

366
29



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
" A R A G O N "

" EL DERECHO DE ASILO
Y LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ALFONSO SANTOS ESPINOSA JORGE DE LOS

México, D. F.

1990.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE.	Pág.
INTRODUCCION.-----	5
CAPITULO I. HISTORIA DEL DERECHO DE ASILO.-----	8
A. Edad antigua.-----	12
B. Edad media.-----	18
C. Edad moderna.-----	23
CAPITULO II. NATURALEZA DEL DERECHO DE ASILO.-----	30
A. El asilo territorial o refugio y el asilo politico o diplomático.-----	41
B. El refugiado y el asilado.-----	50
C. El delincuente politico y el común.-----	59
CAPITULO III. CIRCUNSTANCIAS REFERENTES A LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS.-----	73
A. La situación politica en guatemala.-----	87
B. La situación juridica de los refugiados.----	103
C. La situación socioeconómica de los refugiados.-----	120
CAPITULO IV. ACTIVIDADES PARA RESOLVER LA SITUACION DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS.-----	127
A. Del gobierno de Guatemala.-----	135
B. Del gobierno de México.-----	138
C. Del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.-----	145
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.-----	151
BIBLIOGRAFIA.-----	156

INTRODUCCION

La existencia de refugiados no es más que el reflejo de uno de los rasgos característicos del mundo contradictorio en que vivimos, las situaciones de los refugiados forman parte integrante de los movimientos políticos y socioeconómicos del mundo, de los trastornos y divisiones de la comunidad internacional. Las causas más comunes de su existencia son las guerras, revoluciones internas en los países, violaciones de los derechos humanos y persecuciones por razones políticas.

Los refugiados guatemaltecos no son la excepción y la existencia de éstos se explica como el resultado de la conflagración armada que se vive en casi todo el territorio guatemalteco principalmente en las montañas, donde habitan los indígenas guatemaltecos y en donde el ejército en su afán por exterminar a la guerrilla ha atacado y hecho desaparecer aldeas completas de campesinos, por lo que éstos han tenido que huir lejos de la violencia que se vive en sus lugares de origen a fin de salvar la vida.

Por lo que cabe esperar, mientras dicha situación persista, seguirán llegando nuevos grupos de refugiados o por lo menos, los que ya se encuentran en territorio nacional no desearán volver a sus lugares de origen hasta que las condiciones para el retorno sean más favorables y se logre la estabilización social y económica en Guatemala. Por lo que también, existe el peligro de que las

situaciones y problemas de los refugiados no se solucionen y permanezcan siempre como refugiados, por lo que es preciso hacer un estudio sobre la materia, con el objeto de tener un panorama más amplio de la problemática que rodea a los refugiados guatemaltecos y buscar soluciones duraderas a fin de que éstos puedan desarrollar una vida normal y no como refugiados, con todas las limitaciones que ello implica.

Por otra parte, aunque el gobierno mexicano ya antes había tenido experiencias de otorgar protección a refugiados y asilados (españoles, argentinos y chilenos, por mencionar algunos), nunca antes se había enfrentado a un problema de tales dimensiones y naturaleza como el de los refugiados guatemaltecos. Esto, por un lado, debido a la enorme cantidad de refugiados que entraron al país y la forma repentina en que llegaron, lo cual tomó de improviso a las autoridades del país quienes no estaban preparadas para recibirlos; y por el otro lado, está el perfil de quienes llegaron, esto es, las condiciones físicas, psicológicas y culturales de tales refugiados, características en las que se profundizará más adelante.

Respecto al número de refugiados guatemaltecos en territorio nacional, cabe comentar que éste no se conoce con exactitud, pues esta tarea resultaría por demás difícil, ya que existen decenas de miles de refugiados que no están censados dentro de los campamentos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), quienes se

han establecido en territorio nacional confundiendo con la población local, ya sea para residir en nuestro país o para llegar a los Estados Unidos de América, en busca de mejores oportunidades para subsistir. Por lo anterior, en el presente trabajo únicamente se han tomado en cuenta a aquéllos que el gobierno mexicano por medio de la COMAR ha reconocido oficialmente, los cuales hasta el momento suman alrededor de 43 mil refugiados.

Por lo anteriormente expuesto, se considera necesaria la intervención del derecho para definir la situación jurídica del refugiado en nuestro país y de los efectos jurídicos que ello implica, a fin de contar con un instrumento legal que contemple y regule la difícil situación que atraviesan los refugiados guatemaltecos en México.

Cabe señalar que el presente trabajo, está formado por dos partes fundamentales, la primera parte (integrada por los dos primeros capítulos) versa sobre un breve análisis de los orígenes y desarrollo del derecho de asilo, así como, de los principales elementos que conforman dicha institución. La segunda parte (integrada por los dos últimos capítulos) se refiere a los refugiados guatemaltecos en sí, es decir, sobre las causas que motivaron la emigración de los refugiados, la situación jurídica, social y económica de los mismos en territorio nacional y finalmente, las actividades que se han desarrollado para resolver la problemática situación de los refugiados guatemaltecos.

CAPITULO PRIMERO

HISTORIA DEL DERECHO DE ASILO

El surgimiento del derecho de asilo se presenta en torno a las creencias religiosas, en base al paganismo practicado por las antiguas civilizaciones de los pueblos primitivos que daban el carácter de sagrado a ciertos lugares, los cuales se convertían o eran tomados como lugares de refugio por los perseguidos.

En la antigua Grecia, que con el tiempo se convertiría en cuna de la llamada civilización occidental, también se practicó el asilo, y cuando se realizó la conquista de los territorios griegos por los romanos, el asilo practicado por aquéllos se extendió por todo lo que era el Imperio Romano. El cual, aproximadamente abarcaba los territorios comprendidos actualmente de Norte a Sur: desde Inglaterra hasta la parte Norte de Africa; y del Este al Oeste: desde el Mar Caspio hasta Portugal.

Etimológicamente, la palabra asilo proviene del griego "... asylon, sitio inviolable, de "a", priv. y "silacín", despojar, quitar; lugar de refugio o de retiro... ".¹ De esta forma se designaban los sitios inviolables, de donde no era posible sustraer mediante la fuerza alguna cosa o persona que se encontrara dentro

¹Enciclopedia jurídica omeba. (Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, c1979), v. 1, p. 826.

de sus límites, por lo que por sus singulares características, en ocasiones se llegaban a utilizar como lugares de refugio.

España, al haber formado parte del Imperio Romano y heredar los usos del asilo, a su vez, con la conquista de parte de los territorios del continente americano, también transmitió los usos del asilo en Latinoamérica.

El asilo se ha caracterizado a lo largo de su historia por ser una institución de naturaleza netamente humanitaria, proteger la vida y la libertad de las personas, han sido los principios fundamentales e invariables que han sostenido la existencia del derecho de asilo.

Pero si los valores que protege el derecho de asilo, se han mantenido inmutables desde sus orígenes, no ha sucedido lo mismo en cuanto a la forma en que se ha venido aplicando. Esto es, en cuanto al tipo de delitos o causa por la que se otorga la protección del asilo y a los lugares donde es posible otorgarlo.

En cuanto a las personas, en un principio no se hacía ninguna distinción; con el transcurso del tiempo se llegó a excluir a determinada clase de delincuentes del beneficio del asilo, pero es a partir de la formación de los Estados que los delitos se clasifican en políticos y comunes.

Actualmente, a los delincuentes políticos, perseguidos políticos y a toda persona con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a

determinado grupo social u opiniones políticas, se les otorga la protección del derecho de asilo; por el contrario, los delincuentes comunes lejos de ser protegidos por el país solicitado, son entregados a las autoridades del país que los reclamen o al país de origen en virtud de los tratados de extradición, para que respondan por los delitos de que se les acusa.

Respecto a los lugares de asilo, cuando aún prevalecía el paganismo, eran los lugares sagrados donde se otorgaba protección. Posteriormente, con la llegada del cristianismo, el asilo se practicó en sus iglesias, a esta etapa del asilo se le conoce con el nombre de "asilo eclesiástico", su fin sería evitar la violencia del castigo y obtener el perdón para el desprotegido.

Con la supremacía del poder estatal sobre el de la Iglesia, el asilo deja definitivamente el sentido místico que lo había caracterizado durante la edad antigua y la edad media, en adelante va a adoptar un sentido estrictamente jurídico y se van a reconocer fundamentalmente tres tipos de asilo, éstos son: el asilo territorial, el asilo diplomático y el asilo naval o aéreo.

Una de las dificultades por la que atravieza el derecho de asilo, es que aún no es una institución que goce de pleno reconocimiento jurídico entre la totalidad de los países de la comunidad internacional, es rechazado como parte integrante del derecho internacional y sólo se le acepta como doctrina.

Sin embargo, este punto de vista sostenido por los Estados

Unidos y algunos países europeos, no coincide con la realidad de la vida política de Latinoamérica, África y algunos países de Asia, en donde los casos de asilo y refugio se han presentado con frecuencia, que en ocasiones llegan a ser poblaciones enteras que huyen debido a la situación de inseguridad que se vive en los países de dichos territorios. Por lo que, no pocos países, han tenido que tolerarlo en repetidas ocasiones, principalmente, durante la Segunda Guerra Mundial.

De cualquier forma, son varios los países que aunque sea con ciertas reservas aceptan la importancia de sostener la vigencia del derecho de asilo y lo toleran, ya que reconocen que es una institución de carácter netamente humanitaria y que su existencia es necesaria para la protección de vidas inocentes, que en ocasiones llegan a ser comunidades enteras.

Existe por esto, la preocupación de la comunidad internacional y de organismos internacionales que se encargan de la protección de refugiados y asilados, porque exista un criterio uniforme y justo en la aplicación del derecho de asilo, que haga posible la realización de una protección eficaz y segura de las personas que se ven obligadas a recurrir a la protección del derecho de asilo.

A. Edad Antigua.

Esta época se caracterizó, por ser la etapa en que la vida del hombre aún no se desarrollaba bajo la organización de un aparato estatal capaz de administrar la aplicación de la justicia; sino que la vida de éste se desarrollaba en un sistema organizado por tribus, así, cuando una persona se sentía afectada, se hacía justicia por su propia mano, lo que originaba la forma de venganza de la sangre, mientras que la persona causante del daño, al sentir la necesidad de ponerse a salvo de su perseguidor, huía y buscaba algún lugar seguro donde refugiarse.

Estos lugares generalmente eran templos dedicados al culto de los Dioses o a una divinidad, un bosque o un monte sagrado, o bien, alguna cosa sagrada como un altar o una estatua de un Dios.

Es bajo estas circunstancias, que el asilo se practicaba por los pueblos primitivos, quienes al darle la calidad de sagrado a determinadas cosas o lugares, no debían ser objeto de la violencia del hombre, así, cuando una persona se sentía perseguida y tomando en cuenta la naturaleza de dichos lugares, los aprovechaban como lugares de refugio. Esta práctica del asilo, aún no se basaba en una idea jurídica, sino en las creencias paganas practicadas por las diferentes tribus.

Por ejemplo, en la Australia central, los arunta tenían un lugar de refugio llamado "ertnatalunga"; en una de las islas de Samoa, sirvió de asilo un viejo árbol, en donde se creía que había

manifestaciones del asilo, de donde se consideraba un delito capturar a una persona mediante la fuerza, ya que también por otro lado, se buscaba proteger los lugares sagrados, de las profanaciones de la violencia del hombre.

La protección que de esta forma obtenían los fugitivos, se limitaba en cuanto al alcance, únicamente al espacio material donde se levantaba la construcción de los templos, lo que significaba que durante el tiempo que la persona permaneciera dentro de los límites del lugar, se libraba de toda persecución o castigo.

En la antigua Grecia, el asilo también sirvió como un freno al uso de la venganza de la sangre y además, los griegos tuvieron dos distintos conceptos de aplicación del asilo: uno de carácter internacional y otro de derecho público interno.

El de carácter internacional, tenía por objeto el de proteger al extranjero que se declaraba culpable de una violación de derecho y estaba expuesto a la violencia privada de las personas por él dañadas; esta protección, se hacía con el fin de no perjudicar las relaciones comerciales entre las ciudades y mediante tratados se obligaban a no ejercitar represalias ni a proceder violentamente en contra de los ciudadanos de las ciudades contratantes. El asilo de derecho público interno, es de carácter religioso, su finalidad era proteger de la venganza privada a los que buscaban amparo junto a la divinidad, la protección de éste asilo era reconocida por el Estado; pero, cuando para éste constituía un peligro o un

perjuicio, el asilo era negado.⁵

Entre los romanos el asilo tenía escasa difusión, pero después de la conquista de Grecia, el asilo es introducido con más fuerza en el derecho romano.

Cuando los romanos conquistan los territorios griegos, en un principio se declaran en contra del asilo e inclusive llegan a restringirlo ampliamente, reducen la cantidad de los lugares de asilo y también excluyen del beneficio del asilo a determinada clase de delincuentes, "... en las Novelas de Justiniano ya se observan la negación del derecho de asilo a los homicidas, a los adúlteros y a los culpables del delito de raptó".⁶

Pero, a pesar de las limitaciones en el asilo, que no buscaban más que limitar los abusos de que eran objeto los templos que se convertían en refugio de toda clase de maleantes; la costumbre griega permaneció y lejos de desaparecer, los romanos terminaron por aceptarla, lo cual sería de gran beneficio para el desarrollo del derecho de asilo, ya que así, continuaría manteniendo su vigencia y su práctica se extendería a todo lo que fue el Imperio Romano.

Uno de los criterios introducido por los romanos en el asilo,

⁵Enciclopedia italiana. Ob. cit., p. 939.

⁶Enciclopedia jurídica omeba. Ob. cit., p. 826.

consistía en que en algunos casos la protección que se otorgaba, ya no se debía tanto a la divinidad de los lugares sagrados, sino al respeto que se le debía a los emperadores, llegándose a considerar inviolable a todo aquél que tocaba la estatua del emperador e inclusive hasta las águilas de las legiones.

El Emperador romano César Augusto, en el año 42 a. C., concedió el asilo a los que se refugiaban en el templo edificado en honor a Julio César. Como éste, otros lugares de asilo fueron establecidos en el mundo romano, pero ya en forma controlada debido a que éstos se multiplicaban convirtiéndose en un peligro para mantener el orden público, por lo que Tiberio, en el año 22 d. de C., encargó al senado la misión de reducirlos.⁷

En cuanto a las personas a las que se les otorgaba la protección del asilo, en un principio no se hacía ninguna diferencia y la protección del asilo se extendía a toda clase de delitos sin importar la naturaleza de éstos.

En forma general, el asilo tiene sus orígenes en el respeto y el temor que tenían los pueblos antiguos por lo sagrado, lo cual demostraban erigiendo templos dedicados al culto de sus Dioses.

El asilo de esta época, decae con la destrucción de las

⁷*Novissimo digesto italiano*. Diretto da Antonio Azara e Ernesto Eula, 3 ed., (Torino, UTET, 1957), v. 2, p. 1036.

religiones paganas y la adopción del cristianismo (en el año 392 d. de C.) como religión oficial del Imperio Romano.

B. Edad Media.

Esta época se inicia con la destrucción de las antiguas creencias paganas y el triunfo del cristianismo (S. IV y V), aquí, la historia del derecho de asilo se desarrolla en el seno de la Iglesia cristiana, de allí que se le conozca con el nombre de asilo eclesiástico.

Al adoptar el Imperio Romano la religión cristiana, ésta logra que sus templos sean aceptados como únicos lugares sagrados destinados al culto divino y que sólo la consagración del sacerdote pueda conferir al lugar de culto la cualidad de lugar de asilo. Desconociéndose en consecuencia, como lugares de refugio a los templos del paganismo.

"En la *Lex romana Burgundiorum* (7) y en la *Lex Visigothorum* (8) es castigada la violación del derecho de asilo, y se prevén los casos de custodia del refugiado. La segunda, en particular, contempla el caso del parricida refugiado en la iglesia, y permite que éste, *pietate principum vel iudicum*, antes de que se le aplique la pena de muerte, pueda someterse al exilio perpetuo y a la confiscación de bienes".⁸

La nueva idea del derecho de asilo se presenta con características diversas con respecto a la antigua concepción

⁸ *Ibidem*, p. 1037.

ningún castigo.⁹

En la aplicación del asilo eclesiástico, la persona del sacerdote también desempeña un papel importante, ya que se le reconoce el poder de intersección, convirtiéndose inclusive, en protector de los perseguidos que no alcanzaban a llegar a la iglesia.

Siendo los sacerdotes la autoridad que podía decidir sobre la suerte de los refugiados, cuando éstos eran entregados a su perseguidor, el sacerdote debía asegurarse de que la vida de aquéllos sería respetada, asegurándoles un juicio justo y sin violencia.

Este derecho reconocido a favor de la Iglesia, no buscaba evitar el castigo, sino asegurar la vida del refugiado sustrayéndolo mientras tanto a la ira de su perseguidor; tampoco significaba que se diera una disminución del poder de la autoridad judiciaria para favorecer la impunidad, sino que se atenuara en algún modo el rigor de la pena.

La violación del asilo eclesiástico es severamente castigada y se consideraba un crimen de sacrilegio contravenir la integridad de este derecho. El delito se castigaba con sanciones penales, que iban desde las sanciones pecuniarias a favor de la iglesia ofendida

⁹*Ibidem*, p. 1038.

hasta la pena de muerte, ésta última se aplicaba para los delitos de sangre cometidos en el interior de la iglesia.¹⁰

El asilo de esta época alcanza su más amplia aplicación en el período feudal, llegándose al abuso y a la exageración de su uso, sirviendo de refugio no sólo las iglesias; sino también el atrio de éstas, los conventos, los cementerios, el castillo del señor feudal y en época más reciente, en España hasta las universidades llegaron a servir de refugio.

Es por esto, que se hicieron algunas restricciones y se empezó a negar la protección del asilo a determinados delincuentes, tales como: los ladrones públicos, el salteador de caminos, los autores de daños en campos o viñedos, los homicidas, los ladrones sacrílegos y a los responsables de delitos contra la persona del príncipe.¹¹

El Papa Gregorio IX (1235), excluye del beneficio del asilo eclesiástico, a todos aquéllos que hayan cometido un delito en una iglesia o en un cementerio.¹²

En el Derecho Anglosajón, la duración del asilo es limitada, el cual no podía durar más de nueve noches y además, durante el tiempo que el fugitivo permaneciera en el interior de la iglesia u

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Ibidem*, p. 1038.

¹² *Idem.*

otro lugar inmune, se prohibía que se le suministrara algún alimento, y una vez que se le venciera el término, se suspendía la protección del asilo, y el refugiado debía someterse para responder por los delitos cometidos.¹³

Cabe mencionar que el Derecho Canónico, no ha abrogado formalmente el asilo eclesiástico, lo mantiene codificado en el canon 1179. Inclusive el Papa Pío IX, quien durante su reinado (1846-1878) vio desaparecer el poder temporal de la Santa Sede, todavía en un intento por mantener la prerrogativa del asilo en las iglesias, en la Constitución *Apostolicae Sedis* de 1869, recordó el derecho pontifical de excomulgar a los que violasen el asilo eclesiástico.¹⁴

A pesar de la preocupación por frenar los abusos mediante las medidas restrictivas impuestas a la Iglesia, ésta seguiría conservando la prerrogativa del derecho; hasta que la progresiva formación de los Estados nacionales y sus legislaciones, paulatinamente se encargaran de desconocer cualquier validez jurídica al asilo eclesiástico y dar paso a la historia moderna del derecho de asilo.

¹³ *Ibidem*, p. 1037.

¹⁴ *Nueva enciclopedia jurídica*. (Barcelona, Francisco Seix, 1951), v. 3, p. 50.

le fait de la justice, del 1 de agosto de 1539, más conocida con el nombre de ordenanza de Villers-Cotterets, por el lugar en que se promulgó, en el art. 166, abolió toda inmunidad y permitió la entrega del refugiado, siempre que existiese una orden de arresto en forma legal. En Inglaterra, el parlamento prohibió el *privilege of sanctuary*, el cual se mantuvo hasta 1624. En Italia, con el concordato de 1741, se concede a la autoridad civil el poder de sustraer al reo del asilo a condición de mantenerlo *nomine Ecclesiae*, y de restituirlo al obispo en caso de que deba gozar de inmunidad.¹⁵

Las manifestaciones en contra del asilo eclesiástico, también se dieron por parte de los tratadistas de la época. Así, el criminalista italiano Cesare di Beccaria (1738-1794), en su obra "Dei delitti e delle pene", establece que es derecho del Estado tutelar el orden, afirmando que "... dentro de los confines de un país no debe existir algún lugar independiente de las leyes".¹⁶

El principio de la edad moderna se establece en forma más clara, a partir de la Revolución Francesa (1789-1794), es entonces cuando el asilo eclesiástico, llega a su fin con las nuevas legislaciones revolucionarias, y se establece también, el

¹⁵ *Novissimo digesto italiano. Ob. cit., p. 1038.*

¹⁶ *idem.*

reconocimiento definitivo de la supremacía del poder estatal, el cual no acepta la existencia de ningún otro dentro de sus límites territoriales, lo cual en la actualidad, tampoco significa que los Estados tengan una absoluta libertad de acción, ya que la conducta estatal, está condicionada por las restricciones del derecho internacional, así como por las reglas de los diferentes organismos internacionales a que pertenecen.

Es así, como con la formación de los nuevos Estados se desarrolla el concepto de soberanía: "... suprema autoridad para crear decisiones y para ponerlas en vigor poseída sólo por el Estado y por ninguna otra institución social. La doctrina de la soberanía apareció en el Siglo XVI, como defensa del derecho de jurisdicción territorial completa de los monarcas contra las pretensiones de los príncipes locales menos importantes, el Papado y los emperadores del Sacro Imperio Romano... ".¹⁷

Cabe recalcar la importancia del principio de la soberanía, ya que es uno de los elementos principales que dan eficacia al ejercicio del derecho de asilo, debido a que ésta implica inviolabilidad del territorio de los Estados; así, cuando una persona es perseguida por las autoridades de su país nacional y

¹⁷Plano, Jack C., y Olton, Roy. *Diccionario de relaciones internacionales*. (México, LIMUSA, 1983), p. 372.

alcanza a llegar dentro de los límites territoriales de otro Estado, automáticamente se coloca bajo la jurisdicción de nuevas leyes, razón por la cual, las autoridades de cualquier otro país no pueden continuar la persecución, ya que de lo contrario, estarían violando la soberanía del otro Estado.

La nueva institución del derecho de asilo, se integra en base a las leyes de los propios Estados y del derecho internacional, por lo que finalmente se realiza con sentido jurídico, el cual dependiendo de la forma en que se realiza, se ha dado en llamarlo: asilo territorial, asilo diplomático y asilo naval o aéreo.

Por otro lado, debido a la enorme cantidad de refugiados que en ocasiones llegaban a ser comunidades enteras que se desplazaban de un país a otro, que a veces ya no regresaban a sus lugares de origen, y que se encontraban en desprotección total, porque no existía un cuerpo normativo u organismo que los auxiliara y protegiera, movió a la comunidad internacional a buscar soluciones.

Por lo que, desde sus comienzos, las Naciones Unidas comprendieron que la tarea de proteger a los refugiados era una cuestión de interés internacional, y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la comunidad de los Estados debía asumir la responsabilidad colectiva de las personas que huyen de persecuciones.

Por consiguiente, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a principios de 1946, aprobó una resolución que sentó las bases de

las actividades de las Naciones Unidas en favor de los refugiados, y a fines del mismo año, estableció la Organización Internacional de Refugiados, que sucedió a las organizaciones internacionales existentes, cuyo objetivo principal consistía en buscar soluciones a los problemas de los refugiados y personas desplazadas a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, que vivían todavía en campamentos, principalmente en Austria, Alemania e Italia. Sin embargo, pronto se puso de manifiesto que el problema de los refugiados no era un fenómeno temporal y que habría que realizar un mayor esfuerzo internacional organizado.

Cuando las Naciones Unidas decidieron reasumir una responsabilidad más directa en favor de los refugiados, se acordó cesar las actividades de la Organización Internacional de Refugiados, la cual ya había completado la tarea de redistribución de los refugiados de la Segunda Guerra Mundial, y se decidió crear un órgano especial capaz de actuar independientemente y que permaneciese lo más alejado posible de consideraciones políticas. De esta forma, el 1 de enero de 1951, fue creada la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que viene a ser la autoridad internacional que actúa en representación de los refugiados para su protección.

Asimismo, en Ginebra, el 28 de julio de 1951 se aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual constituye hasta la fecha, la codificación más

completa de los derechos de los refugiados.

Sin embargo, como la Convención fue elaborada en el contexto europeo de la posguerra, se refería exclusivamente a los acontecimientos que se habían sucedido con anterioridad al 1 de enero de 1951, los cuales habían dejado principalmente en Europa a un número considerable de refugiados, al transcurrir el tiempo surgieron nuevas situaciones de refugiados y se sintió la necesidad de que las disposiciones de la Convención se aplicaran a dichos nuevos refugiados.

Por esta situación se preparó un Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967, en el que los Estados se comprometen a aplicar las disposiciones de la Convención de 1951 a todos los refugiados pero sin limitación alguna en cuanto a la fecha, con lo cual se logra dar protección a todos los refugiados de la actualidad. De esta manera, la Convención y el Protocolo constituyen los principales instrumentos internacionales para la protección de los refugiados.

En Latinoamérica, el derecho de asilo ha sido una institución a la que sus pobladores recurren con frecuencia, debido principalmente a la inestabilidad política-social por la que atraviesan sus países, la cual es causada por las guerras civiles, la guerrilla o por los constantes golpes de Estado que se sufren en esta parte del continente, de allí que se diga que en la época actual el asilo sea una institución que se ha latinoamericanizado.

Esta constante necesidad de recurrir al derecho de asilo, ha provocado que los países latinoamericanos también se preocupen por controlar su aplicación mediante leyes de carácter internacional que los obliguen a respetar los principios convenidos, con el fin de evitar los posibles abusos o mala aplicación de los principios del asilo entre los países involucrados en asuntos de esta naturaleza.

De los intentos más importantes que se han realizado en Latinoamérica hasta la fecha, con la finalidad de lograr un cuerpo normativo que haga posible la correcta aplicación del derecho de asilo, destacan las siguientes Convenciones:

Convención sobre Asilo, en la Sexta Conferencia Panamericana, de La Habana, de 1928.

Convención sobre Asilo Político, en la Séptima Conferencia Panamericana, de Montevideo, de 1933.

Convención sobre Asilo Diplomático, en la Décima Conferencia Interamericana, de Caracas, de 1954.

Convención sobre Asilo Territorial, en la Décima Conferencia Interamericana, de Caracas, de 1954.

CAPITULO SEGUNDO

NATURALEZA DEL DERECHO DE ASILO

En el presente capítulo, sin pretender abarcar cada una de las circunstancias que conforman a una institución ciertamente compleja, se analizan los elementos de mayor importancia del derecho de asilo, partiendo de los instrumentos internacionales y de lo escrito sobre la materia por los diversos autores.

En cuanto al concepto del derecho de asilo, la doctrina jurídica nos ofrece diversas definiciones, de las cuales, entre otras figuran las siguientes:

"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".¹⁸

"Por asilo -generalmente llamado Derecho de Asilo- se entiende la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las autoridades de otro Estado o inclusive por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas autoridades".¹⁹

¹⁸Seara Vázquez, Modesto. *Derecho internacional público*. (México, Porrúa, 1981), p. 233.

¹⁹Díez de Velasco, Manuel. *Instituciones de derecho internacional*

"Inmunidad que se concede en el territorio de un país al extranjero que ha cometido algún delito político en el suyo y que se refugia huyendo de la persecución de que puede ser objeto".²⁰

"Lo que se llama "derecho de asilo" no es otra cosa que la facultad que todo Estado posee de ofrecer asilo a quien lo solicite".²¹

En base a los conceptos citados, se puede decir, que el derecho de asilo es:

Una institución integrada por un conjunto de normas jurídicas, destinadas a proteger y garantizar la seguridad, la vida y la libertad de las personas que se ven forzadas a abandonar su país por persecución o por fundado temor de ésta, en sustitución provisional de la falta de protección del país del cual son nacionales dichas personas.

De los conceptos manejados se desprenden algunos de los elementos que conforman la naturaleza del derecho de asilo, por ejemplo: se habla de una institución integrada por un conjunto de normas jurídicas; del delito político; que existen diversas clases de asilo y de que es el Estado quien tiene la facultad de

público. (Madrid, Tecnos, 1973), p. 336.

²⁰ Pina Vara, Rafael de. *Diccionario de derecho*. (México, Porrúa, 1980), p. 103.

²¹ Visscher, Charles de. *Teorías y realidades en derecho internacional público*. (Barcelona, Bosch, 1962), p. 199.

otorgarlo.

En cuanto al conjunto de normas jurídicas que conforman al derecho de asilo; no son más, que aquéllas que se encuentran integradas en los diversos instrumentos jurídicos de carácter internacional (los emitidos por la ONU), regional (como las Convenciones interamericanas) y local (como las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas de los Estados, de carácter interno), las cuales son aplicables a los refugiados o asilados, según sea el caso.

Por otro lado, cabe señalar que los instrumentos jurídicos de protección de asilados y refugiados, no conciben al derecho de asilo como un derecho de la persona que se pueda exigir o reclamar, con la correspondiente obligación del Estado de conceder la protección del asilo.

Al respecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el art. 14.1, establece: "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo... "; en el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el art. 22, inciso 7, establece: "Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo... ".

Igualmente, la Convención sobre Asilo Diplomático, de Caracas, señala: "Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar porqué lo niega", (art. 2). La Convención sobre Asilo Territorial, de Caracas, también

señala: "Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente... ", (art. 1).

Aunque al derecho de asilo se le concibe como un derecho del hombre, esto no significa que pueda exigirlo; sino que sólo se ha reconocido el derecho de la persona de "buscar y recibir asilo", lo cual no significa que exista obligación jurídica por parte del Estado de otorgarlo.²²

El derecho de asilo no es entonces, un derecho que se pueda exigir e implique un deber jurídico para el Estado; ya que el derecho de la persona a buscar y recibir asilo, sólo constituye el ejercicio de una potestad legítima que no crea la obligación jurídica de concederlo para el Estado al que se le pide; y en cambio, corresponde al Estado el derecho de conceder asilo y de admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, por lo que, el derecho de conceder asilo es una facultad discrecional del Estado solicitado.

Sin embargo, este derecho reconocido a favor del Estado en ejercicio de su soberanía tiene sus limitaciones, ya que en caso de que el Estado decretara la expulsión de la persona que busca protección a su lugar de origen, seguramente pondría en peligro su

²²Gross Espiell, Héctor, et al. *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*. (México, UNAM, 1982), p. 69.

vida o su libertad, por lo que hay que pensar que por encima de la soberanía nacional lo que está en juego son los derechos de la persona humana.

Por esto, la facultad del Estado estará vinculada a las obligaciones que como tal, ha contraído con las normas internacionales contenidas en los diversos instrumentos que sobre la materia lo obligan internacionalmente.

Este es el caso del principio conocido como *non-refoulement* (no devolución), que viene a ser el principio básico de protección mínima de refugiados y asilados, que los protege de las autoridades del país de refugio o asilo de la devolución forzada al país de origen o a cualquier otro, en donde su vida o su libertad estén amenazadas por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

La importancia del principio de no-devolución como uno de los principios fundamentales en la protección de refugiados y asilados se refleja en su constante reiteración en los instrumentos internacionales y regionales, por lo que actualmente se le considera como una norma imperativa del derecho internacional general que no admite derogación alguna, esto es, que el principio de no-devolución constituye una norma de *jus cogens* (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, arts. 53 y 64), por lo que cualquier tratado que esté en conflicto con el principio será nulo

y es aplicable para cualquier Estado: su violación constituiría una falta en contra del derecho internacional, aunque por parte de este no exista obligación contractual.

Entre los instrumentos internacionales que establecen el principio de no-devolución, están, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, (art. 33.1) y la Declaración sobre el Asilo Territorial, (art. 3). Esta última, además de prohibir la expulsión o devolución, prohíbe la simple negativa de admisión en la frontera, de la persona que aun no ha entrado al territorio del país en que busca asilo.

Esto es, que las autoridades deben permitir el ingreso de las personas al territorio del país de asilo, cuando la vida o la libertad de éstas peligren como consecuencia del rechazo fronterizo. También se entiende, que la admisión en el territorio del país en que se busca asilo debe permitirse, aun cuando se produzca con omisión de requisitos migratorios exigidos en condiciones normales, asimismo, la no-devolución supone la prohibición de sanciones penales o medidas disciplinarias impuestas por el motivo de que el ingreso se produzca de manera irregular.²³

En el sistema latinoamericano, la no-devolución está reconocida, entre otros instrumentos, en la Convención Americana

²³ACHUR. *Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central. México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios.* (Cartagena, noviembre, 1984), p. 16.

sobre Derechos Humanos, (art. 22.8), la cual no sólo protege a refugiados y asilados; sino que la protección se extiende a todos los extranjeros en general.

La Convención sobre Asilo Diplomático, de Caracas, también integra la no-devolución, señalando que el Estado asilante no podrá devolver al asilado a su país de origen sino cuando concurra voluntad expresa de éste (art. 17).

Cabe señalar que aunque generalmente se respeta el principio de no-devolución, en ocasiones se presentan prácticas contrarias, que hacen peligrar la vida o la libertad de las personas al ser devueltas a su país de origen o a cualquier otro donde estén amenazadas por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

Lo más común en las prácticas contrarias a la no-devolución, consiste en que entre los países de asilo y el Estado perseguidor se establezcan acuerdos secretos para la entrega del asilado o refugiado, quienes en muchos casos después de la entrega, desaparecen o son objeto de tratos inhumanos o degradantes.

Un ejemplo que ilustra adecuadamente lo dicho, es el caso de la República Federal Alemana y Turquía en el asunto del refugiado turco, Cemal Kemal Altun:

Aunque Altun ya había sido reconocido como refugiado político, las autoridades turcas formularon un pedido de

extradición a la RFA, y el tribunal competente, el Kammergericht de Berlín, falló en favor del pedido. El abogado y amigos de Altun intentaron por todos los medios legales retrasar e impedir lo que consideraban una pena de muerte; sin embargo, el tribunal persistió en la extradición. Ante esta situación, Altun prefirió escoger su propia muerte, quien se suicida arrojándose del sexto piso del edificio del tribunal administrativo de Berlín, ante la vista del tribunal y de periodistas en Berlín occidental.²⁴

Otras prácticas comunes contrarias a la no-devolución, se realizan alegándose que los refugiados son simples migrantes económicos; cuando la devolución opera como una sanción, produciéndose como consecuencia de la comisión de un delito o falta; otras veces, se produce por motivos de seguridad nacional o por la pretendida participación del refugiado en actividades de carácter subversivo.²⁵

Frecuentemente, los casos de devolución forzada traen consecuencias graves que ponen en peligro la vida y la libertad de la persona, por lo que es preciso, reiterar la importancia del principio de no-devolución: impedir el rechazo en las fronteras, la prohibición de ingreso y la sanción por el hecho de buscar la

²⁴Kayser, Cristiane. "La muerte de Cemal Kemal Altun". *Le Monde Diplomatique en Español*. Mensual. (México, D. F.: agosto, 1984), p. 19.

²⁵ACHUR. *Ob. cit.*, p. 17.

protección del derecho de asilo.

Otra de las características importantes que conforman la naturaleza del derecho de asilo, es el de que su otorgamiento es considerado como un acto pacifico y humanitario.

Al respecto, la Declaración sobre el Asilo Territorial, de 1967, en el párrafo cuarto del preámbulo, señala: "... el otorgamiento por un Estado de asilo a personas que tengan derecho a invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos es un acto pacifico humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado...".

Que el derecho de asilo sea una institución humanitaria, significa que su otorgamiento debe hacerse sin distinción alguna por motivos de raza, nacionalidad, religión, opinión política, condición social o económica.

El carácter pacifico del derecho de asilo, abarca a todos los que en su aplicación intervienen, a las personas que buscan asilo o refugio, a las autoridades del país que lo conceden y a los organismos internacionales responsables de la protección y asistencia internacionales.

La Declaración sobre el Asilo Territorial, de 1967, en el art. 4, señala: "Los Estados que concedan asilo no permitirán que las personas que hayan recibido asilo se dediquen a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

Esto es, que al Estado que otorga asilo le corresponde

preservar la naturaleza pacífica y humanitaria del asilo, prohibiendo que refugiados y asilados realicen actividades que pongan en peligro la paz y las buenas relaciones entre los Estados.

El derecho de asilo también es una institución apolítica, ya que evita constituirse en un acto de intervención o que por su medio se realicen maniobras que puedan significar ingerencia en la vida política de cualquier Estado.

Al respecto, la Convención sobre Asilo Diplomático, de Caracas, en el art. 18, prohíbe a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública e intervenir en la política interna de sus Estados de origen.

También la Convención sobre Asilo Territorial, de Caracas, en los arts. 7 y 8, establece la prohibición para los refugiados de promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el gobierno del Estado de origen.

Con el otorgamiento del derecho de asilo, "No se niega la competencia internacional normal del Estado territorial, ni se pretende usurparla: lo que se pretende es imponer la aplicación de un principio de justicia y de seguridad, que el *Estado local* ciertamente aplicaría en condiciones normales, pero que los *gobernantes* no pueden o no quieren aplicar, en virtud de las condiciones anormales imperantes. Ante esta situación, la comunidad internacional, por medio de uno de sus miembros (Estado asilante), sólo se subroga la función de protectora de la justicia y de la

seguridad, con la esperanza de que pronto se vuelva a la normalidad. El Estado asilante no tiene competencia para juzgar o absolver al asilado, y debe solamente protegerlo hasta que la justicia y la seguridad puedan volver a ejercerse normalmente -es una medida precautoria respecto a las personas".²⁶

Se tiene entonces, que cuando un Estado concede la protección del derecho de asilo, no trata de imponer su criterio al Estado territorial, ni realiza un acto de intervención, ni viola los derechos de nadie, sólo ejercita su propio derecho soberano de admitir dentro de su territorio a las personas que crea conveniente; mientras que "intervenir", es desconocer el derecho y atentar contra la soberanía de otro Estado. Por esto, el derecho de asilo es también una institución apolítica, que no constituye ni un acto de intervención política, ni se cuestiona mediante su aplicación la legitimidad del gobierno de ningún Estado.

²⁶Fernandes, Carlos. *El asilo diplomático*. (México, Jus, 1970), p. 205.

A. El asilo territorial o refugio y
el asilo diplomático o político.

Cuando se habla del derecho de asilo, se hace referencia a una institución integrada por un sistema normativo de protección, dicha institución genérica se constituye por dos categorías o formas principales de asilo, que no deben confundirse: el asilo territorial, a veces también llamado refugio, y el asilo diplomático o político.

La diferencia entre ambas formas de asilo, es señalada por la doctrina jurídica de la manera siguiente:

"El asilo territorial, a diferencia del asilo diplomático, se funda en la soberanía del Estado que recibe al asilado dentro de su territorio, en tanto que en el caso del asilo diplomático éste constituye una derogación a la soberanía del Estado del nacional asilado".²⁷

Para Sorensen Max, la diferencia consiste en que en el asilo territorial, la persona busca refugio en un país extranjero; mientras que en el asilo diplomático, busca protección en la sede de una misión extranjera del Estado receptor, además, de que esta forma de asilo está limitada a personas acusadas por delitos políticos o que son víctimas de persecución política.²⁸

²⁷ Sepúlveda, César. *Derecho internacional*. 13 ed., (México, Porrúa, 1983), p. 547.

²⁸ *Manual de derecho internacional público*. [Tr. Bernardo Sepúlveda],

El Dr. Carlos Fernandes, hace la distinción considerando que el asilo territorial, al que también llama refugio, siempre será externo, debido a que se practica en el territorio del Estado asilante; en tanto que el asilo diplomático siempre será interno, debido a que la protección del individuo se da dentro de las fronteras del Estado, en el cual, el asilado es o cree ser perseguido.²⁹

La práctica del asilo diplomático, data de los orígenes mismos de la diplomacia, a partir del establecimiento de relaciones diplomáticas entre los Estados y del envío de misiones diplomáticas como función permanente, esto es, a partir del Congreso de la Paz de Westfalia de 1648, aunque ya de tiempo antes se ejercitaba de una manera esporádica y circunstancial.³⁰

La eficacia del asilo diplomático, se debe al reconocimiento de inviolabilidad de que gozan las misiones diplomáticas, la cual, es reconocida en la "Convención sobre Relaciones Diplomáticas", aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas, el 18 de abril de 1961 y entrada en vigor el 24 de abril de 1964. Dicho ordenamiento en su art. 22.1, señala: "Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en

(México, FCE, 1973), p. 399.

²⁹Ob. cit., p. 3.

³⁰Nueva enciclopedia jurídica. Ob. cit., p. 52.

ellos sin consentimiento del jefe de la misión".

"Tal inviolabilidad se acepta sólo en la medida en que sea indispensable para la independencia de inviolabilidad de los enviados y la inviolabilidad de los archivos y documentos. Como consecuencia de ella, no puede practicarse en ese local ningún acto de jurisdicción excepto con el consentimiento del agente... ".³¹

Aunque es claro, que la inviolabilidad otorgada a los locales de las misiones diplomáticas no tiene por objeto el asilo, de hecho, la prerrogativa de la inviolabilidad de que gozan, ha servido para frenar la persecución que sobre una persona existe, dando como resultado el ejercicio del asilo diplomático.

La inviolabilidad de los locales de la misión, se ha pretendido justificar con la llamada ficción de la extraterritorialidad, es decir, que las misiones diplomáticas son inviolables en virtud de que el espacio de terreno que ocupan, se considera como una extensión del territorio del país al que representan.

Sin embargo, esta inviolabilidad, así como las demás inmunidades y privilegios de que gozan las misiones diplomáticas, tienen su justificación en el párrafo cuarto, del preámbulo de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, en el que se estipula,

³¹Sepúlveda, César. *Ob. cit.*, pp. 154-155.

que tales inmunidades se conceden: "... con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados".

En cuanto a la definición del asilo diplomático, el Dr. Carlos Fernandes, lo considera, "... como una institución jurídica, de Derecho internacional general, destinada a garantizar, en forma supletoria, la protección de derechos esenciales de la persona humana, en momentos en que el Estado territorial no ejerce su función, ya porque no existe un gobierno eficaz, de derecho o de hecho, ya porque los gobernantes toleran o fomentan una persecución injusta contra el individuo, poniendo en peligro actual o inminente su vida, su integridad física o moral, o su libertad".³²

En el sistema latinoamericano, para fines de utilidad práctica es necesario recurrir a la Convención sobre Asilo Diplomático, de Caracas, de la cual, mediante la conjunción de los arts. 1 (párrafo primero) y 5, se obtiene que el asilo diplomático, es el otorgado en legaciones a personas perseguidas por motivos o delitos políticos, en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad, o para que se ponga de otra manera en seguridad al asilado.

³²Ob. cit., p. 252.

final, señalan que es el Estado territorial quien está obligado a otorgar el correspondiente salvoconducto y las garantías que prescribe el art. 5.

Las garantías a que se refiere el art. 5, son las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial de que no peligran la vida, libertad o integridad personal del asilado. El art. 13, agrega, que el Estado asilante puede exigir que las garantías sean dadas por escrito; que el Estado territorial puede señalar la ruta para la salida del asilado hasta sus fronteras y al Estado asilante le corresponde el derecho de trasladar al asilado fuera del país.

Tomando en cuenta los anteriores artículos, se puede decir, que el salvoconducto son las garantías dadas por escrito, por el gobierno del Estado territorial para que el asilado a quien se otorgan, salga del país con la seguridad de que no peligran su vida, su libertad o su integridad personal.

Por otro lado, en cuanto al asilo territorial o refugio, éste tiene su fundamento en la competencia que ejerce cada Estado sobre su territorio en virtud de la soberanía territorial, por lo que a diferencia del asilo diplomático, la protección se otorga fuera del ámbito de jurisdicción del país del cual es nacional la persona protegida.

La Convención sobre Asilo Territorial, de Caracas, se encarga del derecho que tiene todo Estado, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue

personas que luchan contra el colonialismo y a las que por fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religion, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no pueda o no quiera acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Además del asilo diplomático y el territorial, en el sistema latinoamericano existe también, el asilo en navios de guerra y campamentos o aeronaves militares, propiedad del Estado asilante. Estas formas de asilo, están reconocidas en la Convención sobre Asilo, de La Habana, de 1928; en la Convención sobre Asilo Político, de Montevideo, de 1933 y en la Convención sobre Asilo Diplomático, de Caracas, de 1954, la cual, a propósito de dichas formas de asilo, señala:

"Los navios de guerra o aeronaves militares que estuviesen provisionalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación, no pueden constituir recinto de asilo", (art. 1, párrafo tres). "Si el asilo se realiza a bordo de navío de guerra o aeronave militar, la salida puede efectuarse en los mismos, pero cumpliendo previamente con el requisito de obtener el respectivo salvoconducto", (art. 13, párrafo tres).

Salvo las anteriores reglas, por lo demás, el asilo en navios de guerra y campamentos o aeronaves militares, se rige generalmente por los mismos principios que son aplicables al asilo diplomático. Dichas formas de asilo, han sido ante todo conceptos casi

exclusivamente teóricos y de muy escasa aplicación práctica.

"... tales entidades representan a la nación extranjera a que pertenecen, y están exentas de la jurisdicción del Estado en el que se encuentran, siendo su fundamento la necesidad de rodearlos de las garantías que deben tener para el cumplimiento de su misión, no se concibe que un buque de guerra pueda estar sometido a la jurisdicción del Estado en cuyas aguas transita o permanece. Su naturaleza misma impide tal cosa... Es un derecho, no simple cortesía, el privilegio de las naves de guerra y las aeronaves militares de no estar bajo la jurisdicción del Estado extranjero, y los usos y costumbres de las naciones responden así a la naturaleza de la misión que deben cumplir".³³

Los buques mercantes y las aeronaves mercantes, no están exentos de la jurisdicción local, debido a que la finalidad de estos, sólo es el transporte de mercancías y personas bajo el nombre y responsabilidad de un naviero civil, actividad en la que el Estado al que pertenecen no les otorga ningún carácter representativo y no es responsable de sus actividades, por lo que no poseen el derecho de conceder asilo.

³³ Díaz Cisneros, César. *Derecho Internacional público*. (Buenos Aires, TEA, 1966), v. 1, p. 561.

B. El refugiado y el asilado.

Los términos de refugiado y asilado, frecuentemente son motivo de confusión y se aplican indistintamente, como si fuesen sinónimos que describen a una misma persona o situación; sin embargo, poseen elementos propios que los diferencian entre sí, lo cual se ha reflejado en la existencia de sistemas diferentes aplicables a cada uno de ellos, por lo que deben recibir distinto tratamiento.

Por lo que es necesario, aclarar la confusión y asentar la diferencia de las categorías de personas a las que protege el derecho de asilo, con el fin de disponer de un marco jurídico adecuado que permita hacer frente a las actuales situaciones y a los problemas que pudieran surgir en el futuro.

Hay quienes sostienen que llámese refugiado o asilado, en realidad sólo se trata de un problema de tipo conceptual, ya que el hecho es que de acuerdo con el art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se trata de una persona que busca protección y auxilio para preservar su integridad a causa de razones políticas o de situaciones de violencia que lo obligan a salir de su país.

Sin embargo, ambas figuras necesitan distinto tratamiento, ya que en realidad nos encontramos ante dos situaciones diferentes, cada una con características propias que han dado origen a conceptos diferentes, al concepto tradicional del asilado, consagrado en varias convenciones interamericanas y en muchas de

las legislaciones nacionales de la región, y el concepto más reciente de refugiado, expuesto en el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

En el sistema del derecho internacional americano, la diferencia entre refugiado y asilado se reflejó en la necesidad de contar con dos sistemas diferentes, esto es, la Convención sobre Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial, ambas, de Caracas, de 1954. Sólo que en ésta última, se le restó importancia a la diferencia entre refugiado y asilado, ya que en el art. 6, se dice: "... ningún Estado está obligado a establecer en su legislación o en sus disposiciones o actos administrativos aplicables a extranjeros distinción alguna motivada por el sólo hecho de que se trate de refugiados o asilados políticos".

Esta apreciación, contraria a la necesidad de determinar la diferencia entre refugiado y asilado, podría originar confusión y repercutir en el momento que sea necesario establecer la diferencia entre ambos; o quienes no son ni uno ni otro y sólo son refugiados económicos, lo que podría dificultar la protección y ayuda de los verdaderos refugiados o asilados.

La Convención sobre Asilo, de La Habana, de 1928, también incurre en ciertas imprecisiones terminológicas; así tenemos, que en el art. 2, párrafo tercero, al asilado también se le denomina refugiado.

Cabe aclarar que el conjunto de normas y principios que integran al derecho de asilo (institución genérica) se dividen para formar los sistemas del asilo territorial o refugio y el asilo político o diplomático, los cuales tienen por objeto la protección de refugiados y asilados respectivamente; dicha división, origina que sus planteamientos y consecuencias jurídicas tengan sus propias características. Por lo que los términos de refugiado y asilado no deben confundirse, así, cuando se habla del asilo territorial, a la persona objeto de protección se le debe llamar refugiado, y cuando se trata del asilo diplomático, asilado.

La semejanza existente entre el refugiado y el asilado que provoca la confusión, se debe tal vez a que ambos son consecuencia de un mismo fenómeno social, el cual, no es más que el resultado de persecuciones o acciones que afectan los derechos humanos, que son ocasionadas generalmente por las autoridades del Estado del cual son nacionales y que por esta circunstancia se ven obligados a abandonar su país nacional para desplazarse a otro, a fin de ponerse a salvo de dichas persecuciones.

De lo anterior se desprende que refugiados y asilados tienen en común: que ambos se ven obligados a abandonar su país nacional; que nunca huyen de un tercer Estado; que las causas que originan su existencia, es producto del deterioro de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos y además, que la afección de las relaciones generalmente es imputable a las autoridades del Estado, del cual

son nacionales.

Si bien, no existe una definición precisa del término de refugiado ni del asilado que resulte adecuada para todos los fines, generalmente tienen ciertos elementos que los identifican.

Uno de esos elementos, radica en la causa que obliga a la persona a abandonar su país nacional, la cual, puede ser porque el individuo sufra directa o indirectamente de persecuciones, generalmente debidas a razones políticas.

En cuanto a los asilados, generalmente la razón que les obliga a abandonar su país nacional, es el temor a sufrir violaciones que pongan en peligro su vida o su libertad a causa de persecuciones directas e individualizadas de parte de las autoridades del Estado del cual son nacionales; en cambio los refugiados, aunque no son víctimas de persecuciones políticas directas, escapan del ambiente de inseguridad que priva dentro de las fronteras de su país y que indirectamente (ya que no sufre de persecución individualizada) pone en peligro su integridad personal.

Los refugiados, generalmente son civiles que permanecen al margen de cualquier participación política, que no han cometido actos criminales o de terrorismo político; pero que sin embargo, la mayoría de ellos han sufrido atentados en contra de sus derechos humanos fundamentales, tanto durante su estancia en sus países nacionales como en el transcurso de la búsqueda de refugio.

Otra diferencia entre refugiados y asilados, se funda en que las reglas del asilo político se aplican a casos aislados o poco numerosos de individuos; mientras que las reglas de protección para refugiados se aplican a un flujo masivo que afecta por igual a todos los refugiados en grupo. Además, para los asilados no existe un organismo internacional que los proteja; en cambio, para los refugiados existen organismos internacionales y regionales que se encargan de representarlos y protegerlos, así como un estatuto normativo de alcance internacional para su protección.³⁴

Otra diferencia se presenta en el procedimiento para otorgarles protección, esto es, que al asilado generalmente se le otorga identificación de perseguido político, la cual es fácil de lograr, por ser asilado individual y tiene menos problemas de calificación de la naturaleza de su estado de asilado; mientras que los refugiados, por llegar en grandes grupos son objeto de encuestas, en donde la admisión, calificación y en general toda decisión que recae sobre ellos, es de tipo colectiva, además de que se acostumbra a concentrarlos en campos donde únicamente pueden habitar los refugiados.³⁵

No obstante, que no existe una definición del refugiado que

³⁴ Sepúlveda, César. *La protección de los refugiados en América. Alcances y limitaciones*. Separata del anuario jurídico interamericano. (Subsecretaría de asuntos jurídicos, SG/OEA, 1982), OEA, 1984, pp. 239-240.

³⁵ *Ibidem*, p. 240.

resulte adecuada para todos los fines, normalmente se recurre al concepto de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y al Protocolo de 1967, adicional a ésta, en la cual, en el párrafo 2, de la sección A, del art. 1, se señala:

"... el término "refugiado" se aplicará a toda persona... que... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se 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... fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

Respecto a las obligaciones de los refugiados, el Estatuto de los Refugiados, en el art. 2, señala:

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

Como se puede observar, el Estatuto se abstiene de enumerar las obligaciones del refugiado, con lo cual, delega al Estado refugiante la facultad de legislar en lo relativo a las obligaciones del refugiado; por supuesto, respetando el mínimo de derechos que la misma Convención les otorga.

El mínimo de derechos de que gozan los refugiados, señalados por el Estatuto, son los siguientes:

Libertad de credo (art. 4), derecho a adquirir bienes (art.13), derechos de propiedad intelectual e industrial (art. 14), derecho de asociación (art. 15), libre acceso a los tribunales (art. 16), derecho al empleo remunerado (art. 17), derecho a la educación (art. 22), derecho a la asistencia pública (art. 23), derecho del trabajo y seguros sociales (art. 24), libertad de circulación (art. 26) y la prohibición de expulsión o devolución (art. 33).

"La enumeración minuciosa de estos derechos en la Convención de 1951, es el resultado de que encara problemas y situaciones ignoradas por el derecho americano, como consecuencia de que este sistema concebía el asilo territorial como un fenómeno de carácter esencialmente individual, sin proyección social masiva y no regulaba, por tanto, los problemas del trabajo, de la subsistencia económica, del asentamiento social, y el tratamiento cultural de los asilados territoriales, cuestiones que, en cambio, están encaradas en la Convención de 1951".³⁶

En cuanto al concepto del asilado, tomando en cuenta que es una figura jurídica que no goza de reconocimiento universal, que no existe un organismo internacional que lo represente o proteja y que

³⁶Gross Espiell, Héctor, *et al. Ob. cit.*, pp. 66-67.

únicamente es el Estado asilante el responsable de su seguridad, se dificulta aún más, encontrar una definición que resulte aceptable en el ámbito del derecho internacional.

Por lo que, para dar una definición del asilado que sea lo más cercana a la realidad del derecho internacional americano, es conveniente recurrir a la Convención sobre Asilo Diplomático, de Caracas, de la cual se concluye que:

El asilado es la persona perseguida por motivos o delitos políticos, por personas o multitudes que han 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 (primer párrafo de los arts. 1 y 6).

En cuanto a los derechos y obligaciones de los asilados, en el sistema americano la Convención sobre Asilo Diplomático, de Caracas, señala el derecho del asilado a no ser devuelto a su país de origen, sino cuando concurra voluntad expresa de éste (art. 17); a los asilados no se les permitirá realizar actos que pongan en peligro la paz pública, ni manifestaciones que impliquen, cualquier forma de intervención política dirigida en contra del Estado del cual son nacionales (art. 18).

La Convención sobre Asilo Territorial, de Caracas, integra ciertos derechos y prohibiciones aplicables tanto a refugiados como a asilados; se establece que tienen el derecho a la libertad de

expresión del pensamiento (art. 7) y el derecho a la libertad de reunión o asociación (art. 8); aunque por otro lado, los mismos artículos integran la prohibición de realizar propaganda sistemática, reuniones o asociaciones que tengan por objeto promover el empleo de la fuerza o la violencia contra otro Estado.

Finalmente, cabe señalar que el Estado otorgante del derecho de asilo, tiene la responsabilidad de garantizar la vida y seguridad de refugiados y asilados ubicados dentro de su territorio, y el hecho de que reciba cooperación de otros organismos internacionales para solucionar las necesidades de los refugiados, de ninguna manera extingue o reduce la responsabilidad del Estado de garantizar la seguridad física de sus habitantes, por lo que le corresponde tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las personas, en especial de las amenazas provenientes del exterior que atenten contra la seguridad de los refugiados y asilados.

C. El delincuente político y el común.

Es regla generalmente aceptada, tanto en la doctrina como en los tratados internacionales, que para los delincuentes del orden común los Estados no deben conceder el derecho de asilo; en cambio, es práctica comúnmente admitida cuando se trata de delincuentes de carácter político, pero la distinción entre un delito político y uno común es a veces muy difícil.

Una de las dificultades más grandes que se presentan en la aplicación del derecho de asilo, consiste en resolver precisamente, el problema de qué se entiende por delito político, esto debido a la relatividad del concepto, ya que, mientras una misma manifestación o conducta política puede ser calificada como delito en una misma época y en un determinado régimen social, en otro puede no serlo, o de que en un mismo país lo que en un tiempo se calificaba como un delito, en otro tiempo ya no lo sea.

Esto, debido a que el concepto del delito político es de los más cambiantes y convencionales, ya que también los ideales políticos son esencialmente variables, tanto temporal como espacialmente.

A continuación, se presentan algunos de los intentos de la doctrina, por descifrar que debemos entender por "delito político":

"El que tiende a quebrantar por hechos ilícitos, el orden jurídico y social establecido, atentando contra la seguridad del Estado, contra los Poderes y autoridades del mismo o contra la

Constitución o principios del régimen imperante".³⁷

"Todo régimen penal postula la tutela de ciertos bienes considerados jurídicamente como valiosos. Los delitos políticos, también calificados de crímenes de Estado, son aquéllos que tienen por "bien jurídico" tutelado la integridad jurídica del Estado y el funcionamiento normal de sus instituciones. En este sentido los delitos políticos constituyen la salvaguardia extrema de las decisiones políticas fundamentales constitucionales consagradas".³⁸

"... siendo el delito político aquél que ataca un orden público preestablecido, prácticamente viene a ser siempre el opuesto al imperante, perseguible sólo en cuanto es aquél vencido y éste triunfador...".³⁹

Otro criterio sostiene que el delito político, es el que pone en peligro, en forma directa o indirecta, la voluntad política que ha creado la norma penal.⁴⁰

A recomendación de la IV Reunión del Consejo Interamericano, el Comité Jurídico Interamericano, en 1959, preparó un importante estudio relativo a la definición del delito político, en él, dicho Comité llega a la conclusión de que no se justifica adicionar las

³⁷ *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. (Argentina, Heliasta, 1981), v. 3, p. 70.

³⁸ *Diccionario jurídico mexicano*. (México, UNAM, 1983), v. 3, p. 81.

³⁹ *Nueva enciclopedia jurídica*. *Ob. cit.*, p. 603.

⁴⁰ Marinelli, Aldo. "Il delitto politico". *Archivio penale*. Anno VI, Fasc. 1-4, (Roma, Italia, Gennaio-Aprile 1976), p. 73.

Convenciones sobre asilo con la noción del delito político, ya que no se realizarían los muy loables fines que se persiguen de facilitar el procedimiento del asilo, agregando, que la inclusión de una o más cláusulas sobre definición del delito político no mejoraría las Convenciones sobre Asilo Diplomático, ni evitaría las divergencias que pueden surgir entre los Estados con motivo de la calificación de la naturaleza política del delito del asilado, ni contribuiría a crear una situación de armonía entre los Estados, de modo a consolidar, perfeccionar y prestigiar la institución del asilo.⁴¹

El mencionado Comité, aunque consideró inconveniente encerrar en un concepto al delito político, proporcionó algunos de los elementos que deberían tomarse en cuenta, para su calificación:

"1) Son delitos políticos las infracciones contra la organización y el funcionamiento del Estado.

2) Son delitos políticos las infracciones conexas con los mismos. Existe conexidad cuando la infracción se realiza: a) para ejecutar o favorecer el atentado configurado con el número 1, y b) para procurar la impunidad por delitos políticos.

3) No son delitos políticos los crímenes de barbarie y vandalismo, y en general todas las infracciones que exceden esos límites lícitos del ataque y la defensa.

⁴¹Gross Espiell, Héctor, *et al.* *Ob. cit.*, p. 123.

4) No es delito político el genocidio, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas".⁴²

Si bien, dichos estudios sólo son apreciaciones que no gozan de obligatoriedad entre los países, por otro lado, cabe señalar que son de gran importancia ya que enriquecen a la institución del derecho de asilo y facilitan su interpretación y aplicación.

"Los tratados internacionales en el mayor número de casos prudentemente evitan definir el concepto de delincuente político. Por todas partes el "delito político" viene definido... con objetivas referencias a la alta traición, a la conspiración, a las revueltas y a los crímenes cometidos en contra del jefe de Estado. Muchos estudiosos de la extradición ven en el concepto del delito político una especie de categoría "supralegal" que puede ser definida sólo en analogía con los intereses de un poder político determinado, y va por ello más allá de la capacidad descriptiva de la ley. Carrara, por ejemplo, lo etiquetó simplemente como "indefinible".⁴³

La gran mayoría de los Códigos Penales, prescinde pura y simplemente de la definición del delito político, al que, siquiera en principio, no conceden relevancia alguna dentro de la diversa

⁴²*Ibidem.* pp. 124-125.

⁴³Schafer, Stephen. "Il concetto di delinquente politico". *Archivio penale.* Anno II, fasc. 7-10, (Roma, Italia, Luglio-Ottobre 1972), p. 288.

temática de clasificación delictiva, tampoco son legislados en un capítulo que bajo el título de "Delitos Políticos", se agrupen tales figuras delictivas; sino, que son legislados generalmente entre los delitos contra los poderes públicos, contra el ordenamiento jurídico y constitucional o entre los llamados "Delitos contra la Seguridad de la Nación", como es el caso del Código Penal Mexicano.

Nuestro Código Penal ordinario distingue los delitos comunes (como los de sangre, los de lucro y los sexuales) que sólo lesionan los bienes jurídicos del individuo, y sólo reconoce como delitos de carácter político los de "rebelión", "sedición", "motín" y el de "conspiración" para cometerlos (Libro Segundo, Título Primero).⁴⁴

Para la calificación del delito político, existen en la doctrina penal, tres teorías que intentan explicarlo, éstas son: la teoría objetiva, la subjetiva y la mixta.

La teoría objetiva, sostiene que la naturaleza del delito debe buscarse en el bien jurídico que se pretende tutelar; y resulta perjudicado por los hechos que comprometen la existencia, organización y funcionamiento del Estado. Por lo que, la definición que propone, dice así: "... Es crimen político toda lesión violenta del derecho establecido por la mayoría para el mantenimiento y respeto de la organización política, social y económica por ella

⁴⁴ Diccionario jurídico mexicano. Ob. cit., p. 81.

querida".⁴⁵

Por esto, para la escuela objetivista se considera delito político todo ataque al Estado, contra su forma, sus poderes o su organización, y que afecta su seguridad interior.

La corriente objetiva conduce al error, de admitir en la categoría de los delincuentes políticos al criminal "mercenario" impulsado por bajos motivos personales; pero, que es considerado como delincuente político por el hecho de haber atentado contra la organización política jurídica de un determinado Estado.

La teoría subjetiva, pretende que la calificación de un delito como político, se haga independientemente del bien jurídico violado, en base al estudio de la personalidad y especialmente de la motivación eticosicológica que determina la conducta del individuo a cometer el ilícito.

La corriente del subjetivismo señala, que son delitos político-sociales: "... los cometidos por motivos políticos o de interés colectivo... cuando el hecho no aparezca de tal manera desproporcionado a los motivos, que lo haga asumir caracteres de delincuencia común".⁴⁶

La teoría subjetiva se olvida del interés objetivamente titulado por la norma penal y dirige su atención, para calificar a

⁴⁵ Nueva enciclopedia jurídica. Ob. cit., p. 604.

⁴⁶ Idem.

una acción delictiva como política, al estudio del elemento psicológico y personal, de los motivos determinantes de la conducta que impulsan al sujeto a cometer el ilícito.

Cabe señalar, que en una época como la actual, la teoría del subjetivismo favorece la aplicación de una desmesurada extensión de lo político, ya que en ocasiones, al delito político se le dota de un contenido amplísimo en el que la esfera de lo político ha logrado proyecciones hasta en lo religioso y lo racial, siendo ésta una de las más frecuentes y más fuertes críticas que se le dirigen a dicha teoría.

Aunque el inconveniente más cierto de la doctrina, radica en la amplia interpretación de lo político, que se presenta al valorar los móviles de la conducta del individuo, operación que implica un profundo estudio criminológico del delincuente, por otro lado, esto no representa un obstáculo para reconocer el valor científico de la teoría del subjetivismo, puesto que ofrece mayores ventajas que la teoría objetiva, al permitir máxima libertad al juzgador para adaptar la norma a la conducta delictiva.

Por lo mismo, es menester por parte del juzgador, un dominio riguroso de la investigación eticosicológica aplicable al delincuente, ya que éste, puede acompañar al móvil político otros intereses o propósitos privados, por ejemplo, el homicida que para satisfacer rencores particulares, a la vez delinque por reivindicaciones políticas o de clase. Por otro lado, el

subjetivismo no siempre representa una extensión desmesurada en su aplicación; sino que por el contrario, a veces facilita sensibles reducciones, como, cuando infracciones objetivamente políticas como la rebelión, en el subjetivismo deja de ser una actitud política cuando se trata del profesional mercenario que obra por conocidos y exclusivos móviles egoístas.⁴⁷

Por su parte, la teoría mixta, propone que para calificar a una conducta como integradora del delito político, es necesario tomar en cuenta el estudio de la esencia del bien o interés jurídico atacado, a la vez que concede igual importancia al análisis de los móviles y fines del sujeto activo, esto es, busca que el delito se defina como la perfecta coincidencia de postulados objetivos y subjetivos.

Teóricamente es aceptable que se haga un estudio tanto de la naturaleza objetiva como de la subjetiva, para alcanzar una mejor calificación de la delincuencia política, ya que ninguno de los dos criterios es por sí mismo suficiente. Sin embargo, cuando dicha coincidencia no se realiza y aún ambos elementos aparecen como divergentes, es necesario acogerse a uno u otro criterio.

"En unos como en otros sistemas, queda en fin, como dificultad conceptual máxima e ineludible la de determinar que cosa sea lo político... al menos en el acotado terreno jurídico-penal,

⁴⁷ *Ibidem*, p. 605.

que es el que aquí interesa y el que notoriamente rebasa. No es función del derecho penal, en efecto, la de definir qué cosa sea lo político, como no es tampoco la de precisar qué sea la familia, el amor, la religión y tantas otras nociones e instituciones cardinalmente metapenales. Quizá tuvo en mente esta consideración el gran Carrara al confesar la indefinibilidad de esta especie de delincuencia, y en este caso acertó, pues lo que es ciertamente indefinible es lo político mismo, concepto variable y relativo cual ninguno".⁴⁸

Tomando en cuenta que la delincuencia política es en extremo relativa, por lo que no es posible dar una definición precisa, a continuación, se señalan algunos de los elementos que hacen posible distinguir al delincuente político del común.

Uno de los elementos que diferencian al delincuente político, es el de que éste, generalmente es un "delincuente por convicción", esto es, que el delincuente político es una persona convencida de que la posición de valores que adopta es la única justa o conforme al derecho.

El delincuente político es una persona "convencida" de la verdad y justificación de sus propias ideas altruísticas, tiene una motivación altruística-comunitaria antes que un impulso egoísta, su altruismo es una experiencia comunitaria no personal, tendiente a

⁴⁸ *Ibidem*, p. 606.

cualquier clase de cambio social; su altruismo es comunitario, porque su violación de la ley es entendida a legitimar ideas sociales por medio del delito y su desviación se propone un progreso social. En cambio, el delincuente común casi siempre procede para satisfacer su ego o su interés personal, y sus acciones con frecuencia carecen de un significado que las justifique.⁴⁹

Cabe aquí, el ejemplo del mercenario (delincuente común), ya que a éste el móvil que lo determina siempre será el interés personalísimo que prevalece sobre los superficiales de la finalidad, a quien sólo cabe el calificativo de politicidad en un sentido objetivo por su conducta exterior, pero no en el subjetivo de "convicción", que en criminología, es lo que mas importa.

En cambio, el delincuente político es un delincuente por "convicción", ya que para él no existe nada más importante que la consecución de su ideal político, el cual, generalmente es su deseo de mejorar las formas políticas y las condiciones de vida de la sociedad, es un fanático que para la consecución de su fin abandona todo lo que le pueda significar un obstáculo, supedita todo y desde luego, hasta su propia seguridad en beneficio de la colectividad. El delincuente político, generalmente actúa impulsado por sentimientos nobles, sus móviles son altruistas, desinteresados, de

⁴⁹Schafer, Stephen. *Ob. cit.*, pp. 292-293.

renovación social y de sacrificio del bienestar personal.

Al delincuente común, los motivos que acompañan su acción son de carácter personal, basados en la satisfacción del bien personal o interés propios, por ejemplo, generalmente quien realiza un robo lo hace para satisfacer sus necesidades personales y un homicida para satisfacer rencores particulares.

Para el delincuente político el acto del delito no es su objetivo principal; sino que sólo es un acto que se introduce dentro de las decisiones que él cree, que debe tomar para llegar a su idea final. En consecuencia, para el delincuente político la violación de la ley no es un comportamiento final en sí mismo; sino que es un "delito instrumental", para fines ideológicos y aunque no llegara a ver realizado el final, él ve su delito como una etapa para alcanzarlo.⁵⁰

Otra diferencia, la constituye el hecho de que generalmente el delincuente político no actúa a título personal, sino que es parte integrante de una corriente ideológica, que está constituida por un grupo de personas que simpatizan con la misma idea política; mientras que las actividades del delincuente común son realizadas a título personal, sin representar a ninguna corriente ideológica.

Es regla comúnmente aceptada, el no otorgar asilo a los delincuentes comunes, ya que la falta de éstos no sólo va en contra

⁵⁰ *Ibidem*, p. 294

de la comunidad donde viven, sino en contra de la comunidad internacional, por lo que es necesario una sanción pública para evitar un peligro no sólo a la sociedad donde ha cometido la falta, sino para salvar también, el orden y funcionamiento de la sociedad internacional. Es decir, que el delincuente común va en contra de los principios éticos que rigen la vida del hombre en sociedad y por ende, rompe con los preceptos morales comúnmente aceptados por todas las sociedades del mundo reconocidas como civilizadas.

Al respecto, en el art. 1, de la Declaración sobre el Asilo Territorial, de 1967, se preve esta situación y en sentido negativo se señala, que los Estados no concederán asilo a ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad.

El Estatuto del Tribunal Militar Internacional, en el art. 6, se encarga de aclarar lo anterior y señala:

"a) *Crímenes contra la paz*, a saber: planear, preparar, iniciar o hacer una guerra de agresión o una guerra que viole tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en un plan común o conspiración para la perpetuación de cualquiera de estos actos;

b) *Crímenes de guerra*, a saber: las violaciones de las leyes o usos de la guerra. Estas violaciones comprenden, sin que esta enumeración tenga carácter limitativo, el asesinato, los malos

tratos o la deportación, para trabajar en condiciones de esclavitud, o con cualquier otro propósito, de la población civil de territorios ocupados o que en ellos se encuentre, el asesinato o los malos tratos de prisioneros de guerra o de personas que se hallen en el mar, la ejecución de rehenes, el saqueo de la propiedad pública o privada, la destrucción injustificable de ciudades, villas o aldeas, o la devastación no justificada por las necesidades militares;

c) *Crímenes contra la humanidad*, a saber: el asesinato, el exterminio, la esclavización, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil, antes de la guerra o durante ella, o las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos realizadas al perpetrar un crimen sujeto a la jurisdicción del Tribunal, o en relación con él, sea o no en violación del derecho interno del país en que hubiere sido perpetrado.

Los participantes en la elaboración o ejecución de un plan común o conspiración para cometer cualquiera de los crímenes precedentes, en calidad de jefes, organizadores, instigadores y cómplices, serán responsables de todos los actos realizados por cualquier persona en ejecución de ese plan".

A diferencia del delincuente común, el delincuente político, no pone en peligro a la sociedad internacional, sino solo a la organización política del país donde habita, cuyas ideas no son

acordes a las de las personas en el poder, el delincuente político siempre se manifiesta en contra del régimen político imperante en un territorio determinado, por lo que se vuelve en un peligro sólo para dicho régimen.

El delito político es circunstancial y de peligro únicamente en una comunidad determinada, no para la sociedad internacional; su peligrosidad es ocasional, circunstancial y para un sólo Estado o gobierno, y no afecta los principios morales o éticos de otras comunidades.

La personalidad del delincuente político revela en su conducta una inadaptación específica a la forma de gobierno de un Estado, mientras que el delincuente común manifiesta una inadaptación genérica a la vida en sociedad. Los primeros dirigen su protesta no en contra de las personas, ni siquiera en contra de los que gobiernan o dirigen determinado régimen social, sino en contra de una determinada estructura política; en cambio, en los delincuentes comunes la base de la agresión casi siempre va dirigida en contra de persona determinada afectando la armonía de la vida en sociedad.

CAPITULO TERCERO

CIRCUNSTANCIAS REFERENTES A LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS

La población guatemalteca es básicamente campesino-indígena, y el 90% habita en localidades rurales, el 75% es de origen indígena, esta última representa la cuarta parte de la población indígena de Guatemala. La mayoría de esta población es analfabeta, no habla castellano y no está afiliada a instituciones de asistencia y seguridad social. La región a pesar de sus recursos naturales y de población, tiene una elevada proporción de familias en la pobreza como consecuencia principalmente de la elevada concentración de recursos productivos e ingresos en una pequeña minoría, problema que se refleja en la difícil situación socioeconómica, política y demográfica de la región y en sus manifestaciones tanto de violencia como de expulsión de fuerza de trabajo de la región.⁵¹

La información disponible permite observar, que los refugiados guatemaltecos se han desplazado predominantemente de los Departamentos de Huehuetenango, San Marcos y el Petén; que son indígenas puros, monolingües en una gran mayoría. Los principales grupos étnicos migrantes son: kanjobal, mam, chuj, jacalteco, chol-lacandón, quiché, cakchiquel, kekchí (coban) y ladinos.

⁵¹ Messmacher, Miguel, et al. *Dinámica maya*. (México, FCE, 1986), pp. 13-14.

Por tradición, los indígenas guatemaltecos mayoritariamente son católicos, aunque han conservado muchas de sus ceremonias y creencias ancestrales de origen prehispánico.

En cuanto a las actividades económicas a las que se dedicaban los indígenas en sus lugares de origen, ésta se centraba en la agricultura, el trabajo asalariado, el comercio y las artesanías.

La agricultura constituye la parte medular de la economía indígena, aún cuando muchos de ellos ya no poseían parcelas sus principales cultivos eran el maíz, frijol, trigo y papa. Para sembrar utilizaban hacha, azadón y machete, ya que pocos eran los que tenían arados y yuntas.

La estructura socioeconómica y la organización política de los ladinos (hablantes de español, no indios, que viven en las regiones indígenas), es la predominante en Guatemala, se supone que los ladinos, son los que iniciaron las actividades de protesta y de cuestionamiento al régimen oficial de Guatemala, por ello, los primeros grupos armados en las regiones indias fueron de ladinos, usualmente dirigidos por gente de las ciudades, pero como la reacción de las autoridades afectó básicamente a los indígenas, éstos empezaron a ser mayoría en los movimientos armados.⁵²

Por otro lado, el fenómeno de los refugiados guatemaltecos resulta novedoso en muchos aspectos, primero en su número; en las

⁵² *Ibidem*, pp. 292-293.

experiencias anteriores de México la cantidad de asilados y refugiados fue relativamente mínima en comparación a la actual y podía regularse, con los guatemaltecos no sucede igual, son miles de personas en busca de protección y es imposible controlar la llegada de éstos por las características especiales de la frontera sur.

En segundo lugar, está el perfil de quien llega; en el pasado, el gobierno mexicano tuvo la facilidad de comprobar que quienes entraban reunían los elementos mínimos para ser considerados como asilados o refugiados; sin embargo, con los guatemaltecos no sucede lo mismo, con ellos se vuelve más difícil la diferencia entre asilado, refugiado, desplazado o migrante económico.

Además, a diferencia de otros refugiados y asilados (españoles, chilenos y argentinos) que en los últimos años se han acogido a la protección del gobierno de México, los refugiados guatemaltecos por sus características y naturaleza constituyen un grupo muy particular que en su mayoría son campesinos indígenas provenientes de un país no sólo contiguo a México, sino de una entidad que histórica y culturalmente ha estado estrechamente vinculada a nuestro país.

Unidas han estado las poblaciones de ambos países, conformando el área maya desde antes de la llegada de los españoles hasta la actualidad a lo largo de la frontera sur a pesar de los

límites políticos. Se trata de una frontera política que atravesó territorios de grupos indígenas emparentados entre sí. De hecho, algunos de ellos, como los choles, los mam o los chuj, están tanto de este lado como de aquél.

Sobre la casi totalidad de la superficie de los actuales Estados mexicanos de Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Chiapas, así como de los países centroamericanos de Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador, se extendió en tiempos prehispánicos la cultura maya. En la actualidad los mayas constituyen una población de entre cuatro y seis millones de habitantes, de un total de 20 millones que ocupan los lugares anteriormente mencionados, esto hace que todavía en este momento la población maya represente entre un 20% y 30% de la población total del área, y es Guatemala el país que concentra a un 60% de esta población.⁵³

En resumen, en Guatemala el proletariado rural (campesino-indígena) sigue sometido a condiciones de explotación en las grandes plantaciones de exportación, la masa campesina se dedica a una agricultura de subsistencia combinada con el empleo estacional en las grandes plantaciones. Estas condiciones sociales hacen necesaria la permanencia de la dictadura y la represión, el Estado aparece entonces directamente ligado a los intereses de los

⁵³ *Ibidem*, p. 23.

reducidos círculos dominantes y se identifica con la imposición forzosa de un modelo económico-social que tiene muy poco que ofrecer a la masa de la población, que en este caso, se trata del campesino-indígena.

Como respuesta a la problemática situación interna de Guatemala, desde 1981, olas de campesinos indígenas especialmente del noroeste de ese país buscan refugio en México a fin de escapar de la represión del ejército de su país. Aunque el mismo fenómeno se produjo después de la caída del gobierno democrático del coronel Jacobo Arbenz, en junio de 1954, nunca tales movimientos migratorios habían alcanzado tal amplitud, lo que provocó que en un lapso de tres años (1982 - 1984), se haya incorporado al espacio fronterizo una población de cerca de 50 mil refugiados, al menos oficialmente.

la revista especializada "REFUGEEES", señala que para 1984 habían 42 mil refugiados, la mayoría de los cuales son indígenas campesinos, viviendo a pocos kilómetros de la frontera en el Estado mexicano de Chiapas. Y por lo menos 60 mil refugiados "clandestinos", principalmente de clase media, quienes se la pasan constantemente en movimiento en la región de Tapachula, viviendo de trabajos ocasionales y aterrorizados por la posibilidad de ser enviados de regreso a la frontera.⁵⁴

⁵⁴Durand, Mireille. "Killing time which kills us". *Refugees*. Núm. 6

Según las estadísticas de la Dirección General de Asuntos Migratorios se afirma que en Chiapas hay -como residentes de paso- un promedio de 76 mil guatemaltecos: 19 mil laborando legalmente; 17 mil como refugiados en los distintos campos que atiende la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), y unos 40 mil ilegales en el resto de la entidad, pero especialmente en Tapachula y otros municipios fronterizos. Migración acepta que junto a estos 40 mil ilegales guatemaltecos podría haber unos 24 mil de otras nacionalidades como inmigrantes económicos; esto es, 64 mil que podrían llegar a ser hasta 110 mil en total, pero sólo en Chiapas, se calcula que en el resto del país son tres veces más. Esto indicaría que su número oscila entre 400 mil y 500 mil personas, la mayor parte indocumentadas. Por su parte, el Secretario de Gobernación de ese entonces, José Ortiz Arana, al respecto señaló que es imposible saber a ciencia cierta, cuántos extranjeros legales e ilegales hay en México.⁵⁵

Cuando el fenómeno de los refugiados guatemaltecos empezaba, éstos llegaban por aldeas enteras, actualmente, aunque las masacres y las persecuciones no han cesado en absoluto en Guatemala, se vuelve cada vez más difícil entrar a Chiapas, y ahora sólo algunas

(Washington, June, 1984), p. 9.

⁵⁵Hernández L., Rogelio. "En Chiapas hay más de 100 mil ilegales centroamericanos, admite migración". *Excelsior*. (México, D. F.: 26 de marzo, 1986), p. 17-A.

familias aisladas logran franquear la frontera, debido a que es vigilada por los militares guatemaltecos y los controles del lado mexicano se han reforzado mucho, por lo que cabe esperar que el número de refugiados no crecerá excesivamente y la población de los campamentos se estabilizará, al menos oficialmente, puesto que es de prever que los refugiados sigan llegando en la región del Soconusco (Tapachula) y algunos se pierdan en la población local y otros más intenten penetrar hacia el interior de la República para establecerse aquí o en busca de llegar a los Estados Unidos.⁵⁶

Cabe aclarar que los refugiados guatemaltecos establecidos en México, deben distinguirse de la corriente migratoria de campesinos guatemaltecos que, año con año, se introducen en territorio mexicano (con autorización oficial) para laborar en las fincas cafetaleras de Chiapas, denominados migrantes económicos.

Los tapizadores o cortadores de café son comuneros y pequeños propietarios indígenas, tanto de los Altiplanos como de la sierra guatemalteca, ahí poseen pequeñas parcelas, de las cuales lo que obtienen es insuficiente, por lo que tienen que conseguir más y para obtenerlo recurren al peonaje y generalmente a las fincas cafetaleras de Chiapas; de ahí que, sin importar la menor ganancia ni las condiciones de trabajo, se presenten año con año miles de

⁵⁶ Chantal Barre, Marie. "Los refugiados guatemaltecos y el incendio centroamericano". *Le Monde Diplomatique en Español*. Mensual. (México, D. F.: septiembre, 1984), p. 28.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

guatemaltecos al corte de café.

En el vecino país del sur se ha desencadenado un proceso de violencia, que ha desembocado en esta última década en campañas represivas dirigidas especialmente a las regiones indígenas, en donde se despoja a la población de la escasa tierra que todavía les pertenece.

La ola de refugiados guatemaltecos, se originó como consecuencia de la estrategia de lucha antiguerrillera del gobierno guatemalteco y aunque este fenómeno se manifestaba ya con anterioridad de la llegada al poder del general Ríos Montt (marzo de 1982), es a partir de este régimen cuando el flujo de refugiados adquiere magnitudes considerables.

Con el establecimiento del estado de sitio en julio de 1982, Ríos Montt inicia la política de tierra arrasada. Esta política consistía en exterminar todo lo que integrara la vida de los campesinos en las zonas donde opera el movimiento guerrillero, miles de aldeas fueron destruidas por el ejército como resultado del operativo y los campesinos fueron obligados a enrolarse en patrullas militarizadas y en la constitución de las aldeas modelo, que no son otra cosa que campos de concentración, para internar a los campesinos que quedan vivos. En menos de año y medio de gobierno, Ríos Montt dejó un saldo de 15 mil muertos. El éxodo de campesinos no se hizo esperar, para conservar la vida más de 50 mil personas han tenido que refugiarse en México. Muchos miles más

buscaron refugio interno en las montañas del país. Una muy considerable parte de la población campesina, fue organizada en patrullas civiles (800 mil) para atacar al resto de la población y a los insurgentes.⁵⁷

Los refugiados guatemaltecos, que en algunos casos constituyen aldeas completas de mujeres, hombres, niños y ancianos; informaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que abandonaron sus hogares por temor a los ataques masivos lanzados por soldados del ejército. Muchos de ellos presenciaron asesinatos y la destrucción de sus hogares, iglesias, edificios comunitarios, animales, cultivos y otros bienes privados, mediante ataques aéreos y fuego de artillería.

Algunos de los refugiados presentaban cicatrices de heridas que recibieron durante su huida hacia territorio mexicano. Por ejemplo, con la ayuda de un médico la CIDH pudo comprobar que una mujer (Catarina Ignacia Ramos), recibió una herida de bala. Según su testimonio, mientras huía de la persecución, una bala mató al niño que cargaba en sus espaldas y a ella le atravesó el torax sin dañar milagrosamente, ningún órgano vital.⁵⁸

En virtud de que un importante número de indígenas

⁵⁷ Organización de los Estados Americanos. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*. (Washington, CIDH, 1983), p. 131.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 132.

guatemaltecos que han emigrado a la zona fronteriza de México, buscando refugio en el territorio del Estado de Chiapas, han alegado haber sido objeto de violaciones en sus derechos humanos, de persecución de parte de las fuerzas armadas de Guatemala y de haber perdido sus casas, bienes, cosechas y animales por efecto de la labor destructiva e incendiaria que atribuyen al ejército de su país; la CIDH a través de una delegación, se trasladó a algunas de las aldeas en territorio guatemalteco que habían sufrido ataques y a la zona donde se encuentran ubicados algunos campamentos de refugiados a lo largo de la frontera política mexicano-guatemalteca, a fin de entrevistarse con quienes quisiesen brindar testimonio de tales violaciones.

A continuación, se presenta un resumen de algunos de los testimonios recibidos por la CIDH,⁵⁹ en sus visitas:

- a) Aldea Estancia de la Virgen, Departamento de Chimaltenango.

Los pobladores informaron que, el 18 de marzo de 1982, la aldea había sido perpetrada por soldados del ejército guatemalteco, advirtiéndoles que no salieran de sus casas, algunos moradores subieron a la montaña adonde los soldados los siguieron, asesinando a la gente que ahí se encontraba. Posteriormente, regresaron a la aldea dando muerte indiscriminadamente a mujeres, ancianos, y

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 70-77.

niños, así como a los jóvenes y hombres en edad productiva. Dijeron que hubo en total unos 160 muertos, algunos cadáveres fueron enterrados y otros se los comieron los perros. Afirmaron algunos vecinos, que las casas abandonadas por ellos por temor a ser muertos también, fueron quemadas por el ejército, agregaron que los guerrilleros nunca habían pasado por el lugar.

b) Pueblo de Nentón, Departamento de Huehuetenango.

Los testimonios señalan que de 15 mil habitantes que habían en 1981, sólo quedan algo más de 125, ya que la mayor parte de la población había huido a México. Que la guarnición militar mantenía a un número de personas detenidas y que a los presos los torturaban y terminaban destrozándolos y matándolos, arrojándolos al río, donde sus cuerpos aparecían causando mayor pánico y desesperación en la aterrorizada población de Nentón. Aclararon que los guerrilleros cuando atacaban al pueblo, agredían sólo a los miembros del ejército pero que no causaban ningún daño a la población civil.

c) Finca de San Francisco, Municipio de Nentón, Departamento de Huehuetenango.

El relato de un único sobreviviente, de nombre Francisco, acusó a tropas del gobierno de haber asesinado a unos 350 campesinos; el 15 de julio de 1982, los soldados llegaron de

improviso y llamaron a los recién reclutados en las patrullas de autodefensa civil, diciéndoles que los acompañaran a la montaña, una vez fuera del poblado, el ejército acribilló a los 20 hombres que les acompañaban. Al día siguiente, el ejército concentró parte de la población en la capilla católica y en las casas más grandes del poblado. Luego procedieron a encender las casas y arremetieron contra la gente que habían congregado en la capilla del poblado. Para ello usaron granadas de mano, basuca y ametralladora.

d) Aldea Monte Cristo, Municipio de Tajamonco, Departamento de San Marcos.

El 25 de septiembre de 1982, el ejército llegó a la aldea tirando bala por tierra y aire, la población salió huyendo a refugiarse a la localidad de Unión Juárez. Los soldados sacaron a la gente que se había quedado en sus casas, violaron a las mujeres y asesinaron en total a 18 personas.

e) Aldea Maracatan, Departamento de Huehuetenango.

El testigo relató que por temor, al saber los aldeanos que llegaría el ejército, todos salieron huyendo, excepto cinco familias que se quedaron confiadas. Cuando el ejército llegó (el 6 de junio de 1982), asesinó a todos los integrantes de esas cinco familias y luego prendió fuego a todas las casas.

f) Aldea Santa Maria, Departamento El Quiché.

Según testimonio de un sobreviviente, en el mes de diciembre de 1982, patrulleros del ejército entraron a la aldea acusando a los moradores de ser guerrilleros o de cooperar con la guerrilla, procediendo luego a dar muerte a hombres, mujeres y niños.

g) Aldea Caibi Balan, Departamento El Quiché.

El testigo relató que el ejército llegó varias veces a la comunidad preguntando por los guerrilleros, a lo cual ellos contestaban que no sabían nada. Posteriormente, el 7 de junio de 1982, llegó un helicóptero que sobrevoló la aldea y luego entraron los soldados por tierra disparando sus armas desde las orillas de la población. Para entonces, los aldeanos que ya se habían enterado de lo ocurrido en las comunidades de Dolores y Santo Tomás, salieron huyendo hacia la montaña. El resultado fue de 17 muertos y todas las casas quemadas.

La Comisión, luego de examinar los antecedentes expuestos, encuentra que en las áreas rurales de conflicto continúa produciéndose una situación de intensa violencia, que como consecuencia de los constantes enfrentamientos armados entre el ejército y la guerrilla, numerosas personas, incluyendo civiles no combatientes, han resultado muertas, todo lo cual ha significado que la población civil se sienta insegura y atemorizada, y en importante medida haya huido a los países fronterizos en busca de

refugio.

Por otra parte, el gobierno guatemalteco en su propósito de erradicar a la guerrilla, ha dividido a la población campesina e indígena entre aquélla que considera susceptible de incorporarse a los programas sociomilitares del gobierno, a la que ha organizado en patrullas de autodefensa civil, y aquéllos sectores campesinos e indígenas que considera proclives a la guerrilla, a los cuales por todos los medios posibles se les ha castigado, llegándose a cometer a ese respecto gravísimas violaciones de derechos humanos.

Por último, la Comisión, aun cuando no tiene duda alguna de que la guerrilla ha cometido en esas áreas de conflictos graves, hechos reprochables; considera también al ejército de Guatemala como el responsable directo de las violaciones al derecho a la vida que se han registrado en esas áreas.

A. La situación política en Guatemala.

De las repúblicas centroamericanas, Guatemala es una de las más ricas y demográficamente densas, es la única que posee una cultura definida y lenguaje indígenas, descendiente de los mayas.

De los siete y medio millones de habitantes de Guatemala, el 70% son indígenas, descendientes de los pueblos que habitaban el territorio guatemalteco en el momento de la conquista. Sin embargo, a pesar de que la población indígena es mayoría, no cuenta con ningún poder de negociación político o económico, sino que por el contrario constituye el sector más débil, por ello los problemas del país siempre terminan por recaer en ellos.

La independencia de Guatemala lograda en 1821, no significó ningún cambio para los indígenas que siguieron siendo oprimidos, explotados y discriminados. El proceso de acaparamiento de grandes extensiones de las mejores tierras y su concentración en manos de pocos propietarios se aceleró con el crecimiento de las empresas agrícolas capitalistas que surgieron a partir de la revolución liberal de 1871; la pobreza forzó a familias indígenas enteras, a buscar empleo temporal en las grandes fincas cafetaleras. En este proceso de transformación capitalista, los campesinos indígenas se han vuelto asalariados parte del año, el semiproletariado rural, que va en aumento cada año, se calcula en por lo menos 650 mil familias indígenas, las cuales constituyen el factor primordial de

la agroexportación.⁶⁰

Hasta 1944, Guatemala era un Estado oligárquico; su economía se basaba fundamentalmente en la producción y exportación cafetalera. El Estado oligárquico desapareció durante el periodo de transición denominado "la revolución de octubre", que abarca de 1944 a 1954, este periodo representa un intento de modernización del aparato estatal, consistente en la búsqueda de resolver el problema agrario del país, la que culmina con la reforma agraria que intenta el gobierno de Jacobo Arbenz, la cual perseguía la eliminación de la gran propiedad y la creación de una amplia capa de pequeños propietarios rurales para crear un mercado interno sobre el que se pudiera sustentar el desarrollo industrial que se buscaba inducir. El proyecto democrático perseguía el desarrollo de un capitalismo nacional; por lo que era hostil a los intereses imperialistas de los Estados Unidos de América.⁶¹

El movimiento adopta una doble dimensión política: primero, en contra de los intereses de la burguesía agropecuaria (se expropián tierras de terratenientes para los campesinos) para favorecer la industrialización y el comercio; y segundo, en contra del imperialismo norteamericano (se lesionaron intereses de

⁶⁰ Emmerich, Gustavo, *et al. La crisis política en Guatemala.* (México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983), pp. 87-88.

⁶¹ Castillo Rivas, Donald. *Centroamérica: más allá de la crisis.* (México, SIAP, 1983), pp. 61-63.

compañías extranjeras, acusándolas de ser las responsables del atraso de los pueblos latinoamericanos) en favor de un desarrollo nacional. Este hecho asustó a la burguesía, que temerosa de perder el control del poder, buscó colaboración en diferentes sectores para destruir el movimiento reformista, lo que logra con la intervención norteamericana y el apoyo interno de los aliados del capital y sus intereses.

Al producirse la invasión contrarrevolucionaria dirigida por el coronel Carlos Castillo Armas con el apoyo de la CIA, las fuerzas políticas y sociales burguesas y pequeño-burguesas, rehusan enfrentar la invasión y queda así, sólo un proletariado organizado y combativo, pero desarmado en términos militares y políticos. La contrarrevolución destruyó lo realizado por los gobiernos de la revolución; la reforma agraria revirtió, la tierra expropiada volvió a sus antiguos dueños, se persiguió a las organizaciones sindicales del campo y la ciudad, la política exterior se enmarcó en la usual compatibilidad con los intereses norteamericanos; en consecuencia, a partir de la contrarrevolución, el desarrollo capitalista de Guatemala se reencausa en un marco autoritario-represivo, el Estado se conforma dentro de un sistema basado fundamentalmente en la represión, donde las características principales del Estado guatemalteco no son otras, más que las de un Estado militar, un Estado autoritario, que deja sin efecto la

Constitución hasta ese entonces vigente.⁶²

Ante esta situación, el nuevo Estado entra en una crisis que trata de superar mediante el uso de la violencia, escandalosos fraudes electorales y supuestos golpes de Estado entre militares, que sólo son simples cambios de poder previamente acordados. Así, desde ese entonces, el gobierno de Guatemala tiene las características de un Estado capitalista-totalitario, que protege los intereses de los sectores económicamente hegemónicos.

A pesar de que el territorio de Guatemala, cuenta con recursos naturales y destaca en la producción agropecuaria y minera, existe una elevada proporción de familias en la pobreza, debido a la concentración de los recursos productivos y de los ingresos, a que la población rural posee poca o ninguna tierra explotable y una minoría estimada en un dos por ciento, posee más del 70% de esa tierra y maneja las exportaciones agrícolas.

Para 1981, el 74.3% de la población no hablaba el castellano; para el mismo año sólo el 1.6% estaba afiliada a instituciones de seguridad social; el 93.3% de las viviendas no poseía energía eléctrica y el 80.1% no tenía agua potable.⁶³ Conforme a estadísticas difundidas en 1979 por el Consejo Nacional de Planeamiento Económico más del 80% de los niños menores de cinco

⁶² *Ibidem*, p. 64-66.

⁶³ Messmacher, Miguel, *et al. Ob. cit.*, p. 300.

años estaban desnutridos.

Las grandes disparidades socioeconómicas existentes entre los diversos sectores de la población guatemalteca, han contribuido a la protesta y violencia generalizada del país.

"La protesta de los indígenas contra este estado de cosas se enfrentó con la brutal y sistemática represión de los militares guatemaltecos. Esa represión estaba dirigida contra los catequistas, los líderes comunitarios, los trabajadores sociales y, en general, cualquier persona sospechosa de complicidad o simpatía hacia aquéllos que se oponen al gobierno. Se estima que en los últimos 30 años los militares guatemaltecos han asesinado a más de 100 mil personas y han hecho "desaparecer" a más de 38 mil. Entre marzo de 1982 y marzo de 1983 se han documentado 226 masacres de campesinos. Hay que tener en cuenta que Guatemala tiene apenas siete millones y medio de habitantes... La Conferencia de Obispos Guatemaltecos estimó en 1982 que un millón de personas habían sido desplazadas internamente y más de 200 mil viviendas habían sido destruidas. Más de 150 mil personas se convirtieron en refugiados externos, huyendo hacia el Estado mexicano de Chiapas y hacia otros países vecinos".⁶⁴

⁶⁴Chelala, César. "Testimonio de Rigoberta Menchú: "Soy indígena del pueblo quiché, en Guatemala; me han pasado cosas como si fuera una película". *Le Monde Diplomatique en Español*. Mensual. (México, D. F.: diciembre, 1986), p. 34.

A pesar de la represión, los indígenas y la resistencia en general intensifican sus esfuerzos de organización para resistir las políticas represivas de los gobiernos guatemaltecos a partir del derrocamiento militar del gobierno popular del presidente Jacobo Arbenz; el conjunto del gobierno revolucionario logra recuperarse y retomar la iniciativa planteando la situación que en la actualidad observamos.

El movimiento revolucionario guerrillero comenzó a gestarse en Guatemala a principios de 1960, en esa década los principales grupos eran las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), que fue el fruto del encuentro de jóvenes oficiales progresistas opuestos a la utilización de su país como base de sus operaciones contra Cuba, y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT).

Entre 1967 y 1970 la guerrilla en Guatemala es derrotada y casi desaparece, por un ejército capacitado por los norteamericanos en las luchas antiguerrilleras; pero, los guerrilleros huyen y se esconden en la selva, donde hacen amistad con los indígenas y llegan a la conclusión de la necesidad de integrar a la lucha a la población indígena, que había permanecido ampliamente al margen de la experiencia anterior.

A comienzos de los años 70, el movimiento se amplió con el surgimiento del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), el cual se instaló en el noroeste del país, en el Altiplano, donde la población casi indígena, es particularmente densa. Aunque el EGP

fundamentalmente forma una organización militar, insiste en el trabajo de masas, especialmente en el medio campesino y en vinculación con la Iglesia.

En agosto de 1972, y tras varios años de esforzado proceso de preparación clandestina, casi siete años sin aparecer a la luz del día, surgió el grupo llamado Organización del Pueblo en Armas (ORPA).

La diferencia fundamental con las primeras guerrillas se encuentra en el hecho de que estas dos últimas organizaciones surgen del seno mismo de las masas campesinas, en su mayor parte indígenas, y si bien operan en todo el país, sus áreas fuertes son el Altiplano en el occidente de Guatemala donde habitan campesinos e indígenas pobres, se implantó en zonas de producción de café donde la montaña se civiliza y los indios del Altiplano llegan a buscar trabajo en el periodo de cosechas. La acción política del EGP y la ORPA sigue siendo clandestina y sus principales actividades son fundamentalmente militares.

El 31 de enero de 1980, marca el origen de una nueva organización, en esa fecha fueron quemadas vivas 38 personas entre campesinos, estudiantes, obreros y cristianos revolucionarios que habían ocupado la embajada de España en Guatemala para denunciar a la opinión pública nacional e internacional la represión que el ejército había desatado contra la población indígena del Departamento del Quiché. Así, en el primer aniversario de este

suceso en homenaje a las víctimas, se creó el Frente Popular 31 de enero (FP-31) y al siguiente año se dio un paso importante en el proceso unitario de las fuerzas revolucionarias, se constituyó la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) integrada por: las FAR, el PGT, el EGP y la ORPA. Dichos grupos decidieron unir sus fuerzas para formar una coalición y que el proceso unitario entre las cuatro organizaciones político-militares constituyera el núcleo de dirección en torno al cual otros sectores se van cohesionando para un mismo fin.

Por su parte, el gobierno guatemalteco en su política contrainsurgente, en su afán de comprometer al mayor número de personas en su lucha contra la guerrilla y con el fin de dividir a la población, en el curso de los últimos años, sobre todo durante el gobierno de Ríos Montt a la fecha, ha recurrido al enrolamiento forzoso de miles de campesinos indígenas a las patrullas de autodefensa civil, que es uno más de los aspectos del dominio total que ejercen las fuerzas armadas en la vida de los campesinos en las llamadas zonas controladas, aldeas modelo, centros de reeducación o como se les conoce actualmente "polos de desarrollo", que no son otra cosa que campos de concentración.

Son miles de familias enteras obligadas a abandonar sus poblados, cultivos y hogares como parte del programa de viviendas estratégicas, son relocalizados en campamentos administrados por el gobierno, los cuales, no son más que lugares aislados, controlados,

rodeados y administrados por tropas del ejército y por patrullas de la defensa civil.

Los polos de desarrollo ofrecen a los residentes, alimento, protección y algún tipo de trabajo, sin embargo, esto último no tiene el propósito de ayudar a los desplazados a autoabastecerse, sino a producir bienes para los mercados nacional e internacional, por lo que se ha institucionalizado así, una forma de dependencia del gobierno.

El esquema contrainsurgente comprende también, el triunfo sobre las mentes y los corazones de los indígenas a través del trabajo de reeducación que realizan los grupos del Departamento de Asuntos Civiles del Ejército, que han impuesto una concepción domesticada y profundamente anticomunista entre la población indígena.

En Guatemala, las elecciones también forman parte de la política de contrainsurgencia, desde 1954, celebrar elecciones ha sido práctica tan común como la de los golpes de Estado; en ambos casos se trata de alternativas para conciliar intereses entre las fracciones de la burguesía y reorganizar la lucha contra la guerrilla, que nada tiene que ver con los intereses de las clases populares.

Durante el gobierno del general Ydígoras Fuentes, el ejército decidió el cambio de gobierno mediante golpe de Estado (31-III-63), por uno que implantara la contrainsurgencia como política

organizada, le tocó al coronel Enrique Peralta Azurdia poner en práctica el proyecto. El licenciado Julio César Méndez Montenegro, asumió la presidencia (1-VII-66 / 1-VII-70) mediante pacto con el ejército, al cual le dejó el control estatal y la conducción de la lucha contra la guerrilla. Durante el gobierno del coronel Carlos Arana (1-VII-70 / 1-VII-74), la guerrilla quedó prácticamente desarticulada, labor en la que estuvieron al mando militar contrainsurgente Kjell Laugerud y Ríos Montt. Con el gobierno del general Kjell Laugerud (1-VII-74 / 1-VII-78), las organizaciones de masas, principalmente los sindicatos, adquirieron importante desarrollo y victorias, por lo que había necesidad de un nuevo golpe de Estado por razones de política contrainsurgente, el cual se realizó, situando al general Ríos Montt en la presidencia (23-III-82).⁶⁵

El general Oscar Humberto Mejía Victores, asume la presidencia mediante nuevo golpe de Estado (8-VII-83), para conciliar los intereses de la burguesía y regresarle la solidez que en mucho le hizo perder la Guerra Popular Revolucionaria, para esto llevó a cabo elecciones para Asamblea Constituyente, con resultados interesantes y curiosos, que llaman la atención:

"La política de la contrainsurgencia se encargó de asegurar

⁶⁵Balcarcel, José Luis. "Guatemala en las vísperas de cambios políticos". *Le Monde Diplomatique en Español*. Mensual (México, D. F.: noviembre, 1984), pp. 30-31.

la distribución del caudal electoral entre las distintas fracciones de la burguesía. Las patrullas civiles y las aldeas modelo fueron forzadas a emitir en votos las cuotas de coparticipación constituyente. Así, ahora dichas fracciones comparten proporcionalmente representatividad en la Asamblea. Conjuntadas, elaboran la Constitución. Recomienza el acercamiento conciliador en términos formales... ⁶⁶ y nuevamente acuerdan celebrar elecciones en julio de 1985.

Como resultado de la conciliación entre las fracciones de la clase en el poder, después de 15 años de regímenes militares, nuevamente se dio mediante elecciones el arribo de un civil a la presidencia de la República de Guatemala.

Con el objetivo de encontrar una opción política contrainsurgente, que garantizara un equilibrio entre los intereses de la oligarquía y los del ejército, y al mismo tiempo, de dar hacia el exterior una imagen de apertura democrática, el pasado enero de 1986, Vinicio Cerezo Arévalo sustituyó en el poder al general Oscar Mejía Victores, este hecho despertó las más diversas expectativas dentro y fuera del país, lo cual llamó la atención de los analistas y observadores políticos del mundo.

Al respecto, abundan las opiniones en torno a que los militares no abandonaron realmente el mando; sino que se han

⁶⁶*ibidem*, p. 31.

reservado el papel del verdadero poder detrás de la fachada presidencial, que únicamente cedieron la responsabilidad directa de los asuntos del gobierno, en particular de la política económica que les acarreó un intenso desgaste, de otro modo, afirman, no habrían decidido entregar la presidencia y la administración del gobierno a los civiles.

En su lucha contra la guerrilla, los militares llevaron al país a grandes problemas económicos agravados por la profundización de la crisis, de manera que no han hecho otra cosa que trasladar esta quemante braza a los partidos políticos, ninguno de los cuales, por cierto, ofreció a lo largo de la campaña electoral reformas estructurales de fondo.

Con anterioridad a las elecciones, los partidos con voto mayoritario declararon que el gobierno que resultara de las elecciones, por ningún concepto se propondría llevar a cabo una reforma agraria; para evitar que hubiesen afectados.⁶⁷

Pedro Medina, analista del Instituto de Investigaciones Económicas de la U.N.A.M., señaló que a pesar de las elecciones presidenciales de Guatemala, no existe posibilidad alguna de modificar las estructuras del vecino país del sur, porque Vinicio Cerezo no mandará y el poder seguirá en manos del ejército, que si pretende introducir reformas sociales, aumentará la posibilidad de

⁶⁷ *Idem.*

un nuevo golpe de Estado por parte del ejército, "... de ahí que entre sus planteamientos no se incluyan nunca aspectos de reforma agraria ni programas de expropiaciones, ni señalamientos en torno a los derechos humanos fundamentales, cuya importancia es medular para que la situación de guerra civil en Guatemala se solucione... Por ello -añadió- el margen de la autonomía del gobierno civil es reducido y tendrá que ligarse a los intereses militares".⁶⁸

Por su parte, el Comité de Unidad Campesina (CUC), de Guatemala, ha señalado que la situación actual -a partir de la llegada del democristiano Vinicio Cerezo Arévalo a la presidencia- de las comunidades rurales sigue siendo la misma de antes. "Todo ha quedado en muchos discursos y palabras", -subrayan- "pero la represión no ha terminado, sólo ha cambiado de forma". Prueba de ello es el aumento del entrenamiento militar forzado y la participación obligatoria de los campesinos en las patrullas civiles, el refuerzo de los puestos o destacamentos militares con tropas especiales, el uso de los maestros para hacer propaganda en favor de los militares y sus programas represivos, los asesinatos, las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, el despojo de tierras, la limitación de la producción y cantidad de tierra que se le asigna a las familias, el mantenimiento de las

⁶⁸"Cerezo no mandará en Guatemala". *uno más uno*. (México, D. F.: 15 de diciembre, 1985), p. 20.

anteriores y la creación de nuevos polos de desarrollo.⁶⁹

Así las cosas, la población espera un régimen que respete los derechos humanos, esperan un cambio real en la situación económica política y social de Guatemala.

Los sectores productivos confían en que la tan esperada ayuda económica externa, permita la reactivación de la deteriorada economía nacional, sin que esto signifique modificar las tradicionales formas de producción y distribución de la riqueza.

Los militares por su parte, han manifestado que se retirarán a los cuarteles (lo que significa que desde ahí dirigirán las operaciones contrainsurgentes, contra la población civil y contra las organizaciones populares) y que no tendrán injerencia en la conducción del aparato estatal, pero se han negado a desmantelar las llamadas Coordinadoras Interinstitucionales que como aparatos de control administrativo, funcionan paralelamente al organismo ejecutivo bajo la dirección de las fuerzas armadas. Lo mismo ocurre con las Patrullas de Autodefensa Civil y con los Polos de Desarrollo, donde están confinados coercitivamente miles de campesinos indígenas, esto, sumado a todo el aparato antiguerrillero, le da a los militares poderes efectivos de control poblacional.

⁶⁹Concha, Miguel. "Aniversario del CUC guatemalteco". *La Jornada*. (México, D. F.: 16 de abril, 1988), p. 29.

El régimen dictatorial guatemalteco ingresó en una lógica de relevo, la cual fue sancionada a través de las urnas (mero formulismo), ello no implica de ninguna manera, que vaya a haber transformaciones sustanciales en el país.

En resumen, en Guatemala nada ha cambiado con el gobierno civil y el ejército sigue controlando a más de un millón de campesinos militarizados en las patrullas de defensa civil, siguen impunes los responsables de las matanzas masivas y las desapariciones, porque el presidente Vinicio Cerezo, sólo ha jugado el papel de rescatar la imagen del ejército a nivel internacional.

Por lo pronto, la actual transición ni siquiera es un auténtico repliegue del poder por parte de los militares, sino que se trata de una redefinición del régimen, donde la presencia de los militares está garantizada con relación a las decisiones fundamentales.

El ascenso de civiles al gobierno del Estado es parte de esa redefinición, que persigue una adecuación formal a las demandas del Congreso estadounidense para recibir la ayuda económica destinada a la región; sólo se trata de modernizar en lo superficial las reglas políticas del juego, a fin de otorgarles una respetabilidad democrática con la cual darle una mayor eficacia a la permanencia en la hegemonía de los intereses proestadunidenses.

La celebración de elecciones en Guatemala, no fue más que la expresión del ejército de su política de contrainsurgencia, con la

que además intenta dar una imagen falsa de la realidad; la cual, no es más que la llegada de un civil con imagen democrática a la presidencia, para mantener un gobierno militar contrainsurgente.

Por esto, difícilmente podría pensarse en un cambio en las circunstancias políticas, económicas y sociales en Guatemala, debido a que toda la maquinaria que durante los regímenes militares sostenía el sistema y el aparato represivo antipopular continúa intacta, pese a la instalación del régimen civil.

El ejército, aunque teóricamente ha entregado el gobierno a los civiles, de hecho mantiene militarizado al país, por lo que no podrían introducirse modificaciones estructurales a corto plazo que eliminen las causas que inciden en los flujos internacionales de población, de los cuales los refugiados son una expresión particular.

B. La situación jurídica de los refugiados.

Uno de los problemas a los que se enfrentan los refugiados guatemaltecos en México, es el relacionado a su condición jurídica, la cual representa una gran inestabilidad para ellos, ya que, a pesar de que México goza de un amplio reconocimiento y una larga tradición como tierra de asilo y no obstante la adhesión de México a algunos de los tratados internacionales sobre ayuda a refugiados y asilados políticos, no existen normas de derecho interno que regulen la condición jurídica de los refugiados en el país; debido tal vez, a que la actual afluencia de refugiados en gran escala hacia territorio mexicano es un fenómeno relativamente nuevo para el país, ya que las experiencias anteriores fueron prácticamente de asilo diplomático a través de sus representaciones en el exterior.

Los Tratados y Convenciones de que México es parte, referentes al asilo, refugio, derechos humanos y extradición, son los siguientes:

Tratados, Convenciones y Declaraciones de ámbito mundial.

Carta de Naciones Unidas. (24 de octubre de 1945).

Declaración Universal de los Derechos Humanos. (10 de diciembre de 1948).

Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial (16 de diciembre de 1966).

Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas. (14 de diciembre de 1967).

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados. (2 de febrero de 1952).

Convenciones y Declaraciones de ámbito interamericano.

Convención sobre Asilo. (La Habana, 1928).

Convención sobre Asilo Político. (Montevideo, 1933).

Convención sobre Asilo Diplomático. (Caracas, 1954).

Convención sobre Asilo Territorial. (Caracas, 1954).

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (San José, Costa Rica, 1969).

Convención sobre Extradición. (Montevideo, 1933).

Como se puede observar, México no es parte del instrumento jurídico más importante en materia de protección a refugiados, esto es, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, ni del Protocolo de 1967 que la actualiza, la cual, a grandes rasgos está integrada por 46 artículos y un anexo de la siguiente manera:

Capítulo I. "DISPOSICIONES GENERALES". Contiene entre otros puntos, cuestiones relativas a la aplicación del término "refugiado", las obligaciones generales de éste, la prohibición a la discriminación en la aplicación a las disposiciones de la Convención y el derecho a la libertad de religión.

Capítulo II. "CONDICION JURIDICA". Versa sobre la condición jurídica del refugiado, en cuanto a la adquisición de bienes

muebles e inmuebles, protección a la propiedad intelectual e industrial, derecho de asociación y el libre acceso a los tribunales de justicia.

Capítulo III. "ACTIVIDADES LUCRATIVAS". Regula el derecho al empleo remunerado, el trabajo por cuenta propia y el ejercicio de las profesiones liberales.

Capítulo IV. "BIENESTAR". Incluye derechos en materia de vivienda, educación pública, asistencia pública y legislación del trabajo y seguros sociales.

Capítulo V. "MEDIDAS ADMINISTRATIVAS". Se tratan puntos relacionados a la ayuda administrativa como el derecho a la libertad de circulación, la expedición de documentos de identidad y de viaje, los gravámenes fiscales, transferencia de haberes, la prohibición de expulsión o devolución y la naturalización.

Capítulo VI. "DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y DE EJECUCION". Esta parte se refiere a la cooperación de los Estados contratantes con las Naciones Unidas para vigilar y garantizar la aplicación de la Convención.

Capítulo VII. "CLAUSULAS FINALES". Aquí se establece la solución de controversias en la interpretación o aplicación de la Convención y detalles como la firma, ratificación, adhesión, reservas, entrada en vigor, denuncia y revisión de la misma.

"ANEXO". Esta última parte está integrada por 16 párrafos, en los que se establece lo relacionado a la expedición del documento

de viaje de los refugiados a que se refiere el artículo 28 de la Convención.

Resumidamente, son éstos los aspectos más importantes que trata el Estatuto de los Refugiados; normas mínimas para el trato de los refugiados que regulan en detalle la condición jurídica de éstos, y que proporcionan a los Estados contratantes, una base uniforme para el trato de las personas o grupo de personas que tienen derecho a la protección.

El gobierno mexicano, al no haber ratificado el Estatuto, ni el Protocolo, no está obligado a dar a los fugitivos guatemaltecos el *status* de refugiados, contenido en tales instrumentos.

Al respecto, el anterior Coordinador Nacional de la COMAR, Oscar González, señalaba: "En mi opinión, México no ha firmado la Convención de 1951 porque según su Constitución cualquier extranjero en suelo mexicano disfruta de los mismos derechos que todas las demás personas del territorio nacional. Al mismo tiempo hay mecanismos para resolver las situaciones de inmigración específicas. Por esta razón no creo absolutamente necesario firmar la Convención...".⁷⁰

Pasando al orden jurídico interno, es conveniente hacer un breve análisis del refugiado guatemalteco partiendo de la Ley

⁷⁰Lamb, Sidni. "Entrevista: Oscar González César, Coordinador Nacional de la COMAR". *Refugiados*. Núm. 41 (España, mayo 1988), p. 33.

General de Población, cuyas disposiciones tienen por objeto conforme al art. 1, el de "... regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".

El art. 3, señala que para la realización de tales fines, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará, las medidas necesarias para:

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

Los extranjeros pueden internarse legalmente al país y permanecer en él, por el tiempo que les permita la Secretaría de Gobernación, dentro de las siguientes calidades migratorias: no-inmigrantes, inmigrantes e inmigrados. Las dos primeras figuras las contempla el art. 41 y la tercera el art. 52, de la Ley General de Población.

El no-inmigrante es el extranjero que se interna temporalmente al país con una determinada característica migratoria: turista, transmigrante, visitante, consejero, asilado político, estudiante, visitante distinguido, visitante local o visitante provisional (art. 42).

El inmigrante es el extranjero que se interna al país con el

propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado (art. 44), con una determinada característica migratoria: rentista, inversionista, profesional, encargado de confianza, científico, técnico o familiar (art. 48).

El inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país (art. 52).

Del asilado político, se establece que es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen (art. 42, fracc. V).

Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Población, en el art. 101, señala las reglas y condiciones que deberán observarse para la admisión de los asilados políticos, pero tampoco hace mención de los refugiados.

Tomando en cuenta que el objetivo de la Ley General de Población es "... regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen... y distribución en el territorio nacional..." (art. 1) y que de su Reglamento es "... regular, de acuerdo con la Ley General de Población, los principios de la política de población... la entrada y salida de personas al país, las actividades de los extranjeros durante su estancia, la responsabilidad migratoria en materia de transporte..." (art. 1), lo más indicado sería encontrar que en ambos instrumentos se regule lo relativo a la condición jurídica del refugiado, sin embargo,

sólo se considera la del asilado.

Por lo que hasta aquí, conforme a nuestras leyes se tiene que a los refugiados guatemaltecos, sólo se les reconoce como extranjeros (art. 33 Constitucional) no-inmigrantes (arts. 41 y 42 de la Ley General de Población), sin que se les reconozca la condición de refugiados, ya que en nuestras leyes no está integrada la figura jurídica del "refugiado", la cual encierra una situación mucho más compleja que la del asilado.

De cualquier manera, los refugiados guatemaltecos están protegidos por nuestras leyes, ya que al ser considerados como extranjeros, como tales, conforme al artículo 30, de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, "... tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las restricciones que la misma impone".

Por esto, aunque en México no existe una ley interna que regule la situación jurídica del refugiado, es un hecho que siempre se ha protegido a las personas que debido a fundados temores de ser perseguidas han buscado la protección de nuestro país y se les ha concedido el mínimo de derechos fundamentales que a nivel internacional se consideran indispensables, como actualmente se hace con los refugiados guatemaltecos, por ejemplo:

Prohibición de devolución y de extradición.

Aunque no existen disposiciones de derecho interno acerca de

estas materias, cabe recordar que México es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual, en el art. 22.8, establece: "En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas".

En cuanto a este punto, el gobierno mexicano ha cumplido con la prohibición de expulsión y devolución, y ha manifestado en múltiples ocasiones que el retorno de los refugiados guatemaltecos deberá ser por decisión voluntaria e individual y con la cooperación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Respecto a la extradición, el art. 15 Constitucional, señala: "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos... ". En esta materia, nuestro país también ha suscrito diversos instrumentos internacionales como la Ley de Extradición Internacional, del 25 de diciembre de 1975, publicada en el Diario Oficial del 29 del mismo mes y año, cuyo art. 8 , prohíbe la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política por parte del Estado solicitante. La extradición procede sólo por delitos del orden común.

Derecho a la educación.

La Constitución Política, en el art. 3 , establece las bases

constitucionales de la educación en México, a la cual tienen acceso todos los habitantes de la República cualquiera que sea su nacionalidad, por lo que los extranjeros, refugiados o no, tienen el mismo tratamiento que los nacionales respecto de la educación pública.

El art. 3, además de señalar los principios y características que deben orientar a la enseñanza impartida por el Estado, establece: "La educación primaria será obligatoria" (fracc. VI); y, "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita" (fracc. VII).

Por lo tanto, se puede decir que en México se cumple con el art. 22 del Estatuto de los Refugiados, el cual dispone: "1. Los Estados contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental".

Derecho al Trabajo.

El Estatuto de los Refugiados, en el capítulo III sobre "ACTIVIDADES LUCRATIVAS", reclama para los refugiados, el que se les conceda el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros (arts. 17, 18 y 19).

Al respecto, la Constitución en su art. 5, señala: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos". Lo cual significa, que cualquier mexicano o extranjero está facultado

para ejercer una actividad profesional, industrial o comercial, sin más limitación que la permitida por las leyes.

El Reglamento de la Ley General de Población, en el art. 122, señala: "Los extranjeros sólo podrán dedicarse a las actividades expresamente autorizadas por la Secretaria".

El art. 32 Constitucional, señala: "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública". En seguida, el mismo artículo agrega la necesidad de ser mexicano por nacimiento para desempeñar ciertos cargos relacionados con la seguridad nacional, evitando el que posiciones militares y civiles estratégicas pudieran ser ocupadas por individuos cuya fidelidad a los intereses nacionales no estuviese asegurada.

De esta manera, el anterior artículo establece algunas diferencias entre mexicanos y extranjeros que están vinculadas principalmente con la protección de intereses prioritarios para el funcionamiento de la sociedad mexicana; pero, el tratamiento que la legislación mexicana da al extranjero refugiado en materia de trabajo, concuerda con los preceptos del Estatuto de los Refugiados (arts. 17, 18 y 19), ya que no se hacen diferencias entre los extranjeros de diversos orígenes. Del mismo modo, no hay leyes ni

reglamentos que den a los refugiados un trato diverso al de todos los extranjeros en materia laboral.

Derecho de asociación y libertad de expresión.

En México, la Constitución garantiza a todos los habitantes de la República el derecho de asociarse pacíficamente con cualquier objeto lícito, con la salvedad de que cuando la finalidad de la asociación sea tomar parte en los asuntos políticos del país, sólo podrán participar en ella los ciudadanos mexicanos (art. 9), prohibiéndose expresamente, que los extranjeros se inmiscuyan de manera alguna en dichos asuntos (art. 33, último párrafo).

Respecto del derecho de asociación, el Estatuto se limita a pedir para los refugiados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero (art. 15).

En cuanto a la libertad de expresión, el art. 6 Constitucional, señala: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado".

Es decir, que la Constitución garantiza a todo individuo que se encuentre en nuestro país, la posibilidad de expresar libremente su pensamiento. Por supuesto, con la prohibición aplicable a todos los extranjeros de inmiscuirse en los asuntos políticos del país

(art. 33).

La Convención sobre Asilo Territorial, de Caracas, de la que México es parte, también reconoce a los refugiados la libertad de expresión (art. 7) y el derecho de asociación (art. 8) con la salvedad de que tales actividades no tengan por objeto promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el gobierno del Estado reclamante o solicitante.

Se desprende entonces, que conforme a las leyes mexicanas y las normas internacionales aplicables, a los refugiados guatemaltecos se les reconoce el derecho de asociación y la libertad de expresión, pero están impedidos para realizar actividades políticas que signifiquen alguna forma de ingerencia en los asuntos internos del país, o que impliquen acciones beligerantes en contra del Estado de origen o de cualquier otro país.

Derecho a la libertad de tránsito

Este derecho, integrado en el Estatuto de los Refugiados, en el art. 26, reclama para los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de todo Estado contratante "... el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general".

Este artículo, subordina el ejercicio del derecho de los

refugiados a un tratamiento igual al de los extranjeros, conforme al orden jurídico interno del país que otorga el refugio.

En nuestro país, la Constitución Política garantiza este derecho en el art. 11, al establecer que, "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio... "

Esta norma Constitucional que reconoce a toda persona el derecho a la libertad de tránsito, también conocida como libertad de circulación, admite dos categorías de limitaciones, según que éstas sean impuestas judicial o administrativamente.⁷¹

En cuanto a las primeras, la autoridad judicial tiene facultad para restringir el libre desplazamiento de las personas, en los casos de responsabilidad penal o civil, a través de medidas tales como la prisión, el arraigo o el confinamiento, conforme a las disposiciones correspondientes de los Códigos Penal o Civil.

En las limitaciones administrativas, quedan comprendidas las restricciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general, como la relativa a los extranjeros perniciosos (art. 33 Constitucional) o las cuestiones de salubridad general (art. 73, fracc. XVI Constitucional), o bien se regulan por la Ley General de Población.

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. (México, U.N.A.M./Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985) p. 32.

El Reglamento de la Ley General de Población en el art. 101.VII.a), integra una medida restrictiva, la cual dispone que la Secretaría de Gobernación "... determinará el sitio en el que el asilado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse y podrá establecer otras modalidades cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten".

Por otra parte, cabe recordar que el derecho de tránsito, también se encuentra consignado en el art. 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual México forma parte. Sin embargo, el mismo artículo en el inciso 3, también permite limitaciones al ejercicio de este derecho; restricciones previstas por la ley, en la medida que sean indispensables "... para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás".

Además, la misma Convención en el art. 22, inciso 4, dispone que el derecho a la circulación, puede ser restringido por la ley, en zonas determinadas, cuando así lo requiera el interés público.

Al respecto, debido a que la anterior ubicación de los refugiados guatemaltecos cercana a la línea fronteriza significaba una situación de peligro permanente a su seguridad y un riesgo de constantes fricciones internacionales, además, de que la dispersión de los asentamientos situados en lugares de difícil acceso dificultaba la satisfacción a sus necesidades de alimentación,

vestido, salud y educación; el gobierno mexicano tomó la decisión de reubicar a los refugiados en campamentos ubicados en los Estados de Campeche y Quintana Roo, para poder brindarles en mejores condiciones la atención debida y poder garantizarles el minimo de derechos fundamentales.

Respecto a los documentos de identificación personal, la Ley General de Población en el art. 85, establece: "La Secretaria de Gobernación tiene a su cargo el registro e identificación personal de todos los individuos residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero"; el art. 89, fracc. I, establece que dicho registro tiene por objeto "Recabar todos los datos relativos a la identificación de los habitantes de la República, mexicanos y extranjeros, para los efectos de la fracción V de este artículo"; por su parte, la fracc. V, dispone: "Crear un documento que se denominará Cédula de Identificación Personal y que tendrá el carácter de instrumento público, probatorio de los datos que contenga en relación con el titular".

El Reglamento de la Ley General de Población, en el art. 60, faculta a la Secretaria de Gobernación para establecer y modificar los formatos que se utilizan para documentar a las personas en su movimiento migratorio, tomando en cuenta las necesidades del Servicio Migratorio.

Estos formatos son denominados "Formas" por el propio Reglamento y, dado que amparan las distintas calidades y

características migratorias, se les agrega este calificativo y para su fácil manejo se les denomina por sus iniciales F.M.; para distinguir unas de otras se les da un número cardinal o letra, así tenemos, por ejemplo:

F.M.T. Para turistas por un sólo viaje.

F.M.2. Para inmigrantes e inmigrados.

F.M.3. Para visitantes y consejeros.

F.M.4. Adicional para turistas que necesiten permiso previo de la Secretaría de Gobernación para ser documentados, como los extranjeros de nacionalidad restringida o sujeta a regulación especial y los apátridas.

F.M.6. Para transmigrantes.

F.M.9. Para estudiantes.

F.M.10. Para asilados políticos.

F.M.14. Para turistas norteamericanos y guatemaltecos, válido para múltiples viajes.

F.M.16. Permiso de cortesía para visitantes distinguidos.

F.M.E. Para datos estadísticos de mexicanos que realizan viajes al extranjero y el de los extranjeros que se internan al país al amparo de visas diplomáticas, oficiales y oficiales de cortesía.

Debido a que en las leyes internas de México no existe la figura jurídica del refugiado, la Secretaría de Gobernación expidió la forma migratoria F.M.8. de reciente creación, para refugiados

guatemaltecos ubicados en la frontera sur, renovable cada tres años. Los refugiados con esta forma migratoria, tienen que pedir permiso para trabajar en las fincas cercanas a los campamentos, a un representante de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, que es mexicano y vive permanentemente con ellos, además no pueden estar en un radio mayor a los 50 kilómetros del lugar donde están asentados sus campamentos.

A los refugiados guatemaltecos que fueron reubicados en los nuevos asentamientos de Campeche y Quintana Roo, se les otorgó la forma migratoria F.M.3. otorgándoseles la calidad de visitantes fronterizos para que puedan trabajar legalmente en actividades agropecuarias, artesanales y de trabajo asalariado relacionado al campo, dentro de la franja fronteriza del sur en un radio no mayor a los 50 kilómetros.

Se tiene entonces, que técnicamente el gobierno mexicano no considera a estas personas como "refugiados", sino "visitantes", extendiéndoles documentos de identidad que les permite vivir y trabajar legalmente en el país, de conformidad con la legislación interna y dentro del alcance del mandato del ACNUR.

C. La situación socioeconómica de los refugiados.

La afluencia masiva de guatemaltecos en México, ha dado lugar a grandes aglomeraciones de refugiados. El éxodo guatemalteco se inició en 1981, para 1984 habian cerca de 50 mil refugiados, a lo largo de 300 kilómetros de la frontera con Guatemala, donde construyeron cerca de 90 campamentos en los municipios de Comalapa, Trinitaria, Las Margaritas y Ocosingo, del Estado de Chiapas.

La recepción de los refugiados guatemaltecos por parte de la población mexicana fronteriza del sureste generalmente fue de solidaridad y ayuda, ya que la presencia de los refugiados en la zona significó para los campesinos de la región, beneficiarse de una fuerza de trabajo adicional y de la infraestructura requerida para los refugiados, como son los servicios educativos y de salud.

El problema más grave al que se han enfrentado los refugiados guatemaltecos desde su llegada a territorio mexicano, sucedió el 30 de abril de 1984, cuando unos 200 hombres vestidos con uniformes militares similares a los que porta el ejército guatemalteco, perpetraron un ataque armado en el campamento de refugiados El Chupadero, en el Estado de Chiapas, a seis kilómetros de la frontera de México con Guatemala, dejando muertos a por lo menos siete campesinos y heridos a otros tantos.⁷²

⁷² Alemán Ricardo, Vizcaino, *et al.* "Ataque a refugiados en Chiapas: culpan a tropas guatemaltecas". *uno más uno*. (México, D. F.: 2 de mayo, 1984), p. 1.

Tanto las autoridades mexicanas por medio de la COMAR como las Naciones Unidas vía ACNUR, desde hacía tiempo habían manifestado su preocupación por la amenaza que tales ataques suponían para los refugiados como para la población local, por lo que desde antes del ataque habían empezado a planificar el traslado de los refugiados lejos de la frontera. Además de que la seguridad de los refugiados estaba claramente en peligro, existían enormes problemas logísticos para abastecer a cerca de 50 mil personas alojadas en 90 campamentos diseminados a lo largo de 300 kilómetros de frontera.

El incidente del 30 de abril hizo aún más urgente realizar el traslado de las comunidades de refugiados a zonas alojadas de las fronteras que no pudieran ser alcanzadas por la situación de conflicto existente. Ello, con el doble objeto de la seguridad de los refugiados, y de evitar que tales incursiones fueran argumento para desatar un conflicto internacional con México.

Las autoridades mexicanas adujeron que la ubicación de los asentamientos de refugiados en la línea fronteriza significaba un riesgo de constantes fricciones internacionales, incluso de utilización de los asentamientos para promover acciones violentas hacia el país vecino, además, la ubicación de los guatemaltecos en Chiapas, impedía su incorporación a la vida productiva.

La dispersión de los asentamientos en lugares de difícil acceso, también impedía brindar la protección adecuada y satisfacer

sus necesidades de alimentación, vestido, salud, educación y demás servicios indispensables; las autoridades, también pretendieron evitar que la atención a los refugiados desplazara o compitiera con la mano de obra nacional.

Sin embargo, cuando a mediados del mes de mayo de 1984, se inició la reubicación de los refugiados guatemaltecos a los Estados de Campeche y Quintana Roo, muchos de ellos se opusieron a ser trasladados, por lo que numerosas familias se escondieron en la selva o huyeron a otros campos para evitar el realojamiento en una región ubicada lejos de su patria y de sus parientes, ya que la mayoría de los refugiados declaran que tienen familiares en Chiapas, por lo que algunos de ellos empezaron a ser llevados por la fuerza. Entonces, algunas organizaciones de izquierda, así como autoridades civiles y asistenciales y la propia iglesia católica, protestaron de diversas maneras por los procedimientos empleados por las autoridades mexicanas.

Ante esta situación, la COMAR disminuyó su política al grado que no se ha vuelto a reubicar a un número importante de refugiados, pero no renunció a ella y actualmente continúa su labor basada no en la fuerza sino en el convencimiento. Personal de COMAR invita a comisiones integradas por los mismos refugiados para que reconozcan los asentamientos de Campeche y Quintana Roo, y se den cuenta de como han mejorado las condiciones de vida de sus compatriotas que aceptaron la reubicación.

Según informes de la COMAR,⁷³ hasta 1986, se encontraban en el sureste de México 38,677 refugiados guatemaltecos (registrados), distribuidos en los Estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

En el Estado de Chiapas se distribuyen en tres zonas fronterizas de la siguiente manera:

Zona Margaritas, 11,423 refugiados en 30 campamentos.

Zona Comalapa, 4,327 refugiados en 24 campamentos.

Zona Trinitaria, 4,718 refugiados en 10 campamentos.

Tomando en cuenta que además, hay unos 1,300 refugiados que se encuentran dispersos en el área, en Chiapas aún permanecen aproximadamente 21,768 refugiados guatemaltecos, más de cuatro mil familias que a pesar de una cuidadosa labor de convencimiento realizada por COMAR, se niegan a ser reubicados.

Cientos de refugiados opuestos a la reubicación optaron por dispersarse, numerosas familias prefirieron desaparecer en las montañas de la selva lacandona, formando asentamientos de difícil acceso antes de aceptar la reubicación lejos de su patria y del contacto con sus parientes.

Además de las razones ya expresadas que motivaron la reubicación de los refugiados, cabe agregar que en el Estado de Chiapas no existen tierras disponibles para que las trabajen los

⁷³"Los refugiados guatemaltecos en México". (México, 1987), pp. 13 y 15.

refugiados y logren su autosuficiencia.

Por esto, en los asentamientos de Chiapas por no ser considerados como definitivos, no se puede seguir un programa de ayuda como en Campeche y Quintana Roo; sin embargo, la COMAR continúa ofreciendo asistencia a los aproximadamente 21,768 refugiados que se encuentran dispersos por los tres municipios de Chiapas. Debido a que estos asentamientos se consideran de tránsito, la infraestructura de las comunidades ha sido mínima, mientras el resto de los refugiados acepta trasladarse a los asentamientos de Campeche y Quintana Roo.

Durante 1984 y 1985 por conducto de la COMAR, fueron reubicados 18,209 refugiados en campamentos de los Estados de Campeche y Quintana Roo, distribuidos de la siguiente manera:

En Campeche hay dos campamentos: Maya-Tecúm con 7,476 refugiados y Quetzal-Edzná con 4,839.

En Quintana Roo, también hay dos campamentos: San José de los Lirios con 2,056 refugiados y Maya-Balán (dividido en dos módulos) con 3,838.

En los campamentos, al decir de la COMAR, prosiguen las actividades asistenciales, educativas, de comunicación y seguridad física para guatemaltecos, especialmente, se ha mantenido un escrupuloso respeto a las ideas y prácticas de carácter cívico o religioso de cada etnia, tales como las fiestas conmemorativas de sus pueblos o las celebraciones de sus cultos.

Una de las primeras medidas fue la de restablecer mínimos nutricionales y de salud; en lo educativo, la educación que se ofrece es la de nivel básico para menores y se han instalado también escuelas elementales a base de los propios dialectos de los refugiados, con personal docente mexicano que busca capacitar como maestros a los alumnos más aptos. Más de cinco mil niños asisten a la escuela, donde profesores mexicanos y promotores de educación de la propia comunidad conducen un programa bilingüe y bicultural elaborado expresamente para los refugiados. Con la población adulta se ha fomentado la alfabetización y la capacitación técnica.

Información de la COMAR⁷⁴ señala, que para atender necesidades básicas en los nuevos asentamientos de Campeche y Quintana Roo se construyen clínicas, escuelas, sistemas primarios para la distribución de agua potable y redes eléctricas, bodegas, caminos internos y de acceso, iglesias, mercados y canchas deportivas. En la planeación de los asentamientos se consideraron dos aspectos: primero, que el nivel de vida de los refugiados fuera equivalente al de las poblaciones mexicanas vecinas, y segundo, que la infraestructura y servicios creados para los refugiados pudieran también beneficiar a los mexicanos de la zona.

Para el asentamiento de los refugiados se les asignaron unas 11,000 hectáreas de terrenos nacionales, pero el suelo es de pobre

⁷⁴ *Ibidem*, p. 15.

calidad; los campesinos mexicanos de esta parte del país necesitan al menos 20 hectáreas por familia, los refugiados tienen menos de tres, lo cual significa que se necesita más cantidad para que los refugiados alcancen el mismo nivel de independencia económica que tienen los campesinos mexicanos.

Actualmente, los refugiados siembran maíz, frijol, arroz, hortalizas y frutales. Paralelamente están en desarrollo programas pecuarios para producción de carne, leche, huevo y miel, así como talleres y artesanías.

Los refugiados guatemaltecos también obtienen ingresos por trabajo asalariado en el corte de caña y los refugiados ubicados en Campeche, colaboran en la ejecución de las obras de restauración y conservación de la zona arqueológica de EDZNA; con estos programas productivos se busca que los refugiados logren ser autosuficientes, lo cual les ha permitido adquirir artículos de segunda necesidad que COMAR no ha podido darles.

CAPITULO IV. ACTIVIDADES PARA RESOLVER LA SITUACION DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS.

A diferencia de otros refugiados que se explican preferentemente por motivos de orden religioso, de nacionalidad o de raza, relacionados invariablemente a causas y factores políticos; en el caso concreto de los refugiados guatemaltecos, la naturaleza masiva de la presencia de éstos en México, hasta el momento, se explica debido al conflicto armado existente en Guatemala, por motivos politicos dentro de un marco de convulsiones sociales y violencia generalizada.

El éxodo guatemalteco es un fenómeno inevitable consecuencia del conflicto en sus lugares de origen, y en tanto no se resuelva la causa central del conflicto, los refugiados guatemaltecos seguirán llegando y debe otorgárseles protección, lo cual acarreará implicaciones sobre la vida interior y la política internacional del gobierno mexicano.

La mejor forma de resolver la situación de los refugiados, aparte de su asimilación al país de asilo, la constituye la repatriación voluntaria, es ésta la forma normal y deseable de poner fin a la existencia del refugio.

Para que la repatriación voluntaria sea garantía de seguridad para los refugiados, ésta debe ser objeto de esfuerzos tripartitos, esto es, ayuda y asistencia por parte de las autoridades del país al que se retorna, del país de asilo y de la comunidad

internacional a través del ACNUR.

Al respecto, el Documento de Trabajo para el Coloquio de Cartagena,⁷⁵ afirma la necesidad de conjuntar esfuerzos para propiciar la repatriación voluntaria, que por su importancia, se reproduce en los términos que se transcriben a continuación:

"104. De conformidad con la experiencia acumulada y con las orientaciones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, cualquier intento de promover la repatriación voluntaria que involucre a las tres partes debe tener como propósito los siguientes objetivos:

- Que se prevean arreglos apropiados para establecer el carácter voluntario de la repatriación, siendo aconsejable que el ACNUR participe de tales arreglos.
- Que se propicie la adopción, dentro del marco de la legislación interna de cada país, de las medidas necesarias para contribuir al éxito de la repatriación y a la futura reinserción de los refugiados.
- Que se proporcione a los refugiados la información necesaria y completa sobre las condiciones y garantías para la repatriación existentes en el país de origen. Para ello debe propiciarse, por un lado, las visitas de funcionarios del país de origen al país de asilo para que informen directamente a los refugiados sobre la situación

⁷⁵ACNUR. *Ob. cit.*, pp. 39-40.

existente. Por otra parte, se debe auspiciar la visita de grupos o de representantes de los refugiados a su propia patria para que transmitan a quienes se mantienen en el exterior información de primera mano. Se entiende que tales visitas de los refugiados al país de origen constituyen una excepción y que no traen como consecuencia la pérdida del asilo ni de la condición de refugiado.

- Que se establezcan garantías formales en el país de asilo con respecto a la seguridad de los que decidan repatriarse, incluyendo la abstención de sanciones por el hecho de haber abandonado el país de origen en busca de asilo, ni por los motivos que originaron la salida del país.
- Que se determine, de acuerdo con las partes intervinientes, las modalidades concretas mediante las cuales el ACNUR y los organismos internacionales concernidos puedan ejercer una función de vigilancia de la situación de quienes regresan, con especial referencia a las garantías ofrecidas por los países de origen.
- Que se preparen proyectos de reinserción con miras a facilitar la reinstalación de los refugiados en su país de origen.
- Que se facilite a los que deseen repatriarse los documentos de viaje, permisos de entrada y medios de

transporte necesarios para el retorno al país de origen; y, finalmente

- Que se dispongan las medidas legales conducentes a restituir la nacionalidad del país de origen a quienes eventualmente la hubiesen perdido, así como a adquirir dicha ciudadanía por parte de los hijos de los refugiados nacidos en el exilio".

Desde luego, sería deseable que el problema de los refugiados guatemaltecos se resolviera y se diera la repatriación masiva de éstos a sus lugares de origen.

En este sentido, los gobiernos de México y el de Guatemala han manifestado en repetidas ocasiones voluntad de entendimiento y cooperación, interés de que los refugiados establecidos en los Estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo, retornen a su país.

En el comunicado conjunto publicado con motivo de la Segunda Reunión Binacional México-Guatemala, los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Vinicio Cerezo, en materia de refugiados se comprometieron a facilitar el regreso voluntario en "condiciones de seguridad y dignidad personales", decidieron también establecer comités de coordinación nacional para dar seguimiento a los acuerdos adoptados por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIRC) que busca mejores condiciones de

vida para los guatemaltecos asentados en el sur de México.⁷⁶

Destaca de manera particular el interés manifiesto del presidente guatemalteco, Marcos Vinicio Cerezo, tal interés resulta desde luego muy legítimo, y puede considerarse como producto de la genuina voluntad por asegurar a los refugiados una digna repatriación.

Sin embargo, es imposible soslayar que el interés del régimen guatemalteco por lograr la repatriación, se debe a la preocupación de que éstos crean una mala imagen del gobierno ante la comunidad internacional, ya que si los refugiados no desean ser repatriados, es síntoma de que en Guatemala aún no existen las garantías elementales de respeto a los derechos humanos, lo cual, además, entorpece el acercamiento entre el gobierno guatemalteco y el gobierno norteamericano, y la consiguiente ampliación de la ayuda económica y militar norteamericana.

Por otro lado, cabe agregar la decisiva influencia que el ejército guatemalteco sigue teniendo en los asuntos internos de su país, especialmente en lo que concierne a la lucha antiguerrillera y la pacificación del campo guatemalteco.

Al respecto, Rolando Castillo, miembro de la Representación Unitaria de la Oposición Guatemalteca (RUOG), aseguró que son

⁷⁶ Anaya, Marta, *et al.* "Por carencias económicas y sociales, el conflicto en CA". *La Jornada*. (México, D. F.: 24 de abril, 1988), p. 23.

insuficientes las garantías que el gobierno de Guatemala ha dado para el retorno de los refugiados, que pese a los matices democráticos que pudiera tener el gobierno de Cerezo Arévalo, aún se registra un alto índice de asesinatos de población civil por parte de las fuerzas armadas y, por ello, los refugiados aún se resisten a retornar a sus lugares de origen; indicó que aún no se han dado las condiciones económicas, sociales y políticas para el retorno de los refugiados, porque todavía existen los mismos actores en el poder y las mismas condiciones denigrantes de violación a los derechos humanos.⁷⁷

Por este motivo, mientras dicha situación persista difícilmente se podrá ofrecer a los refugiados un retorno seguro. Por lo que, el gobierno mexicano debe cuidarse muy bien de la tentación de promover una rápida repatriación de los refugiados, aunque contara con las mejores intenciones del gobierno guatemalteco en turno.

En cuanto a su repatriación, los mismos refugiados guatemaltecos han manifestado que no regresarán a sus lugares de origen mientras no estén convencidos de que su bienestar y seguridad se garanticen, y que no quieren seguir siendo objeto de decisiones de otras instancias, también han manifestado estar

⁷⁷"Insuficientes, las garantías para la repatriación de guatemaltecos". *La jornada*. (México, D. F.: 24 de abril, 1988), p. 23.

preocupados por la amenaza de perder sus tierras si no retornan a su país, por lo que están dispuestos a participar en el diálogo convocado por la Comisión Nacional de Reconciliación de Guatemala a efecto de plantear las condiciones que requieren para iniciar su repatriación, pero, lamentablemente han sido excluidos de la reunión de dicha Comisión.

Representantes de refugiados, denunciaron que el actual presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, no ha dado respuesta a las cartas que le han dirigido, en las que solicitan participar en el citado diálogo y enumeran las condiciones para su repatriación: planteamientos fundamentales de respeto a las tierras de los refugiados, libertad de organización sin injerencia del ejército, garantías para la vida de quienes retornen, y libertad para que acompañantes internacionales permanezcan con los grupos que regresen a sus pueblos, para atestiguar el cumplimiento de sus peticiones.⁷⁸

Los refugiados han insistido especialmente, en que a los que retornen se les devuelva a sus lugares de origen, porque se tiene información de que hay grupos que no los llevaron a los sitios que habían solicitado, sino a campos de concentración o polos de desarrollo.

⁷⁸Rojas, Rosa. "Refugiados guatemaltecos piden dialogar en la CNR". *La Jornada*. (México, D. F.: 9 de noviembre, 1989), p. 1.

Por su parte, "El presidente Vinicio Cerezo, desechó la posibilidad de un diálogo directo entre él, el ejército de su país y una comisión de refugiados, para analizar los mecanismos que permitan un retorno colectivo de los desplazados... Indicó que toda sugerencia para efectuar el retorno debe ser dirigida a la estatal Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR) un organismo que funciona desde 1986 y que está adscrito al ministerio de desarrollo".⁷⁹

Por lo pronto, mientras no se llegue a una solución del conflicto y sigan llegando los refugiados guatemaltecos, el gobierno mexicano deberá dar soluciones creando mecanismos de ayuda y asistencia a los refugiados, salvaguardando los principios del derecho de asilo y la imagen internacional de nuestro país en cuanto a su ya tradicional y reconocida política, como tierra de asilo.

⁷⁹ Shetemul, Haroldo. "15 millones de dólares para refugiados". *Excelsior*. (México, D. F.: 31 de mayo, 1989), p. 1-A.

A. Del Gobierno de Guatemala.

El gobierno guatemalteco, siempre ha manifestado su intención de lograr la repatriación de los refugiados, argumentando que ya existen los medios de subsistencia económica y plenas garantías de seguridad y protección en Guatemala.

Con tal fin, en septiembre de 1986, el presidente Vinicio Cerezo, creó la Comisión Especial para la Atención de Repatriados, con el propósito de supervisar el retorno de refugiados guatemaltecos. Sin embargo, aunque en 1988 se esperaba el retorno de 10 mil personas, sólo se regresaron 2 mil 838, y no se cree que para 1989 se supere esta cifra.

Los pocos refugiados guatemaltecos que han solicitado su repatriación, al llegar a su país se encuentran con que no pueden establecerse en su propia aldea; ya que los militares que administran las "cédulas de repatriación" se encargan de reubicarlos en los llamados "polos de desarrollo", en donde trabajan parcelas que se les han prestado y todos los hombres mayores de 17 años patrullan cada 15 días, durante 24 horas.

Tanto el ACNUR como la CEAR, reconocen que uno de los problemas irresolubles por el momento para los repatriados, es el conflicto de tierras. Cuando los refugiados son repatriados encuentran que sus tierras están ocupadas y han sido cultivadas por otras personas, y sus títulos de propiedad no se consideran válidos, dado que las normas del Instituto Nacional para la

Transformación Agraria, estipulan que si las tierras permanecían abandonadas por más de un año sin causa justificada, éstas pasarían a propiedad del gobierno para su redistribución.⁸⁰

Al respecto, el gobierno guatemalteco ha optado por dos soluciones. La primera, consiste en ofrecer a los repatriados nuevos terrenos y concederles un crédito, además, reciben víveres a cambio de su trabajo mientras preparan los terrenos, de esta forma no se dañan los intereses de los que se asentaron en aquellas tierras durante su ausencia. La otra solución, consiste en redistribuir la tierra entre los nuevos ocupantes y los repatriados, incluyendo a los primeros en la cooperativa.⁸¹

Además, mediante un programa financiado por el ACNUR y ejecutado por la CEAR se proporciona a los repatriados, los materiales y herramientas de construcción para sus casas hasta que obtengan su primera cosecha, también trabajan en proyectos tales como la construcción de carreteras y participan en los comités de defensa civil.

Sin embargo, aunque el gobierno guatemalteco realiza esfuerzos económicos para crear las condiciones que se requieren para el retorno de los refugiados, factores de diversa índole hacen

⁸⁰Lamb, Sidni. "Después de todos estos años". *Refugiados*. Núm. 41 (España, mayo 1988), p. 28.

⁸¹Lamb, Sidni. "Entrevista al Ministro de Desarrollo". *Refugiados*. Núm. 41 (España, mayo 1988), p. 21.

suponer que por el momento, aún no se han dado las condiciones mínimas para que prospere una política de repatriación.

Por un lado, está el miedo latente que aún manifiestan los refugiados de volver a sus lugares de origen, lo cual no es fácil que desaparezca, además, es evidente que el gobierno guatemalteco aún está enfrascado en su lucha contra la guerrilla; aunado a ello, la crítica situación económica de Guatemala sería un gran problema que no permitiría disponer de fondos suficientes para hacerse cargo de la reubicación de los refugiados, ya que actualmente, el país carece de infraestructura para acogerlos, debido a que muchas de las aldeas fueron arrasadas y las que actualmente se construyen son insuficientes para recibir el retorno masivo de los refugiados.

En este sentido, el presidente Vinicio Cerezo, reconoció en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, que el país no tiene recursos para un retorno masivo, por lo que la repatriación debe tener un carácter progresivo y voluntario.⁸²

Por el momento, para que las perspectivas de incremento en el proceso de repatriación aumenten, sólo cabe esperar por parte del gobierno guatemalteco, la consolidación de su proceso democrático y de otros factores como el desarrollo de programas de asistencia a repatriados y la reorganización de las cooperativas.

⁸²Shetemul, Haroldo. *Ob. cit.*, p. 1-A.

B. Del Gobierno de México.

Como ya se ha comentado, a consecuencia de las condiciones político-sociales existentes en Guatemala, a partir de 1981, se incrementó la emigración de este país hacia el sureste de la República Mexicana, y a pesar de que el gobierno mexicano, jamás se había enfrentado a un problema de tales dimensiones como el de atender a las necesidades de miles de refugiados (el gobierno reconoce unos 43 mil refugiados), éstos han sido aceptados por nuestro país conforme a su tradición.

Con el apoyo del ACHUR se ha brindado protección y ayuda a la población guatemalteca refugiada en los Estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo y el gobierno mexicano ha reiterado que sostendrá los principios fundamentales del refugio, cumpliendo con sus responsabilidades como miembro de la comunidad internacional.

Sin embargo, aunque en el país existen posiciones en favor de la ayuda humanitaria a refugiados como la de la Iglesia católica, se han dado también, las que propugnan por un mayor control y limitación de recepción de refugiados.

El debate sobre los refugiados guatemaltecos se ha extendido a la opinión pública, en donde se ha alimentado la desinformación en la materia, por lo que es necesario, por una parte, desdramatizar las informaciones sensacionalistas de ciertos órganos de prensa, y por otra parte, vigilar que la tradición de asilo en México se siga respetando. Periódicos como el HERALDO, LA PRENSA,

OVACIONES, y semanarios como IMPACTO, todos de línea derechista resaltan actitudes en contra de los refugiados con expresiones tales como "refugiados igual a terroristas".⁸³

En la política y asistencia a los refugiados guatemaltecos, podemos identificar cuatro momentos. El primero parte de la creación de la COMAR. El segundo se caracteriza por una política de línea dura, aquí, la Secretaría de Gobernación entiende el problema de los refugiados en términos de seguridad nacional y documentos migratorios y se producen algunas deportaciones. El tercero lo determina la decisión presidencial de reubicar a todos los refugiados guatemaltecos, esta etapa se caracteriza, por una parte, en el diseño de políticas de asistencia y soluciones durables para los refugiados, y por otra, por fricciones con los refugiados reacios a la reubicación. Un cuarto momento, tiende a aceptar el reacomodo de refugiados dispersos en 66 campamentos de Chiapas, los cuales en su totalidad no han podido ser convencidos para su reinstalación en Campeche o Quintana Roo.

Aunque México había firmado las principales Convenciones latinoamericanas sobre el asilo, dichos instrumentos no eran suficientes para enfrentar la nueva situación del incremento de los refugiados guatemaltecos en territorio mexicano, por lo que, el 22

⁸³ Saenz Carrete, Erasmo. "Los refugios y los refugiados". *Le Monde Diplomatique en Español*. Mensual. (México, D. F.: julio, 1985), p. 31.

de julio de 1980, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo presidencial por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados en el territorio nacional que se denomina Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Dicha Comisión está integrada por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien tiene el carácter de presidente, y un representante de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social.

Conforme a dicho acuerdo, la Comisión tiene a su cargo:

"I.- Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional;

II.- Proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados;

III.- Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país;

IV.- Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados;

V.- Expedir su reglamento interior;

VI.- Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines".

Con el fin de disponer de consulta técnica y colaboración en el desempeño de sus funciones, la COMAR se apoya también, entre otras, en instituciones como el IMSS COPLAMAR, la Secretaría de

Salud, la SEDUE, la SARH, el gobierno de los Estados involucrados y el ACNUR.

Los programas de ayuda de la COMAR han sido adecuados para que la población refugiada, sin perder su identidad cultural, pueda integrarse a la comunidad local, así como al desempeño de labores que propicien su autosuficiencia, a la vez que aporten su esfuerzo para el bien de la comunidad.

En la búsqueda por resolver la situación de los refugiados guatemaltecos, se ha intentado por un lado, la repatriación voluntaria a través de negociaciones con el gobierno de Guatemala, con la participación del ACNUR y de la Cruz Roja Internacional y por el otro, se ha buscado reubicarlos en el territorio nacional separándolos de la frontera.

En las negociaciones sobre una posible repatriación de los refugiados, los esfuerzos del gobierno guatemalteco para encontrar mecanismos que la hicieran posible han sido casi nulos, por lo que, la COMAR concluyó que la posibilidad de la repatriación era muy poco viable. Debido entre otros muchos factores, a la falta de garantías en materia de derechos humanos y a que la mayoría de los refugiados (70%) aspiran al retorno masivo, organizado y bajo los términos establecidos por las comisiones permanentes, entre las que está el retorno a sus tierras de origen (cosa que parece prácticamente imposible).

Así pues, ante la imposibilidad de una inmediata repatriación

de los refugiados guatemaltecos, la COMAR inició la preparación de un proyecto de reubicación dentro del territorio nacional, bajo la premisa de no abandonar los propósitos de repatriación, manifestada individual y voluntariamente por los mismos refugiados.

Tanto el gobierno mexicano como el ACNUR han hecho frente a esta situación y en la última Conferencia Mundial sobre Refugiados se hizo hincapié en las "soluciones durables", en busca ante todo, de proyectos productivos que permitan la autosuficiencia a los refugiados.⁸⁴

Tomando en cuenta que los criterios del ACNUR aconsejan el alejamiento de los refugiados de la frontera del país de origen, con el fin de garantizarles su seguridad y facilitarles el propósito de incorporarse mediante el trabajo a una vida digna y productiva, el gobierno mexicano con la asistencia del ACNUR decidió reubicar a los refugiados guatemaltecos.

En la primera Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, celebrada en Guatemala recientemente, el gobierno de México informó que impulsará un programa de asistencia para los 43 mil refugiados guatemaltecos asentados en el sureste de la República, por más de 15 millones de dólares, que incluirá planes de desarrollo económico y social. El proyecto tendrá una duración

⁸⁴Anaya, Marta. "Una y otra vez el tema vuelve... los refugiados guatemaltecos". *Excelsior*. (México, D. F.: 20 de agosto, 1989), p. 28-A.

de tres años (1989-1991) y su objetivo es garantizar la seguridad de los desplazados mientras permanezcan en territorio nacional, facilitar y promover su repatriación voluntaria y su incorporación a actividades productivas mientras retornan a su país.⁸⁵

Cabe aclarar que en la ayuda que el gobierno mexicano destina para el sostenimiento económico de los refugiados, el país no ha invertido ningún recurso económico, ya que la ayuda proviene de organizaciones internacionales mediante el ACNUR.

Ahora bien, el hecho de que el gobierno mexicano haya decidido reubicar a los refugiados guatemaltecos, no ha significado que se olvidara la repatriación voluntaria, sino que, su posición es no animar a los refugiados a establecerse permanentemente en territorio nacional, como solución definitiva del problema; más bien, el gobierno se ha inclinado por llegar a una solución negociada con el gobierno guatemalteco. El objetivo de esta negociación sería acordar garantías de seguridad para los refugiados, a fin de alentar su regreso voluntario.

En todo caso, el gobierno mexicano ha dejado claro, que nunca ha ejercido ni ejercerá ningún tipo de presión para que los refugiados guatemaltecos retornen a su país. Por su parte, éstos han manifestado que regresarán a su país, siempre y cuando los garanticen el mismo trato y tierras para producir, así como las

⁸⁵Shetemul, Haroldo. *Ob. cit.*, p. 1-A.

condiciones necesarias para sobrevivir que en México se les otorgan.

Por otra parte, según se sabe por información de la COMAR, hasta agosto del año pasado, se habían repatriado tres mil refugiados por conducto de este organismo y del ACNUR, y más de cinco mil han retornado a su país por los mismos puntos en que llegaron a México sin realizar ningún trámite migratorio, por lo que cabe esperar que tal flujo de retorno se incremente en la medida en que los refugiados sientan que tendrán seguridad y tierras en sus comunidades de origen.⁸⁶

Finalmente, cabe agregar que no obstante que el problema de los refugiados se vuelve cada vez más difícil de resolver, debido principalmente a la enorme cantidad de refugiados y a la carencia de recursos para solucionar la situación de afluencia de refugiados, las autoridades mexicanas han demostrado tener las mejores intenciones para resolver el problema y no sólo las autoridades; sino que también los mismos ciudadanos del país se han solidarizado con los refugiados guatemaltecos. El gobierno mexicano más que ofrecer ayuda económica a los refugiados, les ha brindado seguridad y solidaridad, pero principalmente, la protección de las leyes mexicanas conforme a nuestra tradición de asilo.

⁸⁶ Hernández Marín, Rebeca. "Los refugiados ya no son problema político: COMAR". *uno más uno*. (México, D. F.: 7 de agosto, 1988), p. 8.

C. Del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Refugiados.

Un hecho de gran importancia en la consecución de protección a refugiados, se da cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución 319 (IV), de 3 de diciembre de 1949, decide crear la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que entró en funciones a partir del 1 de enero de 1951.

En México, el gobierno firmó el 5 de octubre de 1982, un Convenio⁸⁷ con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, relativo al establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado, mediante el cual se reconoce el mandato del Alto Comisionado, lo cual permite que la Oficina del ACNUR en México pueda reconocer la condición de refugiados a aquellas personas que reuniendo los requisitos en el art. 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, se encuentren en territorio mexicano.

La principal diferencia entre los "refugiados de la Convención" y los "refugiados bajo mandato" consiste en que estos últimos no están amparados de pleno derecho por el régimen jurídico previsto en la Convención de 1951, aunque se entiende que se les

⁸⁷ *Diario Oficial de la Federación*. (México, D. F.: 6 de abril, 1983), p. 3.

debe reconocer el mínimo de derechos fundamentales.

La función de protección del ACNUR dimana del Estatuto de la Oficina del ACNUR, el cual fue aprobado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950.

Conforme al numeral 13 del Estatuto del ACNUR, el Alto Comisionado es elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General. Actualmente el Alto Comisionado es el Sr. Jean Pierre Hocke.

Con arreglo a lo dispuesto en el capítulo I del Estatuto, el Alto Comisionado actúa bajo la autoridad de la Asamblea General y sigue las instrucciones que le den la Asamblea o el Consejo Económico y Social.

En el numeral 2 del Estatuto se declara que:

"La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados".

Conforme al Estatuto, el Alto Comisionado se ocupa de las personas definidas como refugiados en el numeral 6.ii), el cual, define como refugiado de la competencia del ACNUR a cualquier persona que, "... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, u opinión política se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a cambio de dichos temores, o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que,

por carecer de nacionalidad y estar fuera del país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él".

Las dos funciones principales del ACNUR son la protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones permanentes a sus problemas, esto queda de manifiesto en el numeral 1 del Estatuto, que dice así:

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

La primera función de proporcionar protección internacional, la desempeña mediante la promoción de la correcta aplicación de las normas internacionales que garantizan un mínimo de derechos en favor de los refugiados, como los derechos relativos a su educación, vivienda, trabajo y la protección contra su devolución a un país en el que el refugiado tenga fundados temores de ser perseguido. En cuanto a la función de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, se refiere a que los refugiados dejen dicha categoría, ya sea mediante la repatriación voluntaria o

su asimilación en nuevas comunidades nacionales, y si esto no es posible, procurar que los refugiados subvengan sus necesidades por sí mismos lo más pronto posible.

En cuanto a la repatriación voluntaria, la asistencia del ACNUR consiste en velar por que la repatriación sea voluntaria y en ayudar a los refugiados, a resolver las dificultades prácticas concernientes a su repatriación voluntaria, esto es, que el ACNUR cuida por que los refugiados reciban al llegar a su patria una ayuda básica, a causa de su condición de indigentes.

Desde la llegada al poder de Vinicio Cerezo, algunos refugiados guatemaltecos en México han solicitado al ACNUR ayuda para regresar a su país, por lo que el ACNUR intensificó sus esfuerzos para mejorar las condiciones de un regreso sin peligros y libremente consentido.

Según los protocolos del acuerdo entre el ACNUR y el gobierno guatemalteco, los repatriados serán acogidos en la frontera por funcionarios civiles, acompañados por un equipo del ACNUR, para a continuación, ser escoltados hasta sus poblaciones de origen. Antes de abandonar México, reciben dinero para sus gastos y materiales para construir sus casas.⁸⁸

El 28 de mayo del año anterior, se celebró en Guatemala, la

⁸⁸Van Praag, Nicholas. "Refugiados guatemaltecos en Chiapas". *Refugiados*. Núm. 22 (España, octubre, 1986), p. 21.

Primera Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, organizada por el ACNUR, que dirigirá su ayuda a los refugiados incluyendo a los repatriados. En la Conferencia se aprobó un plan de acción que entre otros objetivos, se propone lograr en un plazo de tres años, la repatriación de 30 mil guatemaltecos refugiados en México.⁸⁹

El Alto Comisionado ha señalado, que seguirá proporcionando asistencia a los refugiados guatemaltecos en forma de alimentos, cuidados sanitarios y educación, hasta que no decidan regresar a su país, mientras tanto, señaló que de 1989 en adelante se financiará un programa de varios años diseñado para consolidar el asentamiento local de los refugiados en Campeche y Quintana Roo. Este cubrirá la promoción de las actividades agrícolas y de cría de ganado, así como el apoyo a los refugiados para que participen en la planificación y venta de lo que producen, buscando de manera definitiva, que los refugiados cuenten con recursos para convertirse en productores autosuficientes.⁹⁰

En cuanto a la reubicación de los refugiados, el ACNUR ha manifestado su apoyo a la iniciativa del gobierno mexicano de trasladar a los refugiados guatemaltecos establecidos en Chiapas,

⁸⁹"Repatriar a 30 mil guatemaltecos: CIRC". *Excélsior*. (México, D. F.: 1 de junio, 1989), p. 1-A.

⁹⁰"La repatriación de 45 mil refugiados será lenta". *Excélsior*. (México, D. F.: 16 de agosto, 1989), p. 11-A.

señalando que la reubicación de los refugiados lejos de la frontera, corresponde a criterios universalmente aceptados por las Naciones Unidas, ya que garantiza la seguridad de los refugiados y favorece la creación de soluciones duraderas.

Finalmente, cabe agregar que la ayuda del ACNUR, en México se proporciona a través de la COMAR, puesto que es el órgano legalmente facultado para centralizar y canalizar la asistencia a refugiados.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. La presencia de los refugiados guatemaltecos en territorio mexicano, es el resultado del conflicto armado en sus lugares de origen, fundamentalmente de las persecuciones del ejército guatemalteco sobre la población campesino-indígena en su propósito por combatir a la guerrilla.

2. El gobierno guatemalteco no ha logrado vencer a la guerrilla y las persecuciones sobre la población civil aunque en menor escala aún se siguen dando; por lo que cabe esperar nuevas corrientes de refugiados.

3. El gobierno mexicano, conforme a los principios universales de humanitarismo de respeto a la vida y a su responsabilidad como miembro de la comunidad internacional, tiene el deber moral de:

- a) Cuidar de que a los que llegan huyendo al territorio nacional en busca de protección, no se les atribuyan bajas motivaciones de que son falsos refugiados que vienen por razones puramente económicas y sean rechazados en la frontera; y,
- b) Admitir, proteger y dar oportunidad a los que lleguen de que demuestren que tienen razones para temer por su vida

en su país de origen y ser reconocidos como refugiados.

4. Los refugiados guatemaltecos establecidos en territorio mexicano han manifestado que no regresarán a Guatemala, salvo que terminen los conflictos que originaron su salida.

5. Por su parte, el gobierno guatemalteco ha mostrado poco interés por lograr la repatriación de los refugiados y ha señalado que no está dispuesto a recibirlos con las condiciones que ellos han expresado, agregando que en Guatemala aún no existen las condiciones económicas para recibirlos a todos.

6. En México, no existen normas de derecho interno sobre refugio que determinen la situación jurídica de los refugiados, y los instrumentos interamericanos que regulan lo relativo a la situación de los refugiados, de los cuales México es parte, son ineficientes e impiden resolver con eficacia los problemas de éstos; por lo cual es necesario hacer una revisión de este derecho y adecuarlo a las necesidades actuales, diseñar una respuesta más congruente con la realidad de los refugiados guatemaltecos y dar soluciones a la presencia de los refugiados, la cual, seguramente durará todavía varios años más.

7. Aunque al refugiado guatemalteco se le ha protegido y se

le ha respetado en sus derechos fundamentales, no basta sólo con admitir, reubicar y asistir a los refugiados, sino que el refugio en México deberá ser más cualitativo: mayor seguridad e integración económica, cultural y política.

Para lo anterior, hace falta la creación de normas jurídicas que se encarguen de coordinar la asistencia y protección de los derechos de los refugiados o bien, buscar la coordinación de los instrumentos interamericanos aplicables en México sobre refugio con el sistema de las Naciones Unidas, en particular con la Convención de 1951, su Protocolo, y el Estatuto de la Oficina del ACNUR; para lo cual, es necesario primeramente, que el gobierno mexicano apruebe estos últimos instrumentos, ya que las normas de protección de dichos instrumentos son mucho más completas y están más cerca de la realidad que viven los refugiados guatemaltecos, con lo cual se darían soluciones más adecuadas a sus problemas jurídicos, económicos y sociales.

8. Los refugiados guatemaltecos ubicados en el sureste del país, sólo son refugiados de *facto*; ya que, en términos estrictamente jurídicos son "visitantes fronterizos", por lo que es necesario adicionar el artículo 42, de la Ley General de Población, con objeto de crear la característica migratoria del refugiado.

9. En la búsqueda por lograr la repatriación de los

refugiados o por lo menos disminuir el número de nuevas corrientes de refugiados, el gobierno mexicano debe procurar junto con el gobierno guatemalteco y más aún con los países centroamericanos, el planteamiento de alternativas para solucionar el conflicto armado y lograr la pacificación del área, impulsando el desarrollo de actividades tales como los compromisos en materia de refugiados del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, el Tratado de Esquipulas II, y los diálogos entre la guerrilla y los respectivos representantes de los gobiernos del área para propiciar la estabilidad social y el desarrollo económico en los lugares mencionados. De lo contrario, una conflagración en Centroamérica significaría para México una presión masiva e inmediata de millones de seres humanos intentando cruzar la frontera.

10. En caso de que se dieran las condiciones para la repatriación de los refugiados, ésta deberá ser voluntaria y manifestada individualmente por ellos mismos. Además, para facilitar el regreso, una vez que sea posible, deberá contarse con la asistencia del ACNUR, por lo que es necesario que el gobierno mexicano estreche los mecanismos de cooperación con este organismo en beneficio de los refugiados guatemaltecos.

11. Finalmente, en la búsqueda por dar soluciones a la situación de los refugiados y mientras el momento de la

repatriación llega, el gobierno mexicano junto con el ACNUR, deberán canalizar los recursos de ayuda para los refugiados a fin de desarrollar actividades para:

- a) Tomar las medidas necesarias a fin de garantizar la seguridad y protección de los refugiados que se encuentran en territorio nacional;
- b) Reiniciar la labor de convencimiento de reubicación de los refugiados establecidos en condiciones precarias en el Estado de Chiapas, hacia los Estados de Campeche y Quintana Roo;
- c) Impulsar la integración de los refugiados a las comunidades locales, posibilitando así, el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados. Además, de que la asimilación de los refugiados a la sociedad que los acoge es un paso importante en la búsqueda por dar término al asilo provisional; y,
- d) Promover la financiación de proyectos de generación de empleos, a fin de continuar la política de autosuficiencia de los refugiados, de modo que éstos se integren paulatinamente a la vida productiva del país, para no hacer de tales refugiados simples entes pasivos receptores de asistencia y se conviertan en una carga económica para el gobierno mexicano.

BIBLIOGRAFIA

Básica.

A.C.N.U.R. *Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*. Cartagena, noviembre, 1984, 43 p.

Aguiar, Sergio. *El éxodo centroamericano*. México, S.E.P., 1985, 173 p.

Castillo Rivas, Donald. *Centroamérica: más allá de la crisis*. México, SIAP, 1983, 423 p.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. *Los refugiados guatemaltecos en México*. México, s.e., 1987, 31 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México, U.N.A.M./Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, 358 p.

Díaz Cisneros, César. *Derecho internacional público*. Buenos Aires, TEA, 1966, (2v.).

Díez de Velasco, Manuel. *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid, Tecnos, 1973, 402 p.

Emmerich, Gustavo [et al]. *La crisis política en Guatemala*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983, 146 p.

Fernandes, Carlos. *El asilo diplomático*. México, JUS, 1970, (XIX), 348 p.

Gross Espiell, Héctor [et al]. *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, 228 p. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E, Varios, Núm. 14).

Huerta Pérez, Jorge Rubén. *El delito político en el derecho penal mexicano*. México, s.e., 1963, 425 p.

Ley General de Población. México, Porrúa, 1989, pp. 1-58.

Messmacher, Miguel [et al]. *Dinámica maya*. México, F.C.E., 1986, 355 p.

Organización de los Estados Americanos. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*. Washington, C.I.D.H., 1983, 145 p.

Reglamento de la Ley General de Población. México, Porrúa, 1989, pp. 59-144.

Seara Vázquez, Modesto. *Derecho internacional público*. 7 ed., México, Porrúa, 1981, 661 p.

Sepúlveda, César. *Derecho internacional*. 13 ed., México, Porrúa, 1983, 705 p.

Sepúlveda, César. *La protección de los refugiados en América. Alcances y limitaciones*. Separata del Anuario Jurídico Interamericano. Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, SG/OEA, 1984, pp. 233-282.

Sorensen, Max. *Manual de derecho internacional público*. [Tr. Bernardo Sepúlveda], México, F.C.E., 1973, 819 p.

Visscher, Charles de. *Teorías y realidades en derecho*

internacional público. [Tr. Pablo Sancho Riera], Barcelona, Bosch, 1962, 447 p.

De consulta.

Azara, Antonio [y] Eula, Ernesto. *Novissimo digesto italiano*. 18 v., 3 ed., Torino, UTET, 1957.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. 8 v., 17 ed., Argentina, Heliasta, 1981.

Diario Oficial de la Federación. "Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados". (México, D. F.: 22 de julio, 1980), pp. 4-5.

Diario Oficial de la Federación. "Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, relativo al establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado". (México, D. F.: 6 de abril, 1983), pp. 3-5.

Diccionario enciclopédico hispano-americano. 23 v., Barcelona, Montaner y Simón, 1938.

Enciclopedia jurídica omeba. 26 v., Buenos Aires, Driskill, 1979-1984.

Enciclopedia italiana. 35 v., Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Fondata da Giovanni Treccani, 1949-1950.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano*. 8 v., México, U.N.A.M., 1983.

Mascareñas, Carlos E. *Nueva enciclopedia jurídica*. v., Barcelona, Francisco Seix, 1951-1954.

Pina Vara, Rafael de. *Diccionario de derecho*. México, Porrúa, 1980, 496 p.

Plano, Jack C. [y] Olton, Roy. *Diccionario de relaciones internacionales*. México, LIMUSA, 1983, 465 p.

Documentos.

Convención sobre Asilo. (La Habana, 1928).

Convención sobre Asilo Político. (Montevideo, 1933).

Convención sobre Asilo Diplomático. (Caracas, 1954).

Convención sobre el Asilo Territorial. (Caracas, 1954).

Convención Americana sobre Derechos Humanos. "Pacto de San José de Costa Rica", 1969.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Organización de las Naciones Unidas, 1951.

Convención de Viena sobre Relaciones e Inmidades Diplomáticas. Organización de las Naciones Unidas, 1961.

Declaración sobre el Asilo Territorial. Organización de las Naciones Unidas, 1967.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas, 1948.

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Organización de las Naciones Unidas, 1950.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Organización de las Naciones Unidas, 1967.

Artículos de periódicos y revistas.

Alemán, Ricardo, Vizcaino [et al]. "Ataque a refugiados en Chiapas: culpan a tropas guatemaltecas". *uno más uno*. (México, D. F.: 2 de mayo, 1984), p. 1.

Anaya, Marta [et al]. "Por carencias económicas y sociales, el conflicto en CA". *Excélsior*. (México, D. F.: 19 de agosto, 1989), p. 1-A.

Anaya, Marta. "Una y otra vez el tema vuelve... los refugiados guatemaltecos". *Excélsior*. (México, D. F.: 20 de agosto, 1989), p. 28-A.

Balcarcel, José Luis. "Guatemala en las visperas de cambios políticos". *Le Monde Diplomatique en Español*. Mensual. (México, D. F.: noviembre, 1984), pp. 30-31.

Carbot, Alberto. "Cerezo Arévalo, virtual ganador en Guatemala". *uno más uno*. (México, D. F.: 4 de noviembre, 1985), p. 19.

"Cerezo no mandará en Guatemala". *uno más uno*. (México, D. F.: 15 de diciembre, 1985), p. 20.

Chantal Barre, Marie. "Los refugiados guatemaltecos y el incendio centroamericano". *Le Monde Diplomatique en Español*. Mensual. (México, D. F.: septiembre, 1984), p. 28.

Chelala, César. "Testimonio de Rigoberta Menchú: soy indígena del pueblo quiché, en Guatemala; me han pasado cosas como si fuera una película". *Le Monde Diplomatique en Español*. Mensual. (México, D. F.: diciembre, 1986), p. 34.

Concha, Miguel. "Aniversario del CUC guatemalteco". *La Jornada*. (México, D. F.: 16 de abril, 1988), p. 29.

De la corresponsalia. "El ejército y los intereses bélicos de EU, seguros ganadores de las elecciones". *uno más uno*. (México, D. F.: 1 de noviembre, 1985), p. 19.

Durand, Mireille. "Killing time which kill us". *Refugees*. Núm. 6 (Washington, June 1984), pp. 9-11.

Hernández L., Rogelio. "En Chiapas hay más de 100 mil ilegales centroamericanos, admite migración". *Excélsior*. (México, D. F.: 26 de marzo, 1986), p. 17-A

Hernández Marín, Rebeca. "Los refugiados ya no son problema político: COMAR". *uno más uno*. (México, D. F.: 7 de agosto, 1988), p. 8.

"Insuficientes, las garantías para la repatriación de guatemaltecos". *La Jornada*. (México, D. F.: 24 de abril, 1988), p. 23.

Kaysner, Cristiane. "La muerte de Cemal Kemal Altun". *Le Monde*

Diplomatique en Español. Mensual. (México, D. F.: agosto, 1984), p. 19.

Lamb, Sidni. "Después de todos estos años". *Refugiados*. Núm. 41 (España, mayo 1988), pp. 27-29.

Lamb, Sidni. "Entrevista al ministro de desarrollo". *Refugiados*. Núm. 41 (España, mayo, 1988), pp. 20-21.

Lamb, Sidni. "Entrevista: Oscar González César, Coordinador Nacional de la COMAR". *Refugiados*. Núm. 41 (España, mayo, 1988), pp. 32-33.

"La repatriación de 45 mil refugiados será lenta". *Excelsior*. (México, D. F.: 16 de agosto, 1989), p. 11-A.

Marinelli, Aldo. "Il delitto politico". *Archivio penale*. Anno VI, Fasc. 1-4, (Roma, Italia, Gennaio-Aprile 1976), pp. 71-102.

"Repatriar a 30 mil guatemaltecos: CIRC". *Excelsior*. (México, D. F.: 1 de junio, 1989), p. 1-A.

Rojas, Rosa. "Refugiados guatemaltecos piden dialogar en la CNR". *La jornada*. (México, D. F.: 9 de noviembre, 1989), p. 1.

Saenz Carrete, Erasmo. "Los refugios y los refugiados". *Le Monde Diplomatique en Español*. Mensual. (México, D. F.: julio, 1985), p. 31.

Schafer, Stephen. "Il concetto di delinquente politico". *Archivio penale*. Anno II, Fasc. 7-10, (Roma, Italia, Luglio-Ottobre 1972), pp. 282-297.

Shetemul, Haroldo. "15 millones de dólares para refugiados". *Excelsior*. (México, D. F.: 31 de mayo, 1989), p. 1-A.

Van Praag, Nicholas. "Refugiados guatemaltecos en Chiapas". *Refugiados*. Núm. 22 (España, octubre, 1986), pp. 20-22.