos del mismo estado.

Están en revisión por parte de COMAR 900 expedientes de Campeche y 220 de Q. Roo que iniciarán su trámite ante SER el último trimestre de 1998.

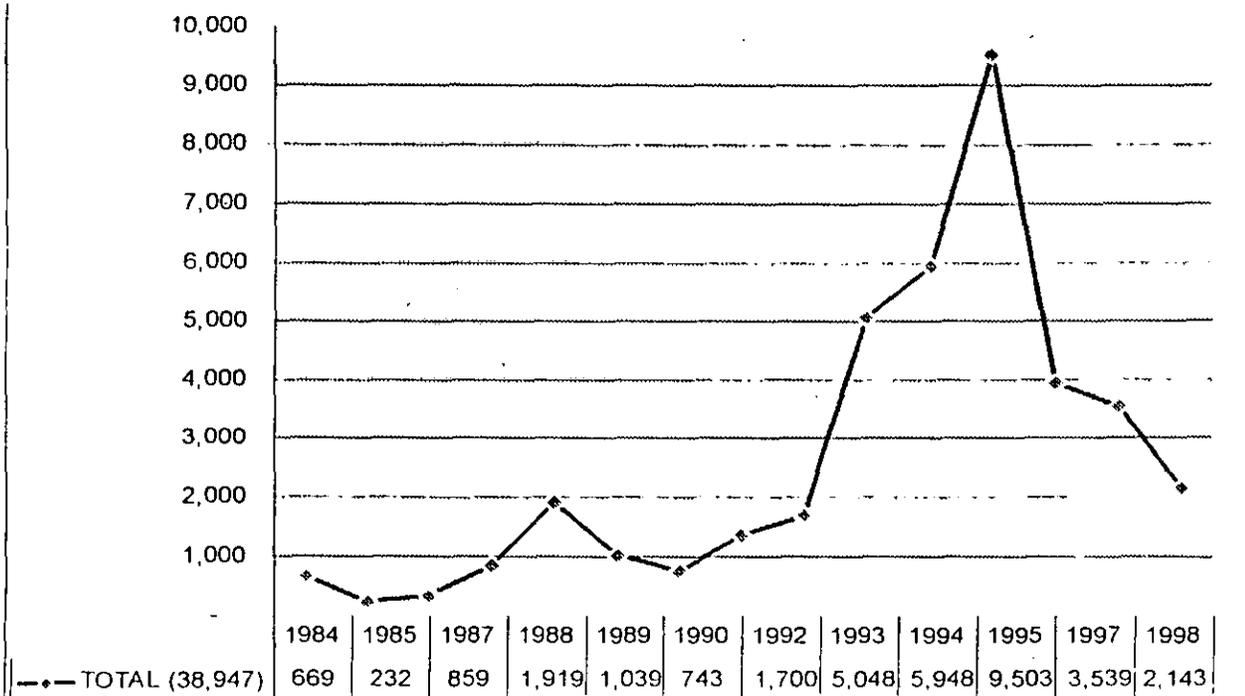
REPATRIACION 1984-1998



	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
• Chiapas (22,489)	553	199	165	236	501	396	513	1,271	2,962	3,618	5,586	1,771	2,215	1,623	
Campeche (8,649)	116	33	66	519	971	537	189	387	389	788	1,956	1,362	551	405	
▲ Q Roo (7,809)			89	104	447	106	41	42	1,697	1,542	1,961	803	773	115	
Total (38,947)	669	232	320	859	1,919	1,039	743	1,700	5,048	5,948	9,503	3,936	3,539	2,143	

* Datos al 31 de julio de 1998

REPATRIACION 1984-1998



Datos al 31 de julio de 1998

BIBLIOGRAFIA

AGUAYO, Sergio. El éxodo centroamericano: Consecuencias de un conflicto. México. Editado por: El Colegio de México, 1985.

----- Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo. Condiciones sociales y culturales. México. Editado por: El Colegio de México, 1989.

ACNUR. Compilación de instrumentos jurídicos interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos. San José de Costa Rica. Editado por el ACNUR, 1992.

----- Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos. San José de Costa Rica. Editado por el ACNUR, 1992

----- La situación de los refugiados en el mundo: el desafío de la protección. México. Editorial Alianza, 1993.

----- Un instrumento de paz. Italia. Editado por el ACNUR, 1996.

ARELLANO GARCIA, Carlos. Los refugiados y el derecho de asilo. México. Editorial Porrúa, 1987.

----- Derecho internacional Público. México. Editorial Porrúa, 1993.

ARIAS, Arturo. El movimiento en Guatemala: 1970-1983. en Camacho Daniel y Menjivar Rafael (comp) Movimientos populares en Centroamérica. San José Costa Rica. Editorial FLASCO EDUCA, 1985.

CASTAÑEDA SANDOVAL, Gilberto. Relaciones Centroamericano-México-Guatemala. México. Editado por CIDE, 1987.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. Migración internacional en las fronteras Norte y Sur de México. México. Editado por CONAPO, 1992

ENCICLOPEDIA ILUSTRADA CUMBRE. México. Editorial Cumbre 1976.

FLORES GOMEZ Fernando. Introducción al estudio del derecho y derecho civil. México. Editorial Porrúa, 1981.

FREYERMUTH ENCISO, Graciela, et. al. Refugiados guatemaltecos en México: la vida en un continuo estado de emergencia. México. Editado por CIESAS, 1993.

----- Una década de refugio en México: los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos. México. Editado por CIESAS, 1992.

FRANCO, Leonardo. El derecho internacional de los refugiados y su aplicación en América Latina. México. Editado por CIESAS, 1990.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. México. Editorial Porrúa, 1990.

HERNANDEZ CASTILLO, Rosalva Aída. et. al. La experiencia del refugio en Chiapas: Nuevas relaciones en la frontera sur de México. México. Editado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C., 1993.

IMAZ, Cecilia. La práctica del asilo y del refugio en México. México. Editorial Potrerillos, 1995.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México. Editado por la UNAM, 1988.

LUQUE, Angel E. El derecho de asilo. Bogotá, Colombia. 1959.

MARTINEZ VELASCO, Germán. Plantaciones, trabajo guatemalteco y política migratoria en la frontera sur de México. México. Editado por CIESAS, 1994.

MESSMACHER, Miguel, et. al. Los refugiados guatemaltecos. México. Fondo de Cultura Económica, 1993.

O'DOGHERTY, Laura. Centroamericanos en la ciudad de México. Desarraigados y en el silencio. México. Editorial PIENSA, 1989.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Estudios sobre derechos humanos. Aspectos nacionales e internacionales. México. Editado por CNDH, 1990.

SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. México. Editorial Porrúa, 1993.

STEPHEN SHLESINGER, et. al. Fruta amarga... La CIA en Guatemala. México. Editorial Siglo XXI, 1984.

TRATADOS RATIFICADOS Y CONVENIOS EJECUTIVOS CELEBRADOS POR MÉXICO Y COLOMBIA. TOMO I México, 1974.

ECONOGRAFIA

CASTILLO MONTALVO, ROLANDO. La Salud en Guatemala
Cuaderno No. 2 en Ciencia y Tecnología para Guatemala,
año 1 Oct. 1984.

EXCELSIOR. México, D.F., 17 de abril de 1998.

GUATEMALA AL DIA. Publicación oficial de la Embajada de Guatemala en
México. 23 de enero de 1993.

LA JORNADA, México,, D.F. 1º de julio de 1986.

LA JORNADA, México, D.F. 23 de enero de 1993.

MELESIO NOLASCO, José Carlos. Los Indios refugiados en la frontera sur
de México. En: México Indigenista, INI, Año III, No. 14 Ene-Feb. 1997.

RODRIGUEZ, JOSE ANGEL. Los años del refugio. En: CUARTOSCURO,
Año V, No. 27 Nov-Dic. 1997.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Colección Jurídica Esfinge, 1995.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL. México. Ediciones DELMA, 1994.

LEY GENERAL DE POBLACIÓN. México. Editorial Porrúa, 1996.

LEY GENERAL DE SALUD. México. Editorial Porrúa, 1995.

ESTATUTO LEGAL DE LOS EXTRANJEROS. México. Editorial Porrúa, 1996.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN. México. Editorial Porrúa, 1996.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE SANIDAD INTERNACIONAL. México. Porrúa, 1995.